

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 200 19 154



**Das Allgemeine Abkommen über
den Handel mit Dienstleistungen
(General Agreement on Trade in
Services - GATS) und die
derzeitigen GATS-Verhandlungen**

von

Peter Fuchs

World Economy, Ecology and Development – WEED e.V., Berlin

Elisabeth Tuerk

Centre for International Environmental Law – CIEL, Genf

(mit Unterstützung von **Markus Krajewski**)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Ingrid Hanhoff
Hans-Holger Lübcke

Berlin, April 2003

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Boxen

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
------------------------	----------

Politikempfehlungen	IV
----------------------------	-----------

1. Einleitung	1
2. Dienstleistungen, Umweltschutz und das GATS	2
2.1 Dienstleistungen in der gegenwärtigen Weltwirtschaft	2
2.2 Verflechtungen zwischen Dienstleistungen und Umweltschutz	4
2.3 Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im GATS	6
2.4 Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und die Umwelt	9
3. Nachhaltigkeitsprüfung der internationalen Politik zur Regelung des Dienstleistungsverkehrs	11
3.1 Notwendigkeit und Verpflichtung zu einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene	11
3.2 Folgenabschätzung im Dienstleistungsverkehr – Verknüpfung von nationalen und internationalen Verfahren	13
3.3 Schlussfolgerungen	18
4. Geltungsbereich und Klassifikation von Dienstleistungen im GATS	18
4.1 Das GATS umfasst ein breites Spektrum von Regulierungsmaßnahmen	19
4.2 Das GATS umfasst alle Dienstleistungen	21
4.3 Schlussfolgerungen	27
5. Die Marktzugangsphase in den GATS-Verhandlungen	27
5.1 Die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Umweltschutzprüfung in der Marktzugangsphase	27
5.2 Disziplinen	30
5.2.1 „Bottom-up“-Ansatz	30
5.2.2 Die Marktöffnungsklausel	31
5.2.3 Inländerbehandlung – Gleichheit von Dienstleistern – „de facto“-Diskriminierung	33
5.3 Beispiele des WTO-Sekretariats für Bedingungen und Einschränkungen der Liberalisierung	38
5.4 Vorschläge von WTO-Mitgliedern zur Marktöffnung – Zwei sektor-spezifische Beispiele	40
5.5 Schlussfolgerungen	42

6.	Innerstaatliche Regulierung	44
6.1	Horizontales oder sektorales Vorgehen bei der Entwicklung zukünftiger Disziplinen unter Artikel VI.4	44
6.2	Anwendbarkeit künftiger Disziplinen als Pflichten, die auf allgemeinen oder spezifischen Verpflichtungen basieren	45
6.3	Geltungsbereich	46
6.4	Materielle Pflichten: Der „Necessity-Test“ - über Marktöffnung und Nicht-diskriminierung hinausgehend	48
6.5	Transparenz	51
6.6	Schlussfolgerungen	52
7.	Internationale Disziplinen zur Subventionierung von Dienstleistungen	53
7.1	Subventionen als wichtiges umweltpolitisches Instrument	53
7.2	Bestehende GATS-Disziplinen für Subventionen: Inländerbehandlung	53
7.3	Die aktuellen GATS-Verhandlungen über Subventionen	55
7.4	Schlussfolgerungen	56
8.	Regelungen des GATS zum öffentlichen Beschaffungswesen	56
8.1	Öffentliche Beschaffungen als wichtiges Instrument der Umweltpolitik	56
8.2	Regelung des öffentlichen Beschaffungswesen in WTO-Abkommen	57
8.3	Laufende Verhandlungen zur Beschaffung von Dienstleistungen im Rahmen von GATS und GPA	58
8.4	Schlussfolgerungen	60
9.	Erweiterung der umweltpolitischen Ausnahmeregelungen im GATS	60
9.1	Unterschiede bei den allgemeinen Ausnahmeregelungen im GATT und GATS	60
9.2	Gründe, warum die Begrenzung der Ausnahmeregeln des GATS bedenklich ist	61
9.3	Die Bedeutung einer starken Ausnahmeregel im GATS	62
9.4	Schlussfolgerungen	63
10.	Empfehlungen für die Politik	63
	Literatur	69

Verzeichnis der Boxen

Box 1:	Klassifizierung von Dienstleistungen nach 12 Sektoren	3
Box 2:	Bottom-Up und hybrider (gemischter) Ansatz im GATS	6
Box 3:	Arten der Dienstleistungserbringung	7
Box 4:	Grundprinzipien und wesentliche Pflichten	10
Box 5:	Anforderungen an Bewertungsverfahren	12
Box 6:	Was sind Umweltdienstleistungen?	22
Box 7:	Warum ist Regulierung von Umweltdienstleistungen so wichtig?	24
Box 8:	Das WTO-Sekretariat zur Regulierung von Umweltdienstleistungen und Handelsliberalisierung	25
Box 9:	Verhandlungsvorschläge zu Umweltdienstleistungen – Herausforderung und mögliche Antworten der Umweltpolitik	26
Box 10:	Das Mandat von Doha bezüglich Umweltdienstleistungen	28

Abkürzungsverzeichnis

AB	Appellate Body / Berufungsgremium
AG	Arbeitsgemeinschaft / Working Group
CERA	Cambridge Energy Research Associates
CIEL	Center for International Environmental Law
CPC	Central Product Classification / Zentrale Produktklassifizierung
CTE	Committee on Trade and Environment / Ausschuss für Handel und Umwelt
CTS	Council for Trade in Services / Rat für den Handel mit Dienstleistungen
ECT	Economies of Countries in Transition / Transformationsökonomien
ENT	Economic Needs Test / Wirtschaftliche Bedürfnisprüfung / Notwendigkeitsprüfung
GATS	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GDP	Gross Domestic Product / Bruttoinlandsprodukt
GPA	Agreement on Government Procurement / Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen
IGO	Intergovernmental Organization / Zwischenstaatliche Organisation
JIEL	Journal of International Economic Law
MEAs	Multilateral Environmental Agreements / Multilaterale Umweltabkommen
MFN	Most Favoured Nation / Meistbegünstigung
NGO	Non-Governmental Organization/ Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPM	Process and Production Measures
R&D	Research & Development / Forschung und Entwicklung
SIA	Sustainability Impact Assessment / Nachhaltigkeitsprüfung / Umweltverträglichkeitsprüfung
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures / gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen
TBT	Technical Barriers to Trade / Technische Handelshemmnisse
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights / Abkommen über handels-bezogene Aspekte der Rechte geistigen Eigentums
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Program / Umweltprogramm der Vereinten Nationen
USTR	United States Trade Representative / Handelsbeauftragter der US Regierung
WEED	World Economy, Ecology and Development / Weltwirtschaft Ökologie und Entwicklung
WPDR	Working Party on Domestic Regulation/ Arbeitsausschuss zur innerstaatlichen Regulierung
WRI	World Resources Institute
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
WWF	World Wide Fund For Nature

Zusammenfassung

Das derzeit im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) erneut verhandelte Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services – GATS) bedarf aus umweltpolitischer Sicht dringend der erhöhten Aufmerksamkeit: Es stellt sowohl ein handels- als auch ein investitionspolitisches Regelwerk mit potenziell weitreichenden Implikationen u.a. für innerstaatliche Möglichkeiten sozial-ökologischer Regulierung dar. Die Studie versucht daher, auf Basis einer Literaturlauswertung sowie einer ersten umweltrrechtlichen Analyse zentraler GATS-Regeln und neuer Verhandlungsvorschläge

- auf erste **erkennbare umweltpolitische Implikationen** und Probleme des GATS hinzuweisen und
 - erste umweltorientierte **Politikempfehlungen** zu formulieren.
1. **Dienstleistungen** sind ein **Schlüsselfaktor** in den transnationalen Produktionsketten, die die **globale Ökonomie** prägen. Sie stellen geographische und geschäftliche Verbindungen her und dienen der Integration und Koordination des globalen Produktionsprozesses.
 2. Das Bild ‚sauberer‘ Dienstleistungen, das heißt, Dienstleistungen als Wirtschaftsbereich mit nur geringer oder keiner Umweltbelastung, ist zwar verbreitet, jedoch oftmals falsch. Dienstleistungsindustrien haben eine Reihe von Umweltfolgen. Allerdings besteht hinsichtlich der **ökologischen Folgen der ‚Dienstleistungsgesellschaft‘, der ‚Dienstleistungswirtschaft‘ und des E-Commerce** noch ein erheblicher **Forschungsbedarf**.
 3. Das GATS ist als regelsetzender Rahmen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels hinsichtlich folgender Aspekte zu analysieren:
 - Seine realen direkten und indirekten **Umweltwirkungen (‚factual linkages‘)**. Ein direkter negativer Effekt könnte zum Beispiel eine stark ansteigende Nachfrage in ökologisch problematischen Dienstleistungssektoren wie Transport, Energie oder Tourismus sein.
 - Seine **regulatorischen Wirkungen (‚regulatory linkages‘)**, also die Auswirkungen auf nationale und internationale umweltpolitische Regulierungsmöglichkeiten. Im Gegensatz zum Warenhandel sind im Dienstleistungshandel keine Zollbarrieren zu überwinden, sondern nicht-tarifäre Handelshemmnisse gelten hier als die Haupthindernisse des freien Handels. Zunehmend geraten innerstaatliche Regulierungen unter Druck, die im Zuge der fortschreitenden Handelsliberalisierung als „Handelshindernisse“ abgeschafft werden sollen.
 4. Das GATS ist nicht nur ein handelspolitisches Abkommen im herkömmlichen Sinne, sondern auch ein **multilaterales Investitionsabkommen**, da die kom-

merzielle Präsenz (ausländische Direktinvestitionen) von Dienstleistungsunternehmen als „Modus 3“ des Dienstleistungshandels gilt. Das Verhältnis zwischen Investoren und Gastgeberländern unterscheidet sich grundlegend von dem zwischen Exporteuren und den Importländern. Es ist daher überaus fraglich, ob das WTO-Regime, das für die Regulierung von Handelsbeziehungen geschaffen wurde, einen adäquaten Rahmen für ein internationales Investitionsregime bietet. Angesichts der großen Bedeutung des Investitionsthemas im GATS-Kontext und der mit der durch die Doha Deklaration und ihren Bezug zu Investitionen noch zunehmenden Relevanz für die WTO insgesamt ist eine umfassende und detaillierte Analyse notwendig, die den Rahmen dieser Studie übersteigen würde.

5. Die dringend notwendigen Arbeiten zu **Umweltfolgen- oder Sustainability Impact-Assessments** des GATS haben erst in einigen WTO-Mitgliedstaaten (USA, EU, Kanada), in internationalen Organisationen (OECD) sowie bei NGOs (WWF) begonnen. Die Durchführung von detaillierten sektoralen Folgenabschätzungen vor oder zumindest parallel zu weiteren Verhandlungen ist daher von großer Bedeutung.
6. Sowohl hinsichtlich der betroffenen Regulierungsmaßnahmen als auch der Vielzahl abgedeckter Dienstleistungssektoren ist das GATS durch einen **extrem weiten Geltungsbereich** charakterisiert. Die gegenwärtigen Diskussionen zu Klassifizierungsfragen sind aus umweltpolitischer Sicht ambivalent zu beurteilen: Einerseits erlauben es neue und detaillierte **Klassifizierungen** auch den umweltpolitischen Akteuren, die zu schützenden oder nur bedingt zu öffnenden Sektoren deutlich zu identifizieren; andererseits besteht die Gefahr, dass die detaillierteren Klassifizierungen dazu genutzt werden, den Liberalisierungsdruck auf bislang nicht in die Verhandlungen einbezogene (Sub-) Sektoren zu erhöhen. Diese Frage stellt sich im Rahmen der „Umwelt“-Dienstleistungen, deren Liberalisierung nicht in allen Fällen positive Umwelteffekte hat. Während die Liberalisierung positive Effekte, wie niedrigere Preise und größere Verfügbarkeit dieser Dienstleistungen, haben könnte, benötigen einige detaillierte rechtliche Regulierungen, um die Qualität für die Umwelt sicherzustellen.
7. Im Hinblick auf die **Marktzugangsverhandlungen** enthält **Artikel XVI** des GATS eine Liste quantitativer und anderer Einschränkungen, die handelspolitisch als unzulässige Handelsbarrieren betrachtet werden. Allerdings können solche Maßnahmen umweltpolitisch sehr wichtig sein, um den Schutz sensibler Regionen oder erschöpfbarer Ressourcen zu gewährleisten. Ferner können Marktzugangsbeschränkungen gegenüber Transnationalen Konzernen (TNKs) der Sicherung eines angemessenen Zugangs lokaler Gemeinschaften zu einheimischen Ressourcen dienen.

8. Die auch im GATS verankerte **Inländerbehandlung (Art. XVII)** ist zwar ein Kernstück des multilateralen Handelssystems, birgt aber aus umweltpolitischer Sicht eine Fülle an Fragen und potenziellen Problemen. So ist z.B. die Frage ungeklärt, ob das GATS eine Unterscheidung von ‚gleichen‘ und ‚nicht-gleichen‘ Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer hinsichtlich der unterschiedlichen Umweltwirkungen von zwei Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern erlaubt (z.B. die Unterscheidung umweltverträglicheren von umweltschädlichen Energiedienstleistungen). Auch kann ein Verbot von **„de facto“-Diskriminierungen** zu einer erheblichen Einschränkung umweltpolitischer Handlungsmöglichkeiten führen.
9. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die jeweils möglichen **sektorspezifischen Umweltwirkungen** zu identifizieren, bevor die nächste Phase der Marktzugangsverhandlungen beginnt, oder zumindest parallel zur Diskussion der länderspezifischen Forderungen und Angebote (‚requests‘ und ‚offers‘) zu berücksichtigen. Solche Bewertungen sollen vor allem ökologisch sensible Sektoren wie u.a. Tourismus, Transport, Energie, Bau- und Umweltdienstleistungen betreffen.
10. Eines der sensibelsten Themen der GATS-Verhandlungen ist aus umweltpolitischer Sicht das Thema **„Innerstaatliche Regulierung“** (Domestic Regulation, **Art. VI GATS**), da es den Spielraum innerstaatlicher Maßnahmen weit über das Nichtdiskriminierungs-Prinzip hinaus einschränken könnte. Einige Mitgliedstaaten schlagen die Einführung eines **Notwendigkeitstests** („necessity test“) vor, der erfordern würde, dass innerstaatliche Regelungen nicht handelsbeschränkender sein dürfen als zur Erreichung des politischen Zieles notwendig ist. Die Annahme dieses Vorschlages könnte zukünftig dazu führen, dass umweltpolitische Regulierungen in WTO-Streitschlichtungsverfahren wegen ihrer ‚handelsbeschränkenden‘ Wirkungen leichter ausgehebelt werden. Auch ein US-Vorschlag zu erhöhten **„Transparenz“-Pflichten** könnte zu umweltpolitisch hinderlichem internationalen Druck auf politische Regulierungsprozesse führen.
11. Subventionen können ein wichtiges umweltpolitische Instrument sein (u. a. im Bereich der Forschungsförderung. Folglich ist es wichtig, dass die GATS-Verhandlungen zu **Subventionen (Art. XV GATS)** keine Subventionsdisziplinen (Subventionsauflagen) entwickeln, die die umweltpolitischen Subventionsmöglichkeiten der WTO-Mitglieder einschränken.
12. Auch die **öffentliche Beschaffung** von Dienstleistungen kann wichtige umweltpolitische Funktionen haben. Diese betreffen die Umweltqualität der Dienstleistungen, der Produktionsprozesse von Dienstleistungen sowie der Dienstleistungserbringer selbst. Die weitere Klärung der Umweltwirkungen der laufenden und zukünftigen GATS-Verhandlungen zu diesem Thema sowie

die Verhandlungen im Rahmen des plurilateralen WTO-Abkommens zu öffentlicher Beschaffungspolitik sind somit von großer Bedeutung.

13. Ähnlich wie Artikel XX im GATT enthält das GATS eine allgemeine **Ausnahmeklausel in Artikel XIV des GATS**. Diese ist **umweltpolitisch** allerdings weitaus **enger gefasst**. Insbesondere enthält das GATS keine dem GATT Artikel XX (g) entsprechende Ausnahmeregelung bezüglich Maßnahmen „relating to the conservation of exhaustible natural resources“. Nur im GATS-Artikel XIV (b) wird WTO-Mitgliedern erlaubt, GATS-nicht-konforme Maßnahmen „necessary to protect human, animal or plant life or health“ zu ergreifen). Eine Erweiterung umweltpolitischer Handlungsspielräume im Rahmen des GATS Artikels XIV wurde von den WTO-Mitgliedstaaten bislang nur im Rahmen des Ausschusses für Handel und Umwelt angedacht; sie haben diese Fragestellung bisher jedoch nicht in die laufenden GATS-Verhandlungen im Rat für Handel mit Dienstleistungen (Council on Trade in Services – CTS) eingebracht.

Politikempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen befassen sich mit den gegenwärtigen GATS-Verhandlungen, den Mitteilungen und Vorschlägen, die in deren Rahmen vorgelegt werden, und schließlich mit bestimmten Umweltaspekten, die im Zusammenhang des GATS zur Diskussion stehen, darunter auch Änderungsvorschläge zum Text des Abkommens selbst, die bis jetzt noch nicht von WTO-Mitgliedern vorgelegt wurden. Hierbei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, auch wenn die Schlussfolgerungen mehr Themen behandeln, als die oben angeschnittenen begrenzten Fragestellungen. Mit den Politikempfehlungen soll zweierlei erreicht werden: Erstens sollen spezielle Empfehlungen für ausgewählte Problembereiche, die im gegenwärtigen Stadium der Verhandlungen von großer Bedeutung sind, gegeben werden. Zweitens sollen sie eine Diskussion über Fragen der systemischen Implikationen der bestehenden GATS-Bestimmungen anregen.

- **Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen (Sustainability Impact Assessment)**

Angesichts der umweltpolitischen Auswirkungen der internationalen Handelspolitik im Bereich der Dienstleistungen sind entsprechende Folgenabschätzungen, die auf einer breiten Partizipation beruhen, von entscheidender Bedeutung. Diese Prüfungen sollten erstens die bisherigen sozialen und ökologischen Konsequenzen des GATS untersuchen, zweitens die möglichen Folgen weiterer Handelsliberalisierungen bewerten und schließlich sollten die Ergebnisse als Rahmen für zukünftige nachhaltige Handels- und Investitionsabkommen dienen.

Da der in Doha verabschiedete Zeitplan es unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass die Mitglieder es schaffen werden, Nachhaltigkeitsprüfungen abzuschließen, *bevor* die nächste Verhandlungsphase der Handelsliberalisierung beginnt, sollten solche Prüfungen zumindest *parallel* zur ‚request & offer‘-Phase vorgenommen werden. So wäre nicht nur ein laufender Input und eine Beratung im Verlauf des Bewertungsprozesses gewährleistet, sondern auch die Durchführung des Prüfverfahrens vereinfacht, da länderspezifische Forderungen und Angebote laufend präzise Beispiele dafür liefern würden. Während solche ‚request assessments‘ baldmöglichst in Gang gesetzt werden müssen, sollten die WTO-Mitglieder auch Nachhaltigkeitsprüfungen anderer zur Verhandlung anstehender Punkte durchführen (innerstaatliche Regulierung, öffentliche Beschaffung, Subventionen). Schließlich sollte die parallele Durchführung von Bewertungen gewährleisten, dass ohne entsprechende Rückmeldung aus dem laufenden Bewertungsprozess keine endgültige Einigung über ein Angebot unterzeichnet wird.

Diese Folgenabschätzungen sollten auf nationaler Ebene durchgeführt werden, und die gewonnenen Erfahrungen von den WTO-Mitgliedern in die Debatten im Rat für Handel mit Dienstleistungen (CTS) und auch auf internationaler Ebene eingebracht werden. Die Bewertung des GATS ist ein fester Punkt auf der Tagesordnung des CTS; die Mitglieder sollten die Chancen, die sich daraus ergeben können, ausloten und nutzen. Zur Vermeidung weiterer Ungleichgewichte im Verhandlungsprozess sollten WTO-Mitglieder aus entwickelten Ländern darüber hinaus die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen um eine Folgenabschätzung im CTS unterstützen und durch finanzielle und technische Hilfe dazu beitragen, dass Bewertungen bei den Dienstleistungsverhandlungen in der Praxis realisiert werden.

- **Sektorspezifische Empfehlungen**

Vor allem besteht ein großer Bedarf an weiterer Forschung und Diskussion hinsichtlich der verschiedenen sektorspezifischen Vorschläge, die im Rahmen des GATS-Verhandlungen übermittelt worden sind. Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Umweltwirkungen der GATS-Vorschläge gründlich zu analysieren, die die Bereiche Transport, Energie, Groß- und Einzelhandel, Tourismus und Bau- und Umweltdienstleistungen betreffen. Schon jetzt können aber vorläufige politische Empfehlungen für einige Sektoren umrissen werden:

Umweltdienstleistungen sollten nur nach der Prüfung der Ergebnisse detaillierter Umweltverträglichkeitsprüfungen weiter liberalisiert werden. Ökologisch kritische Dienstleistungen wie etwa die Müllverbrennung sollten von der Liberalisierung ganz ausgenommen werden. Außerdem muss darauf geachtet werden, dass nachgeschaltete „end-of-pipe“-Dienstleistungen keine Marktvorteile gegenüber integrierten Umweltdienstleistungen erlangen. Besonders wichtig hinsichtlich der lau-

fenden GATS-Verhandlungen ist die Anerkennung des **Zugangs zu Wasser als Menschenrecht** – der Wassersektor sollte nicht den Interessen multinationaler Konzerne folgend liberalisiert werden. Vorschläge zur Liberalisierung von **Energiedienstleistungen**, zu denen viele ökologisch empfindliche Dienstleistungen gehören (so umfasst der Vorschlag der USA auch Ölbohrungs-„Dienstleistungen“) sollten abgelehnt werden. Der politische Handlungsspielraum für eine differenzierte Behandlung nachhaltiger und nicht-nachhaltiger Energiedienstleistungen muss erhalten bleiben. Für den **Tourismussektor** ist es zudem wichtig, die sozialen und ökologischen Konsequenzen weiterer GATS-Disziplinen (Auflagen) abzuschätzen und nach Möglichkeiten für eine nachhaltige Tourismusförderung zu suchen.

- **Einschätzung der ökologischen Auswirkungen der europäischen ‚requests & offers‘ und eine breite öffentliche Diskussion der Ergebnisse.**

Alle Verhandlungspositionen Europas, insbesondere die europäischen Forderungen (requests) und zukünftigen Angebote (offers) sollten öffentlich zugänglich sein. Sie sollten Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte mit den Gruppierungen der Zivilgesellschaft, den Parlamenten und Regulierungsbehörden auf allen Ebenen (lokal, regional, national und international) sein. Europäische und nationale Entscheidungsträger könnten internationale Erfahrungen mit der Informationspolitik zu GATS nutzen und sollten ihre Handelspolitik sowie die Verhandlungsprozesse im internationalen Handel effektiver öffentlich machen.

- **Verteidigung des Regulierungsprivilegs lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Umweltpolitik gegen drohende Einschränkung durch die gegenwärtigen Verhandlungen über „innerstaatliche Regulierung“**

Aus Sicht des Umweltschutzes sind keine strengeren GATS-Disziplinen (Auflagen) in Bezug auf die „innerstaatliche Regulierung“ (domestic regulation) notwendig, denn faktisch drohen schon die gegenwärtigen Disziplinen den Regulierungsspielraum der Umweltpolitik zu beschneiden. Folglich ist es von entscheidender Bedeutung,

- a. die Einführung stringenterer Disziplinen bezüglich der innerstaatlichen Regulierung zu unterlassen, da sie negative Folgen für Umweltpolitik und Demokratie haben können;
- b. die Vorschläge zu einer „Notwendigkeitsprüfung“ (necessity test) zurückzuweisen;
- c. die Einführung neuer internationaler Disziplinen zur Transparenz (ein Vorschlag der USA) zu unterlassen;
- d. sicherzustellen, dass neue Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung, wenn sie nicht vermieden werden können, den Umweltschutz, die Menschenrechte

und die Entwicklungspolitik ausdrücklich als legitime Ziele innerstaatlicher Politik anerkennen;

- e. sicherzustellen, dass alle neuen Regelungen zur innerstaatlichen Regulierung nicht die Form von allgemeinen Disziplinen annehmen, sondern vielmehr sektoral vorgehen und in jedem Fall nur als spezifische Verpflichtungen gelten, die von der Verpflichtungsliste des Mitglieds abhängig sind.

- **Aufnahme einer weit gefassten Ausnahmeregelung für den Umweltschutz in Artikel XIV des GATS**

In seiner jetzigen Fassung konstituiert Artikel XIV des GATS eine noch schwächere allgemeine Ausnahmeklausel als Artikel XX des GATT. Folglich sollten neue GATS-Verhandlungen darauf gerichtet sein, Artikel XIV des GATS neu zu formulieren, sodass Maßnahmen zum Schutz der Umwelt effektiv abgesichert sind. Dasselbe soll für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Zielen multilateraler Umweltschutzabkommen (wie zum Beispiel das Kioto-Protokoll) gelten.

- **Genehmigung von Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel aus Gründen des Umweltschutzes**

Es ist von entscheidender Bedeutung, Mitgliedern zu gestatten, umweltpolitische innerstaatliche Maßnahmen von der Meistbegünstigungsklausel zu befreien (Artikel II GATS). So darf zum Beispiel die Meistbegünstigungsklausel die Implementierung von multilateralen Umweltschutzabkommen (wie etwa die flexiblen Mechanismen des Kioto-Protokolls) nicht einschränken. Die laufenden GATS-Verhandlungen sollten also nicht auf eine generelle Abschaffung aller Ausnahmen von Artikel II gerichtet sein. Stattdessen sollten Mitglieder ausdrücklich eine Befreiung von der Meistbegünstigungsklausel aus Umweltschutzgründen fordern und vorschlagen, dass sie neue Befreiungen von der Meistbegünstigung aus diesem Grunde in ihre Verpflichtungslisten aufnehmen dürfen. Sollte eine Neuverhandlung des Anhangs von Artikel II nicht möglich sein, sollten Befreiungen von Artikel II auf der Basis eines allgemeinen und zeitlich unbegrenzten „Waivers“ garantiert werden.

- **Aufnahme horizontaler Begrenzungen für spezifische Verpflichtungen und Streichung der „de facto“-Diskriminierung in Artikel XVII des GATS**

Quantitative und qualitative Einschränkungen, die aus umweltpolitischer Perspektive notwendig sind, sollten nicht nur anerkannt und für Sektoren und Teilsektoren in die Verpflichtungslisten aufgenommen werden, vielmehr sollten die Mitglieder auch erwägen, sektor-übergreifende Begrenzungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlungsklausel („horizontal commitment“) zum Schutz von umweltbezogenen Maßnahmen einzuführen. Die horizontalen Begrenzungen für „öffentliche Güter“ in der Verpflichtungsliste Europas könnte dabei als Vorbild dienen.

Nur eine solche horizontale (sektor-übergreifende) Begrenzung würde die Mitglieder in die Lage versetzen, umweltpolitisch notwendige Maßnahmen in Form von quantitativen Restriktionen oder speziellen Disziplinen für ausländische Investoren auch dann durchzusetzen, wenn die entsprechenden Sektoren ansonsten spezifischen Verpflichtungen unterworfen sind.

Schließlich ist es von entscheidender Bedeutung, Maßnahmen der Umweltpolitik besondere Beachtung zu schenken, welche zwar nicht formal diskriminierend sind, aber als „*de facto*“ diskriminierend angesehen werden können. Diese Maßnahmen sollten generell nicht unter den Artikel XVII des GATS fallen. Wenn Mitglieder in dieser Frage keinen Konsens erzielen können, sollten alle Maßnahmen, die eine „*de facto*“-Diskriminierung konstituieren könnten, durch horizontale (sektorübergreifende) Begrenzungen in den individuellen Verpflichtungslisten geschützt werden.

- **Gewährleistung einer generellen Ausnahme „öffentlicher Dienste“**

Gewisse Dienstleistungen wie Energie, Wasser, Transport, Kommunikation, Gesundheit und schulische Grundversorgung sind besonders wichtig zur Erreichung umwelt- oder sozialpolitischer Ziele und werden häufig im öffentlichen Dienst erbracht. Um die größtmögliche Autonomie bei der Regulierung und Bereitstellung dieser Dienste zu gewährleisten, sollten öffentliche Dienstleistungen generell vom GATS ausgenommen werden. Da die derzeitige Ausnahmeregelung, die sich auf „*services supplied in the exercise of governmental authority*“ (Artikel I.3 des GATS) bezieht, unklar ist und zu sehr auf die nicht-kommerzielle und nicht-wettbewerbsmäßige Erbringung dieser Dienstleistungen abstellt, sollten die Mitglieder diese Klausel ausweiten. Dies kann entweder durch eine Änderung des GATS, eine Verständigung über ihre Interpretation, die Festlegung einer autorisierten, verbindlichen Auslegung oder zumindest durch eine politische Erklärung erreicht werden.

- **Gewährleistung von umweltschutz-orientierten staatlichen Beschaffungen**

Aus umweltpolitischer Perspektive sind strengere Disziplinen zum öffentlichen Beschaffungswesen im Kontext des GATS nicht erforderlich. Die laufenden Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen sollten daher sehr vorsichtig geführt werden und darauf zielen, einer öffentlichen Beschaffungspolitik, die umweltpolitische Ziele fördert, den größtmöglichen Spielraum zu bewahren. Marktzugangsverhandlungen für die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen sollten abgelehnt werden.

- **Genehmigung des weiteren Einsatzes umweltpolitischer Subventionen**

Aus umweltpolitischer Sicht stellen Subventionen ein allgemein akzeptiertes politisches Instrument dar. Es ist daher nicht notwendig, Disziplinen zu Subventionen im Rahmen des GATS auszuweiten. Sollte es dennoch ein Subventionsregime geben, so sollte dieses so gestaltet sein, dass Einschränkungen bei der Gewährung von Subventionen aus Gründen des Umweltschutzes vermieden werden.

1. Einleitung¹

Dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und den laufenden GATS-Verhandlungen in der Welthandelsorganisation sollte aus umweltpolitischer Sicht erheblich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. In der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem GATS und in den GATS-Verhandlungen der WTO sind umweltpolitische Aspekte lange Zeit kaum berücksichtigt worden.² Auch in der Debatte über „Handel und Umwelt“ kommt das GATS fast gar nicht vor.³ Erst in jüngerer Zeit haben Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organization – NGO) und einige Wissenschaftler aus dem Umweltbereich Bedenken zum WTO-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen geäußert, das Merkmale eines Handels- und eines Investitionsabkommens in sich vereint.

Es wird befürchtet, dass das GATS und eine weitere Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen weitreichende Folgen haben können. Ohne angemessene Beratung können diesbezügliche Verhandlungen praktische und ordnungspolitische Auswirkungen haben, die zu Lasten einer nachhaltigen Entwicklung gehen. Was die praktischen Folgen betrifft, beeinflusst die Liberalisierung die Art und das Niveau der Bereitstellung von Dienstleistungen. Sie kann zur vermehrten Erbringung umweltschädlicher Dienstleistungen führen, zum Beispiel im Zusammenhang mit Bergbau und Ölbohrungen. Was die ordnungspolitischen Folgen anbelangt, so können internationale Regelungen für den Dienstleistungsverkehr die nationale Souveränität beschneiden und die Handlungsspielräume von Regierungen bei der Regulierung und der Formulierung nationaler umwelt-, sozial- und entwicklungspolitischer Ziele einschränken.⁴ In der vorliegenden Untersuchung wird die vorhandene Literatur ausgewertet, ~~weiterhin werden~~ die wesentlichen GATS-Bestimmungen und neue

¹ Die in diesem Papier wiedergegeben Ansichten der Autoren decken sich nicht notwendigerweise mit denen ihrer Organisationen. Die Autoren möchten Mireille Cossy, Emily Fortney, Ingrid Hanhoff, Dale Honeck, Ulf Jaeckel, Dan Magraw, Mahesh Sugathan, Magali Stitelmann und Caroline Wiman für Anregungen und Kommentare zu früheren Fassungen dieser Untersuchung danken. Für Fehler sind jedoch allein die Verfasser verantwortlich.

² Auch die am 28. März 2001 vereinbarten Leitlinien der WTO für die weiteren GATS-Verhandlungen enthalten keinerlei Hinweis auf umweltpolitische Implikationen (vgl. WTO, 2001, Guidelines for Negotiations). Interessant ist dabei, dass in der Erklärung der Ministerkonferenz in Doha zwar in Paragraph 15, „Dienstleistungen“, jeder Hinweis auf Umweltaspekte fehlt, in Paragraph 31, „Handel und Umwelt“, jedoch Verhandlungen über „the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services“ vorgesehen sind (vgl. WTO, 2001, Doha Ministerial Declaration).

³ Bereits 1993 wurde in der „Ministererklärung zum Handel mit Dienstleistungen und zur Umwelt“ eingeräumt, dass „measures necessary to protect the environment may conflict with the provisions of the Agreement“. Die Erklärung beauftragte ebenso das CTE, das GATS im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung zu prüfen. Bis jetzt hat das CTE dabei keine nennenswerten Fortschritte gemacht. Das Komitee konzentriert sich in seiner Arbeit (Agenda Punkt 9) hauptsächlich auf mögliche materielle Vorteile einer Liberalisierung von Umweltdienstleistungen, während mögliche Probleme vernachlässigt werden (vgl. WTO, 1993).

⁴ Vgl. dazu: Friends of the Earth, 2001; Friends of the Earth US, 2000.

GATS-Bestimmungen und neue Verhandlungsvorschläge aus Perspektive der Umweltpolitik geprüft.⁵ Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Auswirkungen auf die innerstaatliche Regulierung, wobei es das Ziel ist,

- gegenwärtig erkennbare umweltpolitische Implikationen und Probleme von GATS aufzuzeigen sowie
- erste umweltpolitische Empfehlungen zu erarbeiten.

Die vorliegende Untersuchung will einen Überblick über die rechtlichen und politischen Fragen im Zusammenhang mit GATS geben, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Weitere Untersuchungen sind unter anderen auf folgenden Gebieten nötig: die praktischen Auswirkungen einer Zunahme des Dienstleistungshandels, die Bedeutung des GATS für Investitionen und die Überschneidungen zwischen Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) und dem GATS.

2. Dienstleistungen, Umweltschutz und das GATS

Dieses Kapitel stellt a) die Rolle der Dienstleistungsindustrie in der modernen Weltwirtschaft kurz dar, weist b) auf die Bedeutung der engen Verflechtungen zwischen Dienstleistungen und Umweltschutz hin, und gibt c) einen Überblick über das GATS (dies insbesondere für die Leser, die mit den Schlüsselbegriffen des Übereinkommens noch nicht vertraut sind) und liefert schließlich d) eine Definition des inhaltlichen Rahmens dieser Studie, die bei den ökologischen Folgen von GATS zwischen potenziellen *praktischen* und *ordnungspolitischen* (*regulatory*) Auswirkungen unterscheidet. Die letzteren stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie.

2.1 Dienstleistungen in der gegenwärtigen Weltwirtschaft

Die bedeutendste weltwirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist nach Dicken das schnelle Wachstum der Dienstleistungsindustrien.⁶ Sieht man von den ärmsten Ländern einmal ab, so tragen Dienstleistungen den größten Anteil zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und stellen eine bedeutende Quelle für Beschäf-

⁵ Eine solche kursorische Bestandsaufnahme kann nicht zum Ziel haben, eine umfassende Analyse aller möglichen Probleme und Fragen im Zusammenhang von GATS und der Umwelt vorzunehmen. Sie soll vielmehr einige erste Ideen zu einer Reihe ausgewählter Themen bieten. Einige zentrale Bestimmungen, wie zum Beispiel Artikel II zur Meistbegünstigung (MFN) werden in diesem Papier nicht behandelt. Auch beschäftigt es sich nicht mit dem Fragenkomplex der Beziehungen zwischen der WTO – und hier insbesondere dem GATS-Übereinkommen – und multilateralen Umweltabkommen (MEAs). Einen Einstieg in eine umfassende GATS-MEA-Analyse liefern Stilwell/Tarasofsky, 2001, vgl. auch die Arbeit des CTE, Agenda Punkt 9, gemäß der Ministerial Decision on Trade in Services and the Environment. Eine Analyse der Probleme, die sich aus dem Verhältnis des GATS-Abkommen zu Klimaschutzbestimmungen ergeben, liefert Wiser, 2002.

⁶ Dicken, 1998, S. 387.

tigung dar. Der Dienstleistungssektor ist äußerst diversifiziert und entzieht sich einer allgemeinen Definition. Innerhalb der WTO und in den Verhandlungen wird mit sektoralen Klassifizierungen gearbeitet, welche die Art der jeweiligen Dienstleistungen beschreiben. (vgl. Box 1 und Kapitel 4)

Box 1: Klassifizierung von Dienstleistungen nach 12 Sektoren

Das GATS orientiert sich an einem Klassifizierungssystem, das auf der Central Product Classification (CPC) der Vereinten Nationen basiert. Danach werden 11 Hauptkategorien von Dienstleistungen, plus einer für sonstige, unterschieden. Diese Sektoren sind in etwa 160 Teilsektoren oder separate Dienstleistungszweige aufgeschlüsselt. Die zwölf Sektoren sind:

- Dienstleistungen für Unternehmen (einschließlich Dienstleistungen freier und akademischer Berufe und EDV-Dienstleistungen)
- Kommunikationsdienstleistungen
- Bau- und Montagedienstleistungen
- Vertriebsdienstleistungen
- Bildungsdienstleistungen
- Umweltdienstleistungen
- Finanzdienstleistungen (Banken und Versicherung)
- Medizinische und soziale Dienstleistungen
- Tourismus und Reisedienstleistungen
- Freizeit-, Kultur- und Sportdienstleistungen
- Transportdienstleistungen
- Sonstige Dienstleistungen

(Quelle: WTO 1999)

Dabei ist zu beachten, dass sektorale Klassifikationen die Interdependenzen – die ökologischen eingeschlossen –, die in der realen Geschäftswelt zu Tage treten, nicht erfassen können. Dienstleistungen sind Schlüsselfaktoren in den transnationalen *Produktionsketten*, die unsere Weltwirtschaft prägen. So verknüpfen Dienstleistungen die verschiedenen Stadien eines Produktionsprozesses miteinander und stellen auch Verbindungen zwischen sich überschneidenden Produktionsketten her. Weiterhin sind Produktion und Vertrieb durch Dienstleistungen verbunden. Es ist unbestritten: „[s]ervices have come to play a critical role in production chains because they not only provide geographical and transactional connections, but they integrate and coordinate the atomised and globalised production process.“⁷ Oder, wie Dicken bemerkt: „In many respects it is service activities that make the world go round, which lubricate the wheels of production, distribution and exchange.“⁸

⁷ Rabach/Kim, 1994, S. 123, zitiert nach Dicken, 1998, S. 390.

⁸ Dicken, 1998, S. 391.

2.2 Verflechtungen zwischen Dienstleistungen und Umweltschutz

Dienstleistungen sind ihrem Wesen nach mit dem materiellen Produktionsprozess verflochten. Diese Erkenntnis mag helfen, den Irrtum zu vermeiden, dass Dienstleistungsökonomien ökologisch ‚sauber‘ seien oder weniger Ressourcen verbrauchten. In einem 1998 erschienenen Forschungsbericht mit dem Titel „The Weight of Nations“⁹ analysiert das World Resources Institute (WRI) die stofflichen Güterströme in modernen Industriegesellschaften (es wurden Österreich, Deutschland, Japan, die Niederlande und die Vereinigten Staaten untersucht).¹⁰ In dem Bericht wird herausgearbeitet: „even as decoupling between economic growth and resource throughput occurred on a per capita and per unit GDP basis, it is important to understand that overall use and waste flows into the environment continue to grow“. Wenn auch das Wirtschaftswachstum und der Ressourcendurchsatz einer Volkswirtschaft nicht länger direkt verknüpft sein müssen, so bedeutet das keineswegs, dass Wirtschaftswachstum heute ohne die schädlichen Begleitumstände des Ressourcendurchsatzes stattfindet. Vielmehr nehmen die Schäden, insbesondere die Abgabe von Abfallstoffen in die Umwelt, weiterhin zu. Dazu heißt es in der WRI-Studie: „[b]etween 1975 and 1996, total quantities of conventional wastes, emissions, and discharges in the five study countries increased by between 16 percent and 29 percent.“. Bei der Untersuchung des Dienstleistungssektors im Besonderen kommt der Bericht zu dem Schluss: „[d]espite the rapid rise of e-commerce and the shift over several decades from heavy industries toward knowledge-based and service industries, we found no evidence of an absolute reduction in resource throughput in any of the countries studied“.

Auch wenn wirtschaftliches Wachstum und internationaler Handel heute zu einem nicht geringen Teil eher im Dienstleistungssektor als in der Warenproduktion oder dem Agrarsektor stattfinden, ist kein absoluter Rückgang des Ressourcendurchsatzes zu verzeichnen. Folglich dürfen politische Entscheidungsträger die ökologischen Auswirkungen von Wirtschaftswachstum und internationalem Handel nicht vernachlässigen. Vielmehr machen die oben beschriebenen Entwicklungen es immer wichtiger, sich auf mögliche Umweltbelastungen durch den Handel mit Dienstleistungen zu konzentrieren.

In einer von UNEP erstellten Übersicht¹¹ ist die Bandbreite konkreter ökologischer Belastungen, die von den unterschiedlichen Dienstleistungssektoren ausgehen, aufgelistet (vgl. nachfolgende Tabelle).

⁹ WRI, 2000.

¹⁰ WRI, 2000, S. VII.

¹¹ Diese Übersicht ist nicht umfassend. In der Tat wird das Wissen über Umweltschäden durch Dienstleistungen laufend vertieft und umfasst nunmehr auch Zusammenhänge wie etwa zwischen dem Seetransport und Biodiversität bzw. eindringender Arten: Ballastwasser, das für die Sicherheit von Schiffen unverzichtbar ist, enthält tausende Arten von Meerespflanzen und -tieren, die – in eine neue Umgebung einge-

Tabelle: Umweltbelastungen durch die Dienstleistungsindustrie

Dienstleistungssektor	Mögliche Belastungen
Einzelhandel und Vertrieb: Lebensmittel, Konsumgüter	• Emissionen durch Transporte • Lasten durch Entsorgung der eingekauften Güter • Potenzieller Einfluss auf das Konsumverhalten – Belastungen durch ungehemmtes Konsumverhalten, Entlastungen durch den Anstieg und die Befriedigung der Nachfrage nach nachhaltig produzierten Waren
Fahrzeugwartung und -reparaturen	• Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter • Abgase durch Tanken und Lackierung • Kontaminierung durch Lecks in Treibstofftanks
Hotels, Restaurants und Lieferservice	• Essens- und Verpackungsabfall • Energie- und Wasserverbrauch
Unternehmensberatung	• Indirekte Auswirkungen durch Einfluss auf das Verhalten der Klienten
Toiletten- und Gebäudewartung	• Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter • Positive Wirkung durch Recycling-Programme
Chemische Reinigung	• Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter • Abgase durch eingesetzte Chemikalien • Kontaminierung durch eingesetzte Chemikalien
Film-Entwicklung, Fotodruck	• Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter • Entsorgung von Filmen und Einmal-Kameras
Ingenieurbüros/technische Beratung	• Wahl einzusetzender Techniken, Auswirkungen durch Fertigung und Betrieb
Tourismus	• Direkte Auswirkungen durch Bau und Betrieb von Anlagen • Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter bei Wartung und Reinigung • Einsatz von Wasser, Energie und sonstigen Ressourcen • Indirekte Wirkungen durch Einfluss auf Kundenverhalten
Transportwesen	• Belastungen durch Infrastrukturmaßnahmen – Straßen, Kundenzentren • Einsatz von Treibstoff und gefährlichen Gütern für Fahrzeugbetrieb und -wartung • Abgase der Fahrzeuge • Lärm und Verunstaltung der Landschaft
Umweltdienstleistungen (Abfall- und Wasserbewirtschaftung, Recycling)	• Verschmutzung von Erde, Wasser und Luft durch Müllkippen • Energieeinsatz für Müll- und Wasserbehandlung • Positive Wirkungen durch vermehrtes Recycling und Verbesserung der Abfallbewirtschaftung
Finanzdienstleistungen	• Indirekte Auswirkungen durch Einfluss auf das Kundenverhalten
Sonstige – Unterhaltung, Werbung, Wirtschaftsprüfung, Computerdienste, Kommunikation, Energieversorgung	• Einsatz und Entsorgung gefährlicher Güter • Energie- und Ressourcenverbrauch • Indirekte Wirkungen durch Einfluss auf Kundenverhalten • Abfallentsorgung

Quelle: UNEP Industry and Environment, Juli-Sept. 1998, S. 7 (eigene Übersetzung)

bracht – sich dort verbreiten und eine Gefahr für die einheimische Umwelt darstellen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Befassung mit See-Dienstleistungen im GATS noch begrenzt ist.

2.3 Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im GATS

Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Generell Agreement on Trade in Services – GATS), trat 1995 als Ergebnis von multilateralen Handelsverhandlungen, der so genannten Uruguay Runde, in Kraft. GATS setzt die Rahmenbedingungen für eine fortschreitende Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Die allgemeinen Grundsätze und Bestimmungen sind in vielen Punkten denen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Generell Agreement on Trade and Tariffs – GATT) ähnlich, dem wichtigsten Vertragswerk zur Regelung des internationalen Warenverkehrs.

Anders als beim GATT lässt das GATS den Ländern jedoch einen gewissen Spielraum zu entscheiden:

1. welche Sektoren der Dienstleistungswirtschaft sie für ausländische Anbieter und den Wettbewerb öffnen wollen und
2. welche Optionen sich Regierungen möglicherweise vorbehalten wollen, um die in den ‚geöffneten‘ Branchen bestehenden nationalen Regulierungen beizubehalten oder solche später einzuführen.

Diese Flexibilität wird durch den ‚bottom-up‘-Ansatz (‚von unten nach oben‘) erreicht (vgl. Box 2).

Box 2: ‚Bottom-up‘ und hybrider (gemischter) Ansatz im GATS

Anders als in den meisten anderen WTO-Abkommen müssen die Unterzeichner nicht von Anfang an *alle* Verpflichtungen erfüllen. Vielmehr gelten manche Vertragsverpflichtungen für ein Mitglied erst dann verbindlich, wenn es sie für einen bestimmten Teilsektor des Dienstleistungsgewerbes und eine bestimmte Erbringungsform ausdrücklich verbindlich eingeführt hat. Die Mitglieder tragen diese ausdrücklichen Verpflichtungen in eine Liste ein (individuelle Länderlisten), die integraler Bestandteil des Übereinkommens ist.

Dieser ‚bottom-up‘-Ansatz wird im GATS bei der Marktzugangsklausel (Artikel XVI) und der Inländerbehandlung (Artikel XVII) angewandt, die als „spezifische“ Verpflichtungen des GATS bezeichnet werden. Daneben gibt es zwei wesentliche GATS-Verpflichtungen, die für alle Länder von Anfang an bindend sind und „Allgemeine Pflichten“ genannt werden. Zu diesen gehören die Meistbegünstigungs- (Artikel II) und die Transparenzklausel (Artikel III). Im Handelsjargon wird dieses *gemischte* System von „allgemeinen“ und „spezifischen“ Verpflichtungen als „hybrider Ansatz“ bezeichnet.

Das GATS basiert auf einer umfassenden Definition von Dienstleistungen nach ihren vier verschiedenen Erbringungsformen: grenzüberschreitend, Konsum im Ausland, geschäftliche Niederlassung im Verbraucherland und Aufenthalt natürlicher Personen (vgl. Box 3). Diese Definition ist von zentraler Bedeutung, da – wie vor allem bei „Modus 3“ der Fall – die Einbeziehung ausländischer Direktinvesti-

tionen über das traditionelle GATT-Konzept des grenzüberschreitenden Handels hinaus geht.

Box 3: Arten der Dienstleistungserbringung

In Artikel I gibt das GATS eine umfassende Definition des Handels mit Dienstleistungen in Form von vier verschiedenen Erbringungstypen:

- Modus 1: grenzüberschreitender Handel: Nur die Dienstleistung selbst überschreitet Grenzen (Beispiel: internationale Telefonate)
- Modus 2: Konsum im Ausland: Die Dienstleistung wird auf dem Gebiet eines WTO-Mitgliedslandes für den Konsumenten aus einem anderen Mitgliedsland erbracht. (Beispiele: Tourismus, Schiffsreparatur)
- Modus 3: Geschäftsniederlassung: Die Dienstleistung wird durch die Niederlassung eines ausländischen Anbieters auf dem Gebiet eines anderen Landes erbracht (z.B. durch Zweigniederlassungen, Bankvertretungen oder Versicherungsagenturen)
- Modus 4: Aufenthalt natürlicher Personen: Einreise von Ausländern in ein Land, um dort Dienste zu erbringen (z. B. Hoteldirektoren, Ärzte).

Nach Einschätzung der WTO¹² ist „Modus 3“ die möglicherweise wichtigste Erbringungsform von Dienstleistungen – zumindest im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen. Viele Dienstleistungen sind nur zu erbringen, wenn Anbieter und Verbraucher sich geografisch am gleichen Ort befinden. Das wird meist durch ausländische Direktinvestitionen erreicht. Für die aufnehmenden Länder wie für die GATS-Verhandlungen sind Niederlassungsbestimmungen jedoch ein schwieriges Thema. Die internationalen Disziplinen für ausländische Direktinvestitionen werfen Fragen von grundsätzlich anderer Art auf, als sie bei Regelungen auftreten, die sich mit Zöllen oder anderen Grenzbestimmungen befassen und hauptsächlich den Warenhandel betreffen. Von Beginn an enthielt das GATS Komponenten eines internationalen Investitionsabkommens. Es widmet sich internen politischen Themen wie dem Niederlassungsrecht oder ausländischen Kapitalbeteiligungen, und damit Fragen, die untrennbar mit der Präsenz ausländischer Kapitalinteressen verbunden sind.¹³

¹² WTO, 1999, Introduction to the GATS.

¹³ In Sauvé/Wilkie, 1999, stellen die Verfasser fest: „(s)imply put, the global investment liberalization game is very much services-centric, there simply being relatively few significant barriers to entry via FDI in manufacturing or in primary industries.“ (S. 15) und „More likely than not, investment rules in the WTO are set to evolve in a slow, incremental manner, with most attention devoted to the twin objectives of enhancing the scope of existing investment-related disciplines whilst seeking to achieve a progressively higher degree of investment regime protection and liberalization under such disciplines. Of all existing WTO agreements pertaining to investment, the General Agreement on Trade in Services (GATS) offers by far the greatest potential for meeting both objectives.“ (S. 2).

Aus umweltpolitischer Sicht werfen diese Themen eine ganze Reihe von Fragen und Bedenken auf. Einige Wissenschaftler und Umwelt-NGOs sind dabei, detaillierte Vorschläge für einen neuen Ansatz bei den internationalen Investitionsbestimmungen auszuarbeiten. So argumentiert zum Beispiel Konrad von Moltke in seiner Studie „An International Investment Regime? – Issues for Sustainability“ (Eine internationale Investitionsordnung? – Aspekte der Nachhaltigkeit), dass Investitionen sich über einen langen Zeitraum erstrecken und das Verhältnis zwischen Investoren und Aufnahmeländern einen völlig anderen Charakter hat als das zwischen Warenexporteuren und Importländern. Aus diesem Grund stellt er die Eignung des WTO/GATS-Systems als Forum für die Regelung von Investitionen in Frage. Insbesondere argumentiert er, dass die bestehenden internationalen Handelsgesetze und wirtschaftspolitischen Grundsätze wie die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung für eine internationale Investitionsordnung ungeeignet seien. Eine zukünftige internationale Investitionsordnung sollte nicht auf diesen Außenhandelsprinzipien fußen. Und wenn, dann müssten diese Grundsätze so geändert werden, dass sie der Dynamik der mit internationalen Investitionsbewegungen einhergehenden Probleme gerecht werden. Es sei auch dringend erforderlich, das institutionelle System so zu gestalten, dass eine flexible aber doch effektive Implementierung sichergestellt ist. Von Moltke folgert abschließend: „[t]his strongly suggests that an international investment regime needs to be constructed outside existing international organizations, possibly beginning with a framework convention followed by a series of protocols addressing specific issues.“¹⁴

Angesichts der grundlegenden Bedeutung, die der internationalen Investitionstätigkeit im Kontext des GATS bis heute zukommt und vor dem Hintergrund ihrer zunehmenden Bedeutung, die in der Erklärung von Doha durch den Verweis auf die Beziehungen zwischen internationalem Handel und Investitionstätigkeit unterstrichen worden ist, bedarf diese Thematik einer umfassenden und detaillierten Analyse. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist eine solche Analyse nicht zu leisten, sie sollte späteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.¹⁵

Auch was die Untersuchung von typischen Aspekten der drei anderen Erbringungsformen von Dienstleistungen angeht – grenzüberschreitend, Konsum im Ausland und Zuzug des individuellen Dienstleistungsanbieters – geht diese Studie nicht ins Detail. Sie zielt vielmehr darauf ab, systemische Probleme herauszuarbeiten, die allen vier Erbringungstypen zu Grunde liegen.¹⁶

¹⁴ Von Moltke, 2000, S. VI.

¹⁵ Vgl. WWF International, 2001, S. 57.

¹⁶ Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit muss der Bewegung natürlicher Personen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Liberalisierung von Modus 4 entwicklungspolitisch von Nutzen sein wird, da im Export von Dienstleistungen durch natürliche Personen das Hauptpo-

2.4 Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und die Umwelt

In den 1994 erschienenen methodische Grundlagen der OECD werden die folgenden Kategorien für eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Handelsliberalisierung aufgeführt: a) Skaleneffekte b) Struktureffekte, c) Produkteffekte und d) Technologieeffekte.¹⁷ Da die Erforschung der Folgen der Handelsliberalisierung erst am Anfang steht, gibt es diesbezüglich noch sehr wenig Erkenntnisse.

In der vorliegenden Arbeit wird zwischen zwei Arten von Folgen unterschieden, die der zunehmende internationale Dienstleistungsverkehr im Rahmen von GATS mit sich bringen kann:

Zum einen kann die Liberalisierung „praktische Auswirkungen“ haben. Diese können als direkte oder indirekte Effekte im wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Bereich zu Tage treten. Direkte negative Effekte können sich in einer Zunahme der internationalen Nachfrage nach bestimmten umweltschädlichen Dienstleistungen zeigen, wie zum Beispiel nach Transport, Energie oder nach bestimmten touristischen Dienstleistungen. Die Ausweitung des internationalen Dienstleistungsverkehrs als erklärtes Ziel des GATS kann ohne eine angemessene Regulierung zu solchen unmittelbaren Umweltbelastungen führen. Andererseits kann eine Zunahme des internationalen Dienstleistungsverkehrs auch positive praktische Effekte hervorrufen, wie zum Beispiel die bessere Verfügbarkeit umweltschonender, nachhaltiger Verfahren für die Erstellung (und den Konsum) von Dienstleistungen – einschließlich spezieller Managementpraktiken. Wenn die Liberalisierung von Umweltdienstleistungen vernünftig durchgeführt wird, kann sie solche Vorteile mit sich bringen.

Zweitens kann eine Liberalisierung „ordnungspolitische Folgen“ haben. Der Handlungsspielraum nationaler Politik bei der Verfolgung (oder Beibehaltung) bestimmter politischer Ziele kann dadurch eingeschränkt werden. Diese Beschränkung innerstaatlicher Regulierungskompetenz kann eintreten, weil die GATS-Disziplinen vorsehen, die Regulierungstätigkeit nationaler, (bundes-)staatlicher und lokaler Regierungen dann zu beschneiden, wenn diese den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigt (vgl. Box 4 Pflichten aus dem GATS).

Diese potenziellen Einschränkungen sind auf zwei Entwicklungen zurückzuführen, die das multilaterale Handelssystem in den letzten Dekaden geprägt haben: Zum einen behandeln die neueren Handelsabkommen, wie etwa das TRIPS-Abkommen (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geis-

tenzial der Entwicklungsländer gesehen wird. Industrieländer könnten daher den Wunsch haben, mögliche Reaktionen zu formulieren.

¹⁷ OECD, 2000, Towards a Methodology, § 21 ff.

tigen Eigentums)¹⁸ und das SPS-Abkommen (Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen)¹⁹, anders als frühere Handelsabkommen wie etwa das GATT, Fragen innerstaatlicher Regulierung, die weit über das hinausgehen, was normalerweise mit Außenhandel verbunden wird.

Zweitens – und das hat direkt mit dem GATS zu tun – geht es um die spezifische Eigenart von Handelsbarrieren und -hindernissen im Dienstleistungsverkehr. Allgemeines Ziel der Handelsliberalisierung ist die Zunahme des internationalen Warenaustauschs durch den Abbau von Handelshemmnissen. An der Landesgrenze erhobene Importzölle waren die üblicherweise und überwiegend vorgefundene Form von Handelshemmnissen. Der Dienstleistungsverkehr ist – anders als der Warenhandel – nicht mit Grenzzöllen konfrontiert, und deshalb werden nicht-tarifäre Handelshemmnisse als das *Haupthindernis* betrachtet.²⁰ Von daher werden viele nationale Regelungen als Handelsbarrieren angesehen, die es im Verlauf der fortschreitenden Liberalisierung zu beseitigen gilt (vgl. dazu auch Box 6 und 9 zu den Umweltdienstleistungen). Die folgenden Kapitel der Studie konzentrieren sich auf die Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs auf das Regulierungsinstrumentarium der Mitgliedstaaten.

Box 4: Grundprinzipien und wesentliche Pflichten

Ähnlich wie in anderen WTO-Abkommen sind auch im GATS bestimmte Grundprinzipien wie Transparenz, Marktzugang und Nichtdiskriminierung verankert. Die Nichtdiskriminierung, ein Eckpfeiler des multilateralen Handelssystems, erscheint im GATS als Inländerbehandlungs- und Meistbegünstigungsklausel:

- die *Meistbegünstigungsklausel* (Artikel II) verpflichtet ein Mitglied darauf, die Privilegien, die es einer Dienstleistung oder einem Dienstleistungsanbieter eines bestimmten WTO-Mitglieds gewährt, auch allen anderen WTO-Handelspartnern für „gleiche“ Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer bedingungslos und unverzüglich einzuräumen;
- die *Inländerbehandlungsklausel* (Artikel XVII) verpflichtet Mitglieder, eine Dienstleistung oder einen Dienstleistungsanbieter eines WTO-Handelspartners nicht gegenüber einer „gleichen“ im Inland oder durch einen inländischen Anbieter produzierten Dienstleistung zu benachteiligen;
- die *Marktzugangsklausel* (Artikel XVI) verpflichtet die Vertragsstaaten zum Verzicht auf Mengen- und andere Einschränkungen, die den Zugang von Dienstleistungen und Dienstleistern zu ihren Märkten begrenzen;
- die *Transparenzklausele* (Artikel III) verpflichtet die Vertragsstaaten, Maßnahmen, welche die Anwendung des Dienstleistungsabkommens beeinträchtigen, unverzüglich offen zu legen und den Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS) über entsprechende Änderungen in der nationalen Gesetzgebung zu informieren.

¹⁸ TRIPS Agreement.

¹⁹ SPS Agreement.

3. Nachhaltigkeitsprüfung der internationalen Politik zur Regelung des Dienstleistungsverkehrs

3.1 Notwendigkeit und Verpflichtung zu einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene

Trotz der Verbindungen, die zwischen Dienstleistungsverkehr und Umweltschutz auf praktischer wie auf Regulierungsebene bestehen, haben sich weder die WTO noch die meisten Mitgliedstaaten bisher ernsthaft mit Fragen einer Umweltverträglichkeitsprüfung und/oder Nachhaltigkeitsprüfung des GATS befasst.²¹ Wenn auch die GATS-Verhandlungsleitlinien²² „[mandate t]he Council for Trade in Services [...] to carry out an assessment of trade in services in overall terms and on a sectoral basis“, so bleibt abzuwarten, ob diese Bewertung eine rein *quantitative* wirtschaftliche sein wird oder sie auch *qualitative* Aspekte berücksichtigt. Denn nur das Letztere würde eine Debatte über die Auswirkungen des GATS auf die realen sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Bedingungen in einzelnen WTO-Mitgliedstaaten ermöglichen.

Rechtzeitige und umfassende Folgenabschätzungen, die den Aspekt der Nachhaltigkeit einbeziehen, die in einem offen zugänglichen und schriftlich dokumentierten Verfahren und in enger Zusammenarbeit mit den relevanten staatlichen, nicht-staatlichen und zwischenstaatlichen Organisationen durchgeführt werden, sind von entscheidender Bedeutung. Scheitern solche Bewertungsverfahren, so wird es den Mitgliedstaaten nicht möglich sein, das zu erreichen, was die Europäische Gemeinschaft zu einem Hauptziel der GATS 2000-Verhandlungen erklärt hat, nämlich sicherzustellen, dass „[t]rade, environment and social policies play a mutually supportive role in favour of sustainable development“.²³

²⁰ Die so genannte „neue Generation“ von Handelsabkommen, wie etwa das oben erwähnte SPS-Abkommen konzentriert sich auf solche nicht-tarifären Handelshemmnisse.

²¹ In der Sitzung des Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE) vom Oktober 2001 erklärte die Schweiz, dass es inzwischen eine Menge Literatur zu den Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs auf die Umwelt gäbe, und forderte das WTO-Sekretariat auf, die Ergebnisse dieser Untersuchungen in einem Dokument zusammenzufassen (vgl. WTO, 2001, CTE Report of the October 2001 Meeting, § 4 ff.).

²² Der GATS Artikel XIX.3 beauftragt den CTS zur Untersuchung von „trade in services in overall terms and on a sectoral basis with reference to the objectives of this Agreement [...]“. WTO-Mitglieder haben eine solche Bewertung vorgenommen, aber wegen fehlenden statistischen Materials und Informationen hat diese keine zufriedenstellenden Ergebnisse erbracht. Entwicklungsländer legen großen Wert auf die Durchführung einer Folgenabschätzung und ihnen ist besonders wichtig zu prüfen, ob das GATS das Ziel einer zunehmenden Beteiligung der Entwicklungsländer am Handel mit Dienstleistungen erreicht hat. Es ist zu hoffen, dass die schönen Worte in den GATS-Verhandlungsleitlinien die WTO-Mitglieder dazu bewegen werden, das Problem der Folgenabschätzung konstruktiv voranzutreiben.

²³ WTO, 2000, EC- GATS 2000 Cover Note, § 6.

Box 5: Anforderungen an Bewertungsverfahren

Prozesse der Folgenabschätzung im Allgemeinen und die des Dienstleistungsverkehrs im Besonderen sollten folgenden Anforderungen genügen:

- *Sie sollten rechtzeitig eingeleitet werden:* Bewertungen sollten so früh wie möglich in Angriff genommen werden, wenn möglich schon vor Beginn des eigentlichen Verhandlungsprozesses. Die Bewertungen könnten so rechtzeitig einen Input liefern, bevor wichtige Entscheidungen zu treffen sind – zum Beispiel, ob man über ein Handelsabkommen verhandeln soll oder nicht und wie die Verhandlungsposition eines bestimmten Landes aussehen sollte.
- *Es sollte umfassend und auf Nachhaltigkeit geprüft werden:* Eine Folgenabschätzung sollte über die rein ökonomischen Aspekte der Handelsliberalisierung hinausgehen; sie sollte eine Prüfung der positiven wie der negativen Folgen einer Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs umfassen sowie alle für die Verfolgung zentraler ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Ziele relevanten Fragen einschließen. Sie sollte so angelegt sein, dass sie eine echte Verbesserung im Vergleich zu den derzeitigen Praktiken von Handels- und Wirtschaftsministerien und deren Partnern in der Industrie darstellt.
- *Sie sollte schriftlich vorliegen und offen zugänglich sein:* Eine rechtzeitige, allgemein zugängliche Dokumentation der Bewertung und die damit verbundene Möglichkeit einer Kommentierung durch die Öffentlichkeit stellen sicher, dass in den Bewertungsprozess die Meinungen eines breiten Spektrums von Interessengruppen einfließen, die von der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs betroffen sind.
- *Sie müssen in enger Zusammenarbeit mit den relevanten staatlichen und zwischenstaatlichen Institutionen sowie Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden:* Bewertungsverfahren sollten in enger Kooperation mit wichtigen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen auf nationaler wie internationaler Ebene durchgeführt werden. So können Fachwissen und Kenntnisse auch außerhalb der Handels- und Wirtschaftsministerien und -organisationen im Bewertungsprozess genutzt werden.

Quellen: WWF/CIEL Joint Statements on Services Trade Assessment, July 2001, September 2001, December 2001 und May 2002

Einige WTO-Mitglieder (EU, USA) führen auf nationaler Ebene Umweltverträglichkeits- und Nachhaltigkeitsprüfungen durch und andere Länder (Kanada) haben in ihren Mitteilungen an das CTS nachdrücklich auf solche Bewertungen verwiesen. Die USA haben zum Beispiel ein Abstimmungsverfahren zwischen den beteiligten Ministerien (Inter-Agency-Process)²⁴ etabliert und angekündigt, dass in diesem Rahmen eine Umweltverträglichkeitsprüfung der WTO-Verhandlungen über den Dienstleistungsverkehr durchgeführt werde. In einer Präsidialverfügung (Executive Order) wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung angeordnet und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen erlassen.²⁵

²⁴ Ein Inter-Agency-Process soll sicherstellen, dass Gesetze von allen betroffenen US-Regierungsbehörden gebilligt werden. So soll durch Informationsaustausch und Kommentierungsverfahren mehr Zusammenarbeit erreicht werden.

²⁵ Vgl. USTR-Dokumente und weitere Informationen, z. B. Executive Order 13141 and Guidelines for its implementation unter www.balancedtrade.panda.org/approachfiles/natgovap.html.

Wenn das auch nicht ausreicht, um den oben erwähnten Anforderungen an Bewertungsverfahren voll gerecht zu werden, so gewinnen politische Handlungsträger auf diese Weise immerhin erste Erfahrungen mit solchen Begutachtungen. Auch die EU hat sich verpflichtet, eine Nachhaltigkeitsprüfung (SIA – Sustainability Impact Assessment) durchzuführen. Die EU-Nachhaltigkeitsprüfung besteht aus drei Phasen, deren dritte gerade läuft.²⁶ Kanada²⁷ schließlich erklärt in einer Mitteilung an den CTS, „that a systematic process of identifying and evaluating likely and significant environmental impacts of trade negotiations is essential [...]“. Die kanadische Unterkommission erklärt weiterhin „[...] to this end, [Canada] will undertake domestically an environmental assessment of the GATS in accordance with Canada's Framework for Conducting Environmental Assessment of Trade Negotiations“.²⁸ Kanada hat nun ein internes Verfahren zur Begutachtung des Dienstleistungshandels im Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen eingeleitet. Inwieweit die kanadischen Behörden relevante Informationen an betroffene Interessengruppen weitergeben werden, ist jedoch noch unklar.

Die oben angeführten Beispiele zeigen, dass Industrieländer inzwischen größeres Gewicht auf Folgenabschätzungen legen, und dass sie zumindest praktische Erfahrungen in der Durchführung von Prüfverfahren sammeln. Ob diese Bewertungen politisch effektiv sein werden, steht auf einem anderen Blatt. Es ist zu hoffen, dass der Verweis auf freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfungen auf nationaler Ebene in der Erklärung von Doha²⁹ die WTO-Mitglieder darin bestärken wird, entsprechende Prüfungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs vorzunehmen.

3.2 Folgenabschätzung im Dienstleistungsverkehr – Verknüpfung von nationalen und internationalen Verfahren

Sollen Nachhaltigkeitsprüfungen des GATS von Nutzen sein, so sollten sie auf nationaler oder regionaler Ebene in Zusammenarbeit mit Wirtschafts- und anderen Ministerien, parlamentarischen Gremien, zwischenstaatlichen Organisationen (IGOs), Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie der Wissenschaft erfolgen. Sie alle bringen Erfahrung und Fachwissen über die mit solchen Bewertungen verbundenen Probleme mit oder vertreten Interessen, die von der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs betroffen sind. Die Ergebnisse und Erfahrungen auf nationaler Ebene sollten von den WTO-Mitgliedsregierungen als feed-back in die

²⁶ Vgl. die entsprechenden Dokumente unter www.balancedtrade.panda.org/approachfiles/instappr.html.

²⁷ Nähere Informationen zum kanadischen Ansatz finden sich in Dokumenten und Links unter www.balancedtrade.panda.org/approachfiles/natgovap.html.

²⁸ WTO, 2001, Canada – GATS, § 11.

²⁹ Vgl. WTO, 2001, Doha Ministerial Declaration, § 6, in der die Mitglieder „zur Kenntnis nehmen, dass Mitglieder Anstrengungen zur Erstellung nationaler Umweltverträglichkeitsprüfungen der Außenhandelspolitik auf freiwilliger Basis unternehmen“.

derzeit laufenden Debatten über Folgenabschätzung im CTS eingebracht werden. Dies würde die WTO-Mitglieder in die Lage versetzen, auf internationaler Ebene eine umfassende, nicht rein wirtschaftliche Bewertung vorzunehmen. Der CTS wiederum sollte sich an einer derartigen internationalen Folgenabschätzung beteiligen. Auch auf internationaler Ebene sollten die Diskussionen über die Folgenabschätzung transparent und partizipatorisch geführt und IGOs, NGOs, Wissenschaft und nicht-wirtschaftliche Gremien und Einrichtungen einbezogen werden. Verschiedene internationale Gremien haben bereits die Wichtigkeit unterstrichen, die sie einer Folgenabschätzung des Dienstleistungsverkehrs beimessen.

Die UN-Unterkommission für Menschenrechte fordert zum Beispiel in einer Resolution zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs: „[r]equests the United Nations High Commissioner for Human Rights to submit a report on the human rights implications of liberalisation of trade in services, particularly in the framework of the General Agreement on Trade in Services (GATS), to the Sub-Commission [...]”. Sie fordert andere UN-Organisationen auf, entsprechende Untersuchungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen vorzunehmen, und empfiehlt abschließend: „[...] the World Trade Organization take into account in assessments of the implementation of GATS the report to be prepared by the United Nations High Commissioner for Human Rights and any analyses prepared by other United Nations agencies.“³⁰

Auch Organisationen der Zivilgesellschaft verlangen eine gründliche und ausgewogene Bewertung des Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der WTO. Sie legen sogar praktische Vorschläge für die Art der Durchführung einer solchen Nachhaltigkeitsprüfung vor.³¹ So hat der WWF ein Diskussionspapier veröffentlicht, das sich vor allem damit beschäftigt, wie Nachhaltigkeitsprüfungen der Liberalisierung in bestimmten Dienstleistungsbereichen, zum Beispiel in der Tourismusbranche, durchzuführen sind.³² Weiterhin fordern auch viele Organisationen der Zivilgesellschaft eine Überprüfung des GATS. Eine solche Folgenabschätzung sollte besonders auf die Anliegen ihrer Klientel eingehen, also etwa die sozialen und geschlechtsspezifischen Auswirkungen des gegenwärtigen GATS-Regelwerks und der vorgeschlagenen Änderungen und Zusätze untersuchen.³³

Auch internationale Organisationen verfügen über Fachwissen zur Anwendung von Nachhaltigkeitsprüfungen. Wenn auch das Handbuch von UNEP zur umfassenden Bewertung der internationalen Handelspolitik (Reference Manual for Inte-

³⁰ UN Sub-Commission on Human Rights, 2001, Services Liberalization.

³¹ WWF/CIEL, 2001, Joint Statement, July/01; WWF/CIEL, 2001, Joint Statement, October/01.

³² WWF International, 2001.

³³ White, 2001.

grated Assessment of Trade-Related Policies) nicht speziell für den Dienstleistungsverkehr geschrieben ist, so liefert es doch viele weitere Vorschläge für WTO-Mitglieder und politische Entscheidungsträger der Länder, die eine umfassende Folgenabschätzung durchführen wollen.³⁴ UNCTAD arbeitet an umfangreichen Bewertungen des Dienstleistungsverkehrs in Entwicklungsländern.³⁵ WTO-Mitglieder werden daher die Expertise der Internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in dieser Frage für sich nutzen wollen.³⁶

Momentan ist es entscheidend, dass die Folgenabschätzung des Dienstleistungsverkehrs nicht von der Tagesordnung der WTO verschwindet. Dass das Thema als fester Punkt auf der Tagesordnung bleibt, ist umso wichtiger, als bei der Einreichung der ersten ‚requests & offers‘ (Forderungen und Angebote) in der Marktzugangsphase knappe Fristen (Juni 2002 und März 2003) gesetzt sind, die einzuhalten sind. Im Vorfeld der Ministerkonferenz in Doha forderten verschiedene Gruppen der Zivilgesellschaft ein Moratorium der laufenden Verhandlungen und zwar solange, bis eine zufriedenstellende Folgenabschätzung auf nationaler und internationaler Ebene abgeschlossen sei.³⁷ Die in Doha versammelten Minister akzeptierten eine solche Verzögerung nicht. Stattdessen verständigten sie sich auf neue und enge Fristen für den Start der nächsten Verhandlungsphase. Daher besteht im gegenwärtigen Verhandlungsrahmen für die Mitglieder keine Möglichkeit, Prüfverfahren abzuschließen, bevor sie in die nächste Phase der Marktzugangsverhandlungen eintreten, das heißt, wirklich *rechtzeitige* Bewertungen durchzuführen.

Die Forderung nach *rechtzeitiger* Einleitung von Bewertungsverfahren kann allerdings auch weiter gefasst werden, so dass Mitglieder ohne sie die nächste Verhandlungsphase nicht zum *Abschluss* bringen sollten. Sie könnten dann z. B. keine bindenden Verpflichtungen zum Marktzugang oder der Inländerbehandlungen eingehen, ohne vor Verhandlungsende Bewertungsverfahren durchgeführt und

³⁴ UNEP, 2001, Reference Manual.

³⁵ Vgl. UNCTAD, 1999.

³⁶ Es wird eingewendet, dass die Vielfalt der Ansätze und Methoden der Folgenabschätzung zu Lasten der Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der Ergebnisse gehen könne. Eine gewisse Standardisierung der Prüfverfahren könne Diskrepanzen vermeiden helfen. Eine solche Standardisierung sollte aber nicht die Vielfalt und Flexibilität unterschiedlicher Prüfmethode einschränken. Dies ist sehr wichtig, weil Prüfverfahren eher erfolgreich sind, wenn sie auf den spezifischen Verhandlungsgegenstand zugeschnitten werden können. Auch sollte die Forderung nach Standardisierung nicht als Argument dienen, die Bewertungen zu verschieben, bis man sich auf ein harmonisiertes Verfahren geeinigt hat.

³⁷ Vgl. dazu die oben zitierten Joint Statements von CIEL and WWF (Oktober/01); weiter haben andere Gruppen der Zivilgesellschaft gründliche Prüfungen des GATS gefordert. Vgl.: <http://focusweb.org/our-world-is-not-for-sale/statements/Stop-gats-attack.html>, <http://www.wdm.org.uk/campaign/GATS.htm>, oder <http://www.forumue.de/forumaktuell/positionspapiere/0000001d.html>

deren Ergebnisse in den Verhandlungsprozess eingebracht zu haben.³⁸ Die Durchführung der Folgenabschätzung *parallel* zum Verhandlungsprozess würde auch einen stetigen Input und ständige Beratung gewährleisten. Die Folgenabschätzungen wären leichter durchzuführen, da länderspezifische *‘requests & offers’* präzise Beispiele dafür liefern, *was* zu untersuchen ist.

So könnte eine Länderprüfung in Form einer Forderungs-Evaluierung (request assessments) vorgenommen werden. Das WTO-Mitglied benennt in seiner Forderung (request), welche Änderungen innerstaatlicher Politik es von seinem Handelspartner erwartet. Der jeweilige Handelspartner erklärt dann seine Bereitschaft, eine solche Änderung vorzunehmen in Form eines Angebots. Grundlage eines solchen *‘request assessment’* wären also die spezifischen politischen Änderungen, die der fordernde Handelspartner erwartet. Eine solche Forderungs-Evaluierung zielt also auf die Herausarbeitung der entsprechenden Auswirkungen auf nationaler Ebene. Diese können sowohl praktischer wie ordnungspolitischer Natur sein. Eine Forderung anzunehmen, kann unmittelbare praktische ökologische, soziale und entwicklungspolitische Folgen haben, aber auch ordnungspolitische, indem etwa die Flexibilität nationaler Regierungspolitik eingeschränkt wird. Prüfverfahren liefern Informationen über diese Folgen und sollten als Basis für das Verhandlungsangebot des WTO-Mitglieds dienen.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Bewertung von *‘requests & offers’* nur einen Einzelaspekt der GATS-Folgenabschätzung insgesamt darstellt. Die Bewertung anderer Verhandlungsgegenstände des GATS-Prozesses, etwa der innerstaatlichen Regulierung, des öffentlichen Beschaffungswesens oder der Subventionen, ist genauso wichtig. Beide Prozesse werden in der Regel auf nationaler Ebene stattfinden, aber die Ergebnisse müssen in die internationalen Verhandlungen eingebracht werden.

So wichtig es ist, Folgenabschätzungen „vor Ort“ auf nationaler und regionaler Ebene vorzunehmen, so wesentlich ist es auch, dass die Ergebnisse in internationale Prozessen, wie etwa die WTO-Verhandlungen, einfließen. Dies gilt sowohl für bilaterale wie für multilaterale Verhandlungen in der WTO. Wie schon erwähnt, sind die Informationen, die in nationalen oder regionalen Bewertungen gewonnen werden, von herausragender Bedeutung für bilaterale *‘request & offer’*-

³⁸ Die Tatsache, dass das GATS als rechtlicher Rahmen für den Dienstleistungsverkehr bereits existiert, unterstreicht die Notwendigkeit einer *rechtzeitigen Bewertung* in umfassender Form. Eine solche Bewertung sollte daher erstens die sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Konsequenzen des GATS evaluieren, die es bisher hatte, und zweitens die entsprechenden Konsequenzen weiterer Schritte in der Handelspolitik bewerten.

Verhandlungen.³⁹ Ein anderer ebenso wichtiger Punkt sind Fortschritte in der Bewertung im multilateralen Prozess, z. B. im CTS.

Da die eigentlichen Verhandlungen über den Marktzugang auf bilateraler Ebene geführt werden, kann ein Erfahrungsaustausch zur Folgenabschätzung im multilateralen Kontext den politischen Rahmen, in dem bilaterale Verhandlungen stattfinden, positiv beeinflussen und prägen. Bilaterale Verhandlungen sollten vor dem Hintergrund eines kollektiven Erfahrungsaustauschs über die positiven wie negativen Erfahrungen mit der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs oder die Chancen und Gefahren von Liberalisierungsprozessen geführt werden. Wenn ein Mitglied seine schlechten Erfahrungen oder Bedenken bezüglich einer bestimmten Liberalisierungsmaßnahme in dem multilateralen Forum vorgetragen hat, wird es für dieses und andere Mitglieder leichter, sich im bilateralen Prozess gegen Druck zur Einführung eben dieser Maßnahme zur Wehr zu setzen. Vor diesem Hintergrund mag es manche Mitgliedern sehr gelegen kommen, ihre Erfahrungen aus der Folgenabschätzung im CTS vorzutragen.

Vermehrte Diskussionen über nationale und regionale Bewertungen sind auch ein wichtiger Beitrag dazu, dass derartige Folgenabschätzungen „[...] shall be an ongoing activity of the Council“. Wenn der CTS die Folgenabschätzung konstruktiv voranbringt, dann wird das auch die Befolgung der GATS-Verhandlungsleitlinien erleichtern, in denen es heißt : „[...] negotiations shall be adjusted in the light of the results of the assessment“. Sollen künftige Verpflichtungen im Dienstleistungsverkehr tatsächlich den erwarteten wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und ökologischen Nutzen mit sich bringen, so ist es von zentraler Bedeutung, dass die WTO-Mitglieder sich für Folgenabschätzungen auf nationaler und internationaler Ebene einsetzen.

Bisher haben sich vor allem Entwicklungsländer dafür eingesetzt, dass Bewertungen ein fester Tagesordnungspunkt für den CTS und der Dreh- und Angelpunkt der GATS-Verhandlungen werden. Für sie ist die Bewertung des Dienstleistungsverkehrs im CTS von besonderer Bedeutung, da ihnen weitgehend die erforderlichen Informationen und Daten fehlen, um ihre gesamtwirtschaftlichen Ziele zu bestimmen und daraus eigene Verhandlungspositionen bezüglich des Dienstleistungsverkehrs zu entwickeln. Entwicklungsländer weisen in ihren Vorlagen und Mitteilungen immer wieder auf die Notwendigkeit von Folgenabschätzungen im Dienstleistungsverkehr hin. In diesen Dokumenten bringen sie auch Probleme zur Sprache, die unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit von zentraler Bedeutung sind.

³⁹ Diese Verhandlungen finden allein zwischen den beiden Verhandlungspartnern statt – nicht im multilateralen Kontext des CTS.

Dazu gehören etwa die Privatisierung von Dienstleistungen und deren Folgen für Kommunen und das Vermarkten von öffentlichen Ressourcen als Waren.⁴⁰

3.3 Schlussfolgerungen

Angesichts der weitreichenden Konsequenzen, welche die weitere Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs für die Umwelt, lokale Gemeinschaften, die Menschenrechte und die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer hat, ist es von entscheidender Bedeutung, dass WTO-Mitglieder umfassende und gründliche Analysen dieser äußerst komplexen Fragen und Verflechtungen in Angriff nehmen. Nur mit Hilfe einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung können wirtschaftspolitische Entscheidungsträger Verhandlungspositionen entwickeln, die eine nachhaltige Entwicklung fördern, statt sie zu gefährden.⁴¹ Dies gilt für die Debatten über „horizontale“ Fragen und noch mehr für die bevorstehenden sektorbezogenen Verhandlungen. Zu solchen breit angelegten Nachhaltigkeitsprüfungen gehören auch die Bewertung von einzelnen ‚requests‘ und nationale Umweltverträglichkeitsprüfungen. Umweltpolitiker sollten der Folgenabschätzung im Dienstleistungshandel in den folgenden Jahren hohe politische Priorität zuweisen. Auf nationaler Ebene werden Umweltpolitiker sich mit ihren Kollegen aus den Ressorts Gesundheit, Erziehung und Entwicklung und den entsprechenden nicht-staatlichen Organisationen über die Folgenabschätzung im Dienstleistungsverkehr austauschen müssen. Und schließlich müssen sie sicherstellen, dass ihre Erfahrungen und Ergebnisse auf internationaler Ebene in die bilateralen und multilateralen Verhandlungen eingebracht werden.

4. Geltungsbereich und Klassifikation von Dienstleistungen im GATS

Die Bewertung des Dienstleistungshandels oder die Analyse von Möglichkeiten, innerstaatliche Regulierungsmöglichkeiten gegenüber bestehenden und künftigen Disziplinen im Dienstleistungsverkehr zu erhalten, wirft eine Reihe von Fragen auf. So ist es zum Beispiel wichtig zu verstehen, durch welche *Verpflichtungen* das GATS nationale wie sub-nationale Entscheidungsträger bindet: Dazu gehören *innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen*, die in den Geltungsbereich des GATS fallen, und *diejenigen Dienstleistungsbranchen und Dienstleistungen*, für die WTO-Mitglieder Liberalisierungsverpflichtungen eingehen wollen. Die bestehenden und möglichen künftigen Verpflichtungen durch das GATS und deren Implikationen für die Umweltpolitik werden weiter unten behandelt. In diesem Kapitel

⁴⁰ Vgl. WTO, 2001, Cuba et al., Assessment, § 18 ff.

⁴¹ WWF/CIEL, 2001, Joint Statement October/01.

geht es um eine ausführlichere Analyse des Geltungsbereichs von GATS, insbesondere um die Art der *Regulierungsmaßnahmen* und der einbezogenen *Dienstleistungssektoren und -geschäfte*.

4.1 Das GATS umfasst ein breites Spektrum von Regulierungsmaßnahmen

Ein Merkmal des GATS ist sein extrem breiter Geltungsbereich. Es umfasst nicht nur „measures *regulating trade in services*“, vielmehr heißt es in Artikel I (1) des GATS darüber hinausgehend: „[t]his Agreement applies to measures by Members *affecting trade in services*“. Damit findet das GATS auch auf umweltpolitische Maßnahmen Anwendung, welche die Produktion, den Vertrieb oder den Export von *Gütern* regeln, und auf alle anderen wirtschaftlichen oder nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten, die gleichzeitig den Handel mit einer *Dienstleistung* beeinträchtigen.

Die Anwendung des GATS auf Maßnahmen zur Regulierung des *Güterhandels* kann Auswirkungen auf umweltpolitische Entscheidungsträger haben, wenn sie die bei der Erbringung bestimmter *Dienstleistungen* entstehenden Umweltschäden begrenzen wollen. Im Gegensatz zu Gütern werden Dienstleistungen als „immateriell“ angesehen. Die Erbringung einer Dienstleistung geht jedoch oft mit dem Gebrauch und/oder der Beseitigung einer Ware einher. Im Transportwesen etwa ist ein Fahrzeug zur Erbringung der Dienstleistung unerlässlich. In gleicher Weise umfasst die Bereitstellung von Leistungen im Gesundheitswesen den Einsatz und die anschließende Entsorgung von gefährlichen Stoffen in Form von medizinischen, biologischen oder radioaktiven Abfällen. In diesen Fällen entsteht die Umweltbelastung der *Dienstleistung* durch den Verbrauch, den Gebrauch und die Entsorgung einer *Ware* und nicht durch die Erbringung der *Dienstleistung selbst*.⁴² Deshalb könnten Entscheidungsträger beschließen, den Umweltschaden der *Dienstleistung* durch eine Bestimmung für die *Ware* zu regulieren. Da solch eine Bestimmung aber einen *Nebeneffekt* auf den *Handel mit der entsprechenden Dienstleistung* haben kann, wäre sie eine „measure affecting trade in services“ und fiel in den Anwendungsbereich des GATS. Dies wiederum führt zu der Verpflichtung, die entsprechenden Disziplinen des GATS zu befolgen.

Dieser äußerst breit gefasste Geltungsbereich des Übereinkommens ist durch neuere Entscheidungen im WTO-Fallrecht bestätigt worden. Entscheidungen des ständigen Berufungsorgans (AB – Appellate Body) der WTO zu Bananen⁴³, kana-

⁴² Andrew, 2000, Environmental Effects, S. 27 stellt fest: „[t]racing the effects of the goods used in the supply and consumption of services ... is key to understanding the environmental impact of the services sector“. Vgl. dazu auch OECD, 2000, Services Trade Assessment, § 24.

⁴³ Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB, insbesondere §§ 217-222.

dischen Zeitschriften⁴⁴ und dem Canada Auto Pact⁴⁵ befassen sich mit dem Geltungsbereich des GATS und legen fest, wie internationale Regeln im Dienstleistungsverkehr (dem GATS) im Verhältnis zu Disziplinen im Warenverkehr (dem GATT) anzuwenden sind.

Im Streitfall um Bananen entschied das Panel (Streitschlichtungsgremium): „[...] no measures are excluded *a priori* from the scope of the GATS [...]“⁴⁶ Der Berufungsausschuss erläuterte dann den Ausdruck „measure affecting trade in services“ in Artikel I des GATS und stellte fest, dass „[...] the use of the term ‚affecting‘ reflects the intent of the drafter to give a broad reach to the GATS.“⁴⁷ Die gängige Bedeutung des englischen Begriffs „affecting“ ist, dass eine Maßnahme „einen Effekt hat“, was auf einen weit gefassten Anwendungsbereich hinweist. Diese Interpretation wird durch frühere Panels gestützt, die zu dem Schluss kamen, dass „affecting“ im Kontext von Artikel III des GATS einen größeren Geltungsbereich ausdrückt als „regulating“ (ordnen) oder „governing“ (regeln/bestimmen).⁴⁸ Umweltbestimmungen, die den Warenverkehr „regeln“, sich aber auf den Dienstleistungsverkehr „auswirken“, sind also nicht von vorn herein vom GATS ausgeschlossen, sondern fallen in seinen Geltungsbereich.

Der AB geht dann auf die Frage ein, ob die Bestimmungen von GATT und GATS sich gegenseitig ausschließen, und bestätigt, dass gewisse Maßnahmen sowohl in den Geltungsbereich des GATS wie auch des GATT fallen können. Nach dieser Entscheidung ist das immer bei solchen Maßnahmen der Fall, die eine *Dienstleistung, die sich auf eine bestimmten Ware bezieht*, oder eine *Dienstleistung, die in Verbindung mit einer bestimmten Ware erbracht wird*, betreffen. Der Berufungsausschuss kommt zu dem Schluss, dass solche Maßnahmen „[...] could be scrutinized under both the GATT 1994 and the GATS“ und stellt dann fest „[w]hether a certain measure affecting the supply of a service related to a particular good is scrutinized under the GATT 1994 or the GATS, or both, is a matter that can only be determined on a case-by-case basis.“⁴⁹ Es sieht also so aus, als ob die Frage, ob innerstaatliche Maßnahmen einer Überprüfung nach den strengen GATS-Bestimmungen standhalten, in vielen Fällen⁵⁰ nicht vorab zu bestimmen ist. Es ist

⁴⁴ Appellate Body Report, 1997, Canada Periodicals, AB, insbesondere Section IV.

⁴⁵ Appellate Body Report, 2000, Canada Auto-Pact AB, insbesondere §§ 148-167.

⁴⁶ Panel Report, 1997, EC-Bananas, insbesondere § 7.285.

⁴⁷ Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB, insbesondere §§ 217-222.

⁴⁸ Vgl. Appellate Body Report, 2000, Canada Auto-Pact, AB, § 158, und Zitat in: Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB, § 220.

⁴⁹ Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB, § 220.

⁵⁰ Im Fall der EU-Bananas erklärte der AB, dass die Frage der Überschneidung zwischen Abkommen in der Regel von der Natur der jeweilig zur Debatte stehenden Maßnahmen abhinge. Er definierte dann drei Kategorien von Maßnahmen: solche die ausschließlich in den Geltungsbereich des GATT fallen, weil sie allein den Warenhandel betreffen, solche, die ausschließlich in den Geltungsbereich des GATS fallen,

daher entscheidend, dass Wirtschafts- und Umweltpolitiker in den Verhandlungen bei der Formulierung der Verpflichtungen ihres Landes im Rahmen des GATS diesem Mangel an Klarheit in angemessener Weise Rechnung tragen.

4.2 Das GATS umfasst alle Dienstleistungen

Der Geltungsbereich des GATS ist nicht nur wegen der indirekten Anwendung auf Maßnahmen zur Regulierung des Warenverkehrs äußerst umfassend, sondern auch, weil seine Verhaltensregeln sich auf wirklich alle Dienstleistungssektoren beziehen.⁵¹ Artikel I.3 (b) des GATS bestimmt, dass „Dienstleistungen“ alle Dienstleistungen aller Sektoren umfassen.⁵² Diese Definition gibt zur Sorge Anlass, da sie eine umfassende und weit gefasste Anwendung des GATS auf *alle denkbaren* Dienstleistungen zur Folge haben kann. So gilt das GATS beispielsweise auch für die medizinische und schulische Grundversorgung – beides grundlegend für die Gesellschaft. Das GATS bezieht sich auch auf Dienstleistungen mit einem großen Potenzial an Umweltbelastungen, wie zum Beispiel auf den Tourismus, das Transport- und Bauwesen und die Energieversorgung. Um besser zu verdeutlichen, was unter „jedem Sektor“ zu verstehen ist, wurde bei den Verhandlungen zum Dienstleistungsverkehr in der Uruguay-Runde vom GATT-Sekretariat eine Klassifizierungsliste eingebracht, in der die Dienstleistungssektoren und Teilsektoren, für die das GATS gilt, aufgelistet sind.⁵³ Für diese Liste wurde Teil 3 der zentralen Produktklassifizierung der Vereinten Nationen (UN Provisional Central Product Classification) herangezogen, die den Dienstleistungen gewidmet ist. In beiden Listen werden Dienstleistungen hierarchisch in Kategorien und Unterkategorien gefasst. Inzwischen hat sich weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass diese Klassifizierungssysteme, die zu Beginn der 90er Jahre entwickelt wurden, der heutigen Realität der Dienstleistungswirtschaft nicht mehr gerecht werden. Als Reaktion darauf überprüft der Ausschuss für spezifische Verpflichtungen (Committee on Specific Commitments) des CTS derzeit die Klassifizierungslisten der WTO und diskutiert die schriftlich vorgelegten Kommentare der WTO-Mitglieder zu diesem Thema.

weil sie ausschließlich den Dienstleistungsverkehr betreffen, und solche Maßnahmen, die in den Geltungsbereich beider Übereinkommen fallen (vgl. Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB, § 221).

⁵¹ Spezielle Bestimmungen des GATS wie die Gewährung des Marktzugangs (Artikel XVI) und die Inländerbehandlung (Artikel XVII) werden auf Teilsektoren oder Erbringungsformen von Dienstleistungen nur dann angewendet, wenn ein WTO-Mitglied dies ausdrücklich genehmigt hat.

⁵² Artikel I 3 (b) besagt: „[f]or the purpose of this Agreement [...] (b) „services“ includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority“. Dabei ist zu beachten, dass die genaue Abgrenzung dieser Ausnahme für Dienstleistungen, die von staatlichen Behörden erbracht werden, unklar bleibt und eine Reihe von Fragen aufwirft, vor allem, ob das GATS den „öffentlichen Dienst“ umfasst. Eine juristische Analyse dieser Bestimmung findet sich bei Krajewski, 2001.

⁵³ WTO, 2001, Scheduling Guidelines, attachment 8.

Obwohl die Arbeiten zur Neuklassifizierung eine recht technische Angelegenheit sind, ist es vor allem vor dem Hintergrund der nächsten Phase der Marktzugangsverhandlungen wichtig, diese Gespräche genau zu verfolgen. Auch wenn WTO-Mitglieder nicht verpflichtet sind, die WTO-Klassifizierung in ihre jeweiligen Verpflichtungslisten zu übernehmen, haben die meisten Mitglieder bis jetzt freiwillig für die Verwendung der WTO-Liste optiert. Die bevorstehenden Marktzugangsverhandlungen werden also höchstwahrscheinlich auf Basis des überarbeiteten Klassifizierungssystems geführt werden. Auch wenn das GATS mangels besserer Definition viele noch nicht geregelte Dienstleistungsgeschäfte umfassen wird, werden durch das aktualisierte Klassifizierungssystem diejenigen Dienstleistungsgeschäfte klar definiert, die ohne Zweifel unter die „Allgemeinen Verhaltensregeln“ fallen.

Box 6: Was sind Umweltdienstleistungen?

Die aktuelle Klassifizierung im GATS umfasst vier Bereiche von Umweltdienstleistungen: Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Stadtreinigung und Hygiene sowie „sonstige“.

Die Mitteilung der Europäischen Gemeinschaft liefert eine umfassendere Beschreibung dessen, was zu den „Umweltdienstleistungen“ gezählt werden kann: Wasserversorgung für Haushalte und Abwasserbeseitigung; Entsorgung fester Abfälle sowie gefährlicher Stoffe; Luft- und Klimaschutz; Sanierung und Säuberung von Böden und Wasser; Lärm- und Vibrationsbekämpfung; Arten- und Landschaftsschutz und sonstige ökologische Hilfsdienste; Unternehmensdienstleistungen mit einer Umweltschutzkomponente; Forschung und Entwicklung (F&E) mit einer Umweltschutzkomponente; Unternehmensberatung, Bauleitung und Montage mit einer Umweltschutzkomponente; Distribution mit einer Umweltschutzkomponente; Transportdienstleistungen mit Umweltschutzkomponenten und schließlich sonstige Dienstleistungen mit einer Umweltschutzkomponente.

Dagegen wird in Fußnote 19 der aktuellen „Liste spezieller Verpflichtungen“ der USA die Anwendung der GATS-Disziplinen über den Marktzugang und die Inländerbehandlung bei den Umweltdienstleistungen auf eine klar umschriebene Auswahl von Aktivitäten beschränkt, die ökologisch nützlich sind.

Es scheint, als ob es gegenwärtig keine gemeinsame Auffassung über die Definition von Umweltdienstleistungen gibt und auch nicht darüber, welchen Kriterien Dienstleistungsgeschäfte genügen müssten, um als Umweltdienstleistungen eingestuft zu werden. Aus Umweltschutzperspektive ist es von zentraler Bedeutung, dass der ökologische *Nutzen* eines in Frage stehenden Dienstleistungsgeschäfts dabei das entscheidende Kriterium ist.

Quellen: Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991; Communication from the European Communities, S/CSS/W/38; US Schedule, GATS/SC/90.

Diese Klassifizierungsbemühungen geben aus Sicht des Umweltschutzes in mehrerlei Hinsicht Anlass zur Sorge und müssen deshalb besonders aufmerksam betrachtet werden:

Erstens kann die Neufassung der Klassifizierungsliste als Möglichkeit genutzt werden, den Geltungsbereich des GATS „de facto“ auf Aktivitäten auszudehnen, die mit der Warenproduktion verknüpft sind. So wurde zum Beispiel im Rahmen

der Debatte über die Klassifizierungsliste von einigen WTO-Mitgliedern eine Diskussion angezettelt, wie man Tätigkeiten behandeln solle, welche bei der Produktion von Gütern „begleitend“ geleistet werden. Vor dem In-Kraft-Treten des GATS wurden Produktion und Verkauf von Gütern einzig durch die Disziplinen für den internationalen Handel geregelt.⁵⁴ WTO-Mitglieder diskutieren zur Zeit darüber, ob Dienstleistungen, welche die Produktion begleiten, wie etwa Bohrungen, und Dienstleistungen, welche direkt der Produktion dienen, wie etwa die Fertigung auf Honorarbasis oder durch Kontraktarbeiter, als Dienstleistungen im Sinne des GATS eingestuft werden sollten.⁵⁵ Ein WTO-Mitglied wies darauf hin, "that classifying manufacturing on a fee or contract basis as a service would extend arbitrarily GATS obligations to non-services activities [...]".⁵⁶ Verglichen mit den Disziplinen für den internationalen Handel sind die Verpflichtungen des GATS für die innerstaatliche Regulierungspolitik strenger⁵⁷, und deshalb ist die Frage, ob eine bestimmte wirtschaftliche Aktivität unter das eine oder das andere Abkommen fällt, von großer Wichtigkeit.⁵⁸ Die Klassifizierungsdebatte der WTO-Mitglieder bezieht sich auf viele Sektoren mit einem Potential an Umweltschäden (ob etwa die Energiebereitstellung als Dienstleistung angesehen wird oder Elektrizität als Gut betrachtet wird), und von daher werden Umweltpolitiker diese Diskussionen genau verfolgen wollen.

Zweitens kann die Neufassung der Klassifizierungsliste dazu genutzt werden, „neue“ Dienstleistungen aufzunehmen. Viele Dienstleistungen, die in der Klassifizierung nach Sektoren bisher nicht ausdrücklich vorkommen, könnten praktisch „aus Versäumnisgründen“ unter die Kategorie „Sonstige“ fallen und damit GATS-Regeln unterliegen. Viele WTO-Mitglieder drängen darauf, solche Dienstleistungssektoren in der revidierten Klassifizierungsliste explizit aufzuführen. So schlägt zum Beispiel die Europäische Gemeinschaft vor, die Wasserversorgung in der GATS-Klassifizierungsliste gesondert aufzuführen. Es ist allerdings fraglich,

⁵⁴ See Annex 1 A to the WTO Agreement: „Multilateral Agreements on Trade in Goods”.

⁵⁵ Vgl. hierzu z.B. den Vorschlag der USA zu den Energiedienstleistungen, in dem „bergbaubegleitende Dienstleistungen“, „fertigungsbegleitende Dienstleistungen“ und „Montagearbeiten“ aufgeführt werden (vgl. WTO, 2000, US Energy Services Proposal). Interessanterweise heißt es in dem Vorschlag, dass man der Klärung der Frage, welche der aufgelisteten Aktivitäten in den Geltungsbereich des GATS fallen, nicht vorgreifen wolle. Vgl. dazu auch WTO, 2001 European Energy Services Proposal, in dem “services related to exploration and production“ ausdrücklich erwähnt werden.

⁵⁶ WTO, 2000, Committee of Specific Commitments, Minutes of October Meeting, § 4.

⁵⁷ Vgl. dazu die folgenden Abschnitte der Studie, insbesondere diejenigen zu Artikel XVII (Inländerbehandlung) und Artikel VI (innerstaatliche Regulierung). Interessanterweise beziehen sich GATS-Disziplinen, wie etwa der Marktzugang, auch auf Dienstleistungs-Investitionen, während die entsprechenden Vorschriften über Investitionen in der Güterproduktion (TRIMs) erheblich begrenzter ausfallen.

⁵⁸ Die Cambridge Energy Research Associates (CERA) stellt ausdrücklich fest: „[i]f WTO members decide to define generation [of energy] as a manufacturing process, then companies that seek to build or acquire power generation facilities will have no rights or privileges under the GATS. This would significantly reduce the scope of GATS Energy Services coverage [...] [and] the GATS services negotiations could become far less interesting to global power firms [...]“ (vgl. CERA, 2001, Private Report, S. 12).

ob Dienstleistungen, die essentiell mit Menschenrechten⁵⁹ oder der Nutzung natürlicher Ressourcen verknüpft sind, durch ein Wirtschaftsabkommen wie das GATS geregelt werden sollten. Die Frage stellt sich umso dringlicher, als bis heute nicht geklärt ist, inwieweit das GATS auch öffentliche Dienstleistungen, zu denen die Wasserversorgung gehört, abdeckt. Politische Entscheidungsträger sind daher gut beraten, die Vor- und Nachteile eines solchen Ansatzes sorgfältig abzuwägen.

Box 7: Warum ist die Regulierung von Umweltdienstleistungen so wichtig?

Um zu gewährleisten, dass die Erbringung von Umweltdienstleistungen von Nutzen für die Umwelt ist, kann eine sorgfältige Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit in diesen Dienstleistungssektoren erforderlich sein.

So kann es notwendig sein, dass die Behörden bestimmte Emissions- und Qualitätsstandards für Dienstleistungen wie Müllverbrennung, Deponien und Kläranlagen festlegen – vor allem, wenn diese gefährliche Stoffe entsorgen.

Auch erfordern gewisse Dienstleistungen, wie etwa die Abwasserentsorgung, spezielle Leitungsnetze. Schon deshalb haben sie die Tendenz, sich als natürliche Monopole zu entwickeln, und die ökonomische Theorie geht davon aus, dass solche Dienstleistungen am effektivsten durch die Regierung bereitgestellt werden.

Schließlich besteht ein Regulierungsbedarf bezüglich der Standorte von potenziell umweltgefährdenden Dienstleistungen, wie Deponien für normalen Abfall und gefährliche Stoffe. Auch hier wird befürchtet, dass solche Regulierungsmaßnahmen möglicherweise als Handelsbarrieren betrachtet werden.

Auf einige der genannten Aspekte, wie zum Beispiel die Merkmale eines natürlichen Monopols, wird in der WTO Background Note (§§ 3 und 27) eingegangen. Es ist jedoch bisher nicht klar, ob das äußerst ehrgeizige „GATS-Modell für die öffentlichen Dienste“ zu angemessenen Lösungen führen wird (CIEL Research Paper).

Quellen: WTO, 1998, CTS Background note on Environmental Services, Krajewski, 2001

Schließlich kann versucht werden, die Neufassung der Dienstleistungsklassifizierung dazu zu nutzen, bestimmten potenziell umweltschädlichen Dienstleistungen einen „grünen“ Anstrich zu verpassen. Die Europäische Kommission zum Beispiel hat vor kurzem äußerst detailliert aufgelistet, was sie zu den Umweltdienstleistungen zählt. Auf dieser Liste finden sich zum Beispiel die Abwasserbeseitigung, die Müllabfuhr oder auch die Luftreinhaltung und der Klimaschutz.⁶⁰ Auch wenn die Liberalisierung einiger dieser „Umweltschutz“-Dienstleistungen sich

⁵⁹ UN Sub-Commission on Human Rights, 2001, Services Liberalization.

⁶⁰ Vgl. WTO, 2000, EC Environmental Services Proposal, § 8. Hier geht es um Umweltdienstleistungen im engeren (core) wie im weiteren (cluster) Sinne. Bei der Diskussion dieser Vorschläge mussten WTO-Mitglieder sich mit der Frage auseinandersetzen, dass zahlreiche Umweltdienstleistungen heute zu Sektoren wie Unternehmensdienstleistungen, Bauplanung und -ausführung, Erziehungswesen sowie Tourismus gehören und von daher keine Umweltdienstleistungen im engeren Sinne darstellen. Wegen des Ausschlussprinzips der Sektorklassifizierung des GATS kann eine Dienstleistung, die zu einem Teilsektor gehört, nicht einem anderen zugerechnet werden, und nicht zuletzt daran zeigt sich, dass die „Umstrukturierung“ der Dienstleistungsklassifikationen „keine einfache Aufgabe“ ist.

möglicherweise günstig auf die Umwelt auswirken kann (zum Beispiel durch eine Preissenkung und eine bessere Verfügbarkeit dieser Dienstleistungen)⁶¹ so können solche eindeutig günstigen „win-win“-Effekte nur durch eine umfassende Nachhaltigkeitsprüfung, wie sie oben beschrieben wurde, nachgewiesen werden. Außerdem müssen gewisse Aspekte der Umweltdienstleistungen und ihrer Bereitstellung aufmerksam betrachtet werden. Um eine angemessene Versorgung zu gewährleisten, müssen viele der in Frage stehenden Sektoren im Detail reguliert oder die Dienstleistungen vom Staat bereit gestellt werden (vgl. Box 7 zur Notwendigkeit der Regulierung von Umweltdienstleistungen).

Es muss deshalb unbedingt sichergestellt werden, dass die Liberalisierung dieser Sektoren nicht die Gestaltung und Entwicklung eines angemessenen Regulierungsrahmens gefährdet. Mögliche positive Umwelteffekte durch die Liberalisierung in gewissen Teilbereichen des Dienstleistungsverkehrs dürfen nicht benutzt werden, um die Liberalisierung in anderen, potenziell umweltschädigenden Sektoren zu rechtfertigen. Darüber hinaus sollte Liberalisierung sich nicht auf nachgeschaltete, „end-of-pipe“ Dienstleistungen⁶² konzentrieren, sondern auf Technologien, die zur Verbreitung von sauberen und integrierten technischen Lösungen im Umweltschutz beitragen. Sie sollte zusätzlich zum Ziel haben, den Entwicklungsländern saubere Technologien verfügbar zu machen.⁶³

Box 8: Das WTO-Sekretariat zur Regulierung von Umweltdienstleistungen und Handelsliberalisierung

Die Notwendigkeit zur Regulierung von Umweltdienstleistungen wird weitgehend akzeptiert, doch aus der Perspektive von Handelspolitikern stellt sich das möglicherweise anders dar.

In einer Reihe von Hintergrundpapieren stellt das WTO-Sekretariat fest: „[t]he environmental services sector is affected by a wide range of government regulations“ (Paragraf 36), und „[a]s environmental regulations and standards and their enforcement differ between countries this will affect market access for environmental goods and services.“ (Paragraf 27). Das Sekretariat hebt außerdem hervor: „the opportunities for trade in environmental services were limited because many of the major environmental services, like sewage and refuse disposal, were provided by governments“ (Paragraf 3).

Quellen: WTO, 1998, CTS Background note on Environmental Services, §§ 3 and 36 ff; WTO, 1998, CTE Background note on Environmental Benefits, § 27.

Einige der potenziell schädlichen Implikationen der derzeitigen Klassifizierungsdebatte sind oben aufgezeigt worden. Dabei ist zu beachten, dass Dienstleistun-

⁶¹ Vgl. WTO, 1998, CTE Background Note on Environmental Benefits. Dort wird in § 32 erklärt, dass der freie Austausch von Umweltschutzgütern und -dienstleistungen ein Potential zur Verbesserung der Umweltqualität darstellt.

⁶² OECD, 2000, Benefits of Environmental Services Liberalisation, § 39.

⁶³ Zu Fragen von Umweltdienstleistungen und Entwicklungsländern vgl. Palmer, 2001.

gen, wenn sie nicht explizit in einer der Listen der UNO oder der WTO aufgeführt sind, „by default“ unter das GATS fallen können. Den Verhandlungsführern kann in solchen Fällen unter Umständen nicht bewusst sein, dass sie Verpflichtungen eingehen, die sich auch auf Dienstleistungen am Rande oder auf die Bereitstellung solcher Dienstleistungen beziehen.

Box 9: Verhandlungsvorschläge zu Umweltdienstleistungen – Herausforderung und mögliche Antworten der Umweltpolitik

Nicht nur die Hintergrundvermerke des WTO-Sekretariats sondern auch die Verhandlungsvorschläge der WTO-Mitglieder weisen darauf hin, dass WTO-Mitglieder die Formen staatlicher Regulierung, die sie als Handelsbarrieren im internationalen Dienstleistungsverkehr betrachten, beseitigen wollen.

Im Vorschlag der Europäischen Gemeinschaft zu Umweltdienstleistungen wird erklärt, dass die Europäische Gemeinschaft „...aims at engaging WTO Members in negotiations to reduce trade barriers to the minimum as well as increase country coverage“ (Paragraf 5). Ganz ähnlich heißt es in einem Vorschlag Kanadas: Mitglieder „...should aim at reducing or elimination existing restrictions on national treatment and market access and broadening their commitments to related services“ (Paragraf 10).

Andererseits erkennen WTO-Mitglieder den Nutzen einer Regulierung im Umweltdienstleistungssektor auch an. Im Vorschlag der USA heißt es zum Beispiel ausdrücklich: „...liberalization in these sectors must not impair the ability of governments to impose performance and quality controls on environmental services and to otherwise ensure that services providers are fully qualified and carry out their tasks in an environmentally sound manner“ (Paragraf 7).

Ob solche Erklärungen zum Schutz der Regulierung von Umweltdienstleistungen während der ‚request & offer‘ Verhandlungen ausreichen, bleibt abzuwarten.

Quellen: EC communication, S/CSS/W/38; Canadian communication S/CSS/W/51; US communication S/CSS/W/51.

Die gegenwärtige Klassifizierungsdebatte kann aber auch einige wenige Vorteile mit sich bringen. Sie kann größere Klarheit darüber bringen, welche Dienstleistungssektoren und Teilsektoren in den Geltungsbereich des GATS fallen und ein besseres Einvernehmen über die Verpflichtungsübernahme eines WTO-Mitgliedes gemäß dieser Liste schaffen. Eine Klassifizierung, die mehr ins Detail geht, kann es für Umweltpolitiker und Gruppen der Zivilgesellschaft leichter machen, die Dienstleistungssektoren und Teilsektoren zu bestimmen, bei denen die Verhandlungsführer eine Liberalisierung ablehnen sollten. Sie wird auch dazu beitragen, Dienstleistungssektoren und Sub-Sektoren zu identifizieren, bei denen „Bedingungen“ und „Einschränkungen“ verhängt werden sollten, damit umweltpolitische Maßnahmen beibehalten werden können. Schließlich helfen diese Diskussionen Politikern, die Sektoren und Teilsektoren, die völlig vom GATS ausgenommen sein sollten, präzise zu bestimmen (vgl. die oben genannten Beispiele). Verhandlungsführer sollten diese Sektoren explizit vom GATS ausschließen, damit sie nicht durch eine sehr weit gefasste Interpretation bestimmter

Sektoren⁶⁴, oder „by default“ einbezogen sind, das heißt dadurch, dass sie unter die Restkategorie „Sonstige“ fallen.

4.3 Schlussfolgerungen

In Kapitel 4 wurde herausgearbeitet, wie weit der Geltungsbereich des GATS gefasst ist; und zwar sowohl bezogen auf die Art der Regulierungsmaßnahmen wie auch auf die einbezogenen Dienstleistungssektoren. In Abschnitt 4.1. wurde dargelegt, dass das GATS sich nicht nur auf Maßnahmen zur Regulierung des internationalen Dienstleistungshandels bezieht, sondern auch darüber hinausgreift. In Abschnitt 4.2. wurde gezeigt, warum die gegenwärtige Debatte über die Dienstleistungsklassifizierung, die zwischen WTO-Mitgliedern geführt wird, genau und aufmerksam verfolgt werden muss. Durch den sehr weit gefassten Geltungsbereich des Übereinkommens, der mit weitreichenden substantiellen Verpflichtungen (vgl. dazu die folgenden Kapitel) einhergeht, kann das GATS potenziell zur Beschränkung der Prärogative nationalstaatlicher Umweltpolitik führen. Um späteren Problemen bei der Regulierung im Sinne von Umwelt- und Verbraucherschutz und anderen legitimen Interessen effektiv vorzubeugen, müssen Wirtschafts- und Umweltministerien sowie sonstige Ressorts bei der Entwicklung der individuellen nationalen Verhandlungspositionen eng zusammenarbeiten. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit sollte auch Organisationen der Zivilgesellschaft einschließen, die oftmals Interessen vertreten, die vom Geltungsbereich des GATS und von den stattfindenden Klassifizierungsbemühungen berührt werden.

5. Die Marktzugangsphase in den GATS-Verhandlungen

5.1 Die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Umweltschutzprüfung in der Marktzugangsphase

Unter der Überschrift „Fortschreitende Liberalisierung“ verpflichtet Artikel XIX des GATS die WTO-Mitglieder, Verhandlungen über „spezifische Verpflichtungen“ zu führen. Die WTO-Mitglieder haben im März 2000 offiziell mit diesen Verhandlungen begonnen und Verhandlungsleitlinien festgelegt. Dieser Teil der GATS-Verhandlungen wird auch als „Marktzugangsphase“ bezeichnet und hat zum Ziel, die Reichweite und Tiefe der Verpflichtungen der individuellen WTO-

⁶⁴ Vgl. z.B. WTO, 2001, Canada Oil and Gas Service Proposal, § 10, wo es heißt: „Canada believes that all services in the oil and gas sector can be found in the W/120. In addition to services incidental to mining, different related oil and gas services may be included in real estate services, rental/leasing services, technical testing and analysis services, services incidental to energy distribution, related scientific and technical consulting services, and construction and related engineering services”

Mitglieder gemäß Artikel XVI (Marktzugang) und Artikel XVII (Inländerbehandlung) durch das GATS zu vergrößern.⁶⁵

Im März 2001 haben die WTO-Mitglieder in einer ‚special session‘ des CTS die Bestandsaufnahme abgeschlossen und sich hinsichtlich der Organisation der zukünftigen Arbeiten verständigt. Sie haben ferner Fragestellungen bezüglich der Marktzugangsphase der Verhandlungen angesprochen. Bis zum Herbst 2001 hatten mehr als 40 Mitglieder gut 70 Vorschläge eingereicht. Diese Vorschläge umreißen die grundsätzliche Haltung des jeweiligen Mitgliedstaates zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, wobei sie sich hauptsächlich auf diejenigen Sektoren beziehen, bei denen ein besonderes Verhandlungsinteresse besteht. In diesen Vorschlägen werden Einschränkungen benannt, denen sich die Dienstleistungserbringer eines Mitgliedslandes in einem speziellen Sektor ausgesetzt sehen, manchmal in sehr allgemeiner Form. In Zukunft werden die Vorlagen gezielt spezifische Marktzugangsbeschränkungen einzelner Länder Sektor für Sektor aufzeigen. Die Ministererklärung von Doha setzt Fristen für das Einreichen von Forderungen (requests) (Juni 2002) und Angeboten (offers) (März 2003)⁶⁶. Es ist wichtig, dass Umweltpolitiker auf nationaler Ebene in diesen Prozess einbezogen werden.

So können umweltpolitische Entscheidungsträger geneigt sein, die ‚requests‘, die ihr Land an andere richtet, einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Die Beteiligung von Umweltpolitikern ist aber auch entscheidend, wenn es darum geht, die ‚requests‘ zu prüfen, die während der Verhandlungen an ihr Land gerichtet werden. Am wichtigsten ist jedoch, dass die Umweltpolitik ein starkes Mitspracherecht in der Ausarbeitung der nationalen ‚offers‘ (Angebote) hat. Das ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil ein Verhandlungsangebot (offer) eines WTO-Mitglieds später die Form einer spezifischen Verpflichtung zur Gewährung des Marktzugang und der Inländerbehandlung annimmt und damit die Beschränkung des innerstaatlichen politischen Handlungsspielraums durch das GATS festlegt.

Box 10: Das Mandat von Doha bezüglich Umweltdienstleistungen

⁶⁵ Artikel XVIII des GATS mit dem Titel „Zusätzliche Verpflichtungen“ wird auch als spezifische Verpflichtung verstanden, die nur dann greift, wenn ein Mitglied sich bereits vertraglich gebunden hat. Anders als die Artikel XVI und XVII gewährt der Artikel über zusätzliche Verpflichtungen den Mitgliedern mehr Flexibilität, um die Art der eingegangenen Verpflichtungen genau zu bestimmen. Mitglieder haben sich z. B. entschieden, Artikel XVIII zu nutzen, um das „Referenzpapier zur Telekommunikation“ einzubeziehen, das hauptsächlich Disziplinen und wettbewerbsschädigende Praktiken enthält.

⁶⁶ Vgl. WTO, 2001, Doha Ministerial Declaration, § 15. Es ist wichtig hervorzuheben, dass in diesem Paragraphen keine Ausschlussfristen gesetzt werden, die eine spätere Hinzufügung oder Modifizierung von Forderungen verhindern. Die in Paragraph 15 gesetzten Fristen beziehen sich eher auf die Unterbreitung erster Forderungen und Angebote (‚requests & offers‘).

„Paragraph 31 of the Ministerial Declaration on Supportiveness of Trade and Environment...[Ministers]...agree to negotiations, without prejudging their outcome on:...

(iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.”

Durch dieses Verhandlungsmandat wird eine Reihe von Fragen aufgeworfen, wie etwa: Was sind Umweltdienstleistungen? Sollten Verhandlungen über die Liberalisierung von Umweltdienstleistungen gemeinsam mit anderen Verhandlungen zum Umweltschutz im Komitee für Handel und Umwelt (CTE) stattfinden oder eher im Zusammenhang mit anderen Fragen zu Dienstleistungen im Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS)? Und inwieweit können sich die Verhandlungen am Ziel einer gegenseitigen Stützung von Handel und Umweltschutz orientieren und nicht so sehr an einer zunehmenden Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs? Es wird sich zeigen, wie die Mitglieder in den folgenden Monaten mit diesen Fragen umgehen.

Quellen: WTO 2001, Doha Ministerial Declaration.

Bis heute fehlt eine Analyse der – positiven oder negativen – Auswirkungen der derzeitigen Verpflichtungen auf den Umweltschutz und die nationale wie internationale Umweltpolitik; sie fehlt auch für mögliche Ergebnisse der jetzt laufenden Verhandlungen. Die jeweils zur Verhandlung stehenden Dienstleistungssektoren, der Erbringungsart der GATS-Verpflichtung und schließlich der Grad der Öffnung einer Wirtschaft beeinflussen das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit der Folgen für die Umwelt.

In der vorliegenden Studie werden zunächst die verschiedenen Verpflichtungsarten erklärt, auf die sich die Marktzugangsverhandlungen beziehen. Dann wird ein kurzer Überblick über den derzeitigen Stand der Dinge gegeben und die Gebiete herausgearbeitet, die von Umweltpolitikern besonders zu beachten sind. Eine umfassende Auflistung möglicher Probleme ist in diesem Kapitel nicht beabsichtigt, und es sollen auch keine politischen Patentrezepte für Verhandlungsführer geliefert werden. Vielmehr sollen Forschungsfelder abgesteckt werden, die behandelt werden sollten, *bevor* die WTO-Mitglieder weitere Verhandlungen aufnehmen, oder zumindest parallel zu den Verhandlungen bearbeitet werden sollten

Diese Untersuchungen sollten in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsministerien und anderen Ressorts, zwischenstaatlichen Organisationen (IGOs), Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wissenschaft unternommen werden. Die Ergebnisse sollten in die gegenwärtigen Gespräche über die Bewertung des Dienstleistungsverkehrs im CTS einfließen, damit eine umfassende Folgenabschätzung erleichtert wird und die anstehenden *requests & offers*-Debatten davon profitieren können. Nur wenn eine solche umfassende Analyse und Bewertung *vor oder zumindest parallel* zur nächsten Verhandlungsphase stattfindet, werden wirtschaftspolitische Entscheidungsträger in der Lage sein, ihre Verhandlungspositionen zu definieren – insbesondere, in welchen Teilsektoren und Erbringungsarten (Modus) der nationa-

le Dienstleistungsmarkt gänzlich geöffnet werden soll und welche Ziele innerstaatlicher Politik es erforderlich machen, die Marktzugangsverpflichtungen zu begrenzen oder von Bedingungen abhängig zu machen.⁶⁷ Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass eine derartige Wirkungsanalyse *vor dem Abschluss* der ‚request & offer‘-Verhandlungen durchgeführt wird, und dass in allen diesbezüglichen Verhandlungsergebnissen die politischen Empfehlungen, die im Rahmen einer solchen Folgenabschätzung erarbeitet wurden, angemessen berücksichtigt werden.

5.2 Disziplinen

5.2.1 ‚Bottom-up‘-Ansatz

Die Marktzugangs- und Inländerbehandlungsklauseln des GATS gelten nur für diejenigen Teile des Dienstleistungssektors und diejenigen Erbringungsarten, für die ein Mitglied sie ausdrücklich als bindend erklärt. Die Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen eines Mitglieds werden in seine Verpflichtungsliste (*schedule of commitments*) aufgenommen. Diese Listen sind integraler Bestandteil des GATS. Das jeweilige Mitglied trägt in seine Liste die Dienstleistungssektoren, die Teilsektoren und Erbringungsarten ein, für die es sich verpflichtet, den Markt zu öffnen oder die Inländerbehandlung einzuführen. Für den Fall, dass ein Mitglied zum Beispiel einen bestimmten Teilsektor nicht öffnen will, trägt es „unbound“ (nicht-verpflichtet) in die Liste ein, um darauf hinzuweisen, dass es sich an keine Disziplinen binden will. Entschließt ein Mitglied sich, einen bestimmten Teilsektor oder eine Erbringungsart ganz zu öffnen, so trägt es „none“ (keine) in seine Liste ein.⁶⁸ Mitglieder können diese individuellen Verpflichtungen jedoch auch mit „Einschränkungen“ und „Bedingungen“ (*limitations, conditions*) versehen und diese in ihre Listen aufnehmen.

Der so genannte „bottom-up approach“, also das Vorgehen von unten nach oben, erlaubt WTO-Mitgliedern im Prinzip, ihre Verpflichtungen vorsichtig zu planen und sich auf einen Grad der Öffnung zu verpflichten, der dem Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und den Zielen ihrer nationalen Politik entspricht. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dieser theoretisch vorhandene Handlungsspielraum der WTO-Mitglieder sich bei der politischen Eigendynamik von Handelsverhandlungen tatsächlich erhalten lässt. Abhängig von den unterschiedlichen Verhandlungsmodalitäten und je nach politischem Kalkül kann es durchaus passieren, dass mächtige WTO-Mitglieder in der Lage sein werden, Druck auf ihre schwächeren

⁶⁷ Weitere Vorschläge zum Thema Folgenabschätzung bzw. Bewertung (assessment) in Kap. 3.

⁶⁸ „None“ beziehungsweise „keine“ bedeutet, dass das Mitglied seine Verpflichtung durch keine Bedingungen oder Einschränkungen versehen will.

Handelspartner auszuüben. In der Praxis könnten sie durchaus durchsetzen, dass die schwächeren Handelspartner ihre Märkte auch in anfälligen Sektoren öffnen.

5.2.2 Die Marktöffnungsklausel

Artikel XVI enthält die Disziplinen des GATS zum „Marktzugang“. Eine vollständige Marktöffnung eines WTO-Mitglieds gilt dann als gewährt, wenn in einem bestimmten Sektor oder einer bestimmten Erbringungsart keine der in Artikel XVI des GATS aufgeführten Maßnahmen angewandt werden. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören vier Arten von Mengenbeschränkungen und gewisse Beschränkungen in Bezug auf juristische Personen sowie auf ausländische Kapitalbeteiligungen.⁶⁹ Wenn ein WTO-Mitglied für einen bestimmten Sektor oder eine bestimmte Erbringungsart vollen Marktzugang gewährt hat, darf Folgendes nicht eingeschränkt werden:

- die Zahl der Dienstleistungserbringer,
- der Gesamtwert der Dienstleistungsgeschäfte oder des Betriebsvermögens,
- die Gesamtzahl der Dienstleistungen oder das Volumen erbrachter Dienstleistungen,
- die Gesamtzahl natürlicher Personen,
- die Beteiligung ausländischen Kapitals,
- bestimmte rechtliche Unternehmensformen oder joint ventures dürfen nicht verlangt werden.

Aus dem Blickwinkel der Handelsliberalisierung können diese Maßnahmen als „Handelsbarrieren“ aufgefasst werden. In der Gestaltung der Umweltpolitik spielen viele von ihnen jedoch eine Schlüsselrolle. Die Regulierung des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen oder der Dienstleistungsmärkte und das Vorschreiben einer bestimmten Erbringungsart von Dienstleistungen (z.B. öffentliche Beschaffung oder Beschaffung via Joint Venture) gehören zum strategischen Instrumentarium der Umweltpolitik.

Erstens: Bestimmungen, die den Zugang zu den Naturschätzen oder Naturschutzgebieten beschränken, sind anerkannte Mittel zum Erhalt der entsprechenden natürlichen Ressourcen.⁷⁰ Um nicht erneuerbare Rohstoffe zu schützen, kann es notwendig sein, die Zahl der Dienstleistungserbringer zu beschränken, die Leistungen in Verbindung mit der Förderung solcher natürlicher Ressourcen erbrin-

⁶⁹ WTO, 2001, Scheduling Guidelines, § 8.

⁷⁰ WWF, 1998, Environmental Review of MAI, S. 2.

gen.⁷¹ Genauso kann es nötig sein, Dienstleistungserbringern Mengenbeschränkungen für den Ausstoß und quantitative Inputauflagen bei bestimmten Dienstleistungen aufzuerlegen.⁷² Beispiele sind Dienstleistungen im Bereich Bergbau und Forstwirtschaft oder mit Wasser verbundene Dienstleistungen.⁷³ Um Meereslebewesen oder andere lebende Ressourcen in gefährdeten Gebieten zu erhalten, kann es auch hilfreich sein, bestimmte touristische Dienstleistungen quantitativ zu beschränken.⁷⁴ Aus diesem Grund ist die Erbringung von touristischen Dienstleistungen in Naturparks häufig genehmigungspflichtig; so gibt es zum Beispiel Lizenzen für die Wal-Beobachtung, Ski-Lifte oder das Tauchen in Korallenriffen. Um solche Flexibilität bei der Regulierung zuzulassen, ist es von vitalem Interesse, dass die WTO-Mitglieder bei der Öffnung ihres Tourismus-Sektors die relevanten Bedingungen oder Einschränkungen in die Listen aufnehmen. So hat Ägypten zum Beispiel für den Tourismus-Sektor besondere Einschränkungen seiner Verpflichtungen bezüglich der Erbringungsart 3 eingetragen. Die ägyptische Liste enthält die Bedingung: „[t]he addition to the inland water passenger and/or local tours is subject to the physical capacity of the Nile river.“⁷⁵ Es kann ebenfalls notwendig sein, den Bau touristischer Anlagen wie Hotels und Restaurants zu regeln. Um sicherzustellen, dass neben Geschäftsinteressen auch der Umwelt- und Verbraucherschutz berücksichtigt werden, sind beim Bau großer Kaufhäuser, Einkaufszentren (Großmärkte) und Müllverbrennungsanlagen häufig detaillierte Genehmigungsverfahren erforderlich (zum Beispiel der Ausweis von Gewerbegebieten).⁷⁶ Wenn ein Land beschließt, spezifische Verpflichtungen in Sektoren einzugehen, in denen es solche oder ähnliche politische Maßnahmen bereits praktiziert oder für

⁷¹ In einer Vorlage der USA zu Energiedienstleistungen werden mit Exploration und Bohrungen verbundene Aktivitäten behandelt, vgl. WTO, 2000, US Energy Services Proposal, Attachment A.

⁷² Die Europäische Gemeinschaft stellt in ihrem Vorschlag zu Umweltdienstleistungen, der auch die Wasserversorgung enthält, explizit fest: „[i]t is understood that the GATS does not cover measures of a Member which limit inputs for the supply of services. As a consequence, any commitment undertaken in this sub-sector does not preclude a Member to regulate the supply and demand of natural resources“ (vgl. WTO, 2000, EC Environmental Services Proposal, Fußnote 5).

⁷³ Die CPC-Klassifizierung der UNO führt begleitende Dienstleistungen für die Landwirtschaft, Jagd, Forstwirtschaft und Fischerei, einschließlich Holzfällerei auf. Division 88 of the CPC, vgl. UN, 1991, Statistical Papers.

⁷⁴ Einige Vorschläge für den Tourismus enthalten einen Hinweis auf den Umweltschutz als legitimes politisches Ziel. So wird in dem Schweizer Vorschlag zu touristischen Dienstleistungen in Paragraf 14 ausdrücklich erklärt: „[it is] important to ensure that the principles of sustainable development of tourism are respected, particularly as regards the protection of the environment - which often represents a considerable capital asset put to good use by the suppliers of tourism services - and the protection of natural communities.“ (vgl. WTO, 2001, Switzerland Tourism Proposal).

⁷⁵ WTO, 1994, Egypt, Schedule of Specific Commitments.

⁷⁶ Es ist noch unklar, ob Maßnahmen wie Prüfungen des wirtschaftlichen Bedürfnisses (ENTs) oder die Regulierung durch den Ausweis von Gewerbegebieten unter die spezifischen Verpflichtungen des GATS fallen oder unter den innerstaatlichen Regelungen von Artikel VI.4 behandelt werden. Vgl. auch den Marktzugangsvorschlag der USA für Distributionsdienstleistungen, in dem Zoneneinteilungen und ENTs ausdrücklich erwähnt werden.

die Zukunft plant, so muss es sicherstellen, dass die Verpflichtungen auch durch die entsprechenden Bedingungen und Einschränkungen ergänzt werden.

Zweitens: Regulierungsmaßnahmen, die die Art der Dienstleistungserbringung bestimmen, dienen zugleich als wirtschaftspolitische Instrumente. In manchen Fällen sind die Naturschätze Eigentum des Staates. Dann kann eine Regierung wünschen, dass diese natürlichen Ressourcen durch eine staatliche Monopolsellschaft genutzt werden. Oder sie kann ausländische Investoren einladen, mit para-staatlichen Betrieben oder lokalen Investoren ein Joint Venture zu gründen. Darüber hinaus erlauben die Begrenzung ausländischen Eigentums oder Joint Ventures die Beteiligung der ansässigen Bevölkerung, die mehr Verantwortung und ein besseres Verständnis in Bezug auf die gefährdete Ressource hat, und das wiederum kann die Aussichten für Investitionen in ökologisch empfindlichen Gebieten fördern.⁷⁷ Schließlich können die Begrenzung ausländischen Eigentums oder Joint Ventures notwendig sein, um Umweltschutzbestimmungen mit Erfolg umzusetzen.

Angeichts der Bedeutung, die solche Mengen- und sonstige Beschränkungen für das Erreichen umweltpolitischer Ziele haben, ist es von vitalem Interesse, dass Verhandlungsführer in Handelsverhandlungen keine Verpflichtungen eingehen, die innerstaatliche Umweltschutzbestimmungen gefährden. Es ist wichtig, dass die Verhandlungsführer über genaue Informationen verfügen, welche Sektoren sie offen (unbound) lassen sollen und in welchen Sektoren sie „Bedingungen“ oder „Einschränkungen“ verhängen sollen, falls diese Sektoren in einem „offer“ des Landes enthalten sind. Eine enge Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Umweltpolitik ist die beste Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele. Die Rahmenbedingungen der innerstaatlichen Regulierung müssen sorgfältig analysiert und die umweltpolitischen Maßnahmen benannt werden, die durch zu weitreichende Marktöffnungsverpflichtungen beeinträchtigt werden könnten.

5.2.3 Inländerbehandlung – Gleichheit von Dienstleistern – „de facto“-Diskriminierung

Das Prinzip der Inländerbehandlung gilt als Herzstück des multilateralen Handelssystems. Dabei verdienen gewisse Aspekte der Inländerbehandlung die Aufmerksamkeit von Umweltpolitikern. Dazu gehören zum Beispiel die Gleichheit („likeness“) von Dienstleistungserbringern (a) und der allgemein verbindliche Charakter der „Nichtdiskriminierung“, insbesondere wenn die „de facto“-Diskriminierung (b) untersagt ist. Hierdurch kann der innerstaatliche Handlungsspielraum in der Umweltpolitik erheblich eingeschränkt werden.

⁷⁷ WWF, 1998, Environmental Review of MAI, S. 3.

5.2.3 (a) „Gleichheit“ von Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern

Die Inländerbehandlungsklausel ist Gegenstand des Artikels XVII des GATS. Um sie zu befolgen, muss die Regierung eines WTO-Mitglieds ausländischen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern anderer Mitglieder in einem gegebenen Sektor und einer gegebenen Erbringungsart dieselben, „gleichen“⁷⁸, Wettbewerbsbedingungen gewähren, die für seine eigenen „gleichen“ Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer gelten.⁷⁹ Ein Mitglied darf keinen Unterschied zwischen inländischen und ausländischen „gleichen“ Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern machen. Folglich laufen alle Fragen einer möglichen Verletzung der Inländerbehandlungsklausel letztlich darauf hinaus, ob zwei Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer als „gleich“ zu betrachten sind. Allerdings liefert weder das GATS noch irgendein anderes WTO-Abkommen Regeln, wie die „Gleichheit“ von Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern zu bestimmen ist.

In den vorliegenden Streitschlichtungsentscheidungen bezüglich des GATS ist diese Frage kaum behandelt worden. Im Fall der EG-Bananen hat der Berufungsausschuss (AB) die Erklärung des Streitschlichtungsausschusses (Panel) bestätigt, dass Unternehmen, die „gleiche“ Dienstleistungen erbringen, auch als „gleiche“ Dienstleistungserbringer zu betrachten sind.⁸⁰ In den WTO-Schiedsverfahren sind bisher keine Leitlinien entwickelt worden, welche Komponenten und Faktoren bei der Bestimmung der „Gleichheit“ von „Dienstleistungserbringern“ berücksichtigt werden sollen. Das Schiedsgericht stellt vielmehr auf die Merkmale der in Frage stehenden Dienstleistung ab und scheint dabei die Merkmale des *Dienstleistungserbringers* zu ignorieren. Das kann weitreichende Konsequenzen haben, da so beispielsweise eine große Zahl von „gleichen“ Dienstleistern geschaffen wird. Es ist darüber hinaus nicht sicher, ob in zukünftigen Streitbeilegungsverfahren im internationalen Handel Faktoren wie die Unternehmensgröße, die Vermögensstruktur, der üblicherweise betriebene Geschäftsbereich und die technische Ausstattung eine Rolle spielen werden, wenn es um die Entscheidung geht, ob zwei Anbieter „gleich“ sind. Dabei kann für die Gestaltung und Planung umweltpolitischer Regulierungsmaßnahmen die Frage, ob ein Dienstleistungserbringer eine umweltverträgliche anstelle einer umweltschädlichen Technik einsetzt, ein entscheidendes Kriterium sein.

⁷⁸ Das Mitglied ist verpflichtet, ausländischen Dienstleistern eine „not less favourable treatment“ zu gewähren. Es ist jedoch zulässig, inländischen Dienstleistungserbringern eine „less favourable treatment“ angedeihen zu lassen.

⁷⁹ WTO, 2001, Scheduling Guidelines, § 13.

⁸⁰ Panel report, 1997, EC-Bananas, § 7.322.

So können zum Beispiel bei den Energiedienstleistungen unterschiedliche Energiequellen⁸¹ aus Umweltschutz- und anderen legitimen politischen Erwägungen auch unterschiedlich behandelt werden.⁸² Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum Energiebereich weist in Bezug auf die Atomenergie ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer unterschiedlichen Behandlung hin.⁸³ Bei der Auflistung der verschiedenen Geschäftsbereiche im Energiesektor wird in dem Vorschlag jedoch hervorgehoben, dass „[...] the list [...] currently applies irrespective of the energy source concerned“⁸⁴. Im Vorschlag der USA wird ausdrücklich die Notwendigkeit anerkannt, „[...] regulations requiring the use of technology in order to achieve environmental or conservation goals [...]“⁸⁵. Es heißt jedoch auch, dass „[...] commitments should be made without regard for the technology used to provide energy services, [except as noted above]“⁸⁶.

Wenn also Dienstleistungserbringer, die zur Bereitstellung ihrer Leistung nachhaltige und umweltschonende Technik einsetzen, mit solchen „gleich“-gesetzt werden, die mit nicht-nachhaltigen oder sogar umweltschädlichen Produktions- und Bereitstellungsmethoden arbeiten, dann bedeutet dies, dass eine Verpflichtung auf die Inländerbehandlung gemäß GATS, die Regierung daran hindern würde, diese unterschiedlichen Gruppen von Dienstleistungsanbietern auch unterschiedlich zu behandeln. Wie oben bereits ausgeführt, kann eine solch differenzierende Behandlung der beiden unterschiedlichen Kategorien von Dienstleistungserbringern ein wesentliches Regulierungsbestreben zum Schutz der Umwelt oder auch zur Erreichung anderer legitimer nationaler politischer Ziele sein.

5.2.3 (b) „de jure“- und „de facto“-Diskriminierung

Die GATS-Vorschrift der Inländerbehandlung gilt sowohl „de jure“ wie „de facto“. Daher sind zwei unterschiedliche Arten von Maßnahmen als Verletzung von Artikel XVII anzusehen: Erstens sind Bestimmungen untersagt, die „gleiche“ ausländische Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer von vornherein ausgrenzen und sie weniger günstig behandeln. Zweitens verbietet die Inländerbehandlungsklausel des GATS auch solche Bestimmungen, die zwar auf den ersten Blick nicht diskriminierend zu sein scheinen, sich aber in der Praxis diskriminierend

⁸¹ Elektrizität als solche wird als „Ware“ betrachtet; vgl. dazu jedoch die Position von Energiedienstleistern in CERA, 2001, Private Report.

⁸² Verschiedene Länder sind aus der Nutzung bestimmter Energiequellen ausgestiegen (Atomenergie) oder haben für den Energiesektor sogenannte *portfolio requirements*, das sind Bestimmungen über die Anteile der Energiearten an der Gesamterzeugung, erlassen.

⁸³ Vgl. auch WTO, 2001, Japan - Energy Proposal.

⁸⁴ WTO, 2001, Europe Energy Services Proposal, §§ 5 and 6.

⁸⁵ WTO, 2001, US Energy Services Proposal, § 6.

⁸⁶ WTO, 2000, US Energy Classification Proposal, § 13

auswirken können, also „praktisch“ mehr negative Folgen für den „gleichen“ ausländischen Anbieter haben.

Die Einführung bestimmter begrenzter Arten von diskriminierenden Bestimmungen (*de jure discrimination*) kann als umweltpolitisches Instrument⁸⁷ im Hinblick auf eine Erleichterung der Anwendung oder Umsetzung bestimmter umweltpolitischer Strategien sehr hilfreich sein.⁸⁸ Die Durchsetzung von Umweltschutzbestimmungen ist vor allem in ökologisch sensiblen Dienstleistungssektoren wichtig, so in der Forstwirtschaft, der Giftmüllentsorgung, der Ölförderung und im Bergbau. In diesen Bereichen vollzieht sich der Dienstleistungshandel häufig nach der Erbringungsart 3, das heißt in Form einer ausländischen Direktinvestition. Die wesentlichen Vermögenswerte und die Führung des Unternehmens, das die Dienstleistung erbringt, können daher außerhalb der Jurisdiktion des Importlandes liegen. Um sicherzustellen, dass Umweltschutzbestimmungen tatsächlich durchsetzbar sind, wird das Gast- oder Importland nach höheren Standards für Auslandsinvestitionen streben. Für die oben erwähnten Sektoren ist es von zentraler Bedeutung, dass die spezifischen Verpflichtungen nicht das Recht von Regierungen einschränken, eine solche Politik zu verfolgen.

Der Erfolg von Umweltschutzbestimmungen, die den Zugang zu Naturschutzgebieten oder Naturschätzen beschränken, kann davon abhängen, dass sie von lokalen Gemeinschaften unterstützt werden, die einen bevorzugten Zugang zu diesen Ressourcen fordern (*preferential treatment*). Eine Regierung, die Gewässer, den Waldbestand und andere natürliche Ressourcen schützen will, kann den Wunsch haben, den eigenen Bürgern und den lokalen Gemeinschaften bevorzugt Zugang zu gewähren, etwa weil deren Lebensunterhalt und Kultur von der Nutzung dieser Ressourcen abhängen.⁸⁹ In einigen Verhandlungsvorschlägen wird daher ausdrücklich erklärt, dass sie weder die Verfügungsgewalt über die genannten Ressourcen noch das Recht des Staates, die Inputs für die Dienstleistungserbringung zu beschränken oder Angebot und Nachfrage nach einer natürlichen Ressource wie Wasser zu regulieren, beschränken. Umweltpolitikern könnte also daran gelegen sein sicherzustellen, dass ähnliche Regelungen auch in die spezifischen Verpflichtungen ihres Landes Eingang finden und bei den ‚request & offer‘-Verhandlungen nicht unter den Tisch fallen.

Ohne offen zu diskriminieren, können viele nationale Umweltschutzbestimmungen eine „de facto“-Diskriminierung ausländischer Dienstleistungen und Dienst-

⁸⁷ Vgl. hierzu z.B. Friends of the Earth US, 2000, *A Disservice to the Earth*. Dort wird die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistungsgeschäften betont, um sog. „cut-and-run“-Geschäfte zu verhindern. (cut and run heißt umgangssprachlich „abhauen“ d. Ü.)

⁸⁸ WWF, 1998, *Environmental Review of MAI*, S. 2.

⁸⁹ WWF, 1998, *Environmental Review of MAI*, S. 3.

leistungserbringer gegenüber den inländischen bewirken. Im Interesse der Reduktion von Emissionen kann ein Land sich – beispielsweise – für Regulierungen im Transportgewerbe und anderen umweltverschmutzenden Dienstleistungen entschließen. Aufgrund ihrer langjährigen Geschäftstätigkeit auf dem inländischen Markt werden die inländischen Anbieter die Bestimmungen bereits befolgen, während sie für ausländische Transportanbieter faktisch ein Handelshemmnis darstellen. Einige Länder wiederum sind aus der Nutzung bestimmter Energiequellen ausgestiegen oder schreiben vor, wie groß der Marktanteil bestimmter Energiequellen im Energiesektor insgesamt sein darf⁹⁰; oder sie haben den Energiesektor durch Einführung allgemeiner Leistungsanforderungen reguliert, welche die Marktteilnehmer verpflichten, eine bestimmte Sorte umweltschonend erzeugter Elektrizität zu kaufen. Es kann passieren, dass die umweltschonende Energie ganz überwiegend vor Ort produziert wird, so dass ausländische Anbieter automatisch benachteiligt sind. Es ist daher zu befürchten, dass solche Bestimmungen als „de facto“-Diskriminierung eingestuft werden.

Die Europäische Kommission hat kürzlich ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass neutrale staatliche Lenkungsmaßnahmen, die „may be fully justified on environmental grounds“, ausländische Anbieter „de facto“ diskriminieren können und deshalb untersagt sind, nachdem ein Mitglied eine Verpflichtung gemäß Artikel XVII eingegangen ist.⁹¹ Dieser Aspekt wird auch in der wissenschaftlichen und sonstigen Literatur zum internationalen Handelsrecht diskutiert.⁹² Die Sorge, dass eine mögliche weite Auslegung des Verbots der „de facto“-Diskriminierung im GATS die Souveränität und den politischen Gestaltungsspielraum der Regierungen der WTO-Mitglieder untergraben könnte, ist also durchaus begründet. Damit einher ginge auch die Beschränkung staatlicher Befugnisse zur Einführung wichtiger Umweltschutzbestimmungen.

Angesichts der möglicherweise weiten Auslegung der Inländerbehandlungsklausel im GATS ist es außerordentlich wichtig, dass Umweltpolitiker genau beobachten, für welche Sektoren und Teilsektoren ihre Kollegen aus den Wirtschaftsressorts Marktöffnungs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen anmelden, und dass die Verhandlungsführer die entsprechend notwendigen „Bedingungen“ und „Einschränkungen“ solcher Verpflichtungen durchsetzen. Andernfalls bliebe bei einem

⁹⁰ Solche Bestimmungen können mit quantitativen Festsetzungen arbeiten und etwa eine Quote für den Anteil der aus erneuerbaren Ressourcen erzeugten Energie am Gesamtverbrauch an Energie festsetzen. Verbindliche Portfolio-Festsetzungen garantieren so „grüner“ Elektrizität einen bestimmten Marktanteil. Sie werden zur Zeit in verschiedenen US-Bundesstaaten sowie in Österreich, Dänemark und Italien angewandt. Andere Länder, wie Belgien, planen die Einführung solcher Quotierungen. Ein umfassender Überblick über die Regulierung von Dienstleistungen und Gütern im Energiesektor findet sich in Energy Charta Secretariat, 2002, Regional Energy Markets in the ECT Area.

⁹¹ EC, DG Trade, 2000, GATS Environmental Exception.

⁹² Vgl. hierzu auch: Zdouc, 1999, GATS Dispute Settlement Practice, S. 342.

Konflikt der GATS-Regeln mit Umweltschutzbestimmungen nur der Rückgriff auf die allgemeine Ausnahmeklausel des Artikel XIV.⁹³

5.3 Beispiele des WTO-Sekretariats für Bedingungen und Einschränkungen der Liberalisierung

Das WTO-Sekretariat hat 2001 die Ergebnisse einer Studie veröffentlicht, in der die existierenden Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder im Hinblick auf politische Maßnahmen untersucht werden, die als „Bedingungen“ und „Einschränkungen“ aufgeführt sind, weil sie (potentiell) im Widerspruch zur Marktzugangs- und Inländerbehandlungsklausel stehen.⁹⁴ Auf der Liste der von der WTO identifizierten Beispiele finden sich folgende Maßnahmen, von denen viele aus Umweltschutzgründen gerechtfertigt sein können.⁹⁵

- „Gewährung der Lizenz für ein neues Restaurant nur auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung“ (economic need tests – ENT) – aus Sicht der Umweltpolitik kann die Einführung von Maßnahmen zur Begrenzung von touristischen Anlagen in ökologisch empfindlichen Gegenden, wie Naturschutzgebieten, gewollt sein und ENT-Lizenzierung als nützliches Instrument betrachtet werden;
- „Staatsangehörigkeitsklausel für Dienstleistungserbringer (entspricht einer „Nullquote“ für ausländische Anbieter)“ – aus Sicht der Umweltpolitik kann die Umsetzung bestimmter Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen dadurch erleichtert werden, dass der Zugang zu damit verbundenen Dienstleistungen ausschließlich ortsansässigen Gemeinschaften gewährt wird.
- „in einem Sektor X muss die Geschäftsniederlassung in Form einer Partnerschaft geschehen“ – aus Sicht der Umweltpolitik kann die Notwendigkeit bestehen, derartige Partnerschaften vorzuschreiben, um die Einführung und Durchsetzung von Umweltschutzbestimmungen zu erleichtern;
- „Ausländer dürfen in einem 100-Kilometerstreifen entlang den Landesgrenzen kein Land als Eigentum erwerben“ – aus Sicht der Umweltpolitik kann eine analoge Bestimmung für Naturschutzgebiete nützlich sein;
- „der Erwerb, das heißt der Kauf, die Anmietung oder Pacht von Immobilien durch natürliche wie juristische Personen aus dem Ausland ist genehmigungspflichtig, wobei die zuständigen Behörden der Region prüfen, ob wesentliche wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Belange beeinträchtigt wer-

⁹³ Welche Probleme sich aus der engen Fassung des Artikel XIV ergeben, wird in Kapitel 9 dieser Arbeit behandelt.

⁹⁴ WTO, 2001, Scheduling Guidelines.

⁹⁵ WTO, 2001, Scheduling Guidelines, § 12.

den oder nicht“⁹⁶ – aus Sicht der Umweltpolitik kann eine vergleichbare Politik wünschenswert sein, wenn Umweltschutzbelange durch den Immobilienkauf von Ausländern beeinträchtigt werden;

- „staatliches oder privates Monopol“⁹⁷ bei Dienstleistungen zur Arbeitsvermittlung“⁹⁸ – aus Sicht der Umweltpolitik können staatliche Monopole für die Ausbeutung nicht erneuerbarer natürlicher Rohstoffe wünschenswert sein.

Die obigen Maßnahmen müssen nach Maßgabe des WTO-Sekretariat von den Mitgliedern ausdrücklich als Bedingungen oder Einschränkungen in ihre Verpflichtungslisten aufgenommen werden, wenn sie die entsprechende Politik beibehalten und eine mögliche Anfechtung in der WTO vermeiden wollen. Umweltpolitiker sollten ihre Kollegen aus den Wirtschaftsressorts daher bei der Identifizierung derjenigen staatlichen Regulierungsmaßnahmen unterstützen, die eventuell als „Bedingungen“ oder „Einschränkungen“ in die Verpflichtungslisten aufgenommen werden müssen. Die Mitglieder sollten den Spielraum, den Artikel XIX des GATS und die Verhandlungsleitlinien bei der Aufnahme von Bedingungen und Einschränkungen bieten, voll nutzen und im Zweifel eher eine weitergehende als eine zu eng gefasste Begrenzung ihrer Verpflichtungen wählen.⁹⁹ In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten sich dem Ansinnen anderer Mitglieder „consider entering in their schedules „no limitations” on market access [...]“¹⁰⁰ unbedingt widersetzen. Das Gleiche gilt für Politikempfehlungen der Industrie, die „exceptions to GATS commitments should be [...] temporary and limited to the minimum required for specific purposes” sehen wollen.¹⁰¹

⁹⁶ Dieses Mitglied hat zwar die Bedeutung sozialer und kultureller Belange erkannt, scheint ökologische Erwägungen aber leider vergessen zu haben.

⁹⁷ Auch wenn in GATS-Artikel VIII, der Monopole behandelt, diese nicht von vornherein verboten sind, zeigt die Tatsache, dass das WTO-Sekretariat die Zulassung staatlicher oder privater Monopole als Maßnahme aufführt, die als „Bedingung“ oder „Eingrenzung“ aufgelistet werden müssen, wie umfassend die GATS-Disziplinen sind.

⁹⁸ An diesem Hinweis wird deutlich, dass das GATS trotz vieler anderslautender Erklärungen kein direktes Verbot von Monopolen verfügt.

⁹⁹ Es wird der Einwand erhoben, dass die Mitglieder Maßnahmen mit umweltpolitischer Zielsetzung nicht in die Verpflichtungslisten aufnehmen sollten, weil diese unter die im GATS vorgesehenen Ausnahmen zugunsten des Umweltschutzes fielen. Wie in Kapitel 9 dargelegt wird, sind Zweifel angebracht, ob die im GATS vorgesehenen Ausnahmeregeln umfassend und effektiv genug sind. Es besteht auch ein grundsätzlicher Unterschied, ob eine innerstaatliche Maßnahme, die als Nichteinhaltung der Verpflichtungen eines Mitglieds eingeschätzt wird, im Rahmen der Ausnahmeregeln des GATS „für Rechens“ erklärt wird, oder – wie im Fall einer Bedingung oder Beschränkung – erst gar keine der Verpflichtungen des Mitglieds verletzt.

¹⁰⁰ WTO, 2001, US- Express Delivery, § 10.

¹⁰¹ Mit dieser Frage bezogen auf Finanzdienstleistungen befasst sich ein Papier der Financial Leaders Group, 2001, Commentary on Proposals for Liberalization in Financial Services.

5.4 Vorschläge von WTO-Mitgliedern zur Marktöffnung – Zwei sektorspezifische Beispiele

Weder die Bestimmungen des GATS zur Marktöffnung und Inländerbehandlung noch die Leitlinien des Sekretariats, die Verpflichtungen festschreiben, behandeln Regulierungsmaßnahmen in bestimmten Sektoren und Teilsektoren. Sie zielen vielmehr auf die Beschreibung von Maßnahmen-Typen, welche die spezifischen Verpflichtungen der Mitglieder verletzen. Aus Sicht des Umweltschutzes ist es daher erforderlich, diese Maßnahmen-Typen in den Zusammenhang realer Sektoren und Teilsektoren zu stellen, die jeweils spezifische Umweltprobleme aufweisen. Eine solche Vorgehensweise kann auch deshalb vorteilhaft sein, weil WTO-Mitglieder weitere Marktöffnungsverhandlungen in der Regel auf sektoraler Ebene führen.

Die folgenden Abschnitte behandeln eine Reihe ausgewählter Maßnahmen, die von WTO-Mitgliedern als Handelshemmnisse im Dienstleistungsverkehr betrachtet werden könnten und die deshalb vermutlich Gegenstand der bevorstehenden Marktzugangsverhandlungen sein werden. Da WTO-Mitglieder derzeit neue weitere allgemeine Verhandlungsvorschläge vorbereiten, befasst sich dieser Teil der Studie mit den Verhandlungsvorschlägen einzelner Mitglieder, die im Jahr 2001 unterbreitet wurden. Auch wenn diese Vorschläge noch nicht sehr detailliert sind, so vermitteln sie doch einen Eindruck davon, in welche Richtung sich die WTO-Unterhändler im Vorfeld der Sondersitzungen des CTS im Juni 2002 und März 2003 bewegen.¹⁰² Folglich kann der nun folgende Teil der vorliegenden Arbeit in Bezug auf die Darstellung der Sektoren weder umfassend noch detailliert sein. Die unten aufgeführten Beispiele sollen Umweltpolitikern eine Vorstellung von der Art der Themen vermitteln, die Gegenstand der internationalen Handelsverhandlungen sein werden. Viele einzelne Dienstleistungssektoren sind für Umweltpolitiker direkt von Interesse. Daher sollen die folgenden Beispiele aus der Tourismus- und Distributionsbranche nur Hinweise auf typische Probleme geben, mit denen die Verhandlungsführer in der bevorstehenden Marktzugangsphase konfrontiert sein werden.

Tourismus

Viele Aktivitäten, die sich unter den Begriff „touristische Dienstleistungen“ fassen lassen, sind von umweltpolitischer Relevanz und deshalb sollten für sie „Bedingungen“ und „Einschränkungen“ vereinbart werden.¹⁰³ Der Vorschlag eines Entwicklungslandes führt unter anderen die folgenden Aktivitäten auf:

¹⁰² Im Verlauf des Frühjahrs 2001 haben verschiedene Organisationen wie UNCTAD, das South Centre und auch das WTO-Sekretariat selbst Übersichten („tabels“) erstellt, in denen die verschiedenen Interessensbekundungen von WTO-Mitgliedern zusammengetragen sind.

¹⁰³ Vgl. z.B. WTO, 2000: Dominican Republic et al., Tourism Service Proposal.

- Hotels und Restaurants (Ferienanlagen und Ferienwohnungen)
- Freizeit- und Vergnügungsparks, Golfplätze, Skigebiete, Erholungseinrichtungen und Strandbewirtschaftung
- Jagd- und Fischerei-Lizenzen
- Touristenführungen (Ausflüge, Flugzeug- und Helikopterflüge, Führungen)
- geführte Touren (Berge, Jagd, Angeln)
- Extrem- und Abenteuersport
- Passagiertransport zu Luft, zu Wasser und auf der Straße.

Insbesondere die USA versuchen in ihrem Marktöffnungsvorschlag für den Tourismus, „obstacles to the establishment and operation of hotels and other lodging places“ zu beseitigen, und weisen unter anderem auf folgende Hemmnisse hin:¹⁰⁴

- wirtschaftliche Bedürfnisprüfungen (ENT) für die Dienstleistungserbringer im Hotel- und Beherbergungsgewerbe;
- Mangel an leicht zugänglichen Informationen über den Ausweis von Gewerbeflächen (*zoning*) sowie fehlende Möglichkeiten für Dienstleistungsanbieter, direkt mit lokalen Behörden und Gemeindevertretern über Standorte zu verhandeln.

In Paragraf 6 des Vorschlags der USA heißt es jedoch, dass „[...] governments may wish to take account of sustainable development and environmental goals as they define their approach to addressing certain of these obstacles“.

Im Vorschlag der Europäischen Gemeinschaft heißt es ausdrücklich, dass sie bei Forderungen gemäß Erbringungsart 3 (ausländische Direktinvestitionen) Ausnahmen oder Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Gebieten von besonderem historischen oder kunsthistorischen Interesse nicht angreifen wird.¹⁰⁵

Eine entsprechende Erklärung für Umweltschutzerwägungen fehlt jedoch. Dies könnte für Entwicklungsländer wichtig werden, die die Natur als eine ihrer touristischen Hauptattraktionen schützen wollen. Im Schweizer Vorschlag für den Tourismus schließlich sind nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz ebenfalls besonders erwähnt.¹⁰⁶ Da jedoch keiner dieser Hinweise auf Umweltschutzbelange bisher in Form präziser und umsetzbarer Bestimmungen gegeben wurde, scheint es aus umweltpolitischer Sicht ratsam, darauf zu achten, dass diese derzeit verwendeten allgemeinen Formulierungen sich schließlich auch in den rechtlich

¹⁰⁴ WTO, 2000, US Tourism Services Proposal, § 3.

¹⁰⁵ WTO, 2000, EC Tourism Services Proposal, § 10.

¹⁰⁶ WTO, 2001, Switzerland Tourism Proposal, § 14.

bindenden spezifischen Verpflichtungen wiederfinden und im Verlauf der ‚request & offer‘-Verhandlungen nicht auf der Strecke bleiben.¹⁰⁷

Groß- und Einzelhandel

Auch bei den Verhandlungen im Distributionssektor können Umweltschutzbelange von Bedeutung sein. So werden in der Mitteilung der USA zum Thema Marktöffnungsinteressen im Distributionssektor folgende Hemmnisse für den Dienstleistungsverkehr aufgeführt:¹⁰⁸

- wirtschaftliche Bedürfnisprüfungen (ENT) für Dienstleistungserbringer;
- Verbot wegen der Größe und/oder Lage von Geschäften und anderen Einrichtungen ohne Gelegenheit, die entsprechenden Anlagen vorschriftgemäß einzurichten;
- zahlenmäßige Beschränkung der Zahl der Filialen von Einzelhandelsbetrieben
- Fehlen von leicht zugänglicher Information über den Ausweis von Gewerbegebieten und von Möglichkeiten für die Dienstleistungserbringer, mit lokalen Behörden und Gemeindevertretern über Standorte zu verhandeln.

Die Mitteilung der Schweiz zur Marktöffnung im Dienstleistungssektor ist ein weiteres Beispiel für das breite Spektrum von Fragen, das Verhandlungsführer in der bevorstehenden Marktzugangsphase eventuell ansprechen müssen. So erklärt die Schweiz ausdrücklich, dass „der Groß- und Einzelhandel auf die Existenz und die verlässliche und überprüfbare Durchsetzung von nationalen Regulierungsmaßnahmen angewiesen ist. Gesundheit, Sicherheit, Stadtplanung und Umwelt sind unter anderen häufig angeführte Gründe von Mitgliedern, wenn sie Gesetze in Kraft setzen, welche die Erbringung einer Dienstleistung im Handel beeinträchtigen. Obwohl solche Vorschriften legitim sind, können sie gelegentlich restriktiver ausfallen als wirklich notwendig.“¹⁰⁹ Diese Erklärung geht davon aus, dass die Verhandlungsführer die Regulierungsmaßnahmen zum Umweltschutz und zu anderen legitimen Belangen äußerst sorgfältig überprüfen.

5.5 Schlussfolgerungen

Die Zunahme von Verpflichtungen zur Marktöffnung und Inländerbehandlung können praktische und ordnungspolitische Folgen haben, welche die Umwelt zusätzlich belasten (vergleiche hierzu Kapitel 1 und 2). So können zum Beispiel

¹⁰⁷ WTO, 2000, US Distribution Services Proposal, § 8.

¹⁰⁸ WTO, 2000, US Distribution Services Proposal, § 8.

¹⁰⁹ WTO, 2001, Switzerland, GATS 2000, § 10. Es sei darauf hingewiesen, dass eine genaue Abgrenzung zwischen den Artikeln XVI und XVII einerseits und Artikel VI.4 andererseits unklar ist.

vermehrte Marktöffnungsverpflichtungen den Handlungsspielraum der nationalen Umweltpolitik einengen. Auch kann ein Wirtschaftswachstum in umweltbelastenden Sektoren sich unmittelbar auf Ökosysteme und die Umwelt auswirken. Sollen solche negativen Folgen vermieden werden, müssen WTO-Mitglieder handeln.

Erstens müssen die WTO-Mitglieder eine detaillierte Folgenabschätzung vornehmen, *bevor* sie in die kommende Phase der Marktzugangsverhandlungen eintreten oder diese zumindest *parallel* zu spezifischen ‚request & offer‘-Verhandlungen durchführen (vgl. dazu Kapitel 3). Um die Durchführung dieser komplexen Aufgabe zu erleichtern, kann es im Interesse der Mitglieder liegen, sich zunächst auf eine Reihe ausgewählter Sektoren von hoher Priorität zu konzentrieren. Aus umwelt- und entwicklungspolitischer Perspektive sind Dienstleistungssektoren wie Tourismus, Transportwesen, Energieversorgung, Bauwesen und Umweltdienstleistungen besonders wichtig. Eine Bewertung sollte allerdings auch sektorübergreifende Probleme von umweltpolitischer Relevanz aufgreifen.¹¹⁰

Zweitens sollten die WTO-Mitglieder ein eindeutiges und fundiertes Verständnis vom genauen Geltungsbereich der Marktzugangs- und Inländerbehandlungsklausel des GATS haben, bevor sie zusätzliche Verpflichtungen akzeptieren. Nur wenn Mitglieder mit dem rechtlichen Inhalt dieser Disziplinen vertraut sind, können sie die möglichen Auswirkungen für die innerstaatliche Umweltpolitik einschätzen. Derzeit diskutieren Mitglieder den Geltungsbereich der GATS-Artikel XVI/XVII und die Überschneidungen zwischen ihnen in der so genannten „technischen Prüfung“, an der außerhalb des eigentlichen Verhandlungsprozesses gearbeitet wird. WTO-Mitglieder können auch erwägen, potenzielle Probleme, die sich aus dem GATS-Verbot der „de facto“-Diskriminierung ergeben, zu diskutieren.

Schließlich können WTO-Mitglieder geneigt sein, die Bedingungen und Einschränkungen in ihren Verpflichtungserklärungen sorgfältig zu gestalten, um so die Interessen nationaler Umweltschutzpolitik zu wahren. Auch in diesem Zusammenhang ist es äußerst wichtig, vor allem den Umweltschutzbestimmungen besondere Beachtung zu schenken, die – obwohl sie formal nicht diskriminierend sind – „de facto“ aber als diskriminierend angesehen werden könnten. Darüber hinaus sollten Mitglieder sektorübergreifende (cross-sectoral) Einschränkungen einführen, um umweltrelevante Maßnahmen zu sichern. Die horizontalen Einschränkungen bei „öffentlichen Versorgungseinrichtungen“ in der europäischen Verpflichtungsliste könnten dafür ein Vorbild sein.

¹¹⁰ Einen umfassenden Überblick über die Probleme einer solchen Bewertungen auf sektoraler Basis gibt WWF International, 2001. Vgl. auch Kapitel 3 dieser Studie.

6. Innerstaatliche Regulierung

Die Debatte über die innerstaatlichen Regulierungen ist das möglicherweise umstrittenste Gebiet der gegenwärtigen GATS-Verhandlungen der WTO.¹¹¹ Artikel VI des GATS ist mit „Innerstaatliche Regelung“ überschrieben, und er enthält eine Reihe recht unterschiedlicher Bestimmungen. Paragraf 4 des Artikel VI verpflichtet WTO-Mitglieder „develop any necessary disciplines [...] to ensure that measures [...] do not constitute unnecessary barriers to trade in services“. Einige WTO-Mitglieder erklären in ihren neueren Vorlagen an den Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS) „[t]he need for such disciplines appears increasingly important“¹¹² und dass die WTO-Mitglieder – gemäß den Verhandlungsleitlinien – beabsichtigen, diese Verhandlungen noch vor dem Abschluss der Marktzugangsphase zu beschließen.¹¹³

Im folgenden Unterkapitel werden nacheinander diejenigen Aspekte der Verhandlungen zu Artikel VI.4 behandelt, welche die besondere Aufmerksamkeit umweltpolitischer Entscheidungsträger erfordern:

- die allgemeine oder sektorale Anwendbarkeit von zukünftigen Disziplinen des Artikels VI.4;
- den potenziell weitreichenden Geltungsbereich dieser Disziplinen;
- die möglicherweise weitreichenden materiellen Verpflichtungen, die solche künftigen Disziplinen innerstaatlichen Regelungsinstanzen auferlegen; und
- schließlich gewisse Erfordernisse verfahrensmäßiger Transparenz.

6.1 Horizontales oder sektorales Vorgehen bei der Entwicklung zukünftiger Disziplinen unter Artikel VI.4

Umweltpolitiker werden den Diskussionen der WTO-Mitglieder sorgfältig folgen wollen, wenn es darum geht, ob die zukünftigen Disziplinen innerstaatlicher Regulierung die Form „allgemeiner“, das heißt „horizontaler“ Disziplinen annehmen werden oder ob ein „sektoraler“ Ansatz gewählt wird. Mit der Verabschiedung von Disziplinen zum Wirtschaftsprüfungswesen, die angeblich sobald sie formal in das GATS aufgenommen sind (spätestens zum Abschluss der laufenden Verhandlungsrunde des GATS) in Kraft treten werden, haben die Mitglieder den sektoralen Ansatz gewählt.¹¹⁴ In diesem Zusammenhang vereinbarten die Länder

¹¹¹ Sinclair, 2000, GATS, S. 75.

¹¹² WTO, 2000, EC-Overall Approach to Services Negotiations, § 1 (b); vgl. auch WTO, 2001, Norway - The Negotiations on Trade in Services, § 8 and WTO, 2000, Japan - The Negotiations on Trade in Services, § 23.

¹¹³ WTO, 2001, Guidelines for Negotiating, § 7.

¹¹⁴ Vgl. WTO, 1998, CTS Decision on Disciplines.

auch „to develop general disciplines for professional services, while retaining the possibility to develop or revise sectoral disciplines“.¹¹⁵ Die gegenwärtigen Vorschläge gehen davon aus, dass es einer weiteren Prüfung bedarf, wie die wesentlichen Elemente und Konzepte künftiger Disziplinen auf einzelne Sektoren anzuwenden sind, und erst dann „[...] be possible to evaluate the [...] value of general or sector-specific disciplines, or any combination of the two.“¹¹⁶ Wegen der unterschiedlichen Regulierungsbedingungen in den verschiedenen Sektoren erscheint aus Sicht innerstaatlicher Regulierungsinstanzen ein sektoraler und nicht ein allgemeiner Ansatz eher angemessen.

6.2 Anwendbarkeit künftiger Disziplinen als Pflichten, die auf allgemeinen oder spezifischen Verpflichtungen basieren

Zweitens werden Umweltpolitiker den Entwicklungen in der Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Regulierung (Working Party on Domestic Regulation, WPDR) aufmerksam folgen wollen. Sie befasst sich damit, ob in Zukunft vereinbarte Disziplinen als spezifische Pflichten anzuwenden sind, das heißt nur dann, wenn ein Mitglied spezifische Verpflichtungen für diese Disziplin eingegangen ist, oder ob künftige Disziplinen auch auf Sektoren anzuwenden sind, für die ein Mitglied keine Verpflichtungen eingegangen ist, wie zum Beispiel bei den GATS-Artikeln II und III. Diese zweite Option kann den Handlungsspielraum einzelner WTO-Mitgliedstaaten bei Entscheidungen darüber einschränken, in welchen Sektoren und Teilsektoren sie durch Disziplinen gemäß Artikel VI.4 gebunden sein wollen. Dies kann die Struktur des GATS verändern und die Freiheit einzelner Länder, innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen einzusetzen, weiter einschränken.

In der derzeitigen Fassung von Artikel VI.4 ist die Frage der allgemeinen oder sektor-spezifischen Anwendbarkeit offen, und es heißt nur, dass Mitglieder „shall develop any necessary disciplines“. In einem früheren Papier argumentierte das WTO-Sekretariat, dass Disziplinen gemäß Artikel VI.4 grundsätzlich auf alle Sektoren anzuwenden seien, unabhängig davon, ob ein WTO-Mitglied Verpflichtungen in einem bestimmten Sektor eingetragen hat.¹¹⁷ Im Vorfeld der Ministerkonferenz von Seattle schlossen sich einige WTO-Mitglieder dieser Auffassung an. Zum Beispiel schlug Hongkong vor, dass die WPDR „conduct...work on the development of general disciplines on domestic regulations.“¹¹⁸ In einer Eingabe Australiens an die WPDR heißt es in ähnlicher Weise „making these disciplines [...] conditional on the scheduling of sectors would add another layer of unneces-

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication.

¹¹⁷ Vgl. WTO, 1999, Note on Domestic Regulation Applicable to All Services, part II, Article VI.4.

¹¹⁸ WTO, 1999, Hong Kong China, Services in 1999 Ministerial, § 3.

sary complexity to the architecture of the GATS.“¹¹⁹ Auch Kanada zielte darauf „to advance the development of the concept of generally applicable disciplines on domestic regulation“. ¹²⁰ Bis jetzt ist diese Frage nicht geklärt.¹²¹ Wenn es überhaupt notwendig ist, weitere Disziplinen gemäß Artikel VI.4 zu entwickeln, so ist die bessere Lösung, sie als „spezifische Verpflichtungen“ zu fassen, ähnlich wie die Pflicht zur Marktöffnung und Inländerbehandlung im GATS.

6.3 Geltungsbereich

Drittens werden Umweltpolitiker die Diskussionen über den Geltungsbereich künftiger Disziplinen gemäß Artikel VI.4 aufmerksamer verfolgen wollen. Die gegenwärtigen Diskussionen legen nahe, dass der Geltungsbereich derartiger künftiger Disziplinen äußerst weit gefasst sein wird,¹²² und somit möglicherweise eine breite Palette von umweltpolitischen Instrumenten umfassen kann. So sieht der Wortlaut von Artikel VI.4 des GATS eindeutig die Erarbeitung von Disziplinen für „measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements“. Zum einen umfasst dies nicht nur die angeführten Regulierungsinstrumente an sich, sondern auch Maßnahmen, die sich *auf diese beziehen*. Zweitens fallen unter die aufgeführten Regulierungsarten in der Praxis viele innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen auf nationaler und sub-nationaler Ebene. Dazu gehören auch Prärogative umweltpolitischer Entscheidungsträger. So kann sich zum Beispiel der Begriff „Qualifikationserfordernisse“ auf Maßnahmen wie die Zulassung oder den Nachweis der Befähigung von Dienstleistungsanbietern erstrecken, die potenziell gefährliche Dienstleistungen wie die Müllverbrennung erbringen. Auch der Begriff der „Zulassungserfordernisse“ kann ein großes Spektrum von Zulassungsverfahren umfassen, etwa für den Betrieb von chemischen Laboratorien, Mülldeponien oder Verbrennungsanlagen. Schließlich scheint die Kategorie der technischen Normen Regulierungsmaßnahmen zu enthalten,¹²³ die sowohl die „technical characteristics of the service itself“ wie

¹¹⁹ WTO, 1999, Australia Communication to the WPDR, § 3.

¹²⁰ WTO, 2000, Canada's Intervention at the February Meeting, WPDR, para. 1.

¹²¹ In ihrer Vorlage an die WPDR behält sich zum Beispiel die Europäische Kommission ausdrücklich vor, diese Frage später wieder aufzugreifen. Vgl. WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication, § 15.

¹²² Auch die Europäische Kommission gibt in ihrer Mitteilung an die WPDR zu, dass die Maßnahmenkategorien in Artikel VI.4 recht weit gefasst sind. Vgl. WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication, § 9.

¹²³ In WTO, 1996, TBT Relevance to Article VI.4. GATS, § 6 erklärt das WTO-Sekretariat, dass technische Regulierung sich nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen erstreckt, die Dienstleistungsanbieter betreffen, sondern auch auf freiwillige Normen. In diesem Hintergrundvermerk macht das Sekretariat eine Anleihe beim Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade - TBT) und dem dort benutzten Anwendungsbereich von „technischer Regulierung“. Es ist jedoch fraglich, ob ein gleicher Wortlaut in unterschiedlichen Abkommen auch automatisch eine vergleichbare Begrifflichkeit impliziert. Ein Verweis auf das TBT-Abkommen ist besonders seit der Ent-

auch „rules according to which a service must be performed“¹²⁴ betreffen. Außerdem heißt es im jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission an die WPDR, dass „[a]lso certain self-regulatory measures should be subject to disciplines“.¹²⁵

Welche Auswirkungen ein solch weit gefasster Geltungsbereich in der Praxis hat, lässt sich anhand neuerer WTO-Dokumente verdeutlichen. In den Vorschlägen, in denen die Mitglieder ihr allgemeines Vorgehen bei den GATS-Verhandlungen skizzieren, haben einige explizit erklärt, dass bestimmte Sektoren „subject to many different aspects of domestic regulation“¹²⁶ sind. Sie erklären, diese Regulierungsmaßnahmen „include controls on land use, building regulations and technical requirements, building permits and inspections [...] [and] [...] environmental regulations.“¹²⁷

Der potenziell weit gefasste Geltungsbereich künftiger Disziplinen kann sich also auf den Bereich der innerstaatlichen Umweltpolitik erstrecken. Es ist daher für nationale Regulierungsinstanzen äußerst wichtig, eine klare Vorstellung davon zu bekommen, welche nationalen und sub-nationalen politischen Instrumentarien von künftigen internationalen Verpflichtungen betroffen sein können, um zentrale umweltpolitische Instrumente davon auszuschließen.¹²⁸

In einem ersten Schritt werden Umweltpolitiker sicherstellen wollen, dass sie aktiv beteiligt werden, wenn die Handelspolitiker ihres Landes der WPDR Beispiele für Maßnahmen übermitteln, die von künftigen Disziplinen gemäß VI.4 geregelt werden sollen.¹²⁹

scheidung im Asbestfall der Europäischen Gemeinschaft bedenklich. Dieser berühmte „Trade and“-Fall befasste sich mit einer französischen Regulierungsmaßnahme zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor den Gefahren durch Asbest. Eine der wesentlichen Ergebnisse der Entscheidung des AB war, dass das französische Importverbot eine *technische Regulierung* darstelle (vgl. Appellate Body Report, 2001, Asbestos AB, § 59-83). Eine Analyse des Falls findet sich bei Howse/Tuerk, 2001.

¹²⁴ Sinclair, 2000, GATS, S. 76. Ebenso WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication, § 10.

¹²⁵ WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication, § 12.

¹²⁶ Die USA haben in Sektoren wie Touristik und Groß- und Einzelhandel „[the] lack of readily available information on zoning and lack of opportunity for services suppliers to meet with local officials and community representatives to discuss location of facilities“ als Hemmnis für den Dienstleistungsverkehr angesehen (vgl. WTO, 2000, US Tourism Services Proposal, § 6).

¹²⁷ WTO, 2001, EC-Construction and Related Engineering Services Proposal, §10. Dies scheint auf die „de facto“-Diskriminierung abzustellen. Vgl. auch WTO, 2000, US Distribution Services Proposal, in dem „[the] lack of readily available information on zoning and lack of an opportunity for services suppliers to meet with local officials and community representatives to discuss location of facilities“ unter anderem als Handelshemmnis aufgeführt ist.

¹²⁸ Bei Finanzdienstleistungen haben sich die Mitglieder auf einen „generellen Ausschluss“ von „Aufsichtsbestimmungen“ geeinigt.

¹²⁹ Mitglieder sind in der WPDR überein gekommen, Beispiele für Maßnahmen zu liefern, die in Zukunft von Disziplinen gemäß Artikel VI.4 behandelt werden sollen, vgl. WTO, 2001, Report of the December

6.4 Materielle Pflichten: Der „Necessity-Test - über Marktöffnung und Nichtdiskriminierung hinausgehend

Viertens sollten Umweltpolitiker genau überlegen, welche potenziellen Einschränkungen ihrer Hoheitsrechte die *materiellen Verpflichtungen* künftiger Disziplinen gemäß Artikel VI.4 mit sich bringen können. So scheint Artikel VI.4 Begrenzungen innerstaatlicher Maßnahmen nahe zu legen, die weit über die Nichtdiskriminierungsklauseln der Artikel XVI und XVII hinausgehen.¹³⁰ Folglich wäre es für innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen, die unter den Artikel VI.4 fallen, nicht ausreichend, die Marktöffnungs- oder Inländerbehandlungsverpflichtungen zu erfüllen.¹³¹ Disziplinen, die über Nichtdiskriminierung und Marktöffnung hinaus gehen, sprengen den bisher gebräuchlichen Rahmen der Handelspolitik des GATT. Erst seit Bestehen der WTO bewegen sich neue Abkommen wie das TBT¹³² und SPS in diese Richtung. Beide, SPS- und TBT-Abkommen, gehen über Inländerbehandlung und Marktöffnung hinaus, und beide Abkommen werden in der Zivilgesellschaft und von innerstaatlichen Entscheidungsträgern mit Sorge betrachtet. Diese Bedenken beziehen sich häufig auf die Verpflichtungen im TBT- und SPS-Abkommen, die „Notwendigkeit“ von Maßnahmen nachzuweisen, da dies den Spielraum souveräner innerstaatlicher Politik unzulässig begrenze.

Ein australischer Vorschlag vom September 2000 zum Artikel VI.4 will eine „Notwendigkeitsprüfung“ (necessity test) in künftige Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung aufnehmen.¹³³ In einer neueren australischen Vorlage heißt es dazu, dass ein solcher Notwendigkeitsnachweis „[...] require that any domestic regulation adopted to meet a legitimate policy objective be the *least trade restrictive possible*“¹³⁴ Im Fall eines Streits unter WTO-Mitgliedern, so wird befürchtet,

2000 Meeting, § 124. Aus der Arbeit zu dieser Frage sind noch keine ausführlichen Beispiele hervorgegangen.

¹³⁰ Vgl. zum Beispiel WTO, 2001, Scheduling Guidelines, § 11. In einigen Vorlagen an den Rat für den Handel mit Dienstleistungen (CTS) aus der letzten Zeit hieß es: „some obstacles which, although not limitations on market access or national treatment per se, may result from regulatory provisions which make it difficult for foreign suppliers to market their services“ (vgl. WTO, 2000, US Distribution Services Proposal, § 9); vgl. dazu auch WTO, 2001, US Express Delivery Services Proposal, § 11; WTO, 2000, US Tourism and Service Proposal, § 6, oder auch WTO, 2001, Norway - the Negotiations on Trade in Services, § 8.

¹³¹ Es wurde vorgeschlagen, Disziplinen, die die innerstaatliche Regulierung betreffen, unabhängig davon anzuwenden, ob ein Land irgendwelche spezifischen Verpflichtungen in Bezug auf die Marktöffnung oder die Inländerbehandlung eingegangen ist. Man kann sich jedoch nur schwer vorstellen, wie innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen den Handel nicht mehr als nötig beschränken dürfen, wenn sie gleichzeitig Marktzugangs- und Inländerbehandlungsklauseln nicht zu erfüllen brauchen.

¹³² TBT Agreement.

¹³³ WTO, 2000, Australia, Domestic Regulation, September 2000 Communication.

¹³⁴ WTO, 2001, Australia Engineering Services Proposal, § 6 and WTO, 2000, Australia - Construction and Engineering Services Proposal, § 7.

können derartige Verpflichtungen den internationalen Handelsschiedsgerichten erlauben, die innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen genau zu überprüfen. Dies wiederum würde den Schiedsgerichten erlauben, im Nachhinein festzustellen, ob Umweltschutzbestimmungen oder sonstige innerstaatliche Regelungen restriktiver angelegt sind, als das angestrebte Ziel es erfordert.

Ähnliche Bedenken gibt es in Bezug auf einen europäischen Vorschlag, der den Begriff der „Verhältnismäßigkeit“ (proportionality) einführt, mit dessen Hilfe die Folgen innerstaatlicher Regulierungsmaßnahmen auf den Außenhandel bewertet werden sollen. In diesem Vorschlag heißt es insbesondere: „[a] measure should be considered not more trade-restrictive/not more burdensome than necessary if it is not *disproportionate* to the objective[s] pursued.“¹³⁵ Es gibt Bedenken, dass eine derartige Prüfung ein *Werturteil* über die *Wichtigkeit* des in Frage stehenden *legitimen Ziels* implizieren könnte. Der europäische Vorschlag will solchen Bedenken begegnen und stellt ausdrücklich fest, dass „[...] the validity or rationale, of the policy objective[s] must not be assessed“.¹³⁶

Das neuere WTO-Fallrecht zum Thema „Notwendigkeit“ (necessity) beim Handel mit Gütern schlägt jedoch vor „[...] take into account the *relative importance* of the *interest* pursued by the *national policy*“.¹³⁷ Im Fall „Rindfleisch aus Korea“ führt der Berufungsausschuss (Appellate Body – AB) zum Beispiel eine „Notwendigkeitsprüfung“ durch und erklärt wörtlich: „[t]he more vital or important those common interests or values are, the easier it would be to accept as „necessary“ the measure designed as an enforcement instrument.“¹³⁸ Im Rahmen der WPDR wurde die Frage ausführlich diskutiert, ob in künftigen Disziplinen gemäß Artikel VI.4 auf *spezifische* legitime Ziele, also zum Beispiel ein von der nationalen Politik verfolgtes Interesse, verwiesen oder ob nur ein *allgemeiner Verweis* (*general reference*) auf legitime politische Ziele gemacht werden solle. So empfahl zum Beispiel die Europäische Gemeinschaft in einem früheren Vorschlag, dass ein expliziter Verweis auf die „Umwelt“ in den Text möglicher künftiger Disziplinen aufgenommen werden sollte. Die Europäische Gemeinschaft sah dann aber ein, dass dies schwierig ist „[...] as it raises issues which some or all WTO Members may consider sensitive“ und räumt schließlich in ihrem Vorschlag ein, dass „[t]he WPDR would also need to consider how to deal with regulatory objectives that are identified by Members but on which there is no agreement as to their

¹³⁵ WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication, § 17. Vor der Veröffentlichung dieses Dokuments hatte die Europäische Kommission dem WPDR eine informelle Note gesandt, die leider nicht öffentlich zugänglich war (vgl. WTO, 2001, European Domestic Regulation Informal Note).

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Appellate Body Report, 2000, Korea-Beef AB, § 162.

¹³⁸ Appellate Body Report, 2001, Asbestos AB, § 172, quoting Appellate Body Report, 2000, Korea-Beef AB, § 162.

legitimacy.“¹³⁹ Bis jetzt haben sich die Mitglieder nicht auf eine Liste legitimer politischer Ziele geeinigt, und die Kommission hat ihre Haltung diesen Entwicklungen angepasst. In einem neueren Vorschlag stellt sie nun ausdrücklich fest, dass sie „do not consider [...] a list [of legitimate objectives] as an indispensable requirement for the work on necessity“.¹⁴⁰ Es bleibt abzuwarten, ob der Ansatz der Kommission das adäquate Mittel ist, um die umweltpolitischen und die sonstigen legitimen innerstaatlichen Regulierungen im Kontext des Artikel VI.4 abzusichern.

Die Richtigkeit solcher Bedenken bezüglich einer Notwendigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung wird durch eine Analyse des Vorgehens des WTO-Sekretariats in dieser Sache gestützt. In einem Hintergrundvermerk des Sekretariats vom März 2001 heißt es zur Notwendigkeitsprüfung, „[it] [...] is the means by which an effort is made to balance between two potentially conflicting priorities: promoting trade expansion versus protecting the regulatory rights of governments.“¹⁴¹ Angesichts dieser Erklärungen erweisen sich Bedenken als durchaus berechtigt, dass die Aufnahme einer „Notwendigkeitsprüfung“ in künftige Disziplinen des Artikel VI.4 eine Zwangsjacke für umweltpolitische Entscheidungsträger und für das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung darstellt. Es bleibt abzuwarten, ob der spezielle Verweis in der Präambel auf „the right to regulate in order to meet national policy objectives“ ausreichend ist, um diese Befürchtungen zu zerstreuen. Das ist deshalb so wichtig, weil der Wortlaut der Präambel von entscheidender Bedeutung für die Interpretation der Ausführungsbestimmungen des Übereinkommens sein kann, wenn sie auch als solche Rechte und Verpflichtungen nicht rechtsverbindlich konstituieren kann. Das Konfliktpotential in dieser Frage¹⁴² wird in Vorschlägen deutlich, die darlegen, dass künftige Disziplinen gemäß Artikel VI.4 „[...] should [...] *to the extent possible*, recognize the right of Members to regulate“.¹⁴³

Umweltpolitiker sollten die Entwicklung bei diesen Fragen genau verfolgen. Aus umweltpolitischer Sicht ist es zum Beispiel sehr wichtig, dass derartige künftige Disziplinen ausdrücklich „den Schutz der Umwelt“ als legitimes politisches Ziel anerkennen. Dagegen wird von anderer Seite eingewendet, dass ein expliziter Verweis auf die „Umwelt“ nicht erforderlich sei, weil der Wortlaut von Artikel VI.4 des GATS ja auf die „Qualität der Dienstleistungen“ Bezug nehme. Die

¹³⁹ WTO, 2001, European Domestic Regulation Informal Communication, § 3.

¹⁴⁰ WTO, 2001, European Domestic Regulation Informal Note, § 20. Eine umfassende Analyse des Begriffs „proportionality“ (Verhältnismäßigkeit) in der WTO findet sich bei Desmedt, 2001.

¹⁴¹ WTO, 2000, Secretariat Note on Necessity Test for Domestic Regulation, § 2.

¹⁴² In ähnlichen Debatten bezüglich der Disziplinen im Sektor Wirtschaftsprüfung und Rechnungswesen wurde die „Gewährleistung des Allgemeinwohls“ nicht als legitimes Ziel akzeptiert.

¹⁴³ WTO, 2000, Japan - The Negotiations on Trade in Services, § 23.

Qualität einer Dienstleistung umfasse zwingend auch ihre ökologische Unschädlichkeit. Es ist jedoch nicht erwiesen, dass WTO-Schiedsgerichte einer solch weiten Auslegung des Begriffs „Qualität“ folgen werden. Es ist genauso gut möglich, dass sie im Streitfall eine engere Auslegung des Begriffs „Qualität“ wählen. Es verbleibt dann darüber zu entscheiden, ob eine innerstaatliche Umweltschutzmaßnahme „necessary to ensure the quality of the service“, wenn ihr Hauptziel die Bewahrung der Umwelt und nicht die Gewährleistung der Qualität der Dienstleistung ist. Zur Unterstützung der Argumentation werden Umweltpolitiker auf einen Hintergrundvermerk des WTO-Sekretariats Bezug nehmen wollen, der darauf verweist, dass der „Schutz der Umwelt“ eins der Ziele und Begründungszusammenhänge für Regulierungsmaßnahmen ist, das in der Notifizierung des TBT explizit genannt ist.¹⁴⁴

6.5 Transparenz

Schließlich werden in der WPDR auch Disziplinen diskutiert, die zur Folge haben könnten, dass die einer innerstaatlichen Regulierung vorangehenden Entscheidungsprozesse dem Druck und der Einflussnahme von Interessengruppen außerhalb des WTO-Mitgliedstaats ausgesetzt werden. Unter der Rubrik „Transparenz“ schlagen die Vereinigten Staaten vor, dass „Members should address disciplines on the notification of proposed regulations and solicitation of comments from interested parties.“¹⁴⁵ Die USA schlagen vor, sich an den TBT-Disziplinen zu orientieren, die noch weiter gehen. Artikel 2.9 TBT verpflichtet die WTO-Mitglieder nicht nur darauf, Verordnungsentwürfe anderen Mitgliedern zugänglich zu machen und sie kommentieren zu lassen, sondern verpflichtet die Behörden des WTO-Mitgliedslandes auch darauf, „[to] discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account“.¹⁴⁶

Sollte dies so in das GATS-Regelwerk aufgenommen werden, dann hätte das weitreichende Folgen für die ordnungspolitische Prärogative der WTO-Mitglieder. In der Praxis könnte der Vorschlag der USA es einflussreichen WTO-Mitgliedern möglich machen, ihre schwächeren Gegenspieler unter Druck zu setzen, damit sie Gesetzes- und Verordnungsentwürfe ändern. Es ist wahrscheinlich, dass solche Praktiken eher den Interessen von WTO-Mitgliedern dienen, die über die administrativen Ressourcen verfügen, um sich über die Gesetzgebungsverfahren anderer Mitgliedsländer fortlaufend zu informieren. Es ist auch wahrscheinlich, dass

¹⁴⁴ Die Hintergrundnote des Sekretariats verweist ausdrücklich darauf, dass der „Schutz der Umwelt“ als eines der Ziele und Begründungszusammenhänge, die Regulierungsmaßnahmen zulassen, in der Notifizierung des TBT aufgeführt wird.

¹⁴⁵ WTO, 2000, US Transparency Submission to WPDR, § 11.

¹⁴⁶ WTO, 1996, TBT-Relevance to Article .4 GATS, Article 2.9.4.

solche Disziplinen den Exportinteressen der Dienstleistungsanbieter dienen, die innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen eher als Handelshindernis und nicht als legitimes politisches Instrument betrachten. Angesichts dieser Umstände ist es von zentraler Bedeutung, dass Umweltpolitiker die Entwicklung dieser Disziplinen genau verfolgen.

Die USA haben nachfolgend einen neuen Vorschlag zur „Transparenz“ eingereicht,¹⁴⁷ der aus zwei Gründen Beachtung verdient: Zum einen ziehen die USA hier keine direkten Parallelen zu TBT-Disziplinen. Zum anderen weisen sie – obwohl sie auf den Nutzen solcher Verfahren für ausländische Dienstleistungserbringer hinweisen – auch deutlich darauf hin, dass vorab Kommentare aus der Öffentlichkeit kommen können, sodass eine informierte Debatte über die Gestaltung der innerstaatlichen Regulierung gewährleistet wäre. Umweltpolitische Entscheidungsträger werden das Für und Wider dieses Vorgehens sicherlich sorgfältig beobachten.

6.6 Schlussfolgerungen

In den bevorstehenden Sitzungen der WPDR werden die WTO-Mitglieder diese Fragen weiter diskutieren. Angesichts des ehrgeizigen Ziels der GATS-Verhandlungsleitlinien, demzufolge die Arbeit zur innerstaatlichen Regulierung noch vor Beendigung der Marktzugangsphase abgeschlossen sein soll, werden diese Debatten in der nahen Zukunft wohl schneller vorankommen. Wegen der weitreichenden Folgen, die solche künftigen Disziplinen auf die nationale und sub-nationale Regulierungspolitik haben können, sollten die WTO-Mitglieder jedoch Vorsicht walten lassen. Mitglieder dürften erwägen, die Erarbeitung künftiger Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung abzulehnen. Andererseits ist es besonders wichtig, dass alle künftigen Disziplinen nur für solche Teilsektoren gelten, für die die Mitglieder ausdrücklich spezifische Verpflichtungen übernehmen. Werden solche Disziplinen erarbeitet, ist es sehr wichtig, speziell auf „Members’ right to regulate“ zu verweisen. Das Recht der Mitglieder zur Regulierung wird zwar in der derzeit gültigen Präambel des GATS erwähnt, sollte aber auch Bestandteil der Durchführungs- und rechtlich bindenden Bestimmungen von möglichen künftigen Disziplinen werden. Weiter ist für alle künftigen Disziplinen von zentraler Bedeutung, dass „der Schutz der Umwelt“ als legitimes politisches Ziel ausdrücklich anerkannt wird. Angesichts der oben thematisierten Bedenken ist es entscheidend, dass die Verhandlungsführer bei den Handelsverhandlungen einen breit angelegten Dialog führen, in den Sozial-, Umwelt- und sonstige Ministerien wie auch die Öffentlichkeit einbezogen sind, und dies *bevor* sie neue Disziplinen vereinbaren. Auch hier gilt wieder, dass eine umfassende Folgenab-

¹⁴⁷ WTO, 2001, US Transparency CTS, § 6.

schätzung, die *vor und parallel zu den laufenden Verhandlungen* durchgeführt wird, das geeignete Instrument darstellt, um zu gewährleisten, dass die Mitglieder bei der Ausarbeitung künftiger Disziplinen unter Artikel VI.4 die möglichen Vorteile und Nachteile abwägen können.

7. Internationale Disziplinen zur Subventionierung von Dienstleistungen

7.1 Subventionen als wichtiges umweltpolitisches Instrument

Gegenwärtig enthält das GATS keine spezielle Regelungen für Subventionen. Es gibt jedoch zwei Bestimmungen, die sich auf Subventionen beziehen. Erstens ist die Inländerbehandlungsklausel des Artikel XVIII auf Subventionen anzuwenden.¹⁴⁸ Zweitens verlangt Artikel XV des GATS, dass die Mitglieder „enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines“, um handelsverzerrende Auswirkungen durch Subventionen zu vermeiden. Diesen beiden Bestimmungen sollte die Aufmerksamkeit umweltpolitischer Entscheidungsträger gelten.

Subventionen sind ein wichtiges Instrument der Umweltpolitik. Sie können für Forschung und Entwicklung umweltfreundlicher Techniken und für den Einsatz dieser Techniken gewährt werden. Sie können auch genutzt werden, um umweltbelastende Wirtschafts- und sonstige Aktivitäten zu verhindern. Folglich sollten Umweltpolitiker versuchen sicherzustellen, dass künftige Verpflichtungen oder künftige Disziplinen im Rahmen des GATS den Gebrauch dieses politischen Instruments nicht einschränken.

7.2 Bestehende GATS-Disziplinen für Subventionen: Inländerbehandlung

Gegenwärtig verbietet die Inländerbehandlungsklausel Subventionen, die einen Unterschied zwischen inländischen und ausländischen gleichen Dienstleistungen und gleichen Dienstleistungserbringern machen.¹⁴⁹ Das WTO-Sekretariat hat festgelegt, dass Subventionsprogramme, die nur für Inländer gelten, Artikel XVII des GATS verletzen – es sei denn, das betreffende WTO-Mitglied hat die entsprechenden „Bedingungen“ und „Eingrenzungen“ in seine Verpflichtungen zu

¹⁴⁸ WTO, 2001, Scheduling Guidelines, § 16. Vgl. auch WTO, 2000, Secretariat note on Subsidies for Services Sectors, § 25.

¹⁴⁹ Vgl. WTO, 2001, Scheduling guidelines, §§ 15 and 16. Danach verlangt Artikel XVII nicht, dass ein Mitglied Maßnahmen außerhalb seines Hoheitsgebietes ergreift. Daher verlangt Artikel XVII nicht, dass Mitglieder einem Dienstleistungserbringer, der auf dem Territorium eines anderen Mitglieds ansässig ist, eine Subvention anbieten.

Artikel XVII aufgenommen. In diesen Fällen ist die Verletzung der Inländerbehandlungsklausel offensichtlich. Es kann jedoch auch weniger eindeutige Fälle geben, in denen eine mögliche Verletzung von Artikel XVII Auslegungssache ist. Wie würde zum Beispiel ein WTO-Streitschlichtungsgremium (Panel) ein Subventionsprogramm behandeln, das umweltfreundliche Dienstleistungen fördert, aber vergleichbare Dienstleistungen, die in umweltschädigender Weise erbracht werden, nicht – und dies unabhängig davon, woher der Dienstleistungserbringer kommt? Dieser Fall kann eintreten, wenn WTO-Mitglieder die Erzeuger (und Lieferanten) erneuerbarer Energien finanziell fördern aber umweltbelastende Energiequellen nicht. Probleme können dann auftreten, wenn die meisten Erzeuger und Versorger von erneuerbarer Energien Inländer sind und praktisch kein ausländischer Dienstleistungserbringer in den Genuss dieser Subventionen kommen kann. Eine derartige Situation könnte als Benachteiligung von ausländischen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern aufgefasst werden. Ähnliche Überlegungen können auf die Subventionierung der Erforschung umweltfreundlicher Technologien zutreffen.¹⁵⁰

In einer derartigen Situation treten eine Reihe rechtlicher Fragen in Bezug auf die Inländerbehandlungsklausel des GATS zu Tage. Die meisten dieser Fragen werden sich auf die „Gleichheit“ von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern beziehen (vgl. Kapitel 5). Da der GATS-Artikel XVII (Inländerbehandlung) die Diskriminierung „gleicher“ Dienstleistungen und „gleicher“ Dienstleistungserbringer aus dem Ausland gegenüber dem Inland verbietet, hängt die Frage einer möglichen Verletzung davon ab, ob zwei Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer als „gleich“ angesehen werden.¹⁵¹ Wie in Kapitel 5 der Arbeit ausgeführt wurde, wird weder im GATS noch in irgendeinem anderen WTO-Abkommen geregelt, wie zu bestimmen ist, welche Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer „gleich“ sind. Würde zum Beispiel ein Expertengremium die nachhaltige Energieversorgung und die nicht-nachhaltige Energieversorgung als „ungleich“ ansehen?¹⁵²

¹⁵⁰ Dies ist besonders wichtig, weil der Vorschlag der EG zu den Umweltdienstleistungen ökologische F&E-Dienstleistungen (F&E mit einer Umweltschutzkomponente) ausdrücklich einschließt und zwar als umweltbezogene Teilsektoren, die gemeinsam mit den Umweltdienstleistungen verhandelt werden können (*cluster*-Verhandlungen), die in der Klassifizierung aufgeführt sind (vgl. WTO, 2000, EC-Environmental Services Proposal). Gegenwärtig ist die EG-Verpflichtungsliste bei „Subventionen für Forschung und Entwicklung“ in Modus 3 „horizontal“ ungebunden, bezieht sich aber nicht ausdrücklich auf die Umwelt (vgl. European Schedule).

¹⁵¹ Vgl. WTO, 1996, Secretariat note on Subsidies and trade in services, § 9. Weiter ist auch die Frage offen, inwieweit die Inländerbehandlungsklausel die Erbringungsarten übergreift, vgl. § 28 oben.

¹⁵² Die aktuellen Vorschläge zu den Energiedienstleistungen (Energy Services Proposals) beziehen sich auf alle Energiedienstleistungen, unabhängig von der Energiequelle, vgl. dazu die Erörterung des Marktzugangs weiter oben.

Solange es zu diesen und ähnlichen Fragen keine klaren Antworten gibt, ist es umso wichtiger, dass Umweltpolitiker diesen Problemen die gebührende Beachtung schenken. Insbesondere werden sie ihre jeweiligen Verhandlungsführer in den Handelsverhandlungen dazu auffordern, keine zusätzlichen Inländerbehandlungsverpflichtungen in sensiblen Bereichen zu akzeptieren oder selbst zu fordern – insbesondere, wenn der genaue Geltungsbereich dieser Verpflichtungen nicht geklärt ist. Der Vorschlag der EG zu den Umweltdienstleistungen erwähnt jedoch unter anderem ausdrücklich auch F&E-Dienstleistungen mit einer Umweltkomponente als ein Gebiet, in dem sie zusätzliche Verpflichtungen von ihren Handelspartnern fordert.

7.3 Die aktuellen GATS-Verhandlungen über Subventionen

Weiterhin ist Artikel XV des GATS für umweltpolitische Entscheidungsträger von Relevanz. Die Bestimmung verlangt von den Mitgliedern, Disziplinen in Bezug auf handelsverzerrende Subventionen zu erarbeiten. Die Diskussionen haben gerade erst begonnen, und die WTO-Mitglieder haben noch nicht definiert, was unter handelsverzerrenden Subventionen zu verstehen ist.¹⁵³ Das Sekretariat hat jedoch eine Untersuchung zu den bestehenden Subventionen in verschiedenen Dienstleistungssektoren durchgeführt und festgestellt, dass verschiedene Länder Subventionen oder andere Vorteile zum Zwecke des Umweltschutzes gewähren.¹⁵⁴ So geben zum Beispiel Polen und Japan wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz.

Bis heute ist nicht geklärt, ob und inwieweit künftige Disziplinen sich auch auf derartige wirtschaftlichen Anreize für den Umweltschutz erstrecken. Trotzdem ist unbedingt hervorzuheben, dass Artikel XV die WTO-Mitglieder nur zu Verhandlungen verpflichtet „necessary multilateral disciplines to avoid [...] trade distortive effects“. Die Verhandlungsführer werden also zu entscheiden haben, was genau sie als „handelsverzerrende Auswirkungen“ ansehen. Umweltpolitische Entscheidungsträger werden diese Verhandlungen genau verfolgen. Ihr Ziel sollte sein, sicherzustellen, dass die Verhandlungsführer – falls sie tatsächlich neue Disziplinen ausarbeiten – keine zu weit gefasste Definition von „handelsverzerrenden Auswirkungen“ verabschieden, die potenziell geeignet ist, das innerstaatliche umweltpolitische Instrumentarium einzuschränken.

¹⁵³ Zu Beginn der Verhandlungen schlug das Sekretariat vor: „Members may wish to consider [...] how far the definition of subsidy should be taken into the regulatory domain“ (vgl. WTO, 2000, Services Subsidies, § 8).

¹⁵⁴ WTO, 1996, Secretariat note on Subsidies and Trade in Services, §§ 5 and 9.

7.4 Schlussfolgerungen

Subventionssysteme sind zur Erreichung umweltpolitischer Ziele von großer Bedeutung. Von daher ist es wichtig, dass das GATS-Regelwerk diese politischen Instrumente nicht beschränkt. Aus diesem Grunde sollten WTO-Mitglieder bei der Übernahme zusätzlicher Verpflichtungen im Rahmen der Inländerbehandlungsklausel des GATS ebenso Vorsicht walten lassen (vgl. auch Kapitel 5) wie bei der Ausarbeitung zusätzlicher Disziplinen in Bezug auf handelsverzerrende Subventionen.

8. Regelungen des GATS zum öffentlichen Beschaffungswesen

8.1 Öffentliche Beschaffungen als wichtiges Instrument der Umweltpolitik

Bei der Verfolgung innerstaatlicher politischer Ziele spielt das öffentliche Beschaffungswesen eine wichtige Rolle. Wenn eine staatliche Stelle bestimmte Güter oder Dienstleistungen erwirbt, wird sie ihre Entscheidung möglicherweise an anderen als nur an marktwirtschaftlichen Zielen orientieren wollen. Die Beschaffungsstellen könnten nicht nur den Preis einer Ware oder einer Dienstleistung berücksichtigen, sondern auch bestimmte andere politische Zielsetzungen.¹⁵⁵ Bei der öffentlichen Beschaffung spielen ökologische Implikationen oft eine große Rolle, und es ist weithin anerkannt, dass die wirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Beschaffung in bestimmten Sektoren (etwa der Bauwirtschaft) als politisches Instrument zur Verfolgung umweltpolitischer, sozialer und sonstiger wirtschaftspolitischer Ziele gleichermaßen wichtig ist.

Die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen wirkt sich auf verschiedene Weise auf die Umweltpolitik aus. Diese Wirkungen können sich in Bezug auf die Dienstleistungszwecke selbst, das Verfahren und die Erbringung der Dienstleistung sowie in Bezug auf den Dienstleistungserbringer zeigen.¹⁵⁶

Was die Dienstleistung als solche betrifft, so könnte eine Regierung drauf achten, dass die erworbene Dienstleistung positiv auf die Umwelt wirkt oder zumindest keine Umweltschäden verursacht. Das erreicht sie durch „produktbezogene“ Umweltanforderungen, die sich darauf beziehen, was das Produkt nach der Beschaffung in Bezug auf die Umwelt leistet. Ein Beispiel aus dem Sektor der Baudienstleistungen: Eine Behörde, die ein Schulgebäude errichtet, wird sicherstellen wol-

¹⁵⁵ Die Beschaffungsstelle kann Aspekte in Erwägung ziehen wie etwa die Förderung der lokalen Wirtschaft oder von Unternehmen, die Minoritäten oder ehemalige Langzeit-Arbeitslose beschäftigen, oder die von Frauen geführt werden (marktfremde Ziele).

¹⁵⁶ Vgl. Kunzlik, 1998, S. 199.

len, dass keine umweltschädlichen Baumaterialien verwendet werden oder dass das Gebäude wenig Energie verbraucht.

Zweitens kann eine Regierung wünschen, dass der Produktionsprozess und die Produktionsverfahren (processes and production methods – PPMs) der Dienstleistung umweltfreundlich sind. Zum Beispiel könnte eine Regierung verlangen, dass der Bauunternehmer eine bestimmte Vorsorge trifft, damit keine gefährlichen Stoffe austreten, oder sie kann fordern, dass der Bauunternehmer nur energiesparende Maschinen einsetzt.

Schließlich kann ein Staat Dienstleistungserbringer unterstützen wollen, die insgesamt eine positive Umweltbilanz haben, und sie deshalb anderen Anbietern vorziehen, obwohl die fragliche Dienstleistung und die Art der Erbringung „gleich“ sind. So könnte eine Regierung ein Unternehmen beschäftigen wollen, das sich auf Solar-Dächer spezialisiert hat, weil sie sicherstellen will, dass die Firma auf dem Markt bleibt (affirmativer Erwerb).

Die Grenzen zwischen diesen drei Kategorien sind fließend und alle genannten Aspekte sind im Beschaffungswesen zu finden. Die verschiedenen Beschaffungsgegebenheiten machen jedoch deutlich, dass das Verhältnis zwischen öffentlicher Beschaffung, Umweltpolitik und dem WTO-Regelwerk äußerst komplex ist. Von daher ist es äußerst wichtig, dieses Verhältnis genau zu untersuchen, damit künftige Disziplinen dieses bedeutende politische Instrument nicht weiter einschränken.

8.2 Regelung des öffentlichen Beschaffungswesen in WTO-Abkommen

Das öffentliche Beschaffungswesen (für Güter oder Dienstleistungen) geht weit über den Geltungsbereich der bestehenden Disziplinen von GATT und GATS hinaus.¹⁵⁷ Das wichtigste Regelwerk der WTO zum öffentlichen Beschaffungswesen ist das plurilaterale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Agreement on Government Procurement* – GPA). Diesem plurilateralen Abkommen gehören zur Zeit 28 Parteien (WTO-Mitgliedstaaten) an, und es gilt für die Beschaffung aller Güter – so weit sie nicht ausdrücklich ausgenommen sind – sowie für die Beschaffung einer Reihe von Dienstleistungen.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Nach Artikel III.8(a) des GATT ist die Inländerbehandlungsklausel nicht auf die öffentliche Beschaffung anzuwenden. Eine Kommentierung von Artikel XIII.1 des GATS findet sich weiter unten.

¹⁵⁸ Der Geltungsbereich des Übereinkommens wird in Artikel I.1 GPA definiert und wird überwiegend durch die verschiedenen Anhänge bestimmt, die jede Vertragspartei an Anhang I des GPA angefügt hat. Demnach gilt das GPA für Zentralregierungen, Regierungen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene und andere Körperschaften, wie sie in den Anhängen 1-3 aufgeführt sind.

Das GPA unterscheidet zwischen dem Baudienstleistungssektor gemäß Anhang 5 und den sonstigen Dienstleistungen gemäß Anhang 4. Die Definition von Baudienstleistungen im Sinne des GPA ist weit gefasst und einheitlich; danach ist ein Baudienstleistungsvertrag „[a] contract which has as its objective the realization by whatever means of civil or building works, in the sense of Division 51 of the Central Product Classification“. Abschnitt 51 umfasst alle Dienstleistungsarten im Bauwesen, von der Bauvorbereitung über die Fertigstellung bis hin zur Endbearbeitung, die jeweils Umweltbelastungen mit sich bringen können.¹⁵⁹ Die Listen mit den sonstigen Dienstleistungen in Anhang 4 sind bei den verschiedenen GPA-Vertragsparteien unterschiedlich gefasst. Einige Dienstleistungsarten werden jedoch von allen Vertragsparteien „abgedeckt“. Dazu gehören Kanalisation, Deponien und die meisten anderen Umweltdienstleistungen.¹⁶⁰ Schließlich bestimmen die Vertragsparteien in den jeweiligen Anhängen auch die Schwellenwerte für Beschaffungen im Rahmen des Übereinkommens.

Für Beschaffungen im Rahmen des GPA gelten die Meistbegünstigungs- und Inländerbehandlungsklausel (Artikel III des GPA) wie auch bestimmte Ausschreibungsverfahren, wobei besonderer Wert auf Transparenz in allen Stadien des Beschaffungsprozesses gelegt wird.¹⁶¹ Gemäß diesen Disziplinen erlauben die GPA-Bestimmungen den Beschaffungsstellen die Festlegung von Beschaffungsvorschriften bezüglich des Produkts und seiner Verfahrens- oder Herstellungsbedingungen.¹⁶² Es ist jedoch angemerkt worden, dass Vorschriften, die sich allein auf den Dienstleistungserbringer beziehen (affirmative purchasing, positive Diskriminierung bei der Beschaffung) nach dem GPA nicht zulässig sind.¹⁶³ Bei der Erstellung von Beschaffungsrichtlinien und beim Beschaffungsvorgang selbst müssen die staatlichen Behörden sicherstellen, dass sie in Sektoren, die unter das GPA fallen, keine positive Diskriminierung praktizieren. So dürfen sie zum Beispiel keine Dienstleistungsanbieter mit einer positiven Umweltbilanz bevorzugen.

8.3 Laufende Verhandlungen zur Beschaffung von Dienstleistungen im Rahmen von GATS und GPA

Verhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen und Dienstleistungen finden derzeit in zwei WTO-Gremien statt. Umweltpolitiker werden beide aufmerk-

¹⁵⁹ Reich, 1999, S. 288.

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Low/Mattoo/Subramanian, 1996, S. 15-16.

¹⁶² Bei produktbezogenen Maßnahmen ist dies gängige Praxis im GATT, während die Begründung von PPMs sich auf Artikel VI.1 GPA berufen kann, der sich ausdrücklich auf „processes and methods for their production“ bezieht; vgl. auch Kunzlik, 1998, S. 203.

¹⁶³ Kunzlik, 1998, S. 200.

sam verfolgen, auch wenn die Verhandlungsprozesse bisher noch nicht sehr weit gediehen sind:

In der Arbeitsgruppe zur Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen (*Working Group on Transparency in Government Procurement*)¹⁶⁴ behandeln WTO-Mitglieder Probleme der Transparenz bei öffentlichen Beschaffungen sowohl von Gütern wie von Dienstleistungen. Die Diskussionen in dieser Gruppe konzentrieren sich hauptsächlich auf Begriffsbestimmungen und alle Aspekte von Transparenz in öffentlichen Beschaffungsverfahren.¹⁶⁵

Das zweite Verhandlungsforum ist die Arbeitsgruppe zu GATS-Bestimmungen (*Working Party on GATS Rules*), in der unter anderem die Verhandlungen gemäß Artikel XIII.2 des GATS geführt werden.¹⁶⁶ 1999 befassten sich die Verhandlungen mit definitorischen Problemen.¹⁶⁷ Im Jahr 2000 begannen die Mitglieder jedoch, sich mit multilateralen Disziplinen zu befassen. Während die Mitglieder darin übereinstimmen, dass die Verhandlungen gemäß Artikel XIII.2 des GATS die Arbeit der *Working Group on Transparency* nicht ersetzen sollen, liegen in vielen anderen Punkten die Positionen der Mitglieder jedoch weit auseinander. So konnten die WTO-Mitglieder sich zum Beispiel nicht über den genauen Geltungsbereich von Artikel XIII.1 des GATS einigen.¹⁶⁸ Auch bei Fragen des „Marktzugangs“ konnten die Mitglieder keinen Konsens erreichen. Einige Länder vertreten die Ansicht, dass das Mandat von Artikel XIII.2 des GATS auch Verhandlungen über die Marktöffnung bei der Beschaffung von Dienstleistungen umfassen sollte, auch wenn sie einräumen, dass es für eine Verhandlungsaufnahme noch zu früh ist. Entwicklungsländer lehnen dies ab und scheinen nur bereit, die Erarbeitung von Disziplinen zu diskutieren ohne auf die Marktöffnung einzugehen.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Diese Arbeitsgruppe wurde 1996 auf der Ministerkonferenz in Singapur eingerichtet.

¹⁶⁵ Vgl. WTO, 2000, Report to the General Council.

¹⁶⁶ In Artikel XIII.2 des GATS heißt es: „There shall be multilateral negotiations on government procurement in services under this Agreement within two years from the date of entry into force of the WTO Agreement

¹⁶⁷ Vgl. dazu z.B. WTO, 1999, Working Party on GATS Rules, nos. 39-50, S. 11-13 und WTO, 1999, Working Party on GATS Rules.

¹⁶⁸ Artikel XIII.1 GATS lautet: „Articles II, XVI and XVII shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of services purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the supply of services for commercial sale.“ Der genaue Geltungsbereich dieser Vorschrift ist strittig. Einige Wissenschaftler und Industrieländer vertreten die Ansicht, dass nur das Meistbegünstigungsprinzip (Artikel II), der Marktzugang und die Inländerbehandlungsdisziplinen (Artikel XVI und XVII) nicht auf die öffentliche Beschaffung anzuwenden seien, während andere GATS-Disziplinen und insbesondere die Transparenzvorschrift anzuwenden seien (vgl. Low/Mattoo/Subramanian, 1996, S. 7 und WTO, 2000, WPGR Report of the July Meeting, S. 8, No. 37). Dagegen vertreten Entwicklungsländer die Meinung, dass der Wortlaut von Artikel XIII.1 GATS einen solchen Schluss nicht zulässt (vgl. WTO, 2000, Statements of India, Hong Kong, Brazil et al. on GATS Rules, S. 9-10).

¹⁶⁹ WTO, 2000, Statements of India, Hong Kong, Brazil et al. S. 9-10.

8.4 Schlussfolgerungen

Die Verhandlungen über Transparenz und Dienstleistungen im öffentlichen Beschaffungswesen befinden sich in einem frühen Stadium, und es ist noch nicht ganz abzusehen, in welche Richtung sie gehen werden. Angesichts der Wichtigkeit des Beschaffungswesens für die Umweltpolitik ist es von zentraler Bedeutung, dass umweltpolitische Entscheidungsträger die möglichen Folgen analysieren und sich aktiv an der Ausarbeitung nationaler Verhandlungspositionen beteiligen.

9. Erweiterung der umweltpolitischen Ausnahmeregelungen im GATS

9.1 Unterschiede bei den allgemeinen Ausnahmeregelungen im GATT und GATS

Ähnlich wie in Artikel XX des GATT finden sich auch im GATS allgemeine Ausnahmeklauseln, die in Artikel XIV umrissen sind.¹⁷⁰ Obwohl Artikel XX des GATT als Vorlage diente,¹⁷¹ ist der Geltungsbereich der entsprechenden Regelung im Dienstleistungsabkommen erheblich eingeschränkt. Insbesondere enthält Artikel XIV des GATS keine dem Artikel XX (g) GATT entsprechende Bestimmung, die als „Ausnahmeregelung aus Umweltschutzgründen“ ausgelegt werden könnte.

GATS behandelt Umweltbelange nur in Artikel XIV (b), der WTO-Mitgliedern die Verabschiedung von politischen Maßnahmen als Ausnahme gestattet, wenn diese „necessary to protect human, animal or plant life or health“. Diese Regelung entspricht dem bekannten GATT Artikel XX (b). Das GATS enthält jedoch nicht die andere relevante Ausnahme des GATT. In Artikel XIV des GATS findet sich

¹⁷⁰ Artikel XIV des GATS lautet: „Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures: (a) necessary to protect public morals or maintain public order; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement including [...]“.

¹⁷¹ Strukturell sind die Ausnahmeregelungen im GATT und GATS sehr ähnlich. Beide beginnen mit einem fast gleichlautendem Vorspann bzw. einer Einleitungsklausel, worauf eine Auflistung einer Reihe von Unterpunkten folgt, welche die legitimen politischen Ziele spezifizieren, auf die innerstaatliche politische Maßnahmen abzielen müssen. Damit eine politische Maßnahme nach Punkt (b), Ausnahme zum Schutz der menschlichen Gesundheit, gerechtfertigt ist, muss sie „notwendig“ sein, um das Leben von Menschen, Tieren, Pflanzen oder die Gesundheit zu schützen. Es ist zu beachten, dass nicht alle Unterpunkte eine solche „Notwendigkeits-Prüfung“ enthalten. Der zweite Unterpunkt, der für die Umweltpolitik von Relevanz ist, bestimmt, dass eine Maßnahme auf den Schutz nicht erneuerbarer Rohstoffe „bezogen“ sein muss (vgl. Artikel XX (g) GATT).

kein Hinweis auf Maßnahmen, die WTO-Mitgliedern erlauben würden, „relating to the conservation of exhaustible natural resources“ einzugreifen. Weiterhin unterscheidet sich Artikel XIV des GATS auch von den Bestimmungen anderer Abkommen zum Warenverkehr¹⁷² dahingehend, dass „die Umwelt“ als legitimes politisches Ziel dort nicht ausdrücklich erwähnt ist.

9.2 Gründe, warum die Begrenzung der Ausnahmeregeln des GATS bedenklich ist

Die Begrenzung der allgemeinen Ausnahmen ist in vielerlei Hinsicht bedenklich: Erstens gibt das Fehlen einer mit Artikel XX (g) des GATT vergleichbaren Regelung Anlass zur Besorgnis, weil frühere Streitfälle in der WTO gezeigt haben, dass dieser Artikel sich als verlässlicher als Art. XX (b) erwiesen hat, um Umweltschutzmaßnahmen in einem Streitfall zu rechtfertigen.¹⁷³ Zweitens ist das Fehlen der ausdrücklichen Ausnahmeregelung zum „Schutz nicht erneuerbarer Ressourcen“ angesichts der gegenwärtigen Marktzugangs- und Klassifizierungsvorschläge besonders beunruhigend. Einige dieser Vorschläge zielen speziell auf Dienstleistungen in Verbindung mit Bergbau, Bohrungen, Fischerei und Forstwirtschaft ab, die alle mit erschöpfbaren natürlichen Rohstoffen zu tun haben. Schließlich kann die fehlende Regelung der Rechtfertigung von Umweltschutzmaßnahmen sich dämpfend auf innerstaatliche Regulierungsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt auswirken. Obwohl das WTO-Sekretariat betont, dass das Recht auf Regulierung zu den Grundvoraussetzungen des GATS gehört, hat das Dienstleistungsabkommen eine Reihe von Merkmalen – umfassender Geltungsbereich, „de facto“-Diskriminierung und Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung – die in Bezug auf die Prärogative umweltpolitischer Entscheidungsträger Grund zur Sorge bieten.¹⁷⁴

Zum Beispiel gilt das GATS für alle Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen *betreffen*. Folglich werden sogar Maßnahmen, die nicht auf die Regulierung des Dienstleistungsverkehrs gerichtet sind, die aber eine Nebenwirkung darauf haben, auf ihre Übereinstimmung mit dem GATS geprüft und müssen möglicherweise durch eine Ausnahmeregelung für den Umweltschutz verteidigt werden. Vor allem müssen solche Maßnahmen auch deshalb als „Ausnahme“ gerechtfertigt werden, weil die Inländerbehandlungsklausel des GATS eine „de facto“-Diskriminierung ausdrücklich verbietet. So können leicht Situationen entstehen, in denen nicht auf die Herkunft abstellende Umweltschutzbestimmungen und -regulierungsmaßnahmen ausländische Dienstleistungsanbieter „de facto“

¹⁷² TBT Agreement, Article. 2.2.

¹⁷³ Appellate Body Report, 1998, USA-Shrimp-Turtle AB.

¹⁷⁴ WTO, 2001, Facts and Fiction, S. 9.

benachteiligen.¹⁷⁵ Innerstaatliche Entscheidungsträger sind möglicherweise nicht immer in der Lage, alle Wirkungen vorauszusehen, die ihre innerstaatlichen Regulierungsmaßnahmen auf den Handel mit Dienstleistungen haben können. Folglich ist es im Fall der Inländerbehandlung für Verhandlungsführer in den Handelsverhandlungen faktisch unmöglich, *im Voraus* zu wissen, welche „Bedingungen“ und „Einschränkungen“ sie für die in Frage stehenden Verpflichtungen geltend machen müssen. Andererseits können das Fehlen einer effektiven Ausnahmeregelung für den Umweltschutz und die Unsicherheit darüber, ob innerstaatliche Maßnahmen WTO-Bestimmungen verletzen oder nicht, dazu führen, dass innerstaatliche politische Entscheidungsträger neue Regulierungsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt nur ungern verabschieden.

Vergleichbare Bedenken werden von der Verengung hervorgerufen, der umweltpolitische Entscheidungsträger aufgrund der künftigen Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung vermehrt ausgesetzt sein können. Angesichts des umfassenden Geltungsbereichs und aufgrund der gegenwärtig verhandelten Pflichten ist es wahrscheinlich, dass innerstaatliche Regulierungen als Verletzung der WTO-Bestimmungen betrachtet werden. In solchen Fällen kann der mögliche Rückgriff auf eine starke Ausnahmeregelung zum Schutz der Umwelt von entscheidender Bedeutung sein; und wenn eine solche Zufluchtsmöglichkeit fehlt, kann dies das Ende für bestimmte Regulierungsvorhaben auf nationaler Ebene bedeuten.

9.3 Die Bedeutung einer starken Ausnahmeregel im GATS

Auch das WTO-Sekretariat hebt die Wichtigkeit der allgemeinen Ausnahmeregelung im GATS hervor und betont, dass Artikel XIV des GATS Vorrang haben vor „all other provisions of the Agreement, entitling a Government to violate or withdraw its own commitments if necessary.“¹⁷⁶ Angesichts der Wichtigkeit der allgemeinen Ausnahmeregel des GATS ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Klausel auch für innerstaatliche Regulierungen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt gilt.

Schon während der Uruguay-Runde ist dieses Thema aus unterschiedlichen Anlässen Gegenstand der Diskussion im Rat für den Handel mit Dienstleistungen (Council on Trade in Services – CTS) und dem Ausschuss für Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment – CTE) gewesen. Während der Uruguay-Runde konnten die Verhandlungsführer keine Einigung über einen speziellen Verweis auf „die Umwelt“, „nachhaltige Entwicklung“, „die Integrität von Infrastruktur- und Transportsystemen“ oder auf „die Bewahrung endlicher natürlicher

¹⁷⁵ EC, DG Trade, 2000, GATS Environmental Exception.

¹⁷⁶ WTO, 2001, Facts and Fiction, S. 12.

Ressourcen“ erzielen.¹⁷⁷ Folglich tauchen diese Begriffe nicht im Artikel XIV auf. Der CTS verabschiedete in seiner ersten Sitzung eine ministerielle Entscheidung, die anerkannte, dass zum Schutz der Umwelt notwendige Maßnahmen mit den Bestimmungen des Übereinkommens in Konflikt geraten könnten, und beschloss, den CTE aufzufordern „to examine and report, with recommendations if any, on the relationship between services trade and the environment, including the issue of sustainable development“¹⁷⁸. Die Debatte im CTE war nicht sehr intensiv und ist bisher ohne Ergebnis geblieben. Angesichts der Expansion des Dienstleistungsverkehrs und der gegenwärtigen GATS 2000 Verhandlungen ist es an der Zeit, dass die WTO-Mitglieder sich dieser Frage wieder zuwenden.

9.4 Schlussfolgerungen

WTO-Mitglieder müssen Verhandlungen über eine aussagekräftige Ausnahmeklausel in das GATS aufnehmen. Es ist ungünstig, dass dieses Thema weder Teil der Verhandlungsleitlinien ist noch auf der Tagesordnung des CTS steht. Bis jetzt haben nur einige Delegationen ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, dieses Thema im CTE anzusprechen.¹⁷⁹ Verhandlungen über eine Ausnahmeklausel für Umwelt müssen im CTS stattfinden, da der CTE kein Forum für Verhandlungen bietet und im letzten Jahr weitgehend ineffektiv geblieben ist.¹⁸⁰

10. Empfehlungen für die Politik

Die folgenden Empfehlungen befassen sich mit den gegenwärtigen GATS-Verhandlungen, den Mitteilungen und Vorschlägen, die in deren Rahmen vorgelegt werden, und schließlich mit bestimmten Umweltaspekten, die im Zusammenhang des GATS zur Diskussion stehen, darunter auch Änderungsvorschläge zum Text des Übereinkommens selbst, die bis jetzt noch nicht von WTO-Mitgliedern vorgelegt wurden. Hierbei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, auch wenn die Schlussfolgerungen mehr Themen behandeln, als die zuvor angeschnittenen begrenzten Fragestellungen. Mit den folgenden Empfehlungen soll zweierlei er-

¹⁷⁷ WTO, 1995, CTE Background note on Environment and Services, § 5.

¹⁷⁸ WTO, 1995, Ministerial Decision on Trade in Services and the Environment, § 1.

¹⁷⁹ Die Europäische Kommission diskutiert gegenwärtig mit einigen Mitgliedstaaten über einen Antrag an den CTE zu Artikel XIV des GATS (vgl. EC, DG Trade, 2000, GATS Environmental Exception). Die Vereinigten Staaten bemerken in ihrem an den CTS gerichteten „Overall Approach to Trade in Services“ (Grundsätze des Vorgehens beim Handel mit Dienstleistungen): „the work that has been done on the relationship between services trade and environment and welcomes future consideration of this issue in the appropriate forum“. Es ist wahrscheinlich, dass die USA den CTE und nicht den CTS für das erwähnte geeignete Forum halten.

¹⁸⁰ Norwegen erklärte 1999 „that the CTE did not have the technical expertise to deal with services trade issues“. Es sei daher „desirable that environmental issues be taken up in the context of services negotiations“ (vgl. WTO, 1999, CTS Report und WTO, 1999, Norway Services Negotiations).

reicht werden: Erstens sollen spezielle Empfehlungen für ausgewählte Problembe-
reiche, die im gegenwärtigen Stadium der Verhandlungen von großer Bedeutung
sind, gegeben werden. Zweitens sollen sie eine Diskussion über Fragen der sys-
temischen Implikationen der bestehenden GATS-Bestimmungen anregen.

- **Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen (Sustainability Impact Assessment)**

Angesichts der umweltpolitischen Auswirkungen der internationalen Handels-
politik im Bereich der Dienstleistungen sind entsprechende Folgenabschätzungen,
die auf einer breiten Partizipation beruhen, von entscheidender Bedeutung. Diese
Prüfungen sollten erstens die bisherigen sozialen und ökologischen Konsequenzen
des GATS untersuchen, zweitens die möglichen Folgen weiterer Handels-
liberalisierungen bewerten, und schließlich sollten die Ergebnisse als Rahmen für
zukünftige nachhaltige Handels- und Investitionsabkommen dienen.

Da der in Doha verabschiedete Zeitplan es unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass
die Mitglieder es schaffen werden, Nachhaltigkeitsprüfungen abzuschließen, *be-*
vor die nächste Verhandlungsphase der Handelsliberalisierung beginnt, sollten
solche Prüfungen zumindest *parallel* zur ‚request & offer‘-Phase vorgenommen
werden. So wäre nicht nur ein laufender Input und eine Beratung im Verlauf des
Bewertungsprozesses gewährleistet, sondern auch die Durchführung des Prüfver-
fahrens vereinfacht, da länderspezifische Forderungen und Angebote laufend prä-
zise Beispiele dafür liefern würden. Während solche ‚*request assessments*‘ bald-
möglichst in Gang gesetzt werden müssen, sollten die WTO-Mitglieder auch
Nachhaltigkeitsprüfungen anderer zur Verhandlung anstehender Punkte durchfüh-
ren (innerstaatliche Regulierung, öffentliche Beschaffung, Subventionen).
Schließlich sollte die parallele Durchführung von Bewertungen gewährleisten,
dass ohne entsprechende Rückmeldung aus dem laufenden Bewertungsprozess
keine endgültige Einigung über ein Angebot unterzeichnet wird.

Diese Folgenabschätzungen sollten auf nationaler Ebene durchgeführt und die
gewonnenen Erfahrungen von den WTO-Mitglieder in die Debatten im Rat für
Handel mit Dienstleistungen (CTS) und auch auf internationaler Ebene einge-
bracht werden. Die Bewertung des GATS ist ein fester Punkt auf der Tagesord-
nung des CTS; die Mitglieder sollten die Chancen, die sich daraus ergeben kön-
nen, ausloten und nutzen. Zur Vermeidung weiterer Ungleichgewichte im Ver-
handlungsprozess sollten WTO-Mitglieder aus entwickelten Ländern darüber hin-
aus die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen um eine Folgenabschätzung im
CTS unterstützen und durch finanzielle und technische Hilfe dazu beitragen, dass
Bewertungen bei den Dienstleistungsverhandlungen in der Praxis realisiert wer-
den.

- **Sektorspezifische Empfehlungen**

Vor allem besteht ein großer Bedarf an weiterer Forschung und Diskussion hinsichtlich der verschiedenen sektorspezifischen Vorschläge, die im Rahmen der GATS-Verhandlungen übermittelt worden sind. Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Umweltwirkungen der GATS-Vorschläge gründlich zu analysieren, die die Bereiche Transport, Energie, Groß- und Einzelhandel, Tourismus und Bau- und Umweltdienstleistungen betreffen. Schon jetzt können aber vorläufige politische Empfehlungen für einige Sektoren umrissen werden:

Umweltdienstleistungen sollten nur nach der Prüfung der Ergebnisse detaillierter Umweltverträglichkeitsprüfungen weiter liberalisiert werden. Ökologisch kritische Dienstleistungen wie etwa die Müllverbrennung sollten von der Liberalisierung ganz ausgenommen werden. Außerdem muss darauf geachtet werden, dass nachgeschaltete „end-of-pipe“-Dienstleistungen keine Marktvorteile gegenüber integrierten Umweltdienstleistungen erlangen. Besonders wichtig hinsichtlich der laufenden GATS-Verhandlungen ist die Anerkennung des **Zugangs zu Wasser als Menschenrecht** – der Wassersektor sollte nicht den Interessen multinationaler Konzerne folgend liberalisiert werden. Vorschläge zur Liberalisierung von **Energiedienstleistungen**, zu denen viele ökologisch empfindliche Dienstleistungen gehören (so umfasst der Vorschlag der USA auch Ölbohrungs-„Dienstleistungen“), sollten abgelehnt werden. Der politische Handlungsspielraum für eine differenzierte Behandlung nachhaltiger und nicht-nachhaltiger Energiedienstleistungen muss erhalten werden. Im **Tourismussektor** ist es zudem wichtig, die sozialen und ökologischen Konsequenzen weiterer GATS-Disziplinen (Auflagen) abzuschätzen und nach Möglichkeiten für eine nachhaltige Tourismusförderung zu suchen.

- **Einschätzung der ökologischen Auswirkungen der europäischen ‚requests & offers‘ und eine breite öffentliche Diskussion der Ergebnisse**

Alle Verhandlungspositionen Europas, insbesondere die europäischen Forderungen (requests) und zukünftigen Angebote (offers), sollten öffentlich zugänglich sein. Forderungen aus dem Ausland an die EG sollten beim Erhalt öffentlich gemacht werden, und im Fall europäischer ‚offers‘ und ‚requests‘ sollten die Dokumente rechtzeitig vor ihrer Diskussion in Brüssel im Ausschuss 133 öffentlich zugänglich sein. Sie sollten Gegenstand einer breiten öffentlichen Debatte mit den Gruppierungen der Zivilgesellschaft, den Parlamenten und Regulierungsbehörden auf allen Ebenen (lokal, regional, national und international) sein. Europäische und nationale Entscheidungsträger könnten internationale Erfahrungen mit der Informationspolitik zu GATS nutzen und sollten ihre Handelspolitik sowie die Verhandlungsprozesse im internationalen Handel effektiver öffentlich machen.

- **Verteidigung des Regulierungsprivilegs lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Umweltpolitik gegen ihre drohende Einschränkung durch die gegenwärtigen Verhandlungen über „innerstaatliche Regulierung“**

Aus Sicht des Umweltschutzes sind keine strengeren GATS-Disziplinen (Auflagen) in Bezug auf die „innerstaatliche Regulierung“ notwendig, denn faktisch drohen schon die gegenwärtigen Disziplinen den Regulierungsspielraum der Umweltpolitik zu beschneiden. Folglich ist es von entscheidender Bedeutung

- a. die Einführung stringenterer Disziplinen bezüglich der innerstaatlichen Regulierung zu unterlassen, da sie negative Folgen für Umweltpolitik und Demokratie haben können;
- b. die Vorschläge zu einer „Notwendigkeitsprüfung“ (necessity test) zurückzuweisen;
- c. die Einführung neuer internationaler Disziplinen zur Transparenz (ein Vorschlag der USA) zu unterlassen;
- d. sicherzustellen, dass neue Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung, wenn sie nicht vermieden werden können, den Umweltschutz, die Menschenrechte und die Entwicklungspolitik ausdrücklich als legitime Ziele innerstaatlicher Politik anerkennen;
- e. sicherzustellen, dass alle neuen Regelungen zur innerstaatlichen Regulierung nicht die Form von allgemeinen Disziplinen annehmen, sondern vielmehr sektoral vorgehen und in jedem Fall nur als spezifische Verpflichtungen gelten, die von der Verpflichtungsliste des Mitglieds abhängig sind.

- **Aufnahme einer weit gefassten Ausnahmeregelung für den Umweltschutz in Artikel XIV des GATS**

In seiner jetzigen Fassung konstituiert Artikel XIV des GATS eine noch schwächere allgemeine Ausnahmeklausel als Artikel XX des GATT. Folglich sollten neue GATS-Verhandlungen darauf gerichtet sein, Artikel XIV des GATS neu zu formulieren, sodass Maßnahmen zum Schutz der Umwelt effektiv abgesichert sind. Dasselbe soll für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Zielen multilateraler Umweltschutzabkommen (wie zum Beispiel das Kioto-Protokoll) gelten.

- **Genehmigung von Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel aus Gründen des Umweltschutzes**

Es ist von entscheidender Bedeutung Mitgliedern zu gestatten, umweltpolitische innerstaatliche Maßnahmen von der Meistbegünstigungsklausel zu befreien (Artikel II GATS). So darf zum Beispiel die Meistbegünstigungsklausel die Implementierung von multilateralen Umweltschutzabkommen (wie etwa die flexiblen Mechanismen des Kioto-Protokolls) nicht einschränken. Die laufenden GATS-

Verhandlungen sollten also nicht auf eine generelle Abschaffung aller Ausnahmen von Artikel II gerichtet sein. Stattdessen sollten Mitglieder ausdrücklich eine Befreiung von der Meistbegünstigungsklausel aus Umweltschutzgründen fordern und vorschlagen, dass sie neue Befreiungen von der Meistbegünstigung aus diesem Grunde in ihre Verpflichtungslisten aufnehmen dürfen. Sollte eine Neuverhandlung des Anhangs von Artikel II nicht möglich sein, sollten Befreiungen von Artikel II auf der Basis eines allgemeinen und zeitlich unbegrenzten „Waivers“ garantiert werden.

- **Aufnahme horizontaler Begrenzungen für spezifische Verpflichtungen und Streichung der „de facto“-Diskriminierung in Artikel XVII des GATS**

Quantitative und qualitative Einschränkungen, die aus umweltpolitischer Perspektive notwendig sind, sollten nicht nur anerkannt und für Sektoren und Teilsektoren in die Verpflichtungslisten aufgenommen werden, die Mitglieder sollten vielmehr auch erwägen, sektor-übergreifende Begrenzungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlungsklausel („horizontal commitment“) zum Schutz von umweltbezogenen Maßnahmen einzuführen. Die horizontalen Begrenzungen für „öffentliche Güter“ in der Verpflichtungsliste Europas könnten dabei als Vorbild dienen. Nur eine solche horizontale (sektor-übergreifende) Begrenzung würde die Mitglieder in die Lage versetzen, umweltpolitisch notwendige Maßnahmen in Form von quantitativen Restriktionen oder speziellen Disziplinen für ausländische Investoren auch dann durchzusetzen, wenn die entsprechenden Sektoren ansonsten spezifischen Verpflichtungen unterworfen sind.

Schließlich ist es von entscheidender Bedeutung, Maßnahmen der Umweltpolitik besondere Beachtung zu schenken, welche zwar nicht formal diskriminierend sind, aber als „de facto“ diskriminierend angesehen werden können. Diese Maßnahmen sollten generell nicht unter den Artikel XVII des GATS fallen. Wenn Mitglieder in dieser Frage keinen Konsens erzielen können, sollten alle Maßnahmen, die eine „de facto“-Diskriminierung konstituieren könnten, durch horizontale (sektorübergreifende) Begrenzungen in den individuellen Verpflichtungslisten geschützt werden.

- **Gewährleistung einer generellen Ausnahme „öffentlicher Dienste“**

Gewisse Dienstleistungen wie Energie, Wasser, Transport, Kommunikation, Gesundheit und schulische Grundversorgung sind besonders wichtig zur Erreichung umwelt- oder sozialpolitischer Ziele und werden häufig im öffentlichen Dienst erbracht. Um die größtmögliche Autonomie bei der Regulierung und Bereitstellung dieser Dienste zu gewährleisten, sollten öffentliche Dienstleistungen generell vom GATS ausgenommen werden. Da die derzeitige Ausnahmeregelung, die sich auf Dienstleistungen bezieht, „die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“ (Artikel I.3 des GATS) unklar ist und zu sehr auf die nicht-kommerzielle und

nicht-wettbewerbsmäßige Erbringung dieser Dienstleistungen abstellt, sollten die Mitglieder diese Klausel ausweiten. Dies kann entweder durch eine Änderung des GATS, eine Verständigung über ihre Interpretation, die Festlegung einer autorisierten, verbindlichen Auslegung oder zumindest durch eine politische Erklärung erreicht werden.

- **Gewährleistung von umweltschutz-orientierten staatlichen Beschaffungen**

Aus umweltpolitischer Perspektive sind strengere Disziplinen zum öffentlichen Beschaffungswesen im Kontext des GATS nicht erforderlich. Die laufenden Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen sollten daher sehr vorsichtig geführt werden und darauf zielen, einer öffentlichen Beschaffungspolitik, die umweltpolitische Ziele fördert, den größtmöglichen Spielraum zu bewahren. Marktzugangsverhandlungen für die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen sollten abgelehnt werden.

- **Genehmigung des weiteren Einsatzes umweltpolitischer Subventionen**

Aus umweltpolitischer Sicht stellen Subventionen ein allgemein akzeptiertes politisches Instrument dar. Es ist daher nicht notwendig, Disziplinen zu Subventionen im Rahmen des GATS auszuweiten. Sollte es dennoch ein Subventionsregime geben, so sollte dieses so gestaltet sein, dass Einschränkungen bei der Gewährung von Subventionen aus Gründen des Umweltschutzes vermieden werden.

Literatur

- Andrew, Dale, 2000 (OECD Trade Directorate): Services Trade Liberalisation: Assessing the Environmental Effects, Presentation on the Commission on Environmental cooperation's Symposium on Understanding the Linkages between Trade and Environment, 11-12 October 2000, Washington D.C. [Andrew, 2000, Environmental Effects].
- Appellate Body Report, 1997: Canada – Certain Measures Concerning Periodicals, 30 June 1997, WT/DS31/AB/R [Appellate Body Report, 1997, Canada Periodicals AB].
- Appellate Body Report, 1997: European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, 25 September 1997 [Appellate Body Report, 1997, EC-Bananas AB].
- Appellate Body Report, 1998: United States - Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products - AB-1998-4 - Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998 [Appellate Body Report, 1998, USA-Shrimp-Turtle AB].
- Appellate Body Report, 2000: Canada - Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139/AB/R and WT/DS142/AB/R, 31 May 2000 [Appellate Body Report, 2000, Canada Auto-Pact, AB].
- Appellate Body Report, 2000: Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WT/DS161/AB/R, 11 December 2000 [Appellate Body Report, 2000, Korea-Beef AB].
- Appellate Body Report, 2001: European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/AB/R, 12 March 2001 [Appellate Body Report, 2001, Asbestos AB].
- Benedek, Wolfgang (Ed.), 1998: Die Welthandelsorganisation (WTO), alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPS, Beck'sche Textausgabe, München.
- CERA/Cambridge Energy Research Associates, 2001: GATS Energy Services Negotiation: Implications for the Global Power Industry, Private Report, Cambridge, MA, July 2001 [CERA, 2001, Private Report].
- Desmedt, Axel, 2001: „Proportionality in WTO Law”, JIEL (Journal of International Environmental Law), September/01.
- Dicken, Peter, 1998: Global Shift – Transforming the World Economy, 3rd Ed., New York, London.
- EC/European Commission (Directorate General for Trade), 2000: Note to the Ad Hoc Article 133 Committee- Services; Trade and Environment GATS Article XIV, Brussels, 6 October 2000 [EC, DG Trade, 2000, GATS Environmental Exception].
- EC/European Commission (Directorate General for Trade), 2000: Opening World Markets for Services – Towards GATS 2000. Where next? The GATS 2000 Negotiations. What business can do, Brussels, (<http://gats-info.eu.int/gats-info/g2000.pl?NEWS=bbb>).

- Energy Charter Secretariat, 2002: Regional Energy Markets in the ECT Area, Report 02 [Energy Charta Secretariat, 2002, Regional Energy Markets in the ECT Area].
- Financial Leaders Group, 2001: Commentary on Proposals for Liberalisation in Financial Services, 21 September 2001 [Financial Leaders Group, 2001, Commentary on Proposals for Liberalization in Financial Services]
- Friends of the Earth US, 2000: A Diservice to the Earth: The WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) and the Environment, <http://www.foeeurope.org/trade/wto/wto.htm>.
- Friends of the Earth, 2001: GATS and the Environment, Brussels, June 2001, in: Seattle to Brussels Network, GATS and Democracy, pp. 12-13, <http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdem.htm>.
- General Agreement on Trade in Services, Annex 1 B to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.
- Howse, Robert/Tuerk, Elisabeth; 2001: The WTO Impact on Internal Regulations – A Case Study of the Canada-EC Asbestos Dispute, in: The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues, Hart Publishing.
- Krajewski, Markus; 2001: Public Services and the Scope of the GATS, CIEL Research Paper, <http://www.ciel.org>, May 2001.
- Kunzlik, Peter; 1998: Environmental Issues in International Procurement, in: Sue Arrowsmith and Arwel Davies (eds.); Public Procurement, London, The Hague, Boston, pp. 199-218.
- Low, Patrick/Mattoo, Aaditya/Subramanian, Arvind, 1996: Government Procurement in Services, 20 World Competition Law and Economics Review (September 1996), pp. 3-26.
- OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, 1999: Future Liberalisation of Trade in Environmental Goods and Services, Ensuring Environmental Protection as well as Economic Benefits, 4 March 1999, COM/TD/ENV(98)37/FINAL [OECD, 1999, Environmental Services Liberalisation].
- OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, 2000: Towards a Methodology for Assessing Environmental Effects of Services Trade Liberalization, COM/TD/ENF(2000)123, 3 November 2000 [OECD, 2000, Towards a Methodology].
- OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, 2000: An Assessment of the Environmental, Economic and Development Benefits of Further Global Trade Liberalisation, 16 August 2000, COM/TD.ENV(2000)86 [OECD, 2000, Benefits of Environmental Services Liberalisation].
- OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, 2000: Services Trade Liberalisation: Assessing the Environmental Effects, 27 October 2000, COM/TD/ENV(2000)122 [OECD, 2000, Services Trade Assessment].

- OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, 2000: Towards a Methodology for Assessing Environmental Effects of Services Trade Liberalisation, 3 November 2000 [OECD, 2000, Towards an Assessment].
- Palmer, Alice, 2001: Strengthening Research and Policy Making Capacity on Trade and Environment in Developing Countries: Environmental Services and Developing Countries, UNCTAD Regional Workshop in Dar es Salaam, April 2001.
- Panel Report, 1997, EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/R/ECU and WT/DS27/R/GTM [Panel Report, 1997, EC- Bananas].
- Rabach, E./Kim, E.M.; 1994: Where is the chain in commodity chains? The service sector nexus, in Gereffi, G./Korzeniewicz, M. (Eds.); Commodity Chains and Global Capitalism, Praeger, Westport, CT, Ch. 6.
- Reich, Arnie, 1999: International Public Procurement Law, Cologne.
- Sauvé, Pierre/Wilkie, Christopher, 1999: Exploring Approaches to Investment Liberalization in the GATS, Paper prepared for „Services 2000 – New Directions in Services Trade Liberalization” conference, Washington DC, 1-2 June 1999.
- Sinclair, Scott, 2000: GATS - How the World Trade Organization's new „services“ negotiations threaten democracy, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa 2000 [Sinclair, 2000, GATS].
- SPS Agreement/Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex 1 A to the WTO Agreement, Multilateral Agreement on Trade in Goods.
- Stilwell, Matthew/Tarasofsky, Richard, 2001: Towards Coherent Environmental and Economic Governance: Legal and Practical Approaches to MEA-WTO Linkages, WWF/CIEL-Discussion Paper, October 2001, <http://www.ciel.org/Publications/pubtae.html> [TE01-6].
- TBT Agreement/Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1 A to the WTO Agreement, Multilateral Agreements on Trade in Goods.
- TRIPS Agreement/Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Annex 1 C to the Marrakech Agreement Establishing the WTO.
- UN Provisional Central Product Classification, 1991: Statistical Papers, Series M No 77, United Nations New York [UN, 1991, Statistical Papers].
- UN Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights, 2001, Resolution on „Liberalization of services and human rights”, E/CN.4/SUB.2/RES/2001/4, 15 August 2001 [UN Sub-Commission on Human Rights, 2001, Services Liberalization].
- UNCTAD, 1999: Assessment of Services of Developing Countries, Summary and Findings, 26 April 1999.
- UNEP/United Nations Environment Programme, 1998: Industry and Environment, July–September 1998.

- UNEP/United Nations Environment Programme, 2001: Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies, United Nations New York and Geneva [UNEP, 2001, Reference Manual].
- von Moltke, Konrad, 2000: An International Investment Regime? Issues for Sustainability, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg (www.iisd.ca/trade).
- White, Marceline (Women's EDGE) 2001: GATS and Women in: Foreign Policy in Focus Vol. 6, No. 2, January 2001.
- WRI/World Resources Institute 2000: The Weight of Nations, Material Outflows from Industrial Economies, Washington.
- Wiser, Glenn, 2002: Frontiers in Trade: The Clean Development Mechanism and the General Agreement on Trade in Services (to be published in International Journal of Global Environmental Issues in 2002), <http://www.ciel.org/Publications/pubtae.html> [TE02-2].
- WTO, 1991: Note by the Secretariat, Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991, Attachment 8 to the Scheduling Guidelines.
- WTO, 1993: Ministerial Decision on Trade in Services and the Environment, adopted by the Trade Negotiations Committee on 15 December 1993.
- WTO, 1994: Egypt, Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/30, 15 April 1994 [WTO, 1994, Egypt, Schedule of Specific Commitments].
- WTO, 1995: Committee on Trade and Environment; Environment and Services, WT/CTE/W/9, 8 June 1995 [WTO, 1995, CTE Note on Environment and Services].
- WTO, 1995: Council for Trade in Services, Ministerial Decision on Trade in Services, 4. April 1995, S/L/4.
- WTO, 1996: Note by the Secretariat, Working Party on Professional Services, The Relevance of the Disciplines of the Agreements on Technical Barriers to Trade and on Import Licensing to Article VI.4 of the GATS, S/WPPS/W/9, 11 September 1996 [WTO, 1996, TBT Relevance to Article VI.4. GATS].
- WTO, 1996: Working Party on GATS Rules, Note by the Secretariat, Subsidies and Trade in Services, S/WPGR/W/9, 6 March 1996 [WTO, 1996, Secretariat Note on Subsidies and Trade in Services].
- WTO, 1998: Committee on Trade and Environment (CTE) - Environmental Benefits of Removing Trade Restrictions and Distortions, Background Note by the Secretariat, Addendum, WT/CTE/W/67/Add.1, 13 March 1998 [WTO, 1998, CTE Background Note of Environmental Benefits].
- WTO, 1998: Council for Trade in Services (CTS) - Environmental Services, S/C/W/46, 6 July 1998 [WTO, 1998, CTS Background Note on Environmental Services].
- WTO, 1998: CTS Decision on Disciplines Relating to the Accountancy Sectors, S/L/63, 15 December 1998 [WTO, 1998, CTS Decision on Disciplines].
- WTO, 1999: Communication from Australia, Working Party on Domestic Regulation; S/WPDR/W/1, 19 July 1999 [WTO, 1999, Australia Communication to the WPDR].

- WTO, 1999: Communication from Hong-Kong China, General Council and Council for Trade in Services: Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Focus and Priorities of the New Round of Services Negotiations, S/C/W/112, 22 June 1999 [WTO, 1999, Hong Kong China, Services in 1999 Ministerial].
- WTO, 1999: Communication from the European Communities and their Member States, Committee on Specific Commitments; Classification Issues in the Environmental Sector, S/CSC/W/25 restricted, 28 September 1999 [WTO, 1999, EC Environmental Services Classification].
- WTO, 1999: Communication from Norway, Preparations for the 1999 Ministerial Conference Negotiations on Trade in Services, 21 May/99, S/C/W/109 [WTO, 1999, Norway services negotiations].
- WTO, 1999: Council for Trade in Services, Report of the Meeting Held on 22 and 24 June 1999, 20 July/99, S/C/M/37 [WTO, 1999, CTS Report]
- WTO, 1999: Note by the Secretariat, Council for Trade in Services; Article VI.4 of the GATS: Disciplines on Domestic Regulation Applicable to All Services, S/W/96, 1 March 1999 [WTO, 1999, Note on Domestic Regulation Applicable to All Services].
- WTO, 1999: Secretariat, Trade in Services Division, An Introduction to the GATS, October 1999, www.wto.org [WTO, 1999, Introduction to the GATS].
- WTO, 1999: Special Studies 4 (by Håkan Nordström and Scott Vaughan), Trade and Environment, Geneva.
- WTO, 1999: Working Party on GATS Rules, Interpretation of Procurement-Related Provisions in GATT Possible Application to Article XIII of GATS, Background Note by the Secretariat, S/WPGR/W/29, 31 March 1999 [WTO, 1999, Working Party on GATS Rules].
- WTO, 1999: Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 8 October 1999, Note by the Secretariat, S/WPGR/M/25, 2 November 1999 [WTO, 1999, Working Party on GATS Rules].
- WTO, 2000: Communication from Australia, Council for Trade in Services Special Session; Negotiating Proposal for Construction and Related Engineering Services, S/CSS/W/64, 28 March 2000 [WTO, 2000, Australia Construction and Engineering Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from Australia, Working Party on Domestic Regulation; S/WPDR/W/8, 15 September 2000 [WTO, 2000, Australia, Domestic Regulation September 2000 Communication].
- WTO, 2000: Communication from Canada, Working Party on Domestic Regulation; Canada's Intervention at the February Meeting, Informal Paper, Job no 2198, 10 April 2000 [WTO, 2000, Canada's Intervention at the February 2000 WPDR Meeting].

- WTO, 2000: Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras, Replies to the Comments on the Proposed Annex on Tourism, S/CSS/W/9, 27 October 2000 [WTO, 2000, Dominican Republic, Tourism Services Replies].
- WTO, 2000: Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras, Council for Trade in Services Special Session; The Cluster of Tourism Industries, S/CSS/W/19, 5 December 2000 [WTO, 2000, Dominican Republic, Tourism Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and its Member States, Council for Trade in Services Special Session; GATS 2000: Sectoral Proposals, 18 December 2000, S/CSS/W/22 [WTO, 2000, EC-GATS 2000 Cover Note].
- WTO, 2000: Communication from the European communities and their Member States, Council for Trade in Services, Special Session; the Cluster Approach S/CSS/W/3 restricted, 22 May 2000 [WTO, 2000, EC Cluster Approach].
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Members States, Council on Trade in Services Special Session; GATS 2000: Environmental Services, S/CSS/W/38, 22 December 2000, incorporating Communication from the European Communities and their Member States to the Committee on Specific Commitments, Informal Paper, Job 7612, 28 November 2000 [WTO, 2000, EC Environmental Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Member States, Council for Trade in Services Special Session; Overall Approach to Services Negotiations, S/CSS/W/15, 30 November 2000 [WTO, 2000, EC-Overall Approach to Services negotiations].
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Member States, Council for Trade in Services Special Session; GATS 2000: Distribution, S/CSS/W/37, 22 December 2000 [WTO, 2000, EC Distribution Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Member States, Council for Trade in Services Special Session; GATS 2000: Tourism Services, S/CSS/W/40, 22 December 2000 [WTO, 2000, EC Tourism Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from Japan, Council for Trade in Services Special Session; The Negotiations on Trade in Services, S/CSS/W/42, 22 December 2000 [WTO, 2000, Japan - The Negotiations on Trade in Services].
- WTO, 2000: Communication from the United States, Committee on Specific Commitments: Classification of Energy Services, S/CSC/W/27, 18 May 2000 [WTO, 2000, US Energy Classification Proposal].
- WTO, 2000, Communication from the United States; Council for Trade in Services Special Session; Environmental Services, 18 December 2000, S/CSS/W/24 [WTO, 2000, US Energy Service Proposal].

- WTO, 2000: Communication from the United States, Council for Trade in Services Special Session; Environmental Services, S/CSS/W/25, 18 December 2000 [WTO, 2000, US Environmental Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from the United States, Working Party on Domestic Regulation; GATS Article VI.4 Possible Disciplines on Transparency in Domestic Regulation, S/WPDR/W/4, 3 May 2000 [WTO, 2000, US Transparency Submission to WPDR].
- WTO, 2000: Communication from the US, Council for Trade in Services Special Session; Distribution Services, S/CSS/W/22, 18 December 2000 [WTO, 2000, US Distribution Services Proposal].
- WTO, 2000: Communication from the US, Council for Trade in Services Special Session; Tourism and Hotels, S/CSS/W/31, 18 December 2000 [WTO, 2000, US Tourism Services Proposal].
- WTO, 2000: Council for Trade in Services; „Roadmap“ for the First Phase of Negotiations, 26 May 2000, attached to WTO Council for Trade in Services, Note by the Secretariat; Guidelines and Procedures for Negotiations under Article XIX, Job No. 3820, 20 June 2000 [WTO, 2000, GATS Roadmap].
- WTO, 2000: Informal Note by the Secretariat, Working Party on Domestic Regulation; Application of the Necessity Test: Issues for Consideration, Job No. 5929, 19 March 2000 [WTO, 2000, Secretariat Note on Necessity Test for Domestic Regulation].
- WTO, 2000: Note by the Secretariat, Committee on Specific Commitments, Report of the Meeting Held on 4 October 2000, 24 November 2000, S/CSC/M/17 [WTO, 2000, Committee on Specific Commitments, Minutes of October Meeting].
- WTO, 2000: Note by the Secretariat, Council for Trade in Services, Special Session; Report of the Meeting held on 5 and 6 December 2000, S/CSS/M/7, 2 March 2001 [WTO, 2000, Report of the December 2000 Meeting].
- WTO, 2000: Secretariat note on Subsidies for Services Sectors, 12 December 2000, S/WPDR/W/25/Add.2 [WTO, 2000, Secretariat note on Subsidies for Service Sectors].
- WTO, 2000: Statements of India, Hong Kong, Brazil and Mexico, Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 7 July 2000, S/WPGR/M/28, No. 38, 39, 42 and 46 [WTO, 2000, Statements of India, Hong Kong, Brazil et al.].
- WTO, 2000: Working Party on Domestic Regulation; Report of the Meeting of 2 October 2000, S/WPDR/M/8, 17 November 2000 [WTO, 2000, WPDR Minutes of October 2000 Meeting].
- WTO, 2000: Working Party on GATS Rules, Background note by the Secretariat, Subsidies for Services Sectors, Information contained in WTO Trade Policy Reviews, Background note by the Secretariat, S/WPGR/W/25/Add.2, 12 December 2000 [WTO, 2000, Services Subsidies].

- WTO, 2000: Working Party on GATS Rules, Draft Report of the Working Party on GATS rules to the Council for Trade in Services, S/WPGR/W/35, 3 November 2000.
- WTO, 2000: Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 7 July 2000, Note by the Secretariat, S/WPGR/M/28, 4 August 2000 [WTO, 2000; WPGR Report of the July Meeting].
- WTO: 2000: Working Group on Transparency in Government Procurement, Report (2000) of the Working Group on Transparency in Government Procurement to the General Council, WT/WGTGP/4, 31 October 2000 [WTO, 2000, Report to the General Council].
- WTO, 2001: Communication from Australia, Council for Trade in Services Special Session; Construction and Related Engineering Services, S/CSS/W/64, 28 March 2001 [WTO, 2001, Australia - Construction and Related Engineering Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Australia, Council for Trade in Services Special Session; Engineering Services, S/CSS/W/65, 28 March/01 [WTO, 2001, Australia Engineering Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Canada, Council for Trade in Services Special Session; Initial Negotiating Proposal on Environmental Services, S/CSS/W/51, 14 March 2001 [WTO, 2001, Canada Environmental Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Canada, Council for Trade in Services Special Session; Initial Negotiating Proposal on Tourism and Travel-Related Services, S/CSS/W/54, 14 March 2001 [WTO, 2001, Canada Tourism Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Canada, Council for Trade in Services Special Session; Initial Negotiating Proposal on Distribution Services, S/CSS/W/57, 14 March 2001 [WTO, 2001, Canada Distribution Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Canada, Council for Trade in Services Special Session; Initial Negotiating Proposal in Oil and Gas Services, 14 March 2001, S/CSS/W/58 [WTO, 2001, Canada Oil and Gas Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Canada, Council for Trade in Services Special Session; Initial Canadian Negotiating Proposals, S/CSS/W/46/Corr.11, 23 March 2001 [WTO, 2001, Canada – GATS].
- WTO, 2001: Communication from Cuba, Dominican Republic, Haiti India, Kenya Pakistan, Peru, Uganda, Venezuela and Zimbabwe Council for Trade in Services, Special Session, Assessment of Trade in Services, S/CSS/W/114, 9 October 2001 [WTO, 2001, Cuba et al. Assessment].
- WTO, 2001: Communication from Cuba, Senegal, Tanzania, Uganda, Zimbabwe and Zambia to the Council for Trade in Services, Special Session, Assessment of Trade in Services, S/CSS/W/132, 6 December 2001.
- WTO, 2001: Communication from the European Communities and their Member States, Council for Trade in Services Special Session; GATS 2000: Construction and Re-

- lated Engineering Services, S/CSS/W/36, 21 March 2001 [WTO, 2001, EC-Construction and Related Engineering Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from the European Communities and their Member States, Council for Trade in Services Special Session; Energy Services, S/CSS/W/60, 23 March 2001 [WTO, 2001, European Energy Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from the European Communities and their Member States, Working Party on Domestic Regulation; Domestic Regulation: Necessity and Transparency [WTO, 2001, European Domestic Regulation Informal Note].
- WTO, 2001: Communication from the European Communities and their Member States, Working Party on Domestic Regulation; Domestic Regulation: Necessity and Transparency, S/WPDR/W/14, 1 May 2001 [WTO, 2001, European Domestic Regulation Formal Communication].
- WTO, 2001: Communication from Japan, Council for Trade in Services, Special Session, Negotiating Proposal on Energy Services, Supplement, S/CSS/W/42/Suppl.3, 3 October 2001 [WTO, 2001, Japan – Energy Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Norway, Council for Trade in Services Special Session; The Negotiations on Trade in Services, S/CSS/W/59, 21 March 2001 [WTO, 2001, Norway- The Negotiations on Trade in Services].
- WTO, 2001: Communication from Switzerland, Council for Trade in Services Special Session; Tourism Services, S/CSS/W/79, 4 May 2001 [WTO, 2001, Switzerland Tourism Proposal].
- WTO, 2001: Communication from Switzerland, GATS 2000: Distribution Services, S/CSS/W/77, 4 May 2001 [WTO, 2001, Switzerland, GATS 2000].
- WTO, 2001, Communication from the United States, US-Express Delivery, S/CSS/W/26, 18 December 2001 [WTO, 2001, US–Express Delivery].
- WTO, 2001: Communication from the United States, Council for Trade in Services Special Session; Energy Services, S/CSS/W/24, 18 December 2001 [WTO, 2001, US Energy Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from the United States, Council for Trade in Services Special Session; Express Delivery Services, S/CSS/W/22, 18 December 2001 [WTO, 2001, US Express Delivery Services Proposal].
- WTO, 2001: Communication from the United States, Council for Trade in Services Special Session; Transparency in Domestic Regulation, S/CSS/W/102, 13 July 2001 [WTO, 2001, US Transparency CTS].
- WTO, 2001: CTE, Report of the Meeting Held on 4 October 2001, Note by the Secretariat, WT/CTE/M/28 [WTO, 2001, CTE, Report of the October 2001 Meeting].
- WTO, 2001: Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS), S/L/92, 28 March 2001 [WTO, 2001, Scheduling Guidelines].

- WTO, 2001, Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, Adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001 (S/L/93, 29 March 2001) [WTO, 2001, Guidelines for Negotiations].
- WTO, 2001: Ministerial Declaration, Ministerial Conference Fourth Session, Doha 9-14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14 November 2001 [WTO, 2001, Doha Ministerial Declaration].
- WTO, 2001: Secretariat, GATS - Facts and Fiction, March 2001, www.wto.org [WTO, 2001, Facts and Fiction]
- WWF International, 2001: Preliminary Assessment of the Environmental & Social Effects of Liberalisation in Tourism Services, WWF International Discussion Paper, Gland, Swiss, May 2001.
- WWF, 1998: Enhancing the Environmental Review of the Draft Multilateral Agreement on Investment, Discussion Paper, January 1998, Jake Werksman (Foundation for International Environmental Law) / Nick Mabey (WWF-UK) [WWF, 1998, Environmental Review of MAI].
- WWF/CIEL, 2001: WWF and CIEL Call Upon WTO Members to Conduct an Assessment Before the Next Phase of Negotiations, joint CIEL/WWF statement, <http://www.ciel.org>, October 2001 [WWF/CIEL, 2001, Joint Statement October/01].
- WWF/CIEL, 2001: WWF and CIEL Call Upon WTO Members to Make Assessment Central to the GATS Negotiations, joint CIEL/WWF statement, <http://www.ciel.org>, July 2001 [WWF/CIEL, 2001, Joint Statement July/01].
- Zdouc, Werner, 1999: WTO Dispute Settlement Practice Relating to the GATS, JIEL (Journal of International Economic Law), 1999, pp 295-346 [Zdouc, 1999, GATS Dispute Settlement Practice].