

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1228

**Liberalisierung des internationalen Handels
mit Dienstleistungen: Herausforderungen
und Chancen für Entwicklungsländer**

von

Matthias Lücke und Dean Spinanger

September 2004

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen: Herausforderungen und Chancen für Entwicklungsländer

Zusammenfassung: Diese Studie diskutiert mögliche Strategien der Entwicklungsländer bei den Verhandlungen über den internationalen Dienstleistungshandel im Rahmen der WTO-Doha-Entwicklungs-Runde. Die Liberalisierung von Dienstleistungsimporten (u.a. durch ausländische Direktinvestitionen) führt tendenziell zu höherer Angebotsqualität und niedrigeren Preisen, wenn der Wettbewerb zwischen den Anbietern intensiver wird. Dies dürfte vor allem bei Produzentendienstleistungen zutreffen (Transport, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation). Weniger eindeutig ist die Nutzen-Kosten-Abwägung bei Infrastrukturdienstleistungen mit Netzmonopolen (Wasser- und Energieversorgung) oder wenn gesellschaftlich wünschenswerter Konsum durch Armut begrenzt wird (Gesundheitsdienstleistungen, Bildung). Schließlich werden die meisten Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer kaum durch Einfuhrbarrieren der Industrieländer behindert. Falls allerdings als Ergebnis der Doha-Runde die zeitlich begrenzte Arbeitsmigration aus Entwicklungsländern in Industrieländer zur Erbringung von Dienstleistungen (Erbringungsart 4 nach GATS) erleichtert würde, könnte dies erhebliche Einkommensgewinne der Entwicklungsländer nach sich ziehen.

Abstract: This paper discusses possible strategies for developing countries in negotiations on trade in services in the ongoing WTO Doha Development Round (DR). The liberalization of service imports (including through direct investment) will generate benefits through higher quality, lower prices, and better access mainly if competition among suppliers is enhanced. This is typically the case for producer services, such as domestic and international transport, financial services, and telecommunications. By contrast, the rationale for import liberalization is less clear for consumer or infrastructure services with network monopolies (such as water or energy distribution) or when demand is constrained by poverty (health care, education). In such cases, carefully calibrated government policies, possibly with international donor support, may be required to achieve a socially optimal level of supply. Finally, most service exports by developing countries face few import barriers in industrialized countries. However, under the GATS, service exports could also be delivered through temporary movement of natural persons. If Doha Development Round negotiations were to increase opportunities for temporary labor migration, the benefits to developing countries could be large.

Keywords: Entwicklungsländer, internationaler Dienstleistungshandel, GATS;
Developing countries, international trade in services, GATS

JEL Klassifikation: F130

Matthias Lücke / Dean Spinanger

Institut für Weltwirtschaft, 24100 Kiel; Tel.: 0431-8814-497 / 207; Fax: 0431-8814-500

E-mail: mluecke@ifw.uni-kiel.de / dspinanger@ifw.uni-kiel.de

Diese Studie wurde vom Institut für Weltwirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Die Autoren danken Rolf Drescher und Jürgen Wiemann für ihre hilfreichen Anregungen im Verlauf des Projektes. Ebenso danken wir Rudolf Adlung, Rolf J. Langhammer und James Riedel für wertvolle Hinweise. Für den Inhalt der Studie zeichnen gleichwohl die Autoren allein verantwortlich.

Die englische Originalfassung der Studie erschien als Kieler Diskussionsbeitrag 412 (<http://www.ifw-kiel.de/pub/kd/kd412.pdf>). Die vorliegende deutsche Übersetzung wurde erstellt von Frank Deja mit Unterstützung der Autoren (www.sprachenservice-deja.de). Alle Zitate des GATS-Wortlautes wurden der auf den Internetseiten des Viadrina International Law Project veröffentlichten deutschen Version entnommen (www.vilp.de).

Inhalt

1	Einleitung und Zusammenfassung	1
2	Entwicklungsländer in den GATS-Verhandlungen	8
2.1	Der Geltungsbereich des GATS*	8
2.2	Unilaterale vs. multilaterale Liberalisierung von Dienstleistungsimporten durch Entwicklungsländer	12
2.3	Verhandlungsverfahren	16
3	Bewertung von Kosten und Nutzen der Dienstleistungsliberalisierung für Entwicklungsländer: institutionelle und methodische Fragen	20
4	Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen: Liberalisierungspotenzial und Marktzugangsbarrieren	26
4.1	Liberalisierungspotenzial	26
4.2	Marktzugangsbarrieren	29
4.3	Messen von Restriktionen	34
5	Einkommenseffekte der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten durch Entwicklungsländer im Überblick	42
5.1	Konzeptionelle Fragen	43
5.2	Numerische Schätzungen	46
6	Ökonomische Effekte der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten: Schwerpunkt Finanzdienstleistungen	49
6.1	Der Markteintritt ausländischer Banken im größeren Zusammenhang der Entwicklung und Globalisierung des Finanzsektors	49
6.2	Markteintritt ausländischer Banken: Wettbewerb, Effizienz, finanzielle Stabilität und Zugang zu Krediten	52
6.3	Ländererfahrungen	57
7	Aussichten für Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern	68
7.1	Erbringungsarten 1 und 2	68
7.2	Erbringungsart 4	74
8	Schlussfolgerungen	78
8.1	Konsequenzen für die Position von Entwicklungsländern in den GATS-Verhandlungen	78
8.2	Konsequenzen für die Technische Zusammenarbeit und die Geberpolitik	79
	Literatur	83

* General Agreement on Trade in Services

1 Einleitung und Zusammenfassung

Seit Jahrzehnten werden bestimmte Dienstleistungen, etwa in den Bereichen internationales Transportwesen und Tourismus, ohne großes Aufheben weltweit gehandelt. Jüngere Entwicklungen werfen jedoch die Frage auf, wie sich die Ausweitung des internationalen Dienstleistungshandels auf Entwicklungsländer auswirken wird. Erstens hat der technologische Fortschritt in der Informationstechnologie (IT) die Preise für die weltweite Übermittlung von Informationen drastisch sinken lassen und dadurch IT-gestützte Dienstleistungen im großen Stil zur internationalen Handelsware gemacht. Einige Entwicklungsländer, vor allem Indien, haben diesen Trend zu nutzen gewusst und in den letzten zehn Jahren hohe Steigerungsraten beim Export von IT-Dienstleistungen erzielt. Das wirft die Frage auf, ob und wie dieses Muster in anderen Ländern wiederholt werden könnte.

Zweitens hat die in den Millennium-Entwicklungszielen verkörperte neue Fokussierung der internationalen Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung die Aufmerksamkeit auf solche Dienstleistungssektoren gelenkt, die für die Verbesserung des Lebensstandards und der Wettbewerbsfähigkeit von Exportindustrien in Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle spielen: Wasser-, Strom- und Gesundheitsversorgung sowie Telekommunikation. Diese Dienstleistungen werden traditionell häufig (wenn überhaupt) von verlustreichen Staatsbetrieben in unbefriedigender Qualität erbracht. Mit Unterstützung insbesondere der Weltbank und anderer Entwicklungsbanken haben viele Entwicklungsländer sektorale Reformen eingeleitet, die häufig die Privatisierung an ausländische Investoren und die Einrichtung neuer Regulierungsbehörden beinhalteten. In Anbetracht der durchwachsenen Ergebnisse dieser Reformen stellt sich die Frage, welche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen sind und wie politische Konzepte für die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und den Abbau von Importhemmnissen zukünftig zu gestalten sind.

Drittens wurde die Liberalisierung von Dienstleistungsimporten mit dem Abschluss der Uruguay-Runde Mitte der neunziger Jahre im Welthandelssystem institutionalisiert. Zwar lag der Erfolg der Uruguay-Runde hauptsächlich in der Schaffung konzeptioneller und institutioneller Rahmenbedingungen für

Verhandlungen im Dienstleistungssektor und weniger in tatsächlicher Liberalisierung (Tabelle 1.1). aber die Analysen seit den späten 90er-Jahren haben die großen potenziellen Wohlfahrtseffekte einer Liberalisierung des Marktzugangs für ausländische Dienstleistungsanbieter gezeigt, insbesondere bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen („business services“). Dies wirft die Frage auf, wie sich die Entwicklungsländer in der laufenden Doha-Runde positionieren sollen, wenn die Verhandlungen über Dienstleistungen in ein ernsthaftes Stadium eintreten.

Diese drei Leitfragen sind zwar miteinander verknüpft, beziehen sich aber auf analytisch getrennt zu betrachtende Probleme: technologische, wirtschaftliche, institutionelle und politische Aspekte; Dienstleistungsimporte und -exporte, jeweils mit verschiedenen Erbringungsarten; multilaterale, bilaterale und unilaterale Politikfelder. Diese unterschiedlichen analytischen Fragen spiegeln die Vielfalt und Breite des Dienstleistungssektors sowie die Tatsache wider, dass die politischen Prioritäten weitgehend länder- und subsektorspezifisch zu betrachten sind. Gleichzeitig gibt es jedoch einige allgemein gültige Faktoren, die grundsätzlich die Effizienz der Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten beeinflussen und die folglich generell zu berücksichtigen sind.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über die wirtschaftspolitischen Kernfragen, vor denen die Entwicklungsländer heute stehen, und formuliert Lösungsvorschläge an die Adresse der nationalen Regierungen und anderer Entscheidungsträger. Die Entwicklungsländer selbst bilden eine sehr heterogene Gruppe und sind je nach ihrer Größe und dem Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in unterschiedlichem Maße von den hier diskutierten Problemen betroffen. Dabei geht es hauptsächlich um die Auswirkungen von niedrigen Pro-Kopf-Einkommen oder eingeschränkter administrativer Kapazität. Gleichzeitig geht dieser Bericht von den Fragen aus, die im Rahmen der WTO-Verhandlungen über Dienstleistungen aufgeworfen werden. Allerdings gelten die wesentlichen Schlussfolgerungen zur Reform des Dienstleistungssektors und Importliberalisierung unabhängig davon, ob und wie die Verhandlungen der Doha-Runde aus ihrer gegenwärtigen Sackgasse herausgeführt werden.

Tabelle 1.1:

Wohlfahrtseffekte der Uruguay-Runde^a nach Sektoren – Schätzungen aufgrund berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle (CGE-Modelle; in Prozent)

Studie ^b	Modell ^c	Landwirtschaft	Primärsektor	MFA	Fertigprodukte	Dienstleistungen	Zölle
1.		5		14			81
2.	Id	68		15	18		
	Ile	38		12	49		
	III ^f	61		17	23		
3.	Ig	9	3	35	53		
	II ^h	3	6	61	30		
	III ^h	3	7	50	39		
4.	Ig	31		39			30
	II ^h	10		64			26
5.	I	46		29			24
	II	26		37			37
6.		34		40		14	12

^a Aus Francois et al. (1996: Tabelle 1, letzte Spalte); Details bitte dem Original entnehmen. –

^bStudien: 1 = Hertel et al. (1995); 2 = Harrison et al. (1995); 3 = Francois et al. (1995); 4 = Francois et al. (1994); 5 = Yang (1994); 6 = Nguyen et al. (1993). – ^cDie römischen Ziffern bezeichnen die Modellsimulationen unter verschiedenen Annahmen; die Leser werden gebeten, für ein tieferes Verständnis der Struktur und der zugrundeliegenden Annahmen die Originaltabellen in den zitierten Veröffentlichungen zu konsultieren. – ^dStatisch. – ^eDynamisch. – ^fStatisch; kein vollkommener Wettbewerb. – ^gSteady State. – ^hSteady State, kein vollkommener Wettbewerb.

Im Anschluss an diese Einleitung und Zusammenfassung behandelt Kapitel 2 verschiedene institutionelle und politische Fragen, die durch das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) aufgeworfen werden. Zunächst sind einige Bestimmungen des GATS unklar und schaffen Unsicherheit im Hinblick auf die Interpretation der Verpflichtungen, wie beispielsweise das Fehlen einer operationalen Definition öffentlicher Dienstleistungen (die nicht in den Geltungsbereich von GATS Art. I(3) fallen). Die Verhandlungsführer der Entwicklungsländer sollten daher stets von der breitestmöglichen Auslegung dieser Bestimmungen ausgehen und ihre Verpflichtungen und Ausnahmeregelungen entsprechend dieser Interpretation formulieren.

Zweitens geht der Bericht auf die These ein, dass die Entwicklungsländer sich bei einer einseitigen Liberalisierung ihrer Dienstleistungsimporte letztlich besser stellen würden, als im Rahmen komplizierter multilateraler GATS-Verhandlungen. In der Tat würden die Entwicklungsländer selbst aus einer Importliberalisierung den größten

Nutzen ziehen; Eine einseitige Liberalisierung ist demnach durchaus angeraten. Gleichzeitig legen Argumente aus der politischen Ökonomie allerdings den Schluss nahe, dass bestimmte Reformen aufgrund des Widerstands betroffener Interessengruppen als unilaterale Maßnahmen politisch nicht machbar wären. Wenn dagegen dieselben Reformen in ein Gesamtpaket multilateraler Liberalisierung eingebunden sind, das auch den potenziellen neuen Exporteuren des Landes zugute kommt, dann würden Liberalisierungsbefürworter gestärkt und Liberalisierung möglicher Weise politisch durchsetzbar.

Drittens wird die Frage aufgeworfen, wie die Entwicklungsländer mit dem vorgeschlagenen „Forderung-Angebot-Modus“ für Verhandlungen fahren – die Handelspartner formulieren Marktzugangsforderungen („requests“), die mit Liberalisierungsangeboten („offers“) beantwortet werden. Bei diesem Verfahren sehen sich die Verhandlungsführer einzelner Entwicklungsländer in den Gesprächen häufig mit Vertretern weit größerer Handelspartner konfrontiert. Trotz einiger Nachteile ist unserer ein anderes Verhandlungsformat zur adäquaten Behandlung derart komplizierter Fragen nur schwer vorstellbar. Wir schlagen allerdings vor, dass Entwicklungsländer sich für Verhandlungen zu Gruppen zusammenschließen, innerhalb derer sie sich auf eine gemeinsame handelspolitische Agenda verständigen können. Außerdem gibt es in einem fortgeschrittenen Verhandlungsstadium möglicherweise Spielraum für formelbasierte Liberalisierungsschritte, so dass die Verpflichtungen zwischen Ländern leichter vergleichbar werden.

Kapitel 3 greift die Diskussion darüber auf, wie und von wem der internationale Handel mit Dienstleistungen im Hinblick auf die GATS-Ziele und insbesondere die Rolle der Entwicklungsländer bewertet werden soll (GATS Artikel XIX 3). Unserer Auffassung nach liefert das weit gefasste Mandat von GATS Artikel XIX 3 keine brauchbare Handlungsanweisung. Wir plädieren daher für hochgradig länder- und sektorspezifische Analysen, auf die sich nationale Entscheidungsträger bei der Festlegung ihrer Verhandlungspositionen stützen können. Derartige Analysen werden aus Regierungen, der Zivilgesellschaft, Forschung und Lehre und internationalen Organisationen kommen. Es bedarf keiner „ein für allemal“ durchgeführten allumfassenden Bewertung durch den Rat für den Handel mit Dienstleistungen (Council on Trade in Services), der alle Mitglieder zustimmen müssten. Die Regierungen werden natürlich aus derartigen Analysen unterschiedliche

Schlussfolgerungen ziehen; dementsprechend lässt das GATS ja auch den einzelnen Mitgliedern ein beträchtliches Maß an Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Gestaltung ihres Import-Regimes.

Kapitel 4 fragt nach den Auswirkungen der Liberalisierung im Dienstleistungssektor seit Abschluss der Uruguay-Runde und stellt fest, dass dieses Thema zunächst kaum Beachtung fand - vor allem deshalb, weil seither nur wenig tatsächliche Liberalisierung erreicht wurde. In den letzten Jahren sind aber die Methoden zur Messung von Handelshemmnissen für Dienstleistungen erheblich verfeinert worden. Zwar erfordern die anspruchsvolleren Methoden enorme Datenmengen, aber dafür lassen sich an ihren sehr detaillierten Ergebnissen die Feinheiten des Liberalisierungsprozesses ablesen. Bei aller Vielfalt der angewandten Methoden und untersuchten Sektoren lässt sich die allgemeine Schlussfolgerung, dass bei Dienstleistungen typischerweise höhere Handelshemmnisse bestehen als gegenüber Gütern und dass diese Barrieren wiederum in Entwicklungsländern höher sind als in Industrieländern. Daher können Entwicklungsländer aus der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen potenziell einen größeren Nutzen ziehen. Wir diskutieren im Einzelnen, wie sie dabei ihre Bemühungen ausrichten sollten und welcher Ansatz sich für weitere Untersuchungen bestimmter Länder und Sektoren anbietet.

Kapitel 5 kommentiert empirische Studien über Einkommens- und Wohlfahrtsgewinne aus Modellrechnungen für eine hypothetische (umfassende oder sektorale) Liberalisierung von Dienstleistungsimporten. Simulationen aufgrund von berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen (CGE) ergeben bei umfassender Liberalisierung von Dienstleistungsimporten zwar i.d.R. größere geschätzte Einkommenseffekte als beim Abbau der wenigen verbleibenden Handelshemmnisse für Güter; mit rund 2 Prozent des BIP für Entwicklungsländer mit signifikanten anfänglichen Handelsbarrieren sind die so berechneten Effekte aber keineswegs spektakulär. Typischerweise sind die geschätzten Einkommenszuwächse deutlich höher, wenn ausländische Direktinvestitionen (ADI) in die CGE-Simulationen einbezogen werden. Sektorstudien bestätigen, dass Umstrukturierung und Importliberalisierung tendenziell die Leistungsfähigkeit des betreffenden Sektors verbessern und mit höherem BIP-Wachstum einher gehen. Insgesamt jedoch sind die potenziellen Vorteile aus der Liberalisierung von Importen hochgradig

länderspezifisch, so dass die sektoralen Liberalisierungsschwerpunkte je nach Land unterschiedlich gesetzt werden sollten.

Kapitel 6 ist eine Fallstudie über die Reform des Finanzsektors und die Auswirkungen der Liberalisierung des Marktzugangs für ausländische Banken. Wir betonen, dass damit nicht unbedingt eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs verbunden ist, die im übrigen (mit wenigen Ausnahmen) nicht in den Geltungsbereich des GATS fällt. Außerdem ist für viele Entwicklungsländer nicht klar, ob ihr Nutzen die möglichen Kosten überwiegen würde. In der Literatur ist dagegen ausführlich belegt, dass der Markteintritt ausländischer Banken in den unterschiedlichsten Ländern positive Auswirkungen auf folgenden Gebieten gezeigt hat: (i) Wettbewerbsintensität und Effizienz im Bankwesen; (ii) Stabilität des Bankensektors; (iii) Kreditallokation auf die einzelnen Wirtschaftszweige. Wir gehen auf die Erfahrungen einzelner Länder ein und beziehen uns dabei besonders auf Vietnam als Beispiel für die Fragen, die der Markteintritt ausländischer Banken (unter dem bilateralen US-vietnamesischen Handelsabkommen) bei einem schwachen nationalen Bankensystem und fortbestehender finanzieller Repression aufwirft. Aus den Erfahrungen zahlreicher anderer Entwicklungsländer, die aus einer ähnlich schwachen Position heraus ihren Finanzsektor liberalisiert haben, schließen wir, dass die vietnamesischen Banken grundsätzlich einen intensiveren ausländischen Wettbewerb nicht nur überleben, sondern sogar gestärkt daraus hervorgehen können. Allerdings hängen positive Ergebnisse von ergänzenden Reformen ab, wie z.B. der Einführung aufsichtsrechtlicher Auflagen und einer funktionierenden Bankenaufsicht sowie der Behandlung uneinbringlicher Forderungen aus Krediten an Staatsunternehmen.

In Kapitel 7 wenden wir uns den Aussichten für Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer zu. Dabei konzentrieren wir uns auf die Erbringungsarten („Modes“) 1 und 2 (grenzüberschreitende Lieferung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Ausland) sowie 4 (vorübergehende Präsenz bzw. zeitweise Migration von Dienstleistungsanbietern), da ausländische Direktinvestitionen aus Entwicklungsländern im Dienstleistungssektor (Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz im Ausland) noch gering sind. Für die Entwicklungsländer insgesamt sind die Dienstleistungsexporte nach Erbringungsart 1 und 2 seit 1995 schwächer gewachsen als die Exporte von Gütern. Eine Ausnahme ist insbesondere Indien mit seinen beeindruckenden Wachstumsraten bei nichttraditionellen Dienstleistungsexporten.

Eine nähere Untersuchung zeigt mehrere Erfolgsfaktoren auf (wie beispielsweise eine große Zahl hochqualifizierter Hochschulabgänger mit guten Englischkenntnissen und niedrigen Gehaltserwartungen), die in vielen anderen Entwicklungsländern nicht gegeben sind. Daher lässt sich Indiens Erfolgsgeschichte im Zusammenhang mit IT-Dienstleistungsexporten anderenorts wahrscheinlich nicht wiederholen.

Verglichen mit allen anderen Handelsströmen würden höhere Dienstleistungsexporte nach Erbringungsart 4 (zeitweise Migration von Dienstleistungsanbietern) den Entwicklungsländern die größten Wohlfahrtsgewinne bringen. Gerade hier aber erhalten die Industrieländer leider hohe Zugangsbarrieren aufrecht, hauptsächlich wegen der befürchteten negativen Verteilungseffekte jeglicher Form von Zuwanderung. Das GATS enthält zwar keinen Entwurf zur Liberalisierung in diesem Bereich, aber die Migration von Dienstleistungsanbietern (selbst in relativ geringem Umfang und zeitlich begrenzt) würde deutliche Wohlfahrtsgewinne für diese selbst und für ihre Heimatländer generieren.

Kapitel 8 fasst die wirtschaftspolitischen Implikationen dieser Untersuchung zusammen. Im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungshandel sollten die Entwicklungsländer vor der Aufnahme von Gesprächen klare Vorstellungen darüber entwickeln, auf welche Liberalisierungsschritte sie sich konzentrieren wollen. Dabei sollten sie sich von den Marktzugangswünschen etwa der EU-Kommission oder anderer Handelspartner, nicht allzu sehr beeindrucken lassen. Im Hinblick auf Technische Zusammenarbeit vertreten wir die Auffassung, dass ein intensiverer politischer Dialog mit Regierungen von Entwicklungsländern über Reformen des Dienstleistungssektors und eine Liberalisierung von Dienstleistungsimporten die interne politische Diskussion innerhalb der Entwicklungsländer fördern könnte. In der Implementationsphase können Zuschüsse und Kredite zur Unterstützung umfassender sektoraler Reformprogramme einschließlich der Schaffung entsprechender Regulierungsbehörden eingesetzt werden. Dabei könnte auch die regionale Kooperation von Entwicklungsländern auf bilateraler oder regionaler Ebene gefördert werden, da einige Länder u.U. zu klein sind, um voll funktionsfähige eigene Regulierungsbehörden zu betreiben. Maßnahmen zur Exportförderung in Entwicklungsländern schließlich können wirtschaftlich gerechtfertigt sein, wenn die Marktzugangskosten zunächst hoch sind, aber mit wachsender Erfahrung der Exporteure geringer werden.

2 Entwicklungsländer in den GATS-Verhandlungen

Der Handel mit Dienstleistungen wurde erst vor kurzem in das multilaterale Welt-handelssystem aufgenommen, und es gibt nur wenig Erfahrungen mit der Durchführung des GATS-Abkommens. Nicht zuletzt aus diesem Grund müssen zunächst zahlreiche inhaltliche und Verfahrensfragen zufriedenstellend gelöst werden, um sicherzustellen, dass Entwicklungsländer von der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen profitieren können. In diesem Kapitel werden drei große Themen behandelt, die für die folgende Kosten-Nutzen-Analyse der Dienstleistungsliberalisierung für Entwicklungsländer relevant sind und sich auf die Formulierung von Leitlinien für eine wirksame Regulierung auswirken. Diese sind: die sektorale Geltungsreichweite des GATS (Abschnitt 2.1); die Verbindung zwischen unilateraler Importliberalisierung und multilateraler Liberalisierung im Rahmen des GATS (Abschnitt 2.2); geeignete Verhandlungsmodalitäten, die den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre Interessen zu artikulieren und gleichzeitig, soweit angemessen, von den Ausnahmeregeln zur differenzierten Sonderbehandlung zu profitieren (Abschnitt 2.3).

2.1 Der Geltungsbereich des GATS

Der weit gefasste Geltungsbereich des GATS in Verbindung mit der Komplexität der Regeln und der Tatsache, dass einmal übernommene Verpflichtungen nur schwer zu revidieren sind, hat Bedenken darüber genährt, wie weit die Mitgliedstaaten auch in Zukunft noch in der Lage sein werden, durch innerstaatliche Regulierungen und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen eigene politische Ziele zu verfolgen (z.B. Woodroffe 2002).¹ Diese Frage stellt sich in besonders scharfer Form für Entwicklungsländer mit ihren eingeschränkten administrativen Kapazitäten und finanziellen Mitteln, die beispielsweise ihre Möglichkeit begrenzen, sich vor dem

¹ Das Verfahren zur Rücknahme von Verpflichtungen ist in GATS Artikel XXI festgelegt. Den von dieser Rücknahme betroffenen Handelspartnern stehen grundsätzlich Ausgleichsmaßnahmen in den Länderlisten zu, und ohne ihre Zustimmung oder einen entsprechenden Schiedsspruch kann eine Verpflichtung nicht zurückgenommen werden. Dadurch wird die Rücknahme von Verpflichtungen zu einem mühsamen Verfahren mit unvorhersehbarem Ausgang, und bislang hat es kaum Beispiele aus dem Dienstleistungshandel gegeben. Ein aktueller Fall hängt mit der EU-Osterweiterung zusammen. Einige neue EU-Mitglieder sind nun gezwungen, bestimmte Importliberalisierungen zurückzunehmen, die sie zum Zeitpunkt ihres WTO-Beitritts zugesagt hatten. Eine ausführliche Beschreibung der entsprechenden Verfahren für den Handel mit Gütern (GATT Artikel XXVIII (1994)) seit 1948 findet man bei Hoda 2001, Kapitel IV.

Streitschlichtungsorgan („Dispute Settlement Mechanism“) der WTO rechtlich vertreten zu lassen. Kern der Bedenken ist: Wegen der Komplexität der Regeln, wegen der manchmal undurchsichtigen Formulierung und wegen der Unsicherheit hinsichtlich der Auslegung dieser Formulierungen seitens zukünftiger Streitschlichtungsorgane kann eine heute eingegangene Verpflichtung zukünftig unbeabsichtigte Auswirkungen haben oder künftigen Regierungen die Hände in einer Art und Weise binden, die politisch nicht zu akzeptieren ist. Darauf gehen wir in diesem Abschnitt ein und entwickeln Optionen für den Umgang der Entwicklungsländer mit den genannten Problemen.

Um diese Bedenken zu bewerten, gehen wir von dem Verfahren aus, mit dem GATS-Mitglieder Verpflichtungen nach dem GATS-Abkommen eingehen. Grundsätzlich können GATS-Disziplinen wie Meistbegünstigung, Inländerbehandlung oder Marktzugangsbestimmungen auf jede kommerziell erbrachte Dienstleistung und jede innerstaatliche Regulierung, die ein potenzielles Handelshemmnis darstellt, angewendet werden. Gleichzeitig wird aber den GATS-Mitgliedern ein breiter Spielraum dahingehend eingeräumt, welche Dienstleistungssektoren sie diesen Disziplinen unterwerfen wollen und welche nicht. Die allgemeinen Verpflichtungen („horizontale Verpflichtungen“) unter GATS Teil II (wie beispielsweise Meistbegünstigung) gelten zwar im Prinzip für alle kommerziell erbrachten Dienstleistungen, aber die Mitglieder können in ihren spezifischen Länderlisten Ausnahmen definieren.² Spezifische („vertikale“) Verpflichtungen unter GATS Teil III (wie z.B. Marktzugangsbestimmungen und Inländerbehandlung), die ein weitaus größeres wirtschaftliches und politisches Wirkungspotenzial haben, gelten nur für diejenigen Dienstleistungssektoren, deren Aufnahme in den Geltungsbereich das betreffende Mitgliedsland explizit zustimmt („Bottom-up-“ oder Positivlistenansatz). Grundsätzlich behalten somit die GATS-Mitglieder vollständig ihre politische Handlungsfreiheit, sofern sie alle gewünschten Ausnahmen von den allgemeinen (horizontalen) Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Uruguay-Runde in ihre Länderlisten aufgenommen haben und sicherstellen, dass ihre politischen Interessen durch die spezifischen (vertikalen) Verpflichtungen (Teil III) vollständig gewahrt bleiben.

² Ausnahmen von der Meistbegünstigung sollen im Prinzip nur befristet gelten, wobei das GATS allerdings keine einklagbare Höchstdauer festlegt (GATS Anlage zu Ausnahmen von Artikel II).

Dagegen sind die administrativen Hindernisse für die Rücknahme einmal eingegangener Liberalisierungsverpflichtungen hoch (auch wenn die betreffende Zusage unbeabsichtigt abgegeben wurde).

Bedenken hinsichtlich möglicher Einschränkungen der politischen Handlungsfähigkeit von WTO-Mitgliedern ergeben sich aus der Komplexität bestimmter GATS-Regeln in Verbindung mit den bisweilen unklaren juristischen Begriffsbestimmungen. Beispiele hierfür sind die Definition der unter das GATS fallenden Dienstleistungen (Artikel I.3) sowie die Unterscheidung zwischen Marktzugangs- und innerstaatlichen Regulierungen (siehe Low und Mattoo 2000).³ Laut Artikel I.3 zum Geltungsbereich des GATS „schließt der Begriff ‚Dienstleistungen‘ jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor mit Ausnahme solcher Dienstleistungen ein, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“. Dabei „bedeutet der Begriff in ‚Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung‘ jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird.“ Dieser Definition mangelt es an Klarheit, und es gibt kaum verbindliche Hinweise darauf, wie künftige Streitschlichtungsorgane sie auslegen könnten (zumal es keine Präzedenzfälle gibt). So ist es denkbar, dass Verhandlungsführer die Notwendigkeit übersehen, Ausnahmen zu notifizieren und etwa eindeutig festzuhalten, dass bestimmte Verpflichtungen im Hinblick auf allgemein definierte Dienstleistungssektoren nicht für „hoheitliche“ Subsektoren gelten sollen, wie beispielsweise den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (im Fall audiovisueller Dienstleistungen). Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Formulierung von Artikel I.3 jedem einzelnen WTO-Mitglied die Entscheidung darüber überlässt, ob eine bestimmte Dienstleistung in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht wird und somit nicht unter die GATS-Bestimmungen fällt. Dieser

³ Unbeabsichtigte Verpflichtungen können weitreichende Folgen haben, wie der Handelsstreit Ende der 90er-Jahre zwischen der EU und den USA über die geplante EG-Einfuhrordnung für Bananen zeigt. Deren Hauptziel war der Schutz kleiner karibischer Bananenerzeuger, die über das Lomé-Abkommen mit der EU verbunden sind. Dadurch wurden US-amerikanische Großhandelsunternehmen unter Verletzung der Meistbegünstigungsklausel diskriminiert, so dass die geplante Einfuhrordnung durch mehrere Streitschlichtungsinstanzen hindurch als unzulässig befunden wurde. Die Tatsache, dass selbst die hochbezahlten und gut ausgebildeten EU-Verhandlungsführer es versäumt hatten, während der Uruguay-Runde eine entsprechende Ausnahmeregelung zu notifizieren, lässt befürchten, dass die Verhandlungsdelegationen kleiner bzw. armer Entwicklungsländer mit eingeschränkter administrativer Kapazität u.U. überfordert sein könnten.

„hoheitliche“ Status würde insbesondere auch dadurch nicht berührt, dass dieselbe Dienstleistung u.U. anderswo durchaus zu kommerziellen Zwecken oder im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird.

Ähnlich vage ist das Verhandlungsmandat von GATS Artikel VI.4 über zukünftige Disziplinen bezüglich innerstaatlicher Regulierungen. Um das Problem zu verdeutlichen, zitieren wir den Artikel im vollen Wortlaut: „Um zu gewährleisten, daß Maßnahmen, die Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse betreffen, keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen, erarbeitet der Rat für den Handel mit Dienstleistungen mit Hilfe der von ihm gegebenenfalls eingesetzten geeigneten Gremien alle notwendigen Disziplinen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, daß solche Erfordernisse unter anderem a) auf objektiven und transparenten Kriterien wie Kompetenz und Fähigkeit zur Erbringung der Dienstleistung beruhen; b) nicht belastender sind als nötig, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten; c) im Fall von Zulassungsverfahren nicht an sich die Erbringung der Dienstleistung beschränken.“

Also werden zukünftige Disziplinen festzulegen haben, ob die Erfordernisse a), b) und c) für alle innerstaatlichen Regelungen unabhängig davon gelten sollen, ob ein Mitglied spezifische Verpflichtungen für einen bestimmten Sektor abgegeben hat (wie eine wörtliche Auslegung von Artikel VI 4 nahe legen würde) oder nur für den Fall spezifischer Liberalisierungsverpflichtungen, die natürlich nicht durch innerstaatliche Regulierungen unterlaufen werden dürften (wie es logisch wäre). Bislang hat der Rat für den Handel mit Dienstleistungen im Rahmen seiner Arbeitsgruppe innerstaatliche Regulierung („Working Party on Domestic Regulations“) kaum Fortschritte bei der Entwicklung dieser Disziplinen erzielt. Der einzige vorliegende Entwurf, der eine Vorstellung von möglichen Ergebnissen vermittelt, betrifft die Dienstleistungen der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer. Diese Disziplinen würden ausschließlich für Länder gelten, die spezifische Verpflichtungen in diesem Sektor übernommen haben.⁴

Aus dieser Erörterung ergeben sich folgende Vorschläge für Positionen, die Entwicklungsländer in zukünftigen Verhandlungen einnehmen können:

- Die Verhandlungsführer sollten sich wann immer möglich dafür einsetzen, undurchsichtige Formulierungen des GATS eindeutig zu klären. Insbesondere

⁴ Den Entwurf findet man unter folgender Internet-Adresse:
http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/accountancy_e/accountancy_e.htm

sollten öffentliche Dienstleistungen nach Artikel I.3 genau und nach operativen Kriterien definiert werden, und Disziplinen bezüglich innerstaatlicher Regulierungen (Artikel VI 4) sollten nur dann gelten, wenn andernfalls die spezifische Verpflichtungen untergraben werden könnten. Auf der operativen Ebene lassen sich solche Klärungen am besten durch den Rat für den Handel mit Dienstleistungen erzielen.⁵

- Entwicklungsländer könnten in Anbetracht ihrer eingeschränkten administrativen Kapazitäten ein Interesse daran haben, zukünftige Disziplinen zu innerstaatlichen Regelungen (Artikel VI 4) so einfach wie möglich zu halten. Die Industrieländer dagegen, die sich um administrative Belastungen weniger Sorgen machen müssen, würden sich eher um die Formulierung möglichst detaillierter Disziplinen bemühen, die einfacher einzuklagen sind.
- Die Verhandlungsführer sollten alle möglichen Auslegungen bestehender GATS-Regeln im Blick haben und sicherstellen, dass spezifische Verpflichtungen möglichst genau beschrieben sind.

Geber im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können den Entwicklungsländern auf verschiedene Weise dabei behilflich sein, die Komplexität des GATS zu beherrschen, z.B. durch Weiterbildungsprogramme für Verhandlungsführer oder durch Technische Zusammenarbeit.

2.2 Unilaterale vs. multilaterale Liberalisierung von Dienstleistungsimporten durch Entwicklungsländer

Wenn ein Land beschließt, den inländischen Dienstleistungssektor für ausländische Wettbewerber zu öffnen, dann ist das GATS nicht automatisch der am besten geeignete Rahmen dafür; Liberalisierung kann auch unilateral durchgeführt werden oder, wie häufig der Fall, im Zusammenhang mit Struktur-Anpassungskrediten der Weltbank oder des IWF. Dadurch profitiert das Land von liberaleren Regelungen für

⁵ Formal betrachtet übt der Allgemeine Rat (General Council) und nicht der Rat für den Handel mit Dienstleistungen die Funktionen der WTO-Ministerkonferenz zwischen den Sitzungen aus (Abkommen zur Errichtung der WTO Artikel IV) und ist somit für die Auslegung der Übereinkommen zuständig (WTO-Abkommen Artikel IX 2). Allerdings wird der Allgemeine Rat in der Regel einer Empfehlung des Rates für den Handel mit Dienstleistungen folgen, zumal die Mitgliedschaft in beiden Organen identisch ist.

Importe, ohne die Verzögerungen, den administrativen Aufwand und die potenziellen Risiken in Kauf nehmen zu müssen, die mit dem GATS-Verfahren verbunden sind. Unilaterale Liberalisierung ohne schwierig zurückzunehmende Verpflichtungen kann, z.B. für kleine oder arme Entwicklungsländer mit eingeschränkten administrativen Kapazitäten besonders attraktiv sein oder wenn die technologische Entwicklung in einem Dienstleistungssektor noch in vollem Gange ist und es noch keine fest etablierten *Best Practices* für staatliche Regulierung gibt. Vor diesem Hintergrund beleuchten wir das Für und Wider einer aktiven Beteiligung der Entwicklungsländer an dem GATS-Prozess.

Für ein multilaterales Abkommen zur Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen sprechen im Prinzip die gleichen Gründe wie beim Handel mit Gütern (Krugmann 1997; OECD 2002). Leider können diese Gründe durch die in internationalen Handelsverhandlungen häufig verwendete merkantilistische Sprache verschleiert werden, die implizit nahe legt, Exporte seien wünschenswert, Importe dagegen nicht. Dieser Sprache folgend bietet ein Land „Zugeständnisse“ in Form des Abbaus von Importhemmnissen an (was zu höheren Importen führt), um im Gegenzug den Abbau von Importhemmnissen bei den Handelspartnern zu bewirken (was die eigenen Exporte erhöht). Diese Sprache ist grob irreführend, denn empirische Studien belegen durchgehend, dass eine Liberalisierung des Handels an allererster Stelle dem liberalisierenden Land selbst zugute kommt, und zwar durch niedrigere Preise, eine größere Vielfalt von Dienstleistungsangeboten, Konsum- und Investitionsgütern und einen effizienteren Einsatz von Ressourcen. Zwar profitieren auch die Exporteure, weil sie sich stärker entsprechend ihrer komparativen Vorteile spezialisieren können, aber ihre Einkommenszuwächse fallen typischerweise geringer aus, als die des liberalisierenden Landes.

Was sollte für Entwicklungsländer also dagegen sprechen, einfach unilateral zu liberalisieren? Gegen einen solchen Schritt sprechen hauptsächlich Gründe der politischen Machbarkeit. Bestehende Importhemmnisse schützen kleine, gut organisierte Gruppen (die Anbieter geschützter Güter oder Dienstleistungen), während die insgesamt überwiegenden Vorteile einer Liberalisierung weitaus größeren Gruppen zugute kämen, die aber schlechter organisiert sind (z. B. Verbraucher oder Industriekunden). Für jeden Einzelnen aus diesen Gruppen wiederum sind die Kosten der

Marktabschottung zu gering, als dass sich ein aufwändiger Kampf für ihre Abschaffung lohnen würde.⁶

Multilaterale Verhandlungen bieten einen möglichen Ausweg aus diesem Dilemma durch das Schnüren von Maßnahmepaketen unter Einschluss eines verbesserten Marktzugangs für die Exporteure eines jeden Landes. Damit stehen der Protektionismus-Lobby organisierte Interessenvertreter der Exporteure gegenüber, so dass möglicher Weise das Liberalisierungs-Gesamtpaket im Interesse des Gemeinwohls politisch machbar wird. Eine wirtschaftlich stichhaltige Begründung für multilaterale Handelsabkommen inklusive der Erleichterung von Dienstleistungsimporten könnte somit aus der politischen Ökonomie handelspolitischer Schutzmaßnahmen abgeleitet werden, statt ausschließlich mit den Kosten und dem Nutzen der Handelsliberalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft zu argumentieren (die sich im Prinzip auch durch unilaterale Liberalisierung erreichen ließen).

Dieselbe Logik steckt hinter der Ausweitung des multilateralen Handelssystems während der Uruguay-Runde Mitte der 90er-Jahre vom Handel mit Gütern (GATT 1947) auf den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und die handelsbezogenen Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums (TRIPS). Die weitere Liberalisierung des Handels mit Gütern zugunsten der Marktzugangschancen von Exporteuren aus Entwicklungsländern erforderte politisch schwierige Schritte seitens der Industrieländer wie beispielsweise die Re-Integration von Landwirtschaft und Textilproduktion in die multilaterale Handelsordnung. Durch die Einbeziehung von TRIPS und Dienstleistungen in das WTO-System konnten die Regierungen der Industrieländer die Unterstützung der Exportlobby insbesondere in den USA gewinnen und letzten Endes das Gesamtpaket der Uruguay-Runde implementieren. In diesem Sinne ist das GATS eine Reaktion auf die zunehmende Handelsfähigkeit von Dienstleistungen und deren wachsenden Anteil an der globalen Wertschöpfung. Ohne weitere Liberalisierung zum Wohle von Dienstleistungsexporteurern in den Industrieländern (sowie natürlich auch von Dienstleistungsimporteuren) werden sich

⁶ Durch unilaterale Maßnahmen könnte ein großes Land auch in Versuchung geraten, die Weltmarktpreise mit einer nach eigenen Interessen maßgeschneiderten Zollpolitik zu seinen Gunsten zu manipulieren. Sobald aber mehrere Akteure so handeln, würde eine solche Politik genau das Gegenteil bewirken. So gesehen schützt das multilaterale Handelssystem die Regierungen davor, sich in eine Protektionismus-Spirale hineinziehen zu lassen (Bagwell und Staiger 2002).

wohl keine Maßnahmenpakete mehr schnüren lassen, die bei den Regierungen dieser Länder auf politische Akzeptanz stoßen.⁷

Eine weitere Motivation für die Liberalisierung von Dienstleistungsimporten im multilateralen Rahmen (z.B. durch die Übernahme spezifischer Verpflichtungen) könnte in der erhöhten Glaubwürdigkeit liegen, die mit spezifischen Verpflichtungen unter dem GATS einhergeht. Da die Rücknahme solcher Verpflichtungen mit höheren Kosten und größeren Schwierigkeiten verbunden ist als die bloße Änderung innerstaatlicher Gesetze, machen sie handelspolitische Kehrtwenden in den Augen der Handelspartner weniger wahrscheinlich. In Fall von Dienstleistungsimporten stehen den Entwicklungsländern allerdings alternative Optionen für ähnlich verbindliche Verpflichtungen offen, und zwar im Zusammenhang mit Krediten internationaler Finanzinstitutionen (IFIs). Reformen des Dienstleistungssektors werden häufig durch Projektdarlehen von Entwicklungsbanken gefördert, wobei i.d.R. entsprechende sektorale Reformen und Garantien für ausländische Direktinvestoren Teil der Kredit-Konditionalität sind.

Welche Implikationen ergeben sich aus diesen Überlegungen für die Entwicklungsländer?

- Sie sollten wegen der damit verbundenen Vorteile Dienstleistungsimporte in dem Umfang liberalisieren, wie dies für sie volkswirtschaftlich sinnvoll ist.⁸ Wie alle anderen Länder auch, sollten sie bei der Liberalisierung vorrangig auf ihren eigenen Nutzen achten und nicht auf den Nutzen anderer.
- Unilaterale Liberalisierung sollte immer dann angestrebt werden, wenn dies politisch machbar ist. Es wäre nicht sinnvoll, auf das Ergebnis multilateraler Verhandlungen zu warten, wenn eine bestimmte Maßnahme Nutzen bringt und trotz möglichen Widerstands von Interessengruppen durch innerstaatliche politische Prozesse implementiert werden kann. Darüber hinaus können Länder, die ihren Markt öffnen, mit ihren Handelspartnern über Gegenleistungen (z.B. in

⁷ Wenn es eine Lehre aus dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún zu ziehen gibt, dann wohl diese: Die Entwicklungsländer als Gruppe sind inzwischen zu wichtige Handelspartner, als dass multilaterale Verhandlungen ohne ihre aktive Beteiligung an der Liberalisierung vorangebracht werden könnten. Dies gilt auch für Bereiche, in denen Exportinteressen der Industrieländer berührt sind.

⁸ Siehe Kapitel 5. Dort werden potenzielle Vorteile aus der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten erörtert, wobei die Autoren u.a. nach einzelnen Dienstleistungssektoren unterscheiden.

Form erweiterten Marktzugangs) für „autonome“ (d.h. unilaterale) Liberalisierungsmaßnahmen verhandeln, ohne dass im GATS eine Bindung bezüglich dieser neuen liberalisierten Regelung eingegangen wird. Dies ist in den am 6. März 2003 beschlossenen „Modalitäten für den Umgang mit autonomen Liberalisierungsmaßnahmen“ („Modalities for the Treatment of Autonomous Liberalization“) des Rates für die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen geregelt.⁹

- Unter Umständen sind allerdings eher umfassendere Importliberalisierungen gegen den Widerstand inländischer Interessengruppen am ehesten im Rahmen multilateraler sektorübergreifender Liberalisierungspakete durchzusetzen, die Maßnahmen im Interesse inländischer Exporteure einschließen (wie z.B. den Abbau von Handelshemmnissen für Agrar- und Textilprodukte). Daher ist es für Entwicklungsländer grundsätzlich sinnvoll, sich unter Beachtung der in diesem Papier genannten Vorbehalte weiter an multilateralen Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen zu beteiligen.
- Als Signal an die Handelspartner und Instrument zur Selbstverpflichtung im Interesse erhöhter Glaubwürdigkeit von Liberalisierungszusagen sind GATS-Vereinbarungen für viele Entwicklungsländer unter Umständen weniger wichtig als IFI-Auflagen, sei es im Rahmen von Projektkrediten an den betreffenden Sektor oder von Strukturanpassungskrediten der Weltbank bzw. des IWF.

2.3 Verhandlungsverfahren

Die Dienstleistungsverhandlungen der Doha-Runde sind nach der „Forderung-Angebot-Methode (request and offer)“ organisiert – mit ausgedehnten bilateralen Verhandlungen, deren Ergebnisse anschließend durch die Meistbegünstigungsklausel multilateral gültig werden (WTO-Dokument S/L/93 vom 29. März 2001). Dieser Abschnitt behandelt die Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Interessen der Entwicklungsländer im Rahmen dieser Methode, insbesondere wenn sie in den

⁹ Der Wortlaut der Modalitäten im Internet: http://www.wto.org/english/news_e/pres03_e/pr335_e.htm. Es gibt bislang keine praktischen Erfahrungen mit ihrer Anwendung. Daher sind keine Vorhersagen dazu möglich, in welchem Umfang Länder, die unilateral liberalisieren, sich dadurch zusätzliche Marktzugangschancen sichern können.

bilateralen Gesprächen großen Handelspartnern wie der EU oder den USA gegenüber sitzen.

Im Idealfall funktioniert die Forderung-Angebot-Methode wie folgt: Jeder Verhandlungspartner übermittelt allen anderen Beteiligten seine Marktzugangswünsche. Es wird erwartet, dass die Verhandlungspartner darauf mit Liberalisierungsangeboten in Form von Entwürfen für sogenannte Länder- bzw. Verpflichtungslisten („schedule of commitments“) reagieren (WTO 2002; OECD 2003a). Da diese Angebote sich in der Regel nicht mit den kombinierten Wunschlisten der Handelspartner decken, folgen wiederholte Verhandlungsrunden mit bilateralen, plurilateralen und gegebenenfalls multilateralen Gesprächen. Aus diesem Verfahren sollen schließlich abgestimmte Entwürfe der einzelnen Länderlisten hervorgehen, die für alle anderen Partner im Hinblick auf die Gesamt-Verhandlungsergebnisse in allen Bereichen der betreffenden Handelsrunde akzeptabel sind. Dementsprechend können die Angebote für Länderlisten einzelner Teilnehmer weit voneinander abweichen, und zwar je nach ihren politischen Präferenzen, nach ihren Kapazitäten zur Finanzierung der Anpassungskosten (d. h. ihrem Entwicklungsstand) und nach weiteren Parametern (Maurin 2003).

So wird einerseits sichergestellt, dass die Liberalisierung des Dienstleistungshandels dem „Positivlistenansatz“ folgt (weshalb der Forderung-Angebot-Modus von einigen großen Entwicklungsländern wie Indien nachdrücklich befürwortet wurde). Andererseits lässt dieses Verfahren es aber fraglich erscheinen, ob unter diesen Umständen eine nennenswerte Dynamik für substanzielle Liberalisierungsfortschritte in Gang kommen kann bzw. wie überhaupt sinnvolle Ergebnisse erzielt werden können. Erstens führen die erheblichen Unterschiede in Größe und Handelsvolumen der Teilnehmer zu einer Schieflage in den bilateralen Verhandlungen. So ist es beispielsweise kaum vorstellbar, dass die EU oder die USA auf Marktzugangsforderungen eines kleinen Entwicklungslandes mit signifikanten „Zugeständnissen“ reagieren (zum Sprachgebrauch siehe oben, Abschnitt 2.2). Genauso wenig ist erkennbar, was mit solchen unausgewogenen bilateralen Gesprächen über ein erstes Verständnis der beiderseitigen Anliegen und Bedenken hinaus erreicht werden könnte. Wenn zweitens die angebotenen Verpflichtungslisten stark voneinander abweichen, wird es schwer, das implizite Postulat der Reziprozität zu erfüllen, das den Kern jeder Verhandlung

bildet. Ohne irgendeine Form von Messlatte wird es sogar schwer, festzustellen, ob überhaupt eine nennenswerte Liberalisierung erzielt wurde.¹⁰

Diese Überlegungen legen nahe, das bilaterale Forderungs-Angebots-Verfahren zu einem frühen Verhandlungszeitpunkt durch eine Art formelbasierten Ansatz zu ergänzen. Die Entwicklung geeigneter Formeln wird allerdings durch das offenkundige Problem erschwert, dass Handelshemmnisse für Dienstleistungen sehr viele unterschiedliche Formen annehmen können (im Vergleich zum Handel mit Gütern, der nur durch wenige Arten von Handelshemmnissen behindert wird, die außerdem leichter zu quantifizieren sind; Thompson 2000; siehe auch Kapitel 4). Folglich werden die „Formeln“ für die Dienstleistungsliberalisierung tendenziell eher qualitative als quantitative Zusagen beinhalten, wie beispielsweise: „Übernahme namentlich aufgeführter Verpflichtungen in einem bestimmten Sektor“, „Abschaffung aller Ausnahmen von der Meistbegünstigung auf Grundlage der Reziprozität“, „Übernahme bestimmter Verpflichtungen für Erbringungsart 4“, „Annahme des WTO-Referenzpapiers über Telekommunikationsbasisdienste“ usw. Sofern solche Formeln nicht hochgradig sektorspezifisch definiert werden (und folglich in Widerspruch zum „Bottom-Up-Ansatz“ treten können) macht ihr Mangel an spezifischen Aussagen sie weniger eindeutig überprüfbar als etwa eine Entscheidung zur Tarifizierung nichttarifärer Hemmnisse für Agrarimporte oder zur Kürzung der durchschnittlichen Importzölle auf Industrieerzeugnisse um einen gewissen Prozentsatz. Unterschiede in den Entwicklungsniveaus und politischen Präferenzen müssten auch bei dieser Methode zusätzlich berücksichtigt werden. Gleichwohl könnten solche Formeln die Ausnutzung von Verhandlungssynergien zwischen kleineren und schwächeren Teilnehmern ermöglichen, die Aufstellung spezifischer Länderlisten bei gleichzeitiger Einführung einer gewissen länderübergreifenden Vergleichbarkeit erleichtern und nützliche Maßstäbe setzen, an denen die in den Länderlisten angebotenen Verpflichtungen gemessen würden. Als Mittel zur Förderung von Transparenz könnten solche formelbasierten Ansätze außerdem besondere Techniken zur Aufstellung von Länderlisten beinhalten, wie sie in den Modelllisten für den Seetransport oder Telekommunikationsbasisdienste vorgeschlagen werden. Es liegt in der Natur von

¹⁰ Dieses Problem wird noch durch den Umstand verschärft, dass über den internationalen Handel mit Dienstleistungen weniger zuverlässige Daten vorliegen als über den Handel mit Gütern und dass die Auswirkungen von Handelshemmnissen für Dienstleistungen außerdem viel schwieriger zu quantifizieren sind (siehe Kapitel 4).

Formeln dieser Art, dass die Gespräche darüber am sinnvollsten in multilateralen Zusammenhängen zu führen sind, vermutlich auf Grundlage von Positionspapieren der wichtigsten Akteure oder Ländergruppen.

Im Rahmen dieser Überlegungen zur Stellung der Entwicklungsländer in Verhandlung nach dem Forderung-Angebot-Modus ist es sinnvoll, mögliche Alternativen zu prüfen. Früher fanden wichtige Liberalisierungsverhandlungen meistens bilateral zwischen großen Handelspartnern statt. Entwicklungsländer konnten dann zwar von der Meistbegünstigungsklausel profitieren, aber ihre spezifischen Anliegen spielten keine Rolle. Seit dem Scheitern der Ministerrunde in Seattle 1999 scheint Konsens dahingehend zu herrschen, dass den Interessen der Entwicklungsländer ein größeres Gewicht eingeräumt werden soll, insbesondere in der aktuellen WTO-„Entwicklungsrunde“. Diese Verschiebung der Schwerpunkte in Verbindung mit der GATS-Orientierung auf Liberalisierungsschritte, die an die besonderen Bedingungen jedes Landes angepasst sind, führte zu dem gegenwärtigen Forderungs-Angebots-Verfahren. Die Kehrseite der Medaille ist: Ohne substantielle Liberalisierungszusagen ihrerseits können Entwicklungsländer kaum mit „Zugeständnissen“ (zum Sprachgebrauch sei noch einmal auf Abschnitt 2.2 verwiesen) der Industrieländer rechnen, ob im Dienstleistungssektor oder irgendeinem anderen Bereich. Unter dem Strich ist kaum erkennbar, wie Verhandlungsfortschritte anders als durch bilaterale Beratungen erzielt werden sollen, die dann zu strukturierteren Verhandlungen im pluri- oder multilateralen Rahmen führen.

Was folgt daraus für die Verhandlungsposition von Entwicklungsländern?

- Einmal mehr kommt es darauf an, dass Entwicklungsländer mit klaren Vorstellungen hinsichtlich ihrer Prioritäten bei der in die Verhandlungen eintreten (Hoekman 2000; Hoekman und Messerlin 2000). Die Liberalisierungsangebote der Entwicklungsländer sollten von ihren strategischen Zielen bestimmt werden. Und ihre Verhandlungsführer sollten sich nicht allzu sehr von den Forderungen/Wunschlisten beeindrucken lassen, mit denen die Schwergewichte des Welthandels, wie die EU und die USA, sie u.U. konfrontieren.
- Während bilaterale Gespräche mit den großen Handelsmächten über Forderungen und Angebote sicher hilfreich sind, um deren Prioritäten zu verstehen, sind kleinere Handelspartner wie die Entwicklungsländer gleichwohl gut beraten, sich mit gleichgesinnten Ländern zusammenzuschließen, um in den Verhandlungen mehr

Gewicht zu gewinnen und auf „Formeln“ hinzuarbeiten, denen dann in weitergehenden multilateralen Beratungen zu folgen wäre. Letzten Endes sind die Verhandlungsführer gezwungen, Kompromisse zwischen zwei Alternativen einzugehen: auf der einen Seite stehen hochgradig länderspezifische Liberalisierungsmaßnahmen, die alle nationalen Sensibilitäten in vollem Umfang berücksichtigen; und auf der anderen die Logik multilateraler Liberalisierung, die von zahlreichen Beteiligten gleichzeitige, überprüfbare und weitgehend vergleichbare Marktöffnungen verlangt (wobei nicht unbedingt ein einheitliches Niveau an Marktzugang und Inländerbehandlung gegeben sein muss).

3 Bewertung von Kosten und Nutzen der Dienstleistungsliberalisierung für Entwicklungsländer: institutionelle und methodische Fragen

Eine Bewertung potenzieller Kosten- und Nutzeneffekte aus der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen ist nicht nur eine notwendige Voraussetzung dafür, dass einzelne Länder ihre Verhandlungsstrategien formulieren können (siehe Kapitel 2). Artikel XIX.3 des GATS fordert zudem den Rat für den Handel mit Dienstleistungen auf, „eine Bewertung des Handels mit Dienstleistungen allgemein und nach Sektoren“ im Hinblick auf die Ziele des GATS einschließlich einer zunehmenden Teilhabe der Entwicklungsländer (Artikel IV.1 vorzunehmen, und zwar zur Erarbeitung von „Verhandlungsrichtlinien und -verfahren“. 2001 hat der Rat für den Handel mit Dienstleistungen Verhandlungsrichtlinien herausgegeben (WTO-Dokument S/L/93), ohne zuvor eine solche umfassende Bewertung vorzunehmen. Daher haben einige NRO-Beobachter – darunter viele, die eine Liberalisierung des Handels grundsätzlich ablehnen – gefordert, die Dienstleistungsverhandlungen so lange auszusetzen, bis eine vollständige Bewertung vorliegt. Ferner wurde vorgeschlagen, statt der WTO solle lieber eine „unabhängige Organisation“ diese Bewertung vornehmen (z.B. Woodroffe 2002).

Für keine der beiden Forderungen findet sich eine Grundlage im GATS. GATS Artikel IV.1 weist die Verantwortung für die Bewertung explizit dem Rat für den Handel mit Dienstleistungen zu. Außerdem steht die Mitgliedschaft im Rat für den Handel mit Dienstleistungen allen WTO-Mitgliedern offen, und tatsächlich beteiligen sich zahlreiche Mitglieder aus dem Kreis der Entwicklungsländer aktiv an seinen

Beratungen. Die Ratsmitglieder waren offenbar der Meinung, ihnen lägen für den eingeschränkten Zweck der Erarbeitung von Verhandlungsrichtlinien ausreichende Informationen über die Liberalisierungseffekte vor. Da Verhandlungsrichtlinien eher das Verfahren als inhaltliche Fragen betreffen (s.o., Abschnitt 2.3), ist kaum zu erkennen, aus welchem Grund es im Lichte denkbarer Ergebnisse einer „vollständigen und umfassenden Bewertung“ wohl erforderlich werden könnte, diese Verhandlungsrichtlinien wieder zu ändern.

Gleichzeitig bleiben wichtige methodische Fragen zu klären, die die Bewertung von Kosten und Nutzen einer Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen betreffen und die sich darauf auswirken, wie die beteiligten Regierungen ihre Verhandlungspositionen formulieren. Diese Fragen sind u.a.: (i) In welcher Form werden die nichtökonomischen Kosten der Liberalisierung berücksichtigt? (ii) Wie sind die Verteilungseffekte gegenüber den aggregierten Wohlfahrtsgewinnen abzuwägen? (iii) Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der großen Spannweite empirischer Schätzungen des wirtschaftlichen Nutzens von Liberalisierung? (iv) Wie sollten demnach die Auswirkungen einer Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen bewertet werden und wie sollte die Forschung zu dieser Frage zukünftig vorgehen?

Erstens wurden erhebliche Bedenken hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der Liberalisierung bestimmter Dienstleistungen auf nichtökonomische Politikziele geäußert. Im Bereich des Bildungswesens, der Printmedien oder audiovisueller Dienstleistungen beispielsweise kann die inländische oder regionale Produktion oder Kontrolle über die Produktion als erstrebenswerter Ausdruck der kulturellen Identität eines Landes betrachtet werden. Ein solcher nichtökonomischer Nutzen kann mit den im Folgenden behandelten ökonomischen Analysemethoden nicht erfasst werden. Gleichwohl wäre es mit dem Verhandlungsrahmen des GATS ohne weiteres vereinbar, solche Aspekte zu den politischen Präferenzen eines Landes zu zählen. Wie in Kapitel 2 dargelegt, stellt das GATS den Ländern frei, Ausnahmen von horizontalen Verpflichtungen (z.B. der Meistbegünstigung) aufrechtzuerhalten oder für einen bestimmten Sektor keine spezifischen Verpflichtungen einzugehen, um nichtökonomische politische Ziele zu schützen. Dafür ist natürlich ein Preis zu zahlen. So verzichten die Länder durch die Aufrechterhaltung von Restriktionen auf potenzielle wirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne (beispielsweise durch niedrigere Preise

oder höhere Verfügbarkeit importierter audiovisueller Erzeugnisse). Die Entscheidung darüber, ob der nichtökonomische Nutzen solcher Restriktionen den zu zahlenden ökonomischen Preis wert ist, liegt allein bei den politischen Entscheidungsträgern des betreffenden Landes.

Zweitens könnte die Liberalisierung des Welthandels mit bestimmten Dienstleistungen nachteilige Folgen für den Zugang der Armen zu diesen Leistungen haben, insbesondere wenn gleichzeitig die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des betreffenden Sektors reformiert und indirekte oder direkte Subventionen abgeschafft werden. Dieses Thema ist häufig in Zusammenhang mit der Privatisierung von Versorgungsbetrieben aufgetaucht, wenn beispielsweise die Verbraucherpreise für Wasser oder Strom angehoben wurden, um die langfristigen Grenzkosten zu decken und Verbesserungen der Servicequalität zu finanzieren (so dass es z.B. nicht mehr zu regelmäßigen Stromausfällen kommt). Dabei ist zu beachten, dass diese Probleme weniger durch den internationalen Handel mit Dienstleistungen verursacht werden (in diesem Fall typischerweise in Form neuer ausländischer Direktinvestitionen in den betreffenden Sektor), sondern vielmehr durch die Abschaffung von Subventionen und einen politischen Paradigmenwechsel im Land. Die Auswirkungen auf die Armen sind weniger davon abhängig, ob der privatisierte Versorgungsbetrieb nun von in- oder ausländischen Eigentümern kontrolliert wird, sondern von der neuen Regulierungspolitik für diesen Sektor und insbesondere davon, ob neue, gezieltere Formen der Subjektförderung zugunsten der Armen an die Stelle der alten Preissubvention treten. Jedenfalls schreibt das GATS keine besonderen Erbringungsarten für die Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen vor, auch nicht, ob sie hoheitlich, kommerziell oder im Wettbewerb von mehreren Dienstleistern zu erbringen sind (im ersten Fall unterlägen sie nicht dem GATS, in den beiden anderen Fällen möglicherweise ja; siehe Abschnitt 2.1). Damit bleibt es den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene unbenommen, die Kosten alternativer Fördersysteme zum Schutz der Armen gegen ihren Nutzen in Form der Armutsreduzierung abzuwägen, ohne dass das GATS sie in ihrer Entscheidungsfreiheit einengen würde.

Drittens weichen die vorliegenden Untersuchungen in ihrer Einschätzung der Einkommenseffekte aus der Liberalisierung erheblich voneinander ab. Daher muss man sich die Stärken und Schwächen der einzelnen verwendeten Untersuchungsmethoden näher anschauen. Auf einige Aspekte gehen wir weiter unten

in Kapitel 4 und 5 noch genauer ein. Dennoch ist es sinnvoll, an dieser Stelle bereits einige gefestigte Erkenntnisse aus dieser wissenschaftlichen Diskussion und ihre Folgen für Entwicklungsländer zusammenzufassen.

- Der Nutzen aus der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten hängt wesentlich davon ab, ob der Wettbewerb wirksam verbessert wird. Einfach ein staatliches Monopol durch ein privates Monopol zu ersetzen (etwa im Fall eines netzabhängigen Versorgungsbetriebs) wird sich nicht unbedingt spürbar auf eine Verbesserung von Preis und Qualität der Dienstleistung auswirken (obwohl ein privater Investor u.U. in der Lage ist, umfangreichere Investitionen vorzunehmen, die sich Öffentliche Hand aufgrund von Haushaltszwängen nicht leisten könnte). Deshalb sind, zumindest im GATS-Kontext, Netzmonopole keine prioritären Bereiche für Verpflichtungen seitens der Entwicklungsländer.¹¹
- Die Gewährleistung des Zugangs der Armen zu Leistungen der Grundversorgung berührt teilweise sehr komplexe Regulierungsfragen (siehe World Bank 2003 – Weltentwicklungsbericht – für einen hervorragenden Überblick). Manchmal wurden Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen sicherlich unter Zeitdruck durchgeführt (wenn etwa die finanzpolitischen Kosten einer bestehenden Regelung nicht mehr tragbar waren oder Auflagen der Weltbank oder des IWF erfüllt werden sollen), wobei die notwendige sorgfältige Planung auf der Strecke blieb. Wenn bestehende ordnungspolitische Rahmenbedingungen finanzpolitisch nicht mehr tragbar sind, bleiben tatsächlich häufig kaum noch Alternativen zum Vorgehen nach der Methode Versuch und Irrtum. Es wäre allerdings unter solchen Umständen voreilig, wenn man die Entwicklung der neuen politischen Rahmenbedingungen von vornherein durch GATS-Verpflichtungen einengen würde. Verpflichtungen müssen vielmehr auf einem gründlichen Verständnis ihrer Implikationen beruhen. Diese betreffen sowohl die regulatorischen Aspekte und Verteilungseffekte sektoraler Reformen als auch die Art und Weise, in der die (manchmal unklaren) Bestimmungen des GATS bei entsprechenden

¹¹ Die Telekommunikationsbranche bildet eine wichtige Ausnahme, da der Monopolstatus des Festnetzes durch alternative Technologien (Mobilfunk) aufgeweicht wird und innerhalb des Sektors unterschiedliche Märkte mit spezifischen technologischen Merkmalen bestehen (z.B. Ortsgespräche im Gegensatz zu internationalen Ferngesprächen).

(Selbst-)Verpflichtungen die zukünftige politische Entscheidungsfreiheit einschränken könnten (siehe Abschnitt 2.1).

- Auf empirischen Daten beruhende Simulationen (berechenbare allgemeine Gleichgewichts-(CGE) Modelle) zeigen durchgängig, dass die Länder, die ihre Märkte öffnen, selber die größten Nutznießer ihrer eigenen Reformen sind. Darüber hinaus sind die Importhemmnisse für Dienstleistungen, insbesondere für Produzentendienstleistungen, in allen Ländern deutlich höher als für den Import von Gütern. In den Entwicklungsländer sind sie tendenziell sogar besonders hoch.¹² Deshalb können Entwicklungsländer aus einer umfangreichen Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen deutliche Einkommensgewinne erwarten, selbst ohne größeren Abbau von Importhemmnissen seitens der Industrieländer (OECD 2003b).
- Ein treibender Faktor hinter den relativ hohen Einkommensgewinnen aus einer Marktöffnung, insbesondere bei dynamischer Betrachtung, ist die zu erwartende Zunahme ausländischer Direktinvestitionen als Reaktion auf eine Liberalisierung von Dienstleistungsimporten. Allerdings hängt die ADI-Entwicklung von mehr Faktoren ab, als nur vom wirtschaftspolitischen Umfeld in einem bestimmten Dienstleistungssektor. Länder können nur dann die Früchte der Liberalisierung ernten, wenn ihr Gesamt-Investitionsklima für internationale Investoren attraktiv ist (siehe z. B. Nunnenkamp und Spatz 2003).
- Eine neuere vergleichende Studie der Dienstleistungsexporte verschiedener Sektoren in den Entwicklungsländern nach Erbringungsarten 1 und 2 (grenzüberschreitende Lieferung und Konsum von Dienstleistungen im Ausland) deckt ein signifikantes Wachstumspotenzial auf (OECD 2003b). Allerdings verblassen die Einkommensgewinne aus potenziellem Exportwachstum nach Erbringungsarten 1 und 2 im Vergleich zu den möglichen Gewinnen aus einer liberaleren Regelung der Industrieländer im Hinblick auf die zeitweise Migration („vorübergehende Präsenz“) von Dienstleistungserbringern aus Entwicklungsländern (Erbringungsart 4), sofern der Begriff „zeitweise“ bzw. „vorübergehend“ dabei nicht zu eng gefasst

¹² Wenn Produzentendienstleistungen einem stärkeren Protektionismus unterliegen als die nachgelagerten Branchen (d.h. ihre Kunden), dann hat dieser Protektionismus die Wirkung einer zusätzlichen Steuer für die nachgelagerten Sektoren. Dadurch wird tendenziell die internationale Wettbewerbsfähigkeit gerade der Bereiche des produzierenden Gewerbes gefährdet, in denen Entwicklungsländer üblicherweise komparative Kostenvorteile genießen.

wird. Fortschritte in diesem Bereich sind sicherlich schwierig zu erzielen, aber die hier bestehenden Restriktionen in den Industrieländern bilden eindeutig einen der wichtigsten Engpässe zur Verhinderung umfangreicherer Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer.

Wie soll man schließlich viertens vor diesem Hintergrund bei der Bewertung von Liberalisierungseffekten vorgehen? Eine gezielte Importliberalisierung seitens der Entwicklungsländer verspricht offenbar erhebliche potenzielle Einkommensgewinne. Neben entscheidenden Verfeinerungen der Methode (z.B. zur Messung von Handelshemmnissen in Dienstleistungssektoren) sind weitere Studien erforderlich, um Land für Land und Sektor für Sektor die Prioritäten für die Liberalisierung einzelner Sektoren zu definieren. Ferner muss man davon ausgehen, dass freizügigere Regelungen der Industrieländer für die vorübergehende Präsenz von Dienstleistungserbringern aus Entwicklungsländern (Erbringungsart 4) große zusätzliche Einkommensgewinne in den Heimatländern der Migranten bewirken könnten. Auch die Industrieländer selbst würden wohl von einer solchen befristeten Zuwanderung unter dem Strich profitieren, obwohl das relative Lohngefüge sich verschieben und das Realloohniveau für gering qualifizierte Arbeitskräfte u.U. sogar sinken würde. Zusätzliche Untersuchungen zu folgenden Fragen wären hilfreich: Wie können solche nachteiligen Effekte eingedämmt werden? Welche weiteren negativen Auswirkungen könnten sich für die Entwicklungsländer aus dem *Brain Drain* ergeben, der mit zeitweiser Migration unvermeidlicherweise einhergeht?

Zusammengefasst brauchen wir eine facettenreiche, weitgehend länder- und sektorspezifische Bewertung der Liberalisierungseffekte im Handel mit Dienstleistungen. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine solche Analyse Beiträge aus vielen Bereichen erfordert, aus Regierungskreisen, Gesellschaft und Hochschulen sowie aus internationalen Organisationen. Je nach ihren politischen Präferenzen und dem Einfluss von Sonderinteressen ziehen Regierungen notwendigerweise aus den gleichen Fakten unterschiedliche Schlussfolgerungen für ihre Verhandlungspositionen. Wenn der Rat für den Handel mit Dienstleistungen gelegentlich eine Übersicht über den jeweils aktuellen Kenntnisstand auf diesem Gebiet veröffentlichen würde, könnte dies nicht zuletzt den Verhandlungsführern kleiner oder armer Länder dienen, denen es u.U. schwer fällt, mit der Entwicklung der Literatur zu diesem Thema Schritt zu

halten. Wir können jedoch keine Notwendigkeit erkennen, sich im Rat auf einheitliche detaillierte Schlussfolgerungen aus diesem umfangreichen Forschungskonvolut zu einigen. Da der GATS-Verhandlungsrahmen den Mitgliedern freistellt, die Liberalisierung auf Bereiche zu beschränken, in denen sie die Auswirkungen dieser Liberalisierung aus eigener Sicht einschätzen können, kann man erwarten, dass jedes Mitgliedsland seine Verhandlungspositionen an den eigenen spezifischen Schlussfolgerungen aus der laufenden Debatte ausrichtet.

4 Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen: Liberalisierungspotenzial und Marktzugangsbarrieren

4.1 Liberalisierungspotenzial

Mit Aufnahme der Dienstleistungen in das Mandat der neu gegründeten WTO auf der Ministerkonferenz in Marrakesch 1994 wurde zwar ein Rahmen für Verhandlungen und Verpflichtungen zum Abbau von Handelshemmnissen im Dienstleistungssektor geschaffen, aber tatsächliche Liberalisierung in der Praxis konnte seither nur wenig beobachtet werden. Ohne Vorstellungen davon, wie eng oder umfassend die Verpflichtungen ausfallen würden und buchstäblich ahnungslos im Hinblick auf das tatsächliche Ausmaß der bestehenden Marktzugangsbarrieren konnten die damaligen Akteure kaum Voraussagen treffen oder gar die zu erwartenden Liberalisierungseffekte mit harten Zahlen belegen. Wenig überraschend ist daher die Feststellung, dass die ersten größeren Schätzungen über die Auswirkungen der Uruguay-Runde (UR) den Dienstleistungssektor im Wesentlichen ignoriert haben. Tatsächlich bezog nur eine Schätzung den Dienstleistungssektor mit ein und rechnete mit Wohlfahrtsgewinnen von gerade mal 14 Prozent aus Schritten zur Liberalisierung und Verbesserung des Marktzugangs (siehe Tabelle 1.1). Insgesamt wurden die größten potenziellen Wohlfahrtsgewinne seinerzeit dem Abbau von Handelsschranken für den Export von Textil- und Bekleidungsprodukten zugeschrieben, gefolgt vom Agrarsektor.

Inzwischen ist jedoch offenkundig geworden, dass die potenziellen weltweiten Auswirkungen einer Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen enorm sind (siehe Kapitel 5). In einem neueren CGE-Modell unter Einschluss ausländischer Direktinvestitionen zeigen Dee und Hanslow (2000), wie „ein umfassender Abbau von

Restriktionen für alle Erbringungsarten von Dienstleistungen einschließlich der Erbringung durch ADI ... sich auf Entwicklungsländer auswirken wird ... [diese erzielen] hochgerechnete Wohlfahrtsgewinne in Höhe von 130 Mrd. US\$. Den Projektionen zufolge dürfte der Dienstleistungssektor in den Entwicklungsländern sehr viel schneller wachsen als die Industrieländern [siehe Tabelle 4.1].¹³ Mit dem Abbau der relativ hohen Importbeschränkungen können die Dienstleistungssektoren dieser Länder sich, primär ADI-basiert, entwickeln, und die Länder können zu bedeutenden Dienstleistungsexporturen werden“ (McGuire 2002: 9–11).

Wie groß aber ist das entsprechende Potenzial in den Entwicklungsländern? Wie wichtig der Abbau von Handelshemmnissen für Dienstleistungen ist, zeigt sich nicht nur an der schieren Größe des Dienstleistungssektor in der Weltwirtschaft, wo er rund 60 Prozent des BIP ausmacht. Annähernd genauso hoch ist nämlich der Anteil von Dienstleistungen am BIP der Entwicklungsländer (über 50 Prozent in rund 80 Entwicklungsländern). Darüber hinaus ist der Dienstleistungssektor in über 85 Prozent der im Welt-Entwicklungsbericht der Weltbank aufgelisteten Entwicklungsländer größer als der industrielle Sektor (World Bank 2003). Da außerdem rund ein Drittel des Welthandels von Dienstleistungen generiert wird (Karsenty 2000), lässt sich die Auffassung, Dienstleistungen seien von Natur aus keine Handelsware, wohl kaum noch aufrechterhalten. Wie Karsenty aufzeigt, erzeugt die herkömmliche Art des Handels mit Dienstleistung, d.h. die grenzüberschreitende Erbringung, ein höheres Handelsvolumen, als die Erbringung von Dienstleistungen mittels einer Präsenz im Ausland.

¹³ Eine Untersuchung der Trade Restrictiveness Indices (TRI, ein Index, der tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in einer Gesamtsicht betrachtet) in sieben verschiedenen Dienstleistungssektoren ergab in den Entwicklungsländern um durchschnittlich 32 Prozent höhere Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Dienstleister als in den Industrieländern. Der Index für den restriktivsten Sektor (Banken) war in den Entwicklungsländern 322 Prozent höher und für den am wenigsten restriktiven Sektor (Vertrieb) immer noch 10 Prozent höher als in den Industrieländern. Eigene Berechnungen auf Grundlage von Zahlen aus dem WTO World Trade Report 2003: 142.

Tabelle 4.1:

Auswirkungen der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen^{a,b} (in Prozent und Mio. US\$)

	Veränderung der Realeinkommen nach Sektoren					
	Veränderung in Prozent			Absolute Veränderung in Mio. US\$		
	Primärer & sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor	Gesamt	Primärer & sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor	Gesamt
<i>Entwicklungsländer</i>						
Chile	0,7	0,4	1,1	45	330	375
China	3,4	14,6	18,0	14 088	90 869	104 957
Indonesien	0,7	5,1	5,9	1 451	2	470
Malaysia	3,7	0,7	4,5	3 532	1 015	4 547
Mexiko	0,3	0,1	0,4	-83	357	274
Philippinen	5,1	0,4	5,5	1 601	1 236	2 837
Republik Korea	1,5	0,1	1,6	8 784	1 886	10 670
Taiwan	2,7	0,2	3,0	11 659	-142	11 517
Thailand	2,6	0,2	2,8	4 063	1 698	5762
Rest der Cairns-Gruppe	1,2	0,1	1,3	12 766	6 970	19 736
Rest der Welt	1,1	0,8	1,9	11 324	23 039	34 363
Gesamt				69 230	129 728	198 959
<i>Industrieländer</i>						
Australien	0,2	0,0	0,2	1 994	2 098	4 092
Kanada	0,1	-0,1	0,0	539	499	-1 038
Europäische Union	0,1	0,0	0,1	6 394	-6 169	225
Hongkong (China)	0,2	1,0	0,9	916	5 896	6 812
Japan	0,3	0,0	0,3	20 964	4 130	25 094
Neuseeland	1,2	-0,1	1,1	4 400	257	4 657
Singapur	-0,3	-1,3	-1,5	7 421	-247	7 174
USA	0,2	-0,1	0,1	22 734	-1 809	20 925
Gesamt				64 284	3 657	67 941
Weltweit				133 514	133 385	266 900

^a Aufgrund von Rundungseffekten kann die rechnerische Summe von der angegebenen Gesamtzahl abweichen. – ^b Hochgerechnete Realeinkommensgewinne rund 10 Jahre nach Durchführung der Liberalisierung und der damit verbundenen Ressourcenanpassungen.

Quelle: Dee und Hanslow (2001: 18).

Wenn man darüber hinaus bedenkt, dass gerade einige der ärmsten Länder (z.B. Armenien, Lesotho und Kiribati) zu denen zählen, die am stärksten vom Dienstleistungssektor abhängig sind, dann hat man allen Grund, Barrieren für den Handel mit Dienstleistungen abzubauen, damit das Wohlfahrtspotenzial dieser Länder besser ausgeschöpft werden kann. Tatsächlich könnte der Abbau von

Handelshemmnissen für Dienstleistungen, wie Dee und Hanslow behaupten (2001), die gleiche Bedeutung gewinnen, wie der Abbau von Handelsbarrieren für Agrar- und Industrieprodukte. Daher die Frage: Welche Barrieren behindern den Handel mit Dienstleistungen?

4.2 Marktzugangsbarrieren

So groß das oben beschriebene Potenzial auch sein mag, so ist es doch viel schwerer auszuschöpfen als im Fall des Handels mit Gütern. Im Güterhandel bieten zumindest die Einfuhrzölle klare Anhaltspunkte zur Quantifizierung von Handelshemmnissen, während alle Maßnahmen zur Behinderung des freien Handels mit Dienstleistungen nichttarifärer Natur sind (und somit schwer zu erfassen und darzustellen). Zudem handelt es sich meistens um Maßnahmen, die hinter der Grenze stattfinden. Daraus ergibt sich die Frage, wie nichttarifäre Maßnahmen/Handelshemmnisse¹⁴ so klassifiziert werden könnten, dass sowohl ihr relatives Gewicht als auch ihre möglichen Auswirkungen darstellbar würden. Daraus ergäbe sich dann ein klares Bild über die Verzerrungen/Restriktionen, denen der Import von Gütern und Dienstleistungen in einer bestimmten Volkswirtschaft unterliegt.

Es liegen bereits zahlreiche Entwürfe für Klassifikationen nichttarifärer Handelshemmnisse vor (siehe Tabellen 4.2a und 4.2b). Diese verhelfen sicherlich zu einem besseren Verständnis des Umfangs nichttarifärer Maßnahmen, sagen aber wenig darüber aus, wie flächendeckend sie sich auswirken. Wenn ihr Effekt in der zusätzlichen Zeit gemessen werden kann, die es dauert, ein Handelsgut zum endgültigen Bestimmungsort zu bringen, dann können die impliziten Zolläquivalente nach Hummels kalkuliert werden (Hummels 2001). Seine Methode berücksichtigt die Berechnung des Betrags, um den sich der Einstandspreis durch einen zusätzlichen Transporttag erhöht. In vielen Fällen aber, so geht aus Tabelle 4.2 hervor, weist der zusätzliche Zeitaufwand und damit das Zolläquivalent der entsprechenden

¹⁴ Wie Bora aufzeigt (2003: 1), werden in der Literatur beide Begriffe verwendet: „nichttarifäre Handelshemmnisse“ sowie „nichttarifäre Maßnahmen“. Die Begriffserklärung von „Maßnahmen“ beinhaltet beispielsweise auch Exportsubventionen. Diese sollen die Exporte eines bestimmten Sektors fördern und können daher wohl kaum als Handelshemmnis bezeichnet werden, zumindest nicht aus der Sicht des die Subventionen gewährenden Landes. Aus der Sicht konkurrierender Exporteure dagegen, deren Exporte durch solche Subventionen behindert werden, wären dies sehr wohl Handelshemmnisse, aber eine so umfassende Definition würde zu weit über den allgemeinen Sprachgebrauch hinausgehen.

Maßnahmen eine große Spannbreite auf, sofern diese Faktoren sich überhaupt mit einer solchen Methode erfassen lassen.¹⁵ Jedenfalls entsprechen die anfänglichen Marktzugangsbarrieren für den Güterimport auch heute noch den Definitionen in den GATT-Grundsätzen aus dem Jahr 1947. Im Wesentlichen handelt es sich um Wertzölle (*ad valorem*), die in Prozent des fob-Preises berechnet und auf Meistbegünstigungsbasis angewendet werden. Das Ausmaß an Schutz, das diese Maßnahmen bieten, ist somit leicht kalkulierbar.

Bei Dienstleistungen ist die Sachlage komplizierter, denn in diesem Bereich gibt es keine Zolläquivalente, die auf einen Blick mit Handelshemmnissen für Güter vergleichbar wären. Wie also kann man die bestehenden Marktzugangsbarrieren bewerten und in Form von „Schutzäquivalenten“ („*protection equivalents*“) zum Ausdruck bringen, wobei nach Erbringungsarten zu differenzieren ist: grenzüberschreitende Lieferung (Erbringungsart 1), Konsum von Dienstleistungen im Ausland (Erbringungsart 2), kommerzielle Präsenz im Ausland (Erbringungsart 3) und zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern (Erbringungsart 4)? In praktisch allen obengenannten Fällen stößt man auf regulatorische Hemmnisse. Diese richten sich nicht unbedingt diskriminierend gegen ausländische Anbieter, da manchmal Marktzugangsbarrieren den Zweck haben, einen bestimmten Dienstleistungssektor überhaupt vor zusätzlichen neuen Wettbewerbern zu schützen.

Beispiele für Marktzugangsbarrieren nach Erbringungsarten

Die folgende Liste enthält einige Beispiele:

Erbringungsart 1: Eingeschränkter Zugang zu e-Commerce;

Erbringungsart 2: Nichtübernahme medizinischer Behandlungskosten im Ausland durch die inländische Krankenversicherung;

Erbringungsart 3: Zulassung einer kommerziellen Präsenz nur unter Einschränkung der Standortwahl und der Zahl möglicher Zweigniederlassungen;

Erbringungsart 4: Nichtanerkennung ausländischer Qualifikationsnachweise.

¹⁵ Auch hier treten Probleme auf, da eine bestimmte Maßnahme auch ohne ausdrückliche Differenzierung auf in- und ausländische Unternehmen unterschiedlich angewendet werden kann.

Tabelle 4.2a: Vergleich der Klassifizierung nichttarifärer Maßnahmen nach UNCTAD und nach Deardorff und Stern

UNCTAD TRAINS	Deardorff und Stern
Preiskontrollmaßnahmen Administrative Preisbestimmung Freiwillige Exportpreisbeschränkungen Variable Abgaben Antidumpingmaßnahmen Ausgleichsmaßnahmen Finanzkontrollmaßnahmen Vorauszahlungsforderungen Multiple Wechselkurse Devisen-Zwangsbewirtschaftung Regulierung der Zahlungsbedingungen für Importe Transferverzögerungen Automatisches Einfuhrlizenzverfahren Automatische Einfuhrlicenzen Importüberwachung Abtretungsanforderung Mengenbeschränkungen Nichtautomatisches Einfuhrlizenzverfahren Quoten Einfuhrverbote Exportbeschränkungen Unternehmensspezifische Beschränkungen Monopolistische Maßnahmen Marktzugang beschränkt auf einen Importweg Verpflichtende Inanspruchnahme staatlicher Dienste Technische Maßnahmen Technische Vorschriften Formalitäten für die Versandvorbereitung Besondere Zollformalitäten Verpflichtung zur Rückgabe gebrauchter Produkte Verschiedene Maßnahmen für sensible Produktkategorien Marktfähige Genehmigungen Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen Freiwillige Instrumente Produkthaftung Subventionen	Mengenbeschränkungen oder ähnliche spezifische Beschränkungen von Importen oder Exporten Importquoten Exportbeschränkungen Ein- und Ausfuhrlizenzverfahren Freiwillige Exportbeschränkungen Wechselkurs- und sonstige Finanzkontrollen Verbote Mindestanteile für inländische Wertschöpfung Diskriminierende bilaterale Abkommen Kompensationshandel Nichttarifäre Abgaben und vergleichbare Maßnahmen auf Importe Variable Abgaben Forderung von Vorauszahlungen Antidumpingzölle Ausgleichszölle Grenzausgleichsmaßnahmen Staatliche Beteiligung am Handel; restriktive Praktiken; allgemeine Maßnahmen Subventionen und sonstige Zuschüsse Öffentliche Beschaffungspolitik Staatshandel, Staatsmonopole und exkl. Franchises Staatliche Industriepolitik- und Regionalentwicklungsmaßnahmen Staatlich finanzierte Forschung und Entwicklung; Technologiepolitik Nationale Steuer- u. Sozialversicherungssysteme Makroökonomische Maßnahmen Wettbewerbspolitische Maßnahmen Auslandsinvestitionsbezogene Maßnahmen Maßnahmen z. Korruptionsbekämpfung im Ausland Zuwanderungsmaßnahmen Zollverfahren und administrative Praktiken Zollbewertungsverfahren Zolltarifklassifikationsverfahren Zollabfertigungsverfahren Technische Handelshemmnisse Gesundheits- und Sanitärverordnungen sowie Qualitätsstandards Sicherheits- und Industrienormen u. -Verordnungen Verpackungs- und Etikettierverordnungen inklusive der Bestimmungen für Markenzeichen Werbe- und Medienverordnungen

Quelle: Bora (2003: 14).

Tabelle 4.2b:
WTO/GATT-Liste nichttarifärer Maßnahmen

Teile & Abschnitte	Beschreibung
Teil I	Staatliche Beteiligung am Handel und staatlich tolerierte restriktive Praktiken
A	Staatliche Zuschüsse
B	Ausgleichszölle
C	Öffentliches Beschaffungswesen
D	Staatlich tolerierte restriktive Praktiken
E	Staatlicher Handel, staatsmonopolistische Praktiken etc.
Teil II	Zoll- und administrative Einfuhrverfahren
A	Antidumping-Zölle
B	Zollbewertung
C	Zolltarifklassifikation
D	Konsularische Formalitäten und Dokumentationsanforderungen
E	Muster
F	Ursprungsregeln
G	Zollformalitäten
Teil III	Technische Handelshemmnisse
A	Allgemeine technische Handelshemmnisse
B	Technische Verordnungen und Normen
C	Prüf- und Zertifizierungsbestimmungen
Teil IV	Spezifische Beschränkungen
A	Mengenbeschränkungen und Importlizenzverfahren
B	Embargos und andere Beschränkungen mit gleicher Wirkung
C	Sendeteilquoten und sonstige Mischanforderungen
D	Wechselkurssteuerung
E	Diskriminierung auf Grundlage bilateraler Vereinbarungen
F	Diskriminierende Einkaufsregelungen
G	Exportbeschränkungen
H	Maßnahmen zur Regulierung der Inlandspreise
I	Zollquoten
J	Exportsteuern
K	Vorschriften für Kennzeichnung, Etikettierung und Verpackung
L	Sonstiges
Teil V	Importabgaben
A	Sicherheitsleistungen bei der Einfuhr
B	Zusatzabgaben, Hafensteuern, Statistiksteuern etc.
C	Diskriminierende Filmbesteuerung, Gebrauchssteuern etc.
D	Diskriminierende Kreditbeschränkungen
E	Grenzausgleichsabgaben
F	Notmaßnahmen

Quelle: WTO Dokument TN/MA/S5, 11. September 2002.

Aus dieser kurzen Liste wird bereits offenkundig, dass das Zolläquivalent solcher Hemmnisse sich nicht ohne weiteres mit harten Zahlen beziffern lässt. Wir haben es mit einem Bereich zu tun, in dem Marktversagen und natürliche Monopole vorkommen (z.B. Telekommunikation, Luftverkehr). Darüber hinaus muss man davon ausgehen, dass in Bereichen wie Beratungsleistungen („professional services“), Gesundheits- und Bildungswesen asymmetrische Informationen vorherrschen. Unter Umständen lagen in vielen Fällen der Errichtung von Marktzugangsbarrieren zum Schutz bestimmter Dienstleistungssektoren ursprünglich gar keine protektionistischen Absichten zugrunde, sondern es ging lediglich darum, Marktversagen zu korrigieren. Häufig aber gerieten diese ursprünglichen Absichten in Vergessenheit, so dass die geschützten Märkte zu dauerhaft verteidigten Erbhöfen wurden und protektionistische Strukturen entstehen konnten.

Messung der Handelshemmnisse für Dienstleistungen

Analog zum Güterhandel bestünde ein möglicher Ansatz zur Messung von Handelshemmnissen darin, die Preise für Dienstleistungen in verschiedenen Ländern miteinander zu vergleichen. Allerdings haben Deardorff und Stern (1997) bereits darauf hingewiesen, dass sich die Preise für ein Telefongespräch in verschiedenen Ländern kaum auf die gleiche Weise miteinander vergleichen lassen wie die Preise für eine Dose Cola. Dies liegt daran, dass Dienstleistungen hochgradig differenzierte Produkte sind (Ethier und Horn 1991). Sie sind beispielsweise nach folgenden Kriterien differenziert zu betrachten:

- nach ihrem gesamtwirtschaftlichen Umfeld mit verschiedenen Rechts- und Bilanzierungssystemen;
- nach Firmen und ihrem unterschiedlichen firmenspezifischen Humankapital;
- nach Angebot und Nachfrage in verschiedenen Ländern;
- nach Fixkosten für Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung, die zu einer gewissen wirtschaftlichen Mindestgröße führen können;
- nach der Organisationsform des Dienstleisters (z.B. multinational organisierte Serviceunternehmen).

So ist etwa ein inländisches Ferngespräch über eine Distanz von 800 km in Deutschland wegen der unterschiedlichen technischen, rechtlichen und Abrechnungssysteme etwas völlig anderes, als ein Ferngespräch über die gleiche Distanz in Kanada. Im Fall von Rechtsberatungsleistungen kann ausländischen Rechtsanwälten per Gesetz der Marktzugang verweigert werden, indem die Zulassung vor Gericht auf inländisches Recht praktizierende Anwälte beschränkt wird. Ferner spiegelt das Wirtschaftsleben in jedem Land unterschiedliche Anforderungen von Firmen und Einzelpersonen wider. Einem Steuerberater in Hongkong wird sein Mandant andere Fragen stellen als in Mumbai. Und die Dienstleistungen eines Scheidungsanwalts in Tokio sehen anders aus als die in Auckland. Noch stärker ist zu differenzieren, wenn man zudem bedenkt, dass sich auch innerhalb eines Landes die Anforderungen von Privat- und Geschäftskunden voneinander unterscheiden und entsprechend berücksichtigt werden müssen. Die Dienstleistungen von Microsoft lassen sich aufgrund des microsoft-spezifischen Humankapitals nicht mit denen irgendeines anderen Software-Unternehmens vergleichen. Die Entstehung und weitere Berücksichtigung von Fixkosten und versunkenen Kosten („sunk costs“) sowie auf Produktdifferenzierung und Größenvorteilen beruhende Organisationsmodelle sind Attribute multinationaler Unternehmen, die ohne weiteres auch auf Dienstleistungsbranchen anwendbar sind (Markusen 1995).

Wegen der starken Differenzierungen sind z.B. Vergleiche zwischen in- und ausländischem Preisniveau bzw. damit verbundene Messungen (z.B. Produzenten/Konsumenten-Subventionsäquivalente) untauglich. „Alle Messmethoden durch Preisvergleiche gehen davon aus, dass der ausländische Preis ein gutes ‚Benchmark-Maß‘ dafür ist, wie hoch der inländische Preis ohne Handelsverzerrungen wäre. Dies würde jedoch voraussetzen, dass das in- und das ausländische Handelsgut vollkommen substituierbar sind. Bei Dienstleistungen ist dieses nicht der Fall“ (Dee 2003a: 4).

Stattdessen müssen aus ökonometrischen Modellen unvollständige Schlüsse über Determinanten inländischer Preise bzw. das theoretische Preisniveau abgeleitet werden, das sich in Abwesenheit von Verzerrungen einstellen würde. Entsprechende Untersuchungen verwenden Querschnittsdatensätze zur Quantifizierung von durchschnittlichen Reaktionsparametern zwischen Handelshemmnissen und Performance unter systematischem Ausschluss aller anderen Faktoren, die die

Performance beeinflussen. Sie werden entweder für bestimmte Branchen durchgeführt, um die sektoralen Effekte zu messen, oder im gesamtwirtschaftlichen Rahmen, um die Gesamteffekte von Hemmnissen für den Handel mit Dienstleistungen zu ermitteln (siehe Überblick in Tabelle 4.3).

4.3 Messen von Restriktionen

Tabelle 4.3 gibt einen systematischen Überblick über neuere Studien, die Importhemmnisse für Dienstleistungen systematisch messen. Dabei gehen sie von qualitativen Daten über einzelne Restriktionen aus, bewerten und quantifizieren deren Auswirkungen und fassen das Ergebnis in einem Index zusammen.¹⁶ Genauer gesagt:

- Zunächst werden qualitative Informationen über Restriktionen und Regulierungen aus den Berichten internationaler Organisationen gesammelt (WTO, UNCTAD, Handelsorganisationen, Regierungen, etc.).
- Dann werden diese Daten klassifiziert und ähnliche Restriktionen zu Gruppen zusammengefasst, damit ihr Restriktivitätsgrad länderübergreifend vergleichbar wird..
- Daraus wird drittens ein Index abgeleitet, der verschiedene Handelsbarrieren gewichtet, um den Grad der „Offenheit“ einer Volkswirtschaft zu messen. So werden qualitative in quantitative Daten umgewandelt und der angenommene Wirkungsgrad von Restriktionen durch Punkte und Gewichtungen messbar gemacht. Dieser *Restrictiveness Index* wird durch eine Zahl zwischen 0 und 1 ausgedrückt, wobei 0 für größte Offenheit und 1 für höchste Restriktivität steht.
- Im vierten Schritt wird der Gesamtindex aller betreffenden Dienstleistungssektoren ermittelt.

¹⁶ Wie McGuire ausführt (2003: 38), gibt es zwei mögliche Ansätze, um die Auswirkungen zu bestimmen. Einer konzentriert sich auf das Messen des Restriktionsgrades durch Umwandlung qualitativer Informationen über Importbarrieren in quantitative Daten. Die andere Methode versucht, die Auswirkungen von Restriktionen auf die Preis-Kosten-Marge zu messen. Die obigen Abschnitte stützen sich weitgehend auf den ausgezeichneten Überblick, den McGuire für die OECD erstellt hat (McGuire 2003).

Tabelle 4.3:

Sektorale und gesamtwirtschaftliche Untersuchungen der Auswirkungen von Handelshemmnissen für Dienstleistungen (und anderer regulatorischer Marktzugangsbarrieren)

Betroffener Sektor	Untersuchung	Maß für Performance	Steigerungs-/ Nivellierungseffekte	Quer- oder Längsschnitt
<i>Sektoral</i>				
Fluggastverkehr	Gonenc/Nicoletti 2000	Flugscheinpreise Auslastungsfaktoren Effizienz der Fluglinie	Nivellierung	Querschnitt
Bankwesen	Doove et al. 2001	Flugscheinpreise	Nivellierung	Querschnitt
	Kalirajan et al. 2000	Nettozinsspanne	Nivellierung	Querschnitt
	Claessens et al. 2001	Nettozinsspanne Sonstige Erträge Gemeinkosten	Nivellierung	Längsschnitt
	Barth et al. 2004	Entwicklung des Banksektors ^a Nettozinsspanne Gemeinkosten Uneinbringliche Forderungen Wahrscheinlichk. einer Bankenkrise	Nivellierung	Querschnitt
Vertrieb	Dee 2003b	Nettozinsspanne	Nivellierung	Querschnitt
	Kalirajan 2000	Kosten	Nivellierung	Querschnitt
Stromerzeugung	Steiner 2000	Preis Auslastung Reservemkapazitäten der Kraftwerke	Nivellierung	Längsschnitt
	Doove et al. 2001	Preis	Nivellierung	Längsschnitt
Seetransport	Kang 2000	Preis	Nivellierung	Querschnitt
	Fink et al. 2001	Preis	Nivellierung	Querschnitt
	Clark et al. 2002	Kosten	Nivellierung	Längsschnitt
Ingenieurberufe	Nguyen-Hong 2000	Preis Kosten	Nivellierung	Querschnitt
Telekommunikation	Warren 2000	Menge Kosten	Nivellierung	Querschnitt
	Trewin 2000	Kosten	Nivellierung	Längsschnitt
	Boylaud/Nicoletti 2000	Preis Arbeitsproduktivität Menge	Nivellierung	Längsschnitt
	Doove et al. 2001	Preis	Nivellierung	Längsschnitt
	Dee 2003b	Menge Preis	Nivellierung	Querschnitt
	Fink et al. 2003	Menge Produktivität	Nivellierung	Längsschnitt
<i>Gesamtwirtschaftlich</i>				
Bauwesen	Hoekman/Francois 1999	Aggreg. Dienstleistungsexp.	Nivellierung	Querschnitt
Finanzwesen	Francois/Schuknecht 2000	Nicht definiert	Steigerung	Querschnitt
	Eschenbach/Francois 2002	Pro-Kopf-BIP	Steigerung	Längsschnitt
	Mattoo et al. 2001	Pro-Kopf-BIP	Steigerung	Längsschnitt
Telekommunikation	Hoekman/Francois 1999	Aggreg. Dienstleistungsexp.	Nivellierung	Querschnitt
	Mattoo et al. 2001	Pro-Kopf-BIP	Steigerung	Längsschnitt

^aBankkredite an den Privatsektor in Prozent des BIP.

Quelle: Aktualisiert nach Dee 2003b.

Anhand des einfachen Beispiels von McGuire (McGuire 2003: 41) erkennt man, dass sich mit dieser Methode ein klares Bild von der Restriktivität bzw. Offenheit eines Regelsystems ergibt, das in diesem Fall für die Erteilung einer Lizenz zum Betreiben von Bankgeschäften gelten (Tabelle 4.4). Die Einfachheit und Überschaubarkeit dieser Methode bedeutet allerdings nicht, dass dieser Index die Auswirkungen von Restriktionen „objektiv“ widerspiegeln würde, da der Restriktivitätsgrad und die Bedeutung der entsprechenden Maßnahme subjektiven Urteilen unterliegt. In Anbetracht der umfassenden Literatur zu den Auswirkungen von Regulierungen sollte es auf diese Weise gleichwohl möglich sein, die gesamte Schlussrichtung von Bestimmungen und Verordnungen zu erfassen. Dies gilt umso mehr, wenn gegebenenfalls länderspezifische Merkmale in dem Index berücksichtigt werden.

Tabelle 4.4:

Berechnung eines Restriktivitätsindex für die Ausstellung von Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften

Gewichtung der Restriktionsart	Punkte für Offenheitsindex	Punkte für Restriktivitätsindex	Restriktionen für Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften
0,25	0,00	1,00	Keine neuen Lizenzen
	0,50	0,50	Keine Lizenz für ausländische Banken
	1,00	0,00	Bedingung der Erfüllung aufsichtsrechtlicher Auflagen

Zum Beispiel kann der Restriktivitätsindex für Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften (Tabelle 4.4) nach gleichem Muster für alle Bankdienstleistungen in- und ausländischer Geldinstitute ermittelt werden (Tabelle 4.5). In Abbildung 4.1 ist dargestellt, in welchem Ausmaß die bestehenden Beschränkungen ausländische gegenüber inländischen Dienstleistern diskriminieren. Aus den entsprechenden Angaben für den Bankensektor in einer Reihe von Ländern ergibt sich der

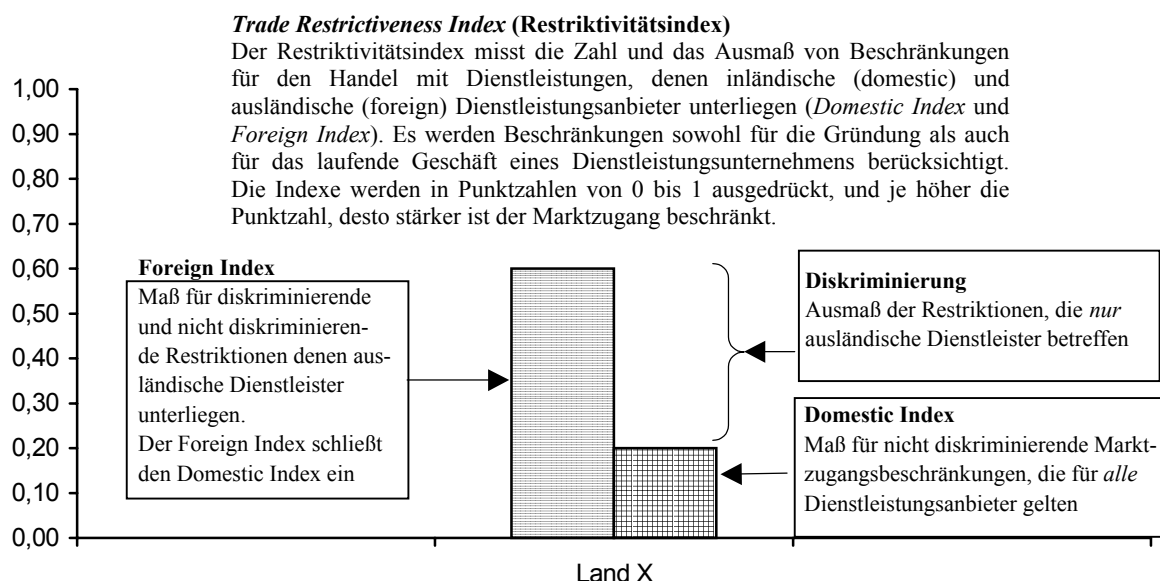
Tabelle 4.5:
Restriktionskategorien für Bankdienstleistungen

Restriktionskategorie	Relevant für „Foreign Index“	Gesamtgewichtung	Relevant für „Domestic Index“	Gesamtgewichtung
Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit				
<i>Lizenz zum Betreiben von Bankgeschäften</i> Umgekehrt proportional zur Höchstzahl neuer Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften unter der einzigen Bedingung der Erfüllung aufsichtsrechtlicher Auflagen	Ja	0,200	Ja	0,190
<i>Direktinvestitionen</i> Umgekehrt proportional zur höchstmöglichen Kapitalbeteiligung an bestehenden inländischen Banken	Ja	0,200	Ja	0,190
<i>Joint Ventures</i> Marktzugang für neue Banken nur durch Joint Venture mit inländischer Bank möglich	Ja	0,100	Nein	entfällt
<i>Unbefristeter Einsatz von Mitarbeitern</i> Umgekehrt proportional zur zulässigen Verweildauer von Fach- und Führungspersonal in Jahren	Ja	0,020	Nein	entfällt
Sonstige Beschränkungen				
<i>Finanzierung der Banken</i> Banken unterliegen Beschränkungen bei der Annahme von Kundeneinlagen und/oder der Aufnahme von Kapital auf dem inländischen Kapitalmarkt	Ja	0,100	Ja	0,143
<i>Finanzierung durch die Banken</i> Banken unterliegen Beschränkungen im Hinblick auf Art und Umfang von Krediten und/oder sind angewiesen, Wohnungsbau- und KMU-Kredite zu vergeben	Ja	0,100	Ja	0,143
<i>Sonstige Bankgeschäfte – Versicherungs- und Wertpapiergeschäfte</i> Banken ist es untersagt, Versicherungen und Wertpapiergeschäfte anzubieten	Ja	0,200	Ja	0,095
<i>Ausbau des Zweigstellennetzes</i> Umgekehrt proportional zur Zahl zugelassener Zweigstellen	Ja	0,050	Ja	0,048
<i>Zusammensetzung des Aufsichtsrates bzw. Vorstandes</i> Umgekehrt proportional zum höchstzulässigen Ausländeranteil im Aufsichtsrat bzw. Vorstand (in %)	Ja	0,020	Nein	entfällt
<i>Befristete Migration von Mitarbeitern</i> Umgekehrt proportional zur zulässigen Verweildauer von Fach- und Führungspersonal in Tagen	Ja	0,010	Nein	entfällt
Gesamtgewichtung bzw. höchstmögliche Punktzahl		1,000		0,808

Quelle: McGuire und Schuele (2000: Tabellen 12.1 und 12.3; 204 f.; 208).

Abbildung 4.1:

Schematische Darstellung der Untersuchungsergebnisse zum *Trade Restrictiveness Index* (Punktzahl)



Quelle: McGuire (2003: 42).

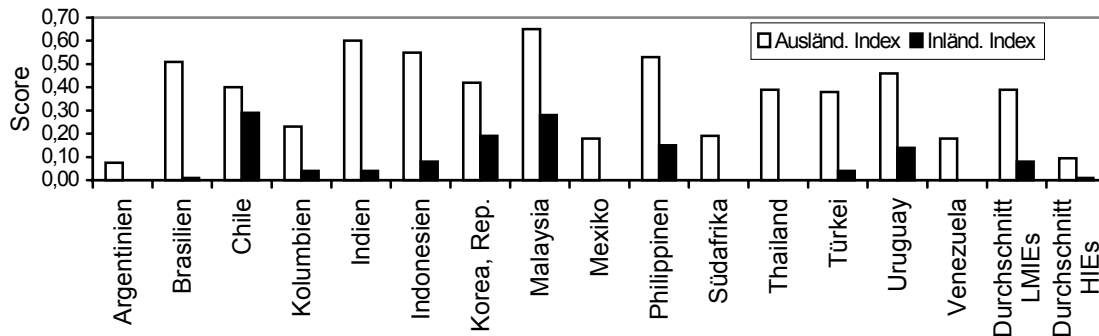
vergleichende Überblick in Abbildung 4.2, der relativ gute erste Rückschlüsse auf die wesentlichen Unterschiede zwischen diesen Ländern zulässt.¹⁷ Auf dieser Grundlage kann man dann beispielsweise prüfen, ob sich diese Unterschiede im Diskriminierungsgrad auf spezifische wirtschaftliche und finanzielle Probleme in einzelnen Ländern zurückführen lassen.

Im weiteren Sinne bieten sich solche Restriktivitäts-/Offenheitsindexe als Gradmesser für Untersuchungen darüber an, ob die Liberalisierung tatsächlich zu positiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen geführt hat. Abbildung 4.3 zeigt, dass Länder mit einem höheren Restriktivitätsindex im Dienstleistungssektor häufig zu den ärmeren Ländern, gemessen am Pro-Kopf-BIP, zählen. Dies wirft die

¹⁷ Wie McGuire feststellt (2000: 14 f.), beruhen die Punktzahlen für jede Restriktion auf einer Beurteilung ihrer Bindungswirkung. Eine generelle Beschränkung der Zahl von Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften gilt beispielsweise in dieser Beurteilung als restriktiver im Vergleich zu der Beschränkung, Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften nur unter der Bedingung zu gewähren, dass die aufsichtsrechtlichen Auflagen erfüllt sind. Die verschiedenen Kategorien von Restriktionen werden schließlich gemeinsam auf Grundlage der besten verfügbaren Daten nach Maßgabe der Beurteilung ihrer ökonomischen Kosten gewichtet. So wird zum Beispiel einer restriktiven Handhabung von Lizenzen zum Betreiben von Bankgeschäften ein höheres Gewicht eingeräumt, als Beschränkungen der befristeten Migration von Mitarbeitern. Die Gewichtung wiederum bewegt sich im Spielraum zwischen 0 und 1.

Frage nach dem spezifischen kausalen Zusammenhang zwischen Hemmnissen für Dienstleistungsimporte und wirtschaftlicher Entwicklung auf.

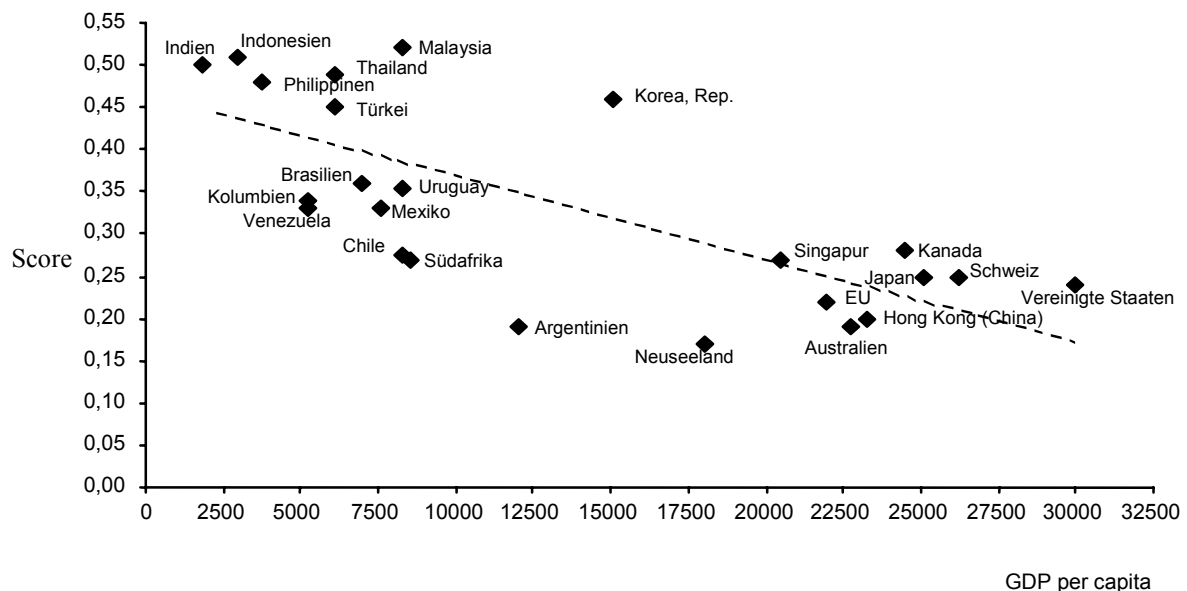
Abbildung 4.2:
Bankdienstleistungen^a (Punktzahl)



^aAuf Grundlage des verfügbaren Informationsstandes zu per 31. Dezember 1997 geltenden Beschränkungen.

Quelle: McGuire (2003: 43).

Abbildung 4.3:
Pro-Kopf-BIP und durchschnittlicher *Foreign Trade Restrictiveness Index* für den Dienstleistungssektor (Indexzahlen und Pro-Kopf-BIP nach Kaufkraftparität)



Quelle: World Bank (2001); Productivity Commission (2001).

In dem Maße, wie bestimmte Marktzugangsbarrieren für eine gegebene Branche identifiziert und quantifiziert werden können, ließe sich aus diesen Informationen

heraus bestimmen, auf welche Weise diese Barrieren im Verhältnis zu allen anderen Faktoren zum wirtschaftlichen und sozialen Gesamtentwicklungsstand eines Landes beigetragen haben. Da z.B. die Finanzdienstleistungsbranche eine Schlüsselrolle für die ökonomische Entwicklung spielt, könnte man bestimmen, wie die Effizienz dieser Branche durch Restriktionen eingeschränkt wird und welche Folgen diese Beschränkung für das Wirtschaftswachstum hat (Kapitel 6).

Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, diejenigen Dienstleistungssektoren zu identifizieren, deren Effizienz durch Importhemmnisse oder andere Restriktionen beschränkt wird und deren hohe Preise oder niedrige Qualität im Gegenzug das Land daran hindern, sein Entwicklungspotenzial auszuschöpfen. Spinanger und Verma (2003) untersuchen Schlüsselfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften unter der Fragestellung: Welche wesentlichen Faktoren bestimmen, wie erfolgreich eine bestimmte Volkswirtschaft Investoren dafür gewinnen kann, in dem betreffenden Land Produktionsbetriebe anzusiedeln oder Leistungen bzw. Güter einzukaufen?

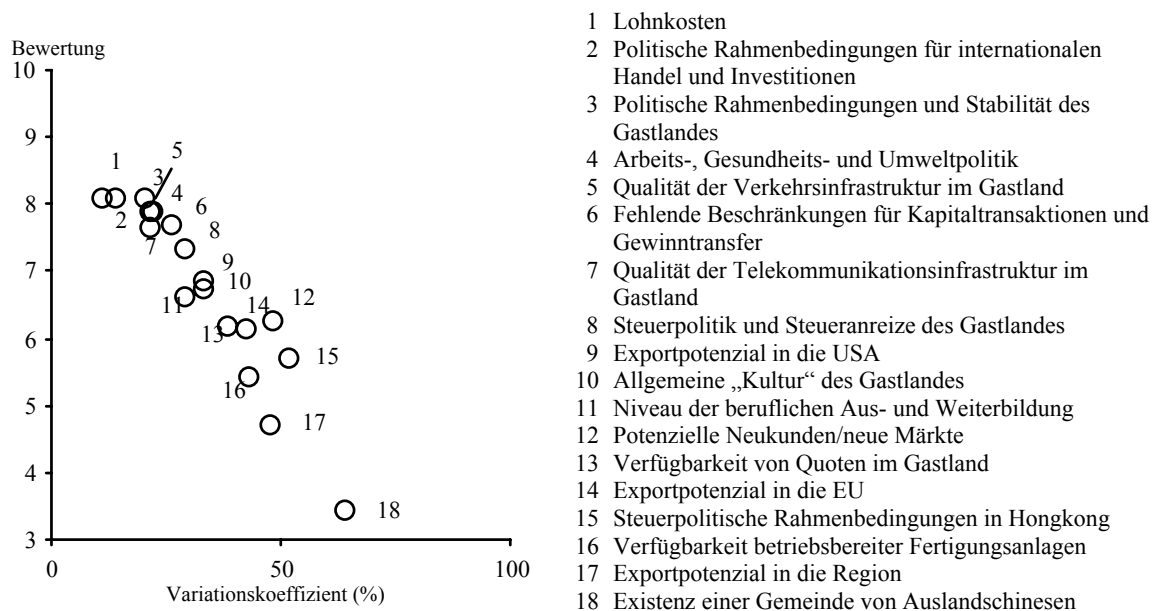
Um diese Frage zu beantworten, wurden im Januar 2000 und Februar/März 2003 zwei Umfragen unter 14 großen Herstellern und Händlern der Textil- und Bekleidungsbranche in Hongkong durchgeführt. Die beteiligten Unternehmen sind in Hongkong, auf dem chinesischen Festland, in ganz Asien und weltweit tätig. Einige zählen zu den Großen der Branche, andere sind Mittelständler. Befragt wurden Führungskräfte, d.h. in den meisten Fällen die Eigentümer, CEOs oder Geschäftsführer. Mit einer Ausnahme waren die 2003 befragten Personen dieselben wie im Jahr 2000.¹⁸ Sie wurden nach der relativen Bedeutung von 18 Faktoren befragt, die bestimmen, wo sie Ware einkaufen oder Fertigungsbetriebe ansiedeln würden.¹⁹ Erwünscht waren ausdrücklich „spontane“ Antworten zur Einordnung der einzelnen Faktoren nach einem Punktesystem von 1 bis 10, wobei „10“ für einen absolut entscheidenden Faktor stünde und „1“ für einen völlig unwichtigen.

¹⁸ Bei allgemeingültigen Themen ist anzunehmen, dass die Antworten sich auf die Wirtschaft als Ganzes beziehen und nicht nur auf die Textil- und Bekleidungsbranche.

¹⁹ Es wurden die Faktoren ausgewählt, die man üblicherweise in der einschlägigen Literatur findet.

Abbildung 4.4:

Ranking von Faktoren nach ihrem Einfluss auf Investitionsentscheidungen (Stand 2003)



Quelle: Auswertung von Interviews mit Führungskräften von 14 Herstellern und großen Handelsunternehmen der Textil- und Bekleidungsbranche in Hongkong (02/2003). Siehe Text.

Die Gesamtergebnisse der Umfrage aus 2003 (die in wichtigen Fragen den Ergebnissen aus 2000 sehr ähnlich sind) werden in Abbildung 4.4 vorgestellt. Sie zeigen deutlich, welche Faktoren einen positiven Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit eines Landes leisten. In grafischer Darstellung zeigt Abbildung 4.4 die durchschnittlichen Bewertungen (Punktzahlen) aus den Antworten zu jeder einzelnen Frage auf der Y-Achse gegen den Variationskoeffizienten auf der X-Achse. Die abfallende Kurve bildet demnach Faktoren mit geringen Unterschieden zwischen den Antworten verschiedener Unternehmen (also geringem Variationskoeffizienten) aber einer hohen Durchschnittsbewertung links oben ab und die Faktoren mit einer großen Schwankungsbreite der Antworten (also einem hohen Variationskoeffizienten) bei niedriger Durchschnittsbewertung rechts unten.

Tabelle 4.6:
Schlüsselfaktoren für die Kompetitivität von Volkswirtschaften

1	Lohnkosten
2	Politische Rahmenbedingungen für internationalen Handel und Investitionen
3	Politische Rahmenbedingungen und Stabilität des Gastlandes
4	Arbeits-, Gesundheits- und Umweltpolitik
5	Qualität der Verkehrsinfrastruktur im Gastland
6	Fehlende Beschränkungen für Kapitaltransaktionen und Gewinntransfer
7	Qualität der Telekommunikationsinfrastruktur im Gastland

Quelle: Spinanger und Verma (2003).

Abbildung 4.4 zeigt eindeutig drei Gruppen von Faktoren, die Investitions- und Einkaufsentscheidungen beeinflussen (Faktoren 1 bis 7; 8 bis 11; 12 bis 18). Die erste Gruppe umfasst die Kernfragen, an denen sich Investitions- und Einkaufsentscheidungen ausrichten. Sie bestimmen mit anderen Worten die Entscheidung, das Entwicklungspotenzial des betreffenden Landes zu nutzen. (Tabelle 4.6).²⁰ Zwei dieser sieben Schlüsselfaktoren beziehen sich ausdrücklich auf die Qualität von Dienstleistungen, nämlich die Verkehrs- und die Telekommunikationsinfrastruktur. Beides sind international handelbare Dienstleistungen, deren Erbringungsqualität direkt von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für den Dienstleistungshandel abhängt (Lima und Venables 2001).

5 Einkommenseffekte der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten durch Entwicklungsländer im Überblick

In diesem Kapitel werden neuere Untersuchungen zur Kategorisierung und Quantifizierung der Effekte einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels ausgewertet. Daraus ergeben sich wichtige Hintergrundinformationen für Regierungen im Hinblick auf die politische Richtungsbestimmung zur Entwicklung und Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Gleichzeitig müssen breit angelegte Studien wie die hier ausgewerteten Untersuchungen im Zuge der Entwicklung

²⁰ Man kann davon ausgehen, dass dies überwiegend der Fall ist, auch wenn in dieser Untersuchung nur Führungskräfte aus der Textil- und Bekleidungsbranche und Handelsunternehmen befragt wurden (meistens Chinesen, aber auch in Hongkong arbeitende Ausländer).

spezifischer Verhandlungspositionen durch länder- und sektorspezifische Arbeiten ergänzt werden. Entsprechend unserer Ausführungen weiter oben (siehe Kapitel 3) gilt für dieses Kapitel: (i) wir konzentrieren uns auf Sektoren, in denen kein Netzmonopol besteht und wo man folglich nach der Liberalisierung mit einem offeneren Wettbewerb rechnen kann; (ii) wir gehen von der Annahme aus, dass die untersuchten Importhemmnisse nicht redundant sind (so dass ihr Abbau tatsächlich zu höheren Importen führt); (iii) wir befassen uns hauptsächlich mit Marktzugangsbarrieren und der Vorenthaltung der Inländerbehandlung, ohne auf den möglichen Missbrauch inländischer Regelungen als Handelshemmnisse einzugehen (diese bieten sich ohnehin nicht für verallgemeinernde Schlussfolgerungen an); (iv) die Ausführungen beruhen auf der Erkenntnis, dass liberalisierungsbedingte Einkommensgewinne der Entwicklungsländer (abgesehen von der befristeten Migration natürlicher Personen) weitgehend davon abhängen, wie stark sie ihre eigenen Märkte öffnen (siehe auch Hoekman 2000).

5.1 Konzeptionelle Fragen

Als Hintergrund für die Auswertung der empirischen Untersuchungen in Abschnitt 5.2 ist es sinnvoll, die potenziellen Einkommenseffekte aus der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten zu kategorisieren und sich dabei auf die Erbringungsarten 1 bis 3 zu konzentrieren.²¹ Die unmittelbare Auswirkung des Abbaus (bindender) Handelshemmnisse oder Marktzugangsbeschränkungen ist eine Zunahme des Wettbewerbs, die in unterschiedlichem Ausmaß zu größerer Produktvielfalt, höherer

²¹ Die *Grenzüberschreitende Lieferung* (Erbringungsart 1) ist als Erbringung von Dienstleistungen aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds definiert (z.B. Bank- oder Architekturdienstleistungen über internationalen Datenverkehr). Die *Inanspruchnahme einer Dienstleistung im Ausland* (Erbringungsart 2) bezieht sich auf im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungskonsumenten eines anderen Mitglieds (z.B. einen Touristen oder Patienten) erbrachte Leistungen. Die *kommerzielle Präsenz* (Erbringungsart 3) impliziert, dass ein Dienstleistungsanbieter eines Mitglieds im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds in gekauften oder gemieteten Anlagen eine kommerzielle Niederlassung errichtet (z.B. inländische Tochterunternehmen ausländischer Versicherungsgesellschaften oder Hotelketten). Die *Präsenz natürlicher Personen* (Erbringungsart 4) bedeutet die Erbringung einer Dienstleistung im Hoheitsgebiet eines Mitglieds durch die Präsenz natürlicher Personen aus dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (GATS Artikel I). Die Anlage des GATS zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen legt ausdrücklich fest, dass den Mitgliedern volle Handlungsfreiheit verbleibt im Hinblick auf Maßnahmen, welche die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder den dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt betreffen.

Qualität und/oder niedrigeren Preisen führt.²² Die daraus folgende Reallokation von Produktionsfaktoren innerhalb der Volkswirtschaft bewirkt traditionelle statische Wohlfahrtseffekte. Empirische Schätzungen gehen üblicherweise davon aus, dass diese Effekte gering sind. In dem wichtigen Fall von Produzentendienstleistungen legen verschiedene Untersuchungen allerdings den Schluss nahe, dass den „nachgelagerten“ Fertigungsbranchen Exporterfolge versagt bleiben, wenn die Verfügbarkeit und die Qualität dieser Dienstleistungen ein bestimmtes Schwellenniveau nicht überschreiten (Markusen et al. 1999; Francois und Wooton 2000). Wenn dagegen nach einer Importliberalisierung bislang nicht verfügbare Produzentendienstleistungen angeboten werden und die Exporte von Fertigprodukten steigen, dann kann mit erheblichen statischen Wohlfahrtseffekten aus der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten gerechnet werden.

Über die statischen Wohlfahrts- und Einkommenseffekte hinaus, die sich aus einer adäquateren Spezialisierung und besseren Auslastung der Produktionsfaktoren ergeben, bewirkt die Liberalisierung von Dienstleistungsimporten auch dynamische Effekte durch ihre Auswirkung auf die Kapitalbildung. Das nach Schätzungen aus diesen dynamischen Effekten hervorgehende BIP-Wachstum ist üblicherweise um ein Vielfaches größer als der statische Wohlfahrtseffekt der Handelsliberalisierung. Im Fall von Dienstleistungen können diese dynamischen Effekte unmittelbar eintreten, wenn Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen aufgehoben werden, oder mittelbar, wenn die gesamtwirtschaftliche Faktorproduktivität und damit die Kapitalrendite ansteigt.

Grundsätzlich muss der potenzielle Nutzen der Handelsliberalisierung gegen ihre kurz- und langfristigen Kosten abgewogen werden. Kurzfristig kann eine größere Importdurchdringung zu Arbeitslosigkeit oder Unterauslastung von Produktionsfaktoren führen, da Produktionsfaktoren nicht über Nacht aus schrumpfenden Sektoren abgezogen werden können und neue wettbewerbsfähige Branchen erst allmählich wachsen. Obwohl diese Anpassungskosten nicht zuletzt politisch bedeutsam sein können, lassen sie sich nur schwer, da der genaue Anpassungspfad der Volkswirtschaft nach einer Handelsliberalisierung kaum

²² Wie weiter oben in Kapitel 3 dargelegt, gelten die folgenden Überlegungen nicht für Situationen, in denen Netz- oder andere Monopole in einem bestimmten Sektor stärkeren Wettbewerb verhindern.

vorhersehbar ist. Um die kurzfristigen Anpassungskosten zu dämpfen, wird Handelsliberalisierung üblicherweise schrittweise eingeführt, damit die Produzenten ihre Kapazitäten rechtzeitig an die Veränderungen des Wettbewerbsumfeldes anpassen können.

Aus dynamischer Sicht wurde argumentiert, dass einige junge Industrien (so genannte „infant industries“) während einer Anlaufphase einen gewissen Schutz brauchen, bevor sie einer Lernkurve folgend eine Senkung der Stückkosten erreichen und international wettbewerbsfähig werden. Parallel zum Sinken der Stückkosten sollten demzufolge Schutzmaßnahmen abgebaut werden. Diesem Argument zufolge sind Kapitalmärkte unvollkommen und werden keine neue Industrie allein wegen der Aussicht auf wettbewerbsfähige Produktionskosten irgendwann in der Zukunft finanzieren. Darüber hinaus seien staatliche Subventionen, die wegen ihrer ökonomischen Wohlfahrtseffekte gegenüber einem Schutzzoll vorzuziehen wären, durch fiskalische Zwänge begrenzt.

Im Prinzip stellt es das GATS den Mitgliedern frei, bestimmte Dienstleistungssektoren zu schützen. Artikel XV enthält ein Verhandlungsmandat über Subventionen, die zu Verzerrungen im Handel mit Dienstleistungen führen können. Es gibt allerdings derzeit keine Beschränkungen, und die Verhandlungen erkennen ausdrücklich die Rolle von Subventionen für die Entwicklungsprogramme von Entwicklungsländern an.²³ Erst wenn ein Land entsprechende spezifische Verpflichtungen übernommen hat, würde es schwierig, diese wieder zurückzunehmen (GATS Artikel XXI; siehe Abschnitt 2.1) und den Schutz über das festgelegte Niveau hinaus zu erhöhen. Soweit man dem „Infant-Industries“-Argument folgt, wäre ein potenzieller Preis der Liberalisierung im Rahmen des GATS der Ausschluss zukünftiger Maßnahmen zum Schutz junger Industrien eines bestimmten Sektors, die heute noch gar nicht als wünschenswert erkennbar sind.

Das Erziehungszoll-Argument ist zwar theoretisch korrekt, aber die Erfahrung mit der Industriepolitik in vielen Entwicklungsländern weist nachdrücklich darauf hin, dass der politische Prozess häufig die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Schutz der

²³ Die einzigen bindenden Beschränkungen für Subventionen an Dienstleistungserbringer ergeben sich aus der Meistbegünstigung (sofern keine Ausnahmen angemeldet wurden) oder der Inländerbehandlung (wenn eine entsprechende spezifische Verpflichtung übernommen wurde). Die sticht von den weit strengeren Regeln für Subventionen im Handel mit Gütern ab, die im Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-Abkommen) festgehalten sind.

„Infant Industries“ untergräbt. Sehr häufig hat der Protektionismus tiefe Wurzeln geschlagen, statt eine befristete Maßnahme zu bleiben, was der Ökonomie weit größeren Schaden zufügt, als die ursprünglichen Marktunvollkommenheiten sie jemals hätten verursachen können. Für die Zwecke dieser Untersuchung kann man davon ausgehen, dass mangelnder Schutz junger Industrien sich nur geringfügig nachteilig auswirken würde. Solche nachteiligen Effekte würden durch die Vorteile mehr als aufgewogen, die sich aus dem Abbau der Gefahren einer dauerhaften Marktabstottung zum Schutz von „Infant Industries“ ergeben.

5.2 Numerische Schätzungen

Dihel (2003a) hat vor kurzem die empirische Literatur über die Messung von Handelshemmnissen für Dienstleistungen und die Schätzung bzw. Simulation von Einkommensgewinnen aus der Handelsliberalisierung zusammengefasst. Einige frühe Beiträge aus der zweiten Hälfte der 90er-Jahre verwenden grobe Schätzungen der Zolläquivalente sektoraler Marktabstottungen von Hoekman (1995). Unter der Annahme, dass die Wertzoll-Äquivalente aller Importhemmnisse für Dienstleistungen um bis zu 50 Prozent abgebaut werden, rechnen diese Studien in der Regel mit BIP- bzw. Wohlfahrtszuwächsen zwischen einem Zehntel Prozentpunkt und zwei Prozentpunkten des BIP nach Berücksichtigung von Anpassungen des Bestandes an ausländischen Direktinvestitionen. Die Schätzungen für viele Entwicklungsländer mit hohen Marktzugangsbeschränkungen für Dienstleistungen bewegen sich üblicherweise am oberen Rand der Skala. Konan und Maskus (2002) rechnen beispielsweise für Tunesien als Folge einer Liberalisierung des Dienstleistungssektors mit einem Wachstum der Haushaltseinkommen von 5 Prozent, und zwar hauptsächlich durch die Auswirkungen zusätzlicher ADI-Zuflüsse. Wenn die Liberalisierung auf bestimmte Sektoren beschränkt bleibt, wie Kommunikations- und Finanzdienstleistungen, fallen die Schätzungen der BIP-Zuwächse natürlich geringer aus (Verikios und Zhang 2000).

Diese Schätzungen beruhen auf hochgradig aggregierten Simulationsmodellen. Dies wirft die Frage auf, ob die Simulationsergebnisse durch die konkreten Erfahrungen von Entwicklungsländern bestätigt werden, die Dienstleistungsimporte, manchmal in Verbindung mit der Privatisierung von Staatsbetrieben unter IWF- oder Weltbank-Auflagen, liberalisiert haben. Diese Frage ist häufig schwer zu beantworten, da die Auswirkungen von Handelsliberalisierung typischerweise so eng mit den

Effekten struktureller Reformen verwoben sind, dass beide sich empirisch nicht mehr voneinander unterscheiden lassen. Häufig wird der liberalisierte Sektor außerdem von Netzmonopolen beherrscht, so dass auch nach der Reform nur wenig Aussichten auf eine Zunahme des Wettbewerbs bestehen. Genau dies aber haben wir weiter oben als Voraussetzung für die Standard-Einkommensgewinne aus Handelsliberalisierung identifiziert.

Gleichwohl sind Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen Beispiele für Sektoren, die in vielen Entwicklungsländern grundlegende Reformen erlebt haben, deren Ergebnis häufig einen verbesserten Wettbewerb mit sich brachte. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass z.B. neuere technologische Entwicklungen des Mobilfunks die Festnetzmonopole durchbrochen haben. Fink et al. (2003) analysieren in ihrer Arbeit die Wirkung politischer Reformen auf die sektorale Performance im Bereich der Telekommunikations-Basisdienste in 86 Entwicklungsländern von 1985 bis 1999. Sie stellen fest, dass die Privatisierung in Verbindung mit dem Markteintritt neuer Anbieter und der Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde im Durchschnitt einen Anstieg der Telekommunikationsdichte um 8 Prozent und der Arbeitsproduktivität um 21 Prozent bewirkt hat. Außerdem hat die gleichzeitige Privatisierung des etablierten Dienstleisters in Verbindung mit einer Öffnung des Marktes bessere Ergebnisse erzielt als eine zeitliche Staffelung beider Reformen. Trotz dieser erheblichen Verbesserungen haben Privatisierung und Marktöffnung dennoch nur einen bescheidenen Anteil an dem steilen Anstieg der Gesamtpformance des Sektors, der hauptsächlich durch den technischen Fortschritt angetrieben wurde.

Vergleichbare empirische Belege liegen für die Finanzdienstleistungen vor, deren entscheidender Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung durch die Bereitstellung von Kanälen zur Umwandlung von Ersparnissen in Investitionskapital inzwischen weithin anerkannt wird (siehe unten Kapitel 6; Levine 1997). Auf Grundlage von Regressionsanalysen im Länderquerschnitt haben Francois und Schuknecht (2000) ermittelt, dass die Offenheit des Finanzsektors (d.h. die Präsenz ausländischer Banken auf dem inländischen Markt, nicht unbedingt in Verbindung mit einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs) sich ausgesprochen stimulierend auf den Wettbewerb in diesem Sektor auswirkt. Außerdem korreliert die Wettbewerbsintensität eng mit dem Wirtschaftswachstum, und zwar zusätzlich zu den Wachstumseffekten der Finanzsektorentwicklung an sich (d.h. ein kompetitiver und hochentwickelter

Finanzsektor steht mit einer höheren BIP-Wachstumsrate in Verbindung als ein weniger wettbewerbsintensiver Finanzsektor auf vergleichbarem Entwicklungsstand). Insgesamt lagen die jährlichen BIP-Wachstumsraten von Ländern, die ihren Finanzdienstleistungssektor vollständig geöffnet hatten, um 1,3 bis 1,6 Prozentpunkte höher als bei den Ländern mit der „am stärksten abgeschotteten“ Marktordnung für Finanzdienstleistungen. Mattoo et al. (2001) kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Sie leiten aus vergleichenden Querschnitts-Regressionsanalysen ab, dass Länder mit vollständig geöffneten Telekommunikations- und Finanzsektoren um 1,5 Prozentpunkte pro Jahr schneller gewachsen sind als andere Länder. Dies sind erhebliche Wachstumseffekte: 1,5 Prozentpunkte Unterschied in der jährlichen Wachstumsrate zweier Länder bedeuten, dass das BIP des schneller wachsenden Landes nach 20 Jahren 35 Prozent höher ist als das des anderen Landes.²⁴

Warum schätzen Regressionsanalysen im Länderquerschnitt die Einkommenseffekte einer Liberalisierung so viel höher als CGE-Simulationsmodelle? Der wichtigste Grund ist der: Simulationsmodelle stellen kurz- bis mittelfristige Effekte der analysierten einzelnen Reformen dar; die Werte der Offenheitsvariablen im Rahmen von Regressionsanalysen dagegen spiegeln einen ganzen Satz eng miteinander verknüpfter Politikvariablen wider. „Gute“ makroökonomische und strukturpolitische Maßnahmen korrelieren unabhängig von dem untersuchten Land in hohem Maße. Da die meisten Wachstumsregressionen mit möglichst wenigen Variablen spezifiziert werden, berücksichtigt die Offenheitsvariable für den Dienstleistungssektor häufig die Wirkung eines ganzen Bündels wachstumsfördernder politischer Maßnahmen. In diesem Sinne zeigen Querschnitts-Regressionsanalysen die langfristigen Wachstumseffekte miteinander zusammenhängender institutioneller und politischer Reformen einschließlich der Offenheit des Dienstleistungssektors selbst. Um das in diesen Schätzwerten abgebildete potenzielle Wachstum tatsächlich zu erzielen, müssten die Entwicklungsländer allerdings eine ganze Reihe sich gegenseitig verstärkender politischer Maßnahmen beschließen, die über die Öffnung und Reform des Dienstleistungssektors hinausgehen.

Insgesamt nähren die in diesem Abschnitt erörterten empirischen Belege die Auffassung, dass (i) in vielen Entwicklungsländern erhebliche BIP-

²⁴ Die Parameter-Schätzungen aus Regressionsanalysen können als Indikative für langfristige Wachstumseffekte interpretiert werden.

Wachstumspotenziale aus einer Liberalisierung von Dienstleistungsimporten zur Verbesserung des Wettbewerbs zu erwarten sind, und zwar insbesondere im Vergleich zu einer weiteren Liberalisierung von Güterimporten; (ii) der potenzielle Nutzen in hohem Maße landesspezifisch ist und sektorale Prioritäten für die Liberalisierung von Land zu Land einzeln festgelegt werden müssen.

6 Ökonomische Effekte der Liberalisierung von Dienstleistungsimporten: Schwerpunkt Finanzdienstleistungen

Länderübergreifende Querschnitts-Regressionsanalysen demonstrieren zwar den langfristigen Nutzen umfassender Importliberalisierung für wichtige Produzentendienstleistungen (Abschnitt 5.2), bieten aber wenig Anhaltspunkte zur Einschätzung der Wirkung bestimmter Maßnahmen, zu Komplementaritäten zwischen politischen Maßnahmen oder zur adäquaten Zeitplanung und Reihenfolge („sequencing“) von Liberalisierungsschritten. Um die von solchen Untersuchungen gelieferte Übersicht aus der Vogelperspektive zu ergänzen, befasst sich dieses Kapitel mit der Importliberalisierung im Dienstleistungsbereich unter sektoralen Gesichtspunkten. Dabei konzentrieren wir uns auf den Finanzsektor, die anerkanntermaßen eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung spielt. Abschnitt 6.1 ordnet die Liberalisierung des Imports von Finanzdienstleistungen in den größeren Zusammenhang der Globalisierung und Liberalisierung des Finanzsektors ein. Abschnitt 6.2 erörtert detaillierte empirische Untersuchungen zur Wirkung des Markteintritts ausländischer Banken. In Abschnitt 6.3 werden ausgewählte Ländererfahrungen mit einer beschleunigten Liberalisierung des Finanzsektors einschließlich des Markteintritts ausländischer Banken vorgestellt, um anschließend zu erörtern, wie die Lehren aus diesen Erfahrungen auf eine Vielzahl anderer Länder angewendet werden können.

6.1 Der Markteintritt ausländischer Banken im größeren Zusammenhang der Entwicklung und Globalisierung des Finanzsektors

Die Liberalisierung des Imports von Finanzdienstleistungen impliziert an erster Stelle den Abbau von Beschränkungen des Markteintritts und der Tätigkeit ausländischer

Banken. Durch ihren Beitrag zur Verbesserung des inländischen Wettbewerbs wird die Importliberalisierung zum Bestandteil des Gesamtprozesses zur Liberalisierung des Finanzsektors. Darüber hinaus steht sie in engem Zusammenhang mit der finanziellen Globalisierung, d.h. der weltweiten Integration nationaler Finanzmärkte. Allerdings ist die Liberalisierung des Markteintritts ausländischer Banken (die idealerweise die Inländerbehandlung ausländischer Banken einführt) nicht gleichbedeutend mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, welche das Hauptvehikel der finanziellen Globalisierung darstellt. Die Präsenz ausländischer Banken hindert die Behörden gegebenenfalls nicht daran, der Kapitalausfuhr durch Inländer oder der Kapitaleinfuhr durch Ausländer gewisse Beschränkungen aufzuerlegen.²⁵

Um die Bedeutung dieser Unterscheidung für die Politik zu demonstrieren, ist es sinnvoll, kurz auf den Stand der Debatte über die Frage einzugehen, ob die Integration in weltweite Finanzmärkte und damit die finanzielle Globalisierung das Wirtschaftswachstum fördert. Ein besserer Zugang zu ausländischem Privatkapital könnte die Anreize für produktive Investitionen stärken. Allerdings haben Prasad et al. (2003) festgestellt, dass der produktive Einsatz zusätzlich verfügbaren ausländischen Privatkapitals als mögliche Voraussetzung stärkeren Wachstums davon abhängt, ob das betreffende Land in einer Reihe von Bereichen ein gewisses Schwellenniveau erreicht hat. Diese Bereiche sind: Entwicklung des Humankapitals, Entwicklung des inländischen Finanzmarktes, gute Regierungspraktiken (einschließlich Transparenz, Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit) und makroökonomische Politik. Außerdem ist die finanzielle Integration weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für zügiges Wachstum. Einige Länder mit starken Beschränkungen des Kapitalverkehrs haben ein rasantes Wachstum verzeichnet (China und Indien sind bemerkenswerte Beispiele dafür), während andere, die sich dem Zufluss ausländischen Kapitals stärker geöffnet haben, nur langsam gewachsen sind (z. B. Peru und Jordanien). Auch ökonometrische Prüfungen können in der Regel keinen

²⁵ Die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen (z.B. die Überweisung von Geld ins Ausland) setzt allerdings eine gewisse Liberalisierung des Kapitalverkehrs voraus (siehe Fußnote 8 zu GATS Artikel XVI).

stichhaltigen statistischen Zusammenhang zwischen finanzieller Offenheit (de jure wie de facto) und Wachstum feststellen.²⁶

Für die Liberalisierung des inländischen Finanzmarktes einschließlich des Markteintritts ausländischer Banken sprechen dagegen klar nachvollziehbare Gründe. Eine Politik finanzieller Repression in den Entwicklungsländern (einschließlich einer repressiven Mindestreservepolitik, Zinsobergrenzen und Beschränkung des Kreditvolumens) wurde früher stets mit dem Argument verteidigt, dass so die Zinsen niedrig gehalten und dadurch produktive Investitionen gefördert würden, was dem Wachstum zugute käme (Denizer et al. 1998: 2). McKinnon (1973) und Shaw (1973) halten dem entgegen, dass „die durch finanzielle Repression verursachten Verzerrungen hochrentierliche Investitionen verdrängen, eine Präferenz für kapitalintensive Projekte schaffen, von Kapitalbildung abschrecken und insgesamt sowohl die Qualität als auch die Quantität von Investitionen in einem Land mindern“ (Denizer et al. 1998). Darüber hinaus nutzen viele Regierungen das Instrument der finanziellen Repression nicht um Wachstum zu fördern, sondern um „leichtverdientes Geld“ zu beschaffen, mit dem hauptsächlich staatliche Haushaltsdefizite finanziert werden sollen (Fry 1995; Denizer et al. 1998). In systematischen empirischen Untersuchungen konnte ein starker positiver Zusammenhang zwischen finanzieller Entwicklung und Wachstum festgestellt werden, aber die Diskussion darüber, ob die finanzielle Entwicklung zu den Ursachen oder den Folgen des Wachstums zählt, ist immer noch offen (Goldsmith 1969; King und Levine 1993). Levine (2003a: 72) kommt aus einer umfassenden Auswertung von Studien zu dem Schluss, dass die ökonometrischen Daten „darauf hinweisen, dass das Wachstum sowohl von den

²⁶ Prasad et al. (2003) fassen die Ergebnisse von 15 ökonometrischen Studien zusammen, von denen 12 keinen direkten Zusammenhang zwischen finanzieller Offenheit und Wachstum feststellen konnten (siehe Edison et al. 2002).

Finanzintermediären als auch von den Märkten abhängt und diese Beziehung nicht allein auf eine Umkehrkausalität zurückgeführt werden kann.“²⁷

Heute herrscht weitgehend Übereinstimmung dahingehend, dass bei der finanziellen Liberalisierung die richtige Reihenfolge wichtig ist. Anfangs sollten die inländischen Finanzinstitute und der inländische Finanzmarkt liberalisiert und der Markteintritt ausländischer Banken ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang sind Good Governance und eine funktionierende Bankenaufsicht sicherzustellen. Erst danach sollten die Länder darüber nachdenken, auch den Kapitalverkehr zu liberalisieren. Wie die Asienkrise von 1997 ausführlich belegt, kann eine verfrühte Liberalisierung des Kapitalverkehrs den Schuss nach hinten losgehen lassen, und es kommt zu Kapitalflucht, Rückgang von inländischen Investitionen und Wachstum sowie erhöhter makroökonomischer Volatilität. In vielen Ländern können die erheblichen Risiken einer beschleunigten Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchaus den Nutzen überwiegen, der sich aus dem erleichterten Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten ergibt.

6.2 Markteintritt ausländischer Banken: Wettbewerb, Effizienz, finanzielle Stabilität und Zugang zu Krediten

Da zahlreiche Industrie- und Entwicklungsländer seit den 80er-Jahren die Markteintrittsbedingungen für ausländische Banken liberalisiert haben, stehen umfangreiche Daten für systematische Untersuchungen der Frage zur Verfügung, wie sich der Markteintritt ausländischer Banken auf die marktbeherrschenden inländischen Banken sowie auf Qualität und Preise der Finanzdienstleistungen auswirkt. Im Zentrum der Untersuchungen standen dabei die Effekte auf (i) Wettbewerb und Effizienz; (ii) die Stabilität des Finanzsystems und (iii) den Zugang zu Krediten.

²⁷ Es gibt außerdem eine bislang ergebnislose Auseinandersetzung darüber, ob ein bankbasiertes oder ein kapitalmarktbasiertes Finanzsystem die geeignetere Option für Entwicklungsländer wäre. Verfechter bankbasierter Systeme argumentieren, dass Banken besser als kapitalmarktbasierte Systeme in der Lage seien, Informationen über Unternehmen zu akquirieren und Manager zu beaufsichtigen (Stiglitz 1985; Shleifer und Vishny 1997; Allen und Gale 2000). Analog stellt Tadesse (2002) fest, dass kapitalmarktbasierte Systeme besser in Ländern mit einem gut entwickelten Finanzsektor funktionieren, während bankbasierte Systeme sich eher für Länder mit einem unterentwickelten Finanzsystem eignen. Allerdings sind die meisten der empirischen Hinweise nicht zwingend schlüssig (Demirgüç-Kunt und Levine 2001; Levine 2003b). Unter Umständen ist die Struktur des Finanzsystems für sein Funktionieren weniger wichtig als das Rechtssystem, auf dem es beruht (La Porta et al. 1998).

Die erste Fragestellung lautet: Der Markteintritt ausländischer Banken verschärft zwar eindeutig den Wettbewerb auf dem inländischen Finanzmarkt, aber führt dies zwangsläufig zu erhöhter Effizienz des Bankensystems im Allgemeinen und zwingt der Wettbewerbsdruck ausländischer Banken im Besonderen die inländischen Banken dazu, effizienter zu wirtschaften? Die Literatur zu diesem Thema hat sich weitgehend auf den Bankenmarkt der Industrieländer konzentriert und festgestellt, dass ausländische Banken in diesen Ländern typischerweise weniger effizient und rentabel wirtschaften als ihre inländischen Wettbewerber. In den letzten fünf Jahren wurden neuen Einzelbankdaten ermittelt, auf deren Grundlagen die gleiche Frage für Entwicklungsländer untersucht werden konnte. Interessanterweise hat die Forschung hier das Gegenteil festgestellt, nämlich dass ausländische Banken üblicherweise effizienter und rentabler wirtschaften als ihre inländischen Wettbewerber (Clarke et al. 2001b). Es wurde sogar die These vorgebracht, dass gerade die Ineffizienz einheimischer Banken einer der Gründe ist, die einen Markt für ausländische Banken attraktiv machen (Focarelli und Pozzolo 2000).

Für Claessens et al. (2001) ergeben sich aus der Auswertung von Einzelbankdaten aus 80 Ländern für den Zeitraum 1988 bis 1995 ökonometrische Belege dafür, dass „der Markteintritt ausländischer Banken zu mehr Wettbewerb in nationalen Bankenmärkten führen und dadurch die inländischen Banken dazu zwingen kann, effizienter zu arbeiten (Claessens et al. 2001: 18).“ Sie stellen insbesondere fest, dass die Rentabilität und die Betriebskosten inländischer Banken mit zunehmendem Marktanteil ausländischer Banken sinken. Während der Abbau von Beschränkungen für den Markteintritt und die Tätigkeit ausländischer Banken also offenbar die Rentabilität inländischer Banken senkt, scheint gleichzeitig die Funktionalität des Bankensystems als Ganzes dadurch verbessert zu werden. Dies hat eindeutig positive Auswirkungen für die Bankkunden und die nationale Wohlfahrt.

In einer weiteren, neueren Studie wurden Einzelbankdaten aus 50 Ländern für den Zeitraum 1994 bis 2001 untersucht, um daraus ein strukturelles Modell der Wettbewerbsintensität abzuleiten. Die Ergebnisse weisen in die gleiche Richtung: „stärkere Präsenz ausländischer Banken und geringere Aktivitätsbeschränkungen im Bankensektor können zu mehr Wettbewerb im Bankensystem führen“ (Claessens und Laeven 2003: 23). Eine neuere Erkenntnis aus dieser Studie ist allerdings, dass der Konzentrationsgrad im Bankensektor entgegen häufig anderslautender Untersu-

chungsergebnisse keinen Einfluss auf die Wettbewerbsintensität des Systems hatte. Claessens und Laeven interpretieren dieses Ergebnis im Lichte der industriellen Organisationstheorie, die davon ausgeht, dass die Bestreitbarkeit von Märkten („contestability“) wichtiger für die Wettbewerbsintensität ist als die Struktur der betreffenden Branche. Dies legt den Schluss nahe, dass die Zulassung des Markteintritts ausländischer Banken in hochgradig konzentrierten Bankensystemen umso wichtiger ist, insbesondere, wenn die wenigen Anbieter im Markt auch noch Staatsbetriebe sind.

Die asiatischen Länder haben zwar in den letzten Jahren eine beschleunigte allgemeine Entwicklung des Finanzsektors erlebt, beschränken aber nach wie vor in unterschiedlichem Ausmaß die Durchdringung des inländischen Bankenmarktes durch ausländische Finanzdienstleister. Claessens und Glaessner (1998: 51) zeigen allerdings, dass die ökonometrischen Erkenntnisse aus vergleichenden Querschnittsdaten auch für die asiatischen Länder zutreffen. In den für den Wettbewerb ausländischer Banken offeneren asiatischen Bankensystemen sind die Nettozinsspannen und Gemeinkosten niedriger und die Gewinne höher. Für die spezifische Situation asiatischer Entwicklungsländer kommt eine neuere Studie zu dem Schluss, dass „die bisherige Beschränkung der Offenheit ihren Preis gekostet hat, und zwar durch langsamere institutionelle Entwicklung, größere Anfälligkeit und höhere Kosten von Finanzdienstleistungen“ (Claessens und Glaessner 1998: 31).

Zweitens ging vielen Finanzkrisen in Entwicklungsländern eine finanzielle Liberalisierung einschließlich der Aufhebung von Beschränkungen für den Markteintritt ausländischer Banken voraus (Kaminsky und Reinhart 1999). Daraus lässt sich allerdings nicht folgern, dass der Markteintritt ausländischer Banken die Wahrscheinlichkeit einer Finanzkrise in dem liberalisierenden Land erhöht. Die vorliegenden Daten zeigen vielmehr, dass ausländische Banken während der Finanzkrise in Lateinamerika und Asien in den 90er-Jahren eine stabilisierende Rolle gespielt haben.

Eine Analyse der Aktivgeschäfte der Banken während der Finanzkrise der 90er-Jahre in Mexiko und Argentinien weist darauf hin, dass die ausländischen Banken einen stabilisierenden Einfluss ausgeübt haben (Goldberg et al. 2000). Während der Finanzkrise in diesen Ländern und unmittelbar danach verzeichneten ausländische Banken ein stärkeres Wachstum und geringere Volatilität des Kreditgeschäfts als

inländische Banken und haben damit nach Auffassung der Autoren zu größerer Stabilität im Gesamt-Finanzsystem beigetragen (Goldberg et al. 2000: 23). Die Erfahrungen aus Mexiko und Argentinien belegen dieser Studie zufolge, dass „Vielfalt in der Eigentümerstruktur der Banken in Zeiten der Krise und der Schwäche des inländischen Bankensystems zu erhöhter Stabilität beizutragen scheint.“

Eine separate Untersuchung des Aktivgeschäfts in ostasiatischen Ländern, die Ende der 90er-Jahre eine Bankenkrise erlebt haben (Indonesien, Korea, Malaysia, die Philippinen und Thailand) zeigt auf, dass die ausländischen Banken in den Jahren, die zu der Krise führten, im Vergleich zu anderen Banken der Region geringere Risiken eingegangen sind (Laeven, o.J.). Folglich mussten als Nachwirkung der Krise hauptsächlich inländische und weniger ausländische Banken restrukturiert werden. Länderübergreifende Querschnittsstudien zeigen außerdem, dass die Präsenz ausländischer Banken bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen die Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise mindert (Demirgüç-Kunt et al. 1998). Dies liegt möglicherweise daran, dass Systeme, in denen der Markteintritt ausländischer Banken Restriktionen unterliegt, in der Regel eine niedrigere Qualität des Darlehensbestandes und eine erhöhte Anfälligkeit des Finanzsektors aufweisen (Barth et al. 2004).

Da ausländische Banken durch ihre Muttergesellschaften einen stärker diversifizierten Darlehensbestand und besseren Zugang zu Mitteln haben, sind sie Risiken gegenüber weniger exponiert und werden von Erschütterungen der Wirtschaft des Gastlandes weniger hart getroffen. Daher geht Mishkin (2001: 26) davon aus, dass „die Förderung des Markteintritts ausländischer Banken wahrscheinlich bewirkt, dass das betreffende Banken- und Finanzsystem deutlich weniger anfällig und die Wahrscheinlichkeit einer Krise geringer wird.“ Für die Zulassung des Markteintritts ausländischer Banken spricht für ihn ferner, dass die Präsenz ausländischer Banken die inländischen Finanzdienstleister dazu bringt, ihr Risikomanagement zu verbessern, und dazu führen kann, dass die Regulierungsbehörde für das gesamte Bankensystem bessere Risikomanagementtechniken fordert.

Drittens finanzieren viele ausländische Banken in Entwicklungsländern hauptsächlich größere Unternehmen, während die inländischen Banken stärker im Bereich der Verbraucherkredite und der Kredite für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) tätig sind (Clarke et al. 2001a: 21). Die Ausrichtung ausländischer Banken auf die Kreditvergabe an größere Unternehmen hat Anlass zu

Bedenken dahingehend gegeben, dass eine stärkere Präsenz ausländischer Banken in Entwicklungsländern den Zugang von KMU zu Krediten verschlechtern könnte.²⁸ Dieser Effekt würde umso wahrscheinlicher, je stärker der Wettbewerbsdruck infolge des Markteintritts ausländischer Banken kleinere inländische Banken verdrängt, die Hauptkreditgeber an KMU in Entwicklungsländern sind. Dies ist natürlich ein wichtiges Thema, denn das KMU-Wachstum ist ein entscheidender Faktor für die Zukunft von Entwicklungsländern, die mit ihrem reichlichen Arbeitsangebot eine exportorientierte Industriestrategie verfolgen.

Es wäre allerdings auch denkbar, dass der Markteintritt ausländischer Banken den Zugang von KMU zu Krediten verbessert, obwohl die ausländischen Banken selber sich auf Großkreditnehmer konzentrieren. Wenn nämlich ausländische Banken die inländischen Banken aus dem Aktivgeschäft mit Großkunden verdrängen, werden diese unter Umständen gezwungen, sich stärker auf das KMU-Kreditgeschäft zu verlassen. Wenn außerdem der Markteintritt ausländischer Banken den Wettbewerb verstärkt und damit die Kreditkonditionen für alle Kreditnehmer verbessert, dann würden neben anderen Unternehmen auch die KMU davon profitieren. Daher ist die Frage des Zusammenhangs zwischen dem Markteintritt ausländischer Banken und dem Kreditzugang für KMU nur empirisch zu klären.

Erste empirische Belege aus den Entwicklungsländern liegen aber erst seit Kurzem vor. Eine der ersten Studien zu dieser Frage von Clarke et al. (2001a) stützte sich auf eine Umfrage bei über 4 000 Unternehmen in 38 Entwicklungs- und Transformationsländern, um die Frage zu untersuchen, wie der Markteintritt ausländischer Banken sich aus Wahrnehmung der Kreditnehmer auf die Zugänglichkeit und die Konditionen von Krediten ausgewirkt hat. Die Untersuchungsergebnisse bestätigen, dass die Durchdringung des inländischen Bankenmarktes durch ausländische Wettbewerber in den Entwicklungsländern aus Sicht der Kreditnehmer zu einer Verbesserung der Bankdienstleistungen insgesamt geführt und den Zugang zu Krediten sowie die Konditionen verbessert (d.h. niedrigere Zinssätze bewirkt) hat. Darüber hinaus stellen die Autoren fest, dass „der Nutzen aus einem hohen Durchdringungsgrad ausländischer Banken offenbar nicht nur

²⁸ Berger et al. (2000) stellen fest, dass kleinere Unternehmen in Argentinien weniger leicht Zugang zu Krediten großer inländischer Banken oder ausländischer Banken finden als große Unternehmen. Ähnliche Muster wurden in Chile, Kolumbien und Peru vorgefunden (Clarke et al. 2001b).

Großunternehmen zuwächst“ (Clarke et al. 2001a: 21). Es zeigt sich war, dass größere Unternehmen stärker von der Marktdurchdringung seitens ausländischer Banken profitieren als kleinere, aber „es gibt überzeugende Belege dafür, dass selbst kleine Unternehmen auf die eine oder andere Weise profitieren, aber keine Hinweise darauf, dass der Markteintritt ausländischer Banken ihnen schaden würde.“

Eine vergleichbare Untersuchung (Beck et al. 2003) mit Surveydaten von rund 6 000 Firmen in 74 Ländern über die Wahrnehmung von Finanzierungshemmnissen aus Sicht der Unternehmen kam zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Finanzierungshemmnisse generell in Ländern mit stärker konzentrierten Bankenmärkten größer sind und kleinere Firmen stärker unter dem Effekt der Marktkonzentration auf die Zugänglichkeit von Krediten leiden. Die negativen Auswirkungen auf die Kreditzugänglichkeit für KMU sind dieser Studie zufolge in den Ländern weniger stark ausgeprägt, die sich durch gut entwickelte Finanzinstitute, einen höheren Entwicklungsgrad des Finanzsektors und einen größeren Marktanteil ausländischer Banken auszeichnen. Zur Milderung der nachteiligen Effekte aus der Bankenkonzentration empfehlen die Autoren politische Maßnahmen zum Abbau der Beschränkungen von Bankaktivitäten im Allgemeinen und der Beschränkungen von Aktivitäten ausländischer Banken im Besonderen.

6.3 Ländererfahrungen

Dieser Abschnitt ergänzt unsere Erläuterungen zu ökonometrischen Untersuchungen (siehe oben 6.2) um Auswertungen der Erfahrungen einzelner Länder mit einer Liberalisierung des Markteintritts ausländischer Banken im weiteren Kontext ihrer makroökonomischen Entwicklung. Am Anfang steht eine Beschreibung der Schwierigkeiten, denen sich Vietnam gegenüber sah, als das Land im Rahmen seiner bilateralen Handelsvereinbarung mit den USA gezwungen war, seinen Bankensektor innerhalb einer 2004 endenden dreijährigen Übergangsperiode für US-Banken zu öffnen. Die Auswirkungen des Markteintritts ausländischer Banken können zwar noch nicht abschließend bewertet werden, aber die aktuelle Position Vietnams steht beispielhaft für die Fragen, vor denen viele Entwicklungsländer stehen, die eine Liberalisierung des Finanzsektors unter dem GATS in Betracht ziehen. Anschließend wenden wir uns den Ländern Türkei, Kolumbien und Argentinien zu, wo sich die

Effekte des Markteintritts ausländischer Banken über einen längeren Zeitraum hinweg beobachten lassen. Abschließend behandeln wir die Schlussfolgerungen, die sich daraus für Vietnam und andere Entwicklungsländer ergeben.

Vietnam

Vietnam ist ein besonders interessanter Fall, weil einerseits der Finanzsektor in diesem ehemals sozialistischen Land sehr schwach ausgebildet ist und unter einem hohen Maß an Ineffizienz leidet, die aus Jahren der Isolation und des Schutzes vor Marktdisziplin und ausländischem Wettbewerb genährt wurde. Auf der anderen Seite verpflichtet das Bilaterale Handelsabkommen zwischen den USA und Vietnam (im Folgenden BTA – „Bilateral Trade Agreement“) den kleineren Partner dazu, seinen Finanzmarkt innerhalb einer relativ kurzen Zeit für US-Banken zu öffnen. Sobald Vietnam seine Beitrittsverhandlungen mit der WTO abgeschlossen hat, werden dieselben Markteintrittsbedingungen für die Banken aus allen WTO-Mitgliedstaaten gelten. Wenn der Markteintritt ausländischer Banken in Vietnam so gestaltet werden kann, dass die Kunden und die inländische Wirtschaft als Ganzes davon profitieren, wäre dies ein ermutigendes Beispiel für andere Entwicklungsländer mit starken Repressionen unterliegenden Finanzsystemen. Gleichzeitig ist zu beachten, wie schwach die Verhandlungsposition von Ländern ist, die der WTO beitreten wollen. Da ihre Aufnahme vom guten Willen der etablierten WTO-Mitglieder abhängt, werden sie üblicherweise mit deutlich weiter gehenden Liberalisierungsforderungen (im Dienstleistungssektor und vielen anderen Bereichen) konfrontiert, als viele etablierte WTO-Mitglieder im Rahmen der konsensbasierten WTO-Entscheidungsverfahren für sich selbst akzeptieren würden.

Tabelle 6.1:

Der vietnamesische Bankensektor im Dezember 2002^a (in Milliarden Dong)

	Staatliche Geschäfts- banken	Nicht- staatliche Geschäfts- banken	Aktien- banken	Joint- Venture- Banken	Nieder- lassungen ausländischer Banken
Zahl der Banken	4	76	39	4	25
Bankkapital	18 309	12 618			
Aktiva	297 072	102 590			
Kreditvolumen	175 489	55 589			
an Staatsunternehmen	81 600	7 900			
an nichtstaatliche Unternehmen	93 889	47 689			
Anteil am Kreditvolumen (%) ^b	70	30	12	3	15
Passiva	297 072	102 591			
Einlagen in Dong	124 262	36 993			
Deviseneinlagen	66 967	26 665			

^aunveröffentlichte IWF-Daten. – ^bWorld Bank, *Banking Sector Review: Vietnam*, 2003.

Natürlich geht das BTA weit über den Bankensektor hinaus. Seit Inkrafttreten des Abkommens am 10. Dezember 2001 haben die USA Vietnam den Meistbegünstigungsstatus und Inländerbehandlung eingeräumt und dem Land damit ermöglicht, seinen starken komparativen Kostenvorteil bei der arbeitsintensiven Fertigung von Industriegütern auszuspielen. Im ersten Geltungsjahr des Abkommens wuchs der Gesamtexport in die USA um 128 Prozent und der Export von Fertig-erzeugnissen um 500 Prozent (2002).²⁹ Gleichzeitig hat Vietnam zugesagt, sein Handels- und Investitionsregime (einschließlich der Markteintrittsbedingungen für US-Banken aber keineswegs auf diesen Sektor beschränkt) stärker den internationalen Best Practices anzunähern, wobei die meisten Übergangsperioden Ende 2004 auslaufen (siehe Tabelle 6.2).

²⁹ Siehe *An Assessment of the Economic Impact of the United States-Vietnam Bilateral Trade Agreement* (Juni 2003), Jahreswirtschaftsbericht 2002 von STAR-Vietnam, einem USAID-finanzierten Projekt zur Unterstützung der vietnamesischen Regierung bei der Implementierung des BTA.

Tabelle 6.2:

Zeitplan der BTA-Verpflichtungen zur Öffnung des vietnamesische Bankensektors für US-Banken

Mit Wirkung per 10. Dezember 2001	• Anzahl von US-Bankniederlassungen unterliegt keinen Länderquoten mehr • Inländerbehandlung für US-Beteiligungen an privaten Geschäftsbanken
Schrittweise Einführung von 2001 bis 2010	• Joint Ventures mit US-Eigenkapitalbeteiligung von 30 bis 49 Prozent zulässig
Per 10. Dezember 2002	• US-Bankniederlassungen dürfen Dong-Einlagen in Höhe von bis zu 50 % des rechtmäßig eingezahlten Kapitals aufnehmen
Per 10. Dezember 2004	• US-Bankniederlassungen dürfen Ersthypothekenzinsen auf Landnutzungsrechte von Firmen mit ausländischer Beteiligung berechnen • US-Bankniederlassungen dürfen bei Säumnis in Hypotheken auf Landnutzungsrechte vollstrecken • US-Bankniederlassungen haben Zugriff auf die Rediskontierungs-, Swap- und Termingeschäftsfazilitäten der Staatsbank • US-Bankniederlassungen wird uneingeschränkte Inländerbehandlung eingeräumt
10. Dezember 2010	• 100-prozentige Töchter von US-Banken sind zulässig

Die größte Sorge in Vietnam betrifft die nachteiligen Auswirkungen, die aus der vollständigen Implementierung der BTA-Verpflichtungen für die inländischen Banken befürchtet werden, insbesondere für die staatlichen Geschäftsbanken („state-owned commercial banks“ – SOCBs) mit ihrem großen Bestand an uneinbringlichen Forderungen. Obwohl über die finanzielle Gesundheit der Banken kaum Informationen öffentlich zugänglich sind, ist doch klar, dass die vier SOCBs einen Anteil von rund 75 Prozent an der Bilanzsumme des gesamten Bankensystems haben (siehe Tabelle 6.1). Nach Aussage einer internationalen Bankratingagentur (Fitch Ratings) sind die vietnamesischen SOCBs „effektiv insolvent“. Nach vietnamesischen Bilanzierungsstandards sind 13 Prozent des Kreditvolumens der staatlichen Geschäftsbanken uneinbringliche Forderungen, aber nach internationalen Bilanzierungsstandards könnte ihr Anteil 30

bis 60 Prozent betragen.³⁰ Der IWF schätzt, dass sich die Finanzierungskosten für die uneinbringlichen Forderungen der SOCBs auf 7 Prozent des BIP belaufen.³¹ Die meisten dieser uneinbringlichen Forderungen sind Kredite an die staatlichen Unternehmen („state-owned enterprises“ – SOEs), die bis vor kurzem die Hauptkundenbasis der staatlichen Geschäftsbanken stellten. Die SOCBs waren außerdem von der Regierung beauftragt worden, Investitionen und Betriebsverluste der SOEs zu finanzieren, die in den 90er-Jahren weitgehend durch Reformmaßnahmen verursacht wurden. Bei diesen Reformen ging es darum, den notorisch ineffizienten Staatsbetrieben eine gewisse Marktdisziplin aufzuzwingen.

Über die 4 staatlichen Geschäftsbanken hinaus besteht das Bankensystem aus 39 relativ kleinen privatwirtschaftlich verfassten Aktienbanken („joint-stock banks“ – SJBs), 4 Joint-Venture-Banken und 25 Zweigniederlassungen ausländischer Banken.³² Immerhin 54 nichtstaatliche Aktienbanken waren Anfang der 90er-Jahre gegründet worden, aber ihre Zahl nahm durch Schließungen und Fusionen ab. Es wird erwartet, dass dieser Konzentrationsprozess sich noch weiter fortsetzt. Alle vier Joint-Venture-Banken sind sehr klein und haben zusammen nur einen Anteil von 3 Prozent des Kreditvolumens. Jede gehört zu je 50 Prozent einer SOCB und einer ausländischen Bank (aus Malaysia, Korea, Taiwan und Thailand). Die 25 Zweigniederlassungen ausländischer Banken mit einem Kreditvolumenanteil von zusammen 15 Prozent sind trotz der gesetzlichen Beschränkungen ihrer Aktivitäten in den letzten Jahren schnell gewachsen.

Die nichtstaatlichen Aktienbanken, die nicht dem „moral hazard“ einer stillschweigenden Regierungsgarantie ausgesetzt sind, haben ihr Kreditgeschäft auf Privatunternehmen, Immobilienfinanzierung und Verbraucherkredite fokussiert, statt auf die Staatsbetriebe. Allerdings haben sie ihre eigenen Probleme zu bewältigen. Dazu zählen eine inadäquate Kapitalausstattung, ungenügende Größe und mangelnde Erfahrung im Bankgeschäft, insbesondere bei der Risikobewertung und dem Risikomanagement. Einige waren dennoch sehr erfolgreich in der Entwicklung neuer Bankprodukte, der Gewinnung neuer Kunden und der Verbesserung ihrer

³⁰ IMF Country Report (IWF-Länderbericht) Nr. 01/59, April 2001: 15; Fitch Ratings, „Country Report: The Vietnam Banking System“, 10. Juli 2002: 6.

³¹ IMF Country Report (IWF-Länderbericht) Nr. 01/59, April 2001: 15.

³² Darüber hinaus gibt es 42 Repräsentanzbüros ausländischer Banken, denen es allerdings untersagt ist, auf dem inländischen Markt Bankdienstleistungen anzubieten.

Technologie. Daher schätzt beispielsweise Fitch Ratings die Aussichten ein wie folgt: „es ist zu erwarten, dass sie (die JSBs) sich weiterentwickeln und ihren Marktanteil vergrößern.“³³ Ausländische Banken mit einem Gesamtanteil von 15 Prozent des Kreditvolumens spielen trotz kostspieliger Restriktionen ihrer Tätigkeit eine größer werdende Rolle im inländischen Bankensektor. Da ihnen die Aufnahme von Einlagen in der Landeswährung (Dong) und die Gründung eines Niederlassungsnetzes untersagt ist, haben die Zweigniederlassungen ausländischer Banken ihr Geschäft hauptsächlich auf die Finanzierung von Handelstransaktionen und die Erbringung von Bankdienstleistungen an multinationale Unternehmen konzentriert. Man rechnet allerdings damit, dass diese ihren Marktanteil infolge des Abbaus von Beschränkungen der Tätigkeit ausländischer Banken im Wettbewerb gegen die SOCBs und nichtstaatlichen Aktienbanken ausbauen können.

Für die Bewertung möglicher Lehren aus den Erfahrungen anderer Entwicklungsländer ist zu beachten, dass die BTA-Verpflichtungen Vietnams sich nicht wesentlich von den Zusagen anderer Entwicklungsländer unterscheiden, die kürzlich der WTO beigetreten sind. Auch im Hinblick auf die Schwäche des Finanzsektors im Allgemeinen und des Bankensektors im Besonderen ist Vietnam verglichen mit anderen Entwicklungsländern kein Ausnahmefall. Eine Politik der „finanziellen Repression“ (Zinsobergrenzen, politische Einflussnahme auf die Kreditvergabe, hohe Mindestreserveanforderungen und andere Maßnahmen, welche der Finanzierung staatlicher Ausgaben dienlich sind aber die Effizienz des Bankensystems untergraben) waren und sind immer noch (wenn auch in geringerem Ausmaß) in Entwicklungsländern an der Tagesordnung. Im Zuge der raschen Integration der internationalen Finanzmärkte und der Erweiterung des WTO-Mandats auf die Liberalisierung des Handels mit Finanzdienstleistungen haben viele Entwicklungsländer die Liberalisierung und Öffnung ihres Bankensektors für ausländische Wettbewerber beschleunigt. Wir gehen im Folgenden kurz auf die Auswirkungen des Markteintritts ausländischer Banken in der Türkei, Kolumbien und Argentinien ein.

³³ Fitch Ratings, „Country Report: The Vietnam Banking System“, 10. Juli 2002: 7.

Türkei

In der Folge einer schweren makroökonomischen Krise hat die Türkei 1980 ein umfangreiches Liberalisierungsprogramm ihres Finanzsektors gestartet (Onis und Riedel 1993). Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Türkei im Rahmen ihrer Strategie einer Importsubstitutionsindustrialisierung unter staatlicher Führung alle Register finanzieller Repression gezogen: von staatlich festgesetzten Zinsobergrenzen über hohe Mindestreserveanforderungen bis zu allgegenwärtiger staatlich gelenkter Kreditallokation (im Umfang von rund 75 Prozent des gesamten Kreditaufkommens der Banken). Diese Politik führte dazu, dass sich in den 60er- und 70er-Jahren zahlreiche Banken aus dem Markt zurückzogen und das gesamte Bankensystem sich schließlich in den Händen einiger weniger privater und staatlicher Geschäftsbanken mit ausgedehnten Niederlassungsnetzen befand.³⁴

In den 80er-Jahren führte die finanzielle Liberalisierung in der Türkei zum Markteintritt zahlreicher in- und ausländischer Banken. Die Zahl ausländischer Banken wuchs dabei von 4 auf 23. Denizer (2000) geht davon aus, dass der Markteintritt ausländischer Banken ab 1980 weitgehend durch das Wachstum des Außenhandels motiviert war, welches auf einer gleichzeitig durchgeführten Liberalisierung der Handelspolitik beruhte. Ausländische Banken, so seine Vermutung, sahen für sich einen starken komparativen Vorteil in der Handelsfinanzierung und stießen aggressiv in diese Marktnische vor. Im Fall der Türkei führte der Markteintritt ausländischer Banken nicht zu einem signifikanten Anstieg des Anteils ausländischer Banken an der Bilanzsumme des Bankensystems, da sich die ausländischen Banken auf gebühren- und provisionsbasierte Geschäfte in den Bereichen Handelsfinanzierung, Unternehmensfinanzen und Derivatehandel spezialisiert haben, um das Privatkunden-Kreditgeschäft den inländischen Banken mit großen Zweigstellennetzen zu überlassen (Denizer 2000: 15).

Denizer unternimmt eine ökonometrische Analyse des türkischen Bankensektors zur Prüfung der Hypothese, dass der Markteintritt ausländischer Banken zur Effizienzsteigerung gemessen an niedrigeren Nettozinsspannen und Gemeinkosten beiträgt. Er kommt zu dem Schluss, dass „der Markteintritt ausländischer Banken in der Türkei trotz des relativ geringen Umfangs ihrer Geschäftsfelder eine stark

³⁴ Das wuchernde Wachstum der Niederlassungsnetze war eine direkte Folge der finanziellen Repression, da keine andere Form des Wettbewerbs im Rahmen des Systems zulässig war.

wettbewerbsfördernde Wirkung hatte“ (Denizer 2000: 19). Wie in den Querschnittsuntersuchungen, so führte auch im Fall der Türkei die Marktdurchdringung seitens ausländischer Banken zu niedrigeren Nettozinsspannen und Gemeinkosten sowie zu sinkenden Gewinnmargen der inländischen Banken. Die ausländischen Banken trugen außerdem zur Entwicklung des Finanzsektors bei, indem sie die inländischen Banken veranlassten, ihre Managementpraktiken zu verbessern. Nach 1980 „imitierten türkische Banken die ausländischen Konkurrenten im Hinblick auf Planung, Budgetierung und die Einführung moderner Management-Informationssysteme“ (Denizer 2000: 17). Und als die ausländischen Banken anfangen, türkischen Blue-Chip-Unternehmen ihre Dienstleistungen anzubieten, sahen sich inländische Banken gezwungen, eigene Marketingabteilungen aufzubauen.

Kolumbien

Über 50 Jahre lang hatte Kolumbien ausländischen Banken uneingeschränkten Zugang zum inländischen Bankenmarkt gewährt. Dies endete 1969, als Kolumbien mitten in einer makroökonomischen Krise anfang, den inländischen Markt gegenüber ausländischen Banken abzuschotten, und bestehende ausländische Banken per Gesetz zur Umwandlung in Joint Ventures mit Minderheitsbeteiligung nötigte. Ein gutes Jahrzehnt später, Anfang der 80er-Jahre, steckte Kolumbien erneut in einer Finanzkrise, die wieder zum Anlass für eine umfassende Reform des Finanzsektors wurde, diesmal aber in Richtung einer Liberalisierung. Die 1985 beginnenden Maßnahmen umfassten die Einführung einer Einlagenversicherung, die Einrichtung eines Kreditgarantiefonds und die Reprivatisierung von vorher verstaatlichten Banken (Barajas et al. 1999). 1990 begann Kolumbien mit dem Abbau von Beschränkungen für den Markteintritt ausländischer Banken und gewährte den ausländischen Banken das Recht der Inländerbehandlung. Infolge dieser Maßnahme haben ausländische Banken ihren Anteil an der Bilanzsumme des Bankensektors im Zeitraum 1991 bis 1998 von 7 auf 31 Prozent gesteigert, während der Anteil der staatlichen Banken gleichzeitig bis 1998 von 55 auf 10 Prozent sank (Barajas et al. 1999: 13).

Die wachsende Marktpräsenz ausländischer Banken nach 1990 zeitigte viele der positiven Effekte auf das Bankensystem, die auch in länderübergreifenden Querschnittsstudien nachgewiesen wurden. Barajas et al. (1999) belegen mit ökonometrischen Studien, dass der Markteintritt ausländischer Banken den

Wettbewerb im Bankenmarkt stimuliert hat, was ein Sinken der Zinsspannen und Gemeinkosten bewirkte. Interessanterweise zeigt ihre Untersuchung auch, dass der vermehrte Markteintritt inländischer Banken infolge der Finanzliberalisierung von 1990 sogar noch größere Auswirkungen auf Kompetitivität und Effizienz des Bankensystems hatte als die verstärkte Präsenz ausländischer Banken. Es wurde sogar nachgewiesen, dass der Markteintritt neuer inländischer Banken nach 1990 durch Erhöhung des Wettbewerbsdrucks die in ausländischem Besitz befindlichen Banken in Kolumbien zu effizienterem Wirtschaften gezwungen hat. Der einzige nachteilige Effekt, der infolge des vermehrten Markteintritts ausländischer Banken im Fall Kolumbien beobachtet werden konnte, war ein Sinken der Kreditqualität inländischer Banken. Dies könnte mehrere Gründe haben: erhöhter Wettbewerbsdruck bei niedrigeren Zinsspannen oder eine Flucht bonitätsmäßig besserer Kreditnehmer von in- zu ausländischen Banken (Barajas et al. 1999: 37).

Argentinien

Nach einer langen Periode der Hyperinflation und des Bruttoverlustes an Einlagegeldern band Argentinien seine Währung 1991 an den US-Dollar und fuhr seine Inflationsrate drastisch zurück. Danach erlebte das Land eine rasche Zunahme der finanziellen Tiefe (gemessen an dem Quotienten $M2/BIP$). Besonders bemerkenswert war in diesem Zusammenhang eine Periode des intensiven Markteintritts ausländischer Banken Mitte der 90er-Jahre. Clarke et al. (1999) analysieren die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Leistungsfähigkeit inländischer Banken. Wie die meisten hier betrachteten anderen Untersuchungen zeigte auch ihre Studie, dass der Markteintritt ausländischer Banken den Wettbewerb stimulierte und die Effizienz steigerte. Interessant an diesem Beispiel ist allerdings, dass der Effekt ausländischen Wettbewerbsdrucks sich auf die Bereiche beschränkt hat, in denen ausländische Banken einen komparativen Vorteil genießen und auf den sie ihr Aktivgeschäft konzentriert haben, nämlich im Fall Argentinien Produktionsfinanzierung und Hypothekendarlehen. In den Bereichen, in denen inländische Banken traditionell einen komparativen Vorteil ausspielen können, z.B. im Privatkunden- und Verbraucherkreditgeschäft, scheint sich der Markteintritt ausländischer Banken nicht auf die Effizienz ausgewirkt zu haben.

Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Liberalisierung des Markteintritt ausländischer Banken in Vietnam und anderen Entwicklungsländern

Viele Länder haben in den letzten Jahren energische Anstrengungen zur finanziellen Liberalisierung unternommen, und zwar einschließlich einer Öffnung des Bankensektors gegenüber dem ausländischen Wettbewerb von der ungünstigen Ausgangsposition strenger finanzieller Repressionen aus. Vietnam ist also in dieser Hinsicht bei weitem kein Einzelfall. Gleichwohl haben die inländischen Banken angesichts des zunehmenden ausländischen Wettbewerbsdrucks im Großen und Ganzen nicht nur überlebt, sondern konnten wachsen und gedeihen. In unserer Auswertung ökonometrischer Belege (Abschnitt 6.2) und verschiedener Ländererfahrungen haben wir uns auf vier Aspekte im Zusammenhang mit dem Markteintritt ausländischer Banken konzentriert: (i) Wettbewerb und Effizienz; (ii) Stabilität des Bankensektors; (iii) sektorübergreifende Kreditallokation innerhalb einer Volkswirtschaft; (iv) die Entwicklung inländischer Banken. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass der Markteintritt ausländischer Banken sich unter dem Strich in allen vier Bereichen positiv auswirkt.

Erstens stimuliert der Markteintritt ausländischer Banken den Wettbewerb im nationalen Bankenmarkt und spornt die inländischen Banken an, effizienter zu werden. Obwohl die Rentabilität der inländischen Banken unter dem wachsenden ausländischen Wettbewerbsdruck leiden kann, profitieren die Verbraucher von Bankdienstleistungen und die Wirtschaft als Ganzes von dem verbesserten Kreditzugang und günstigeren Kreditkonditionen. Nach der Theorie bestreitbarer Märkte kann dies auch dann zutreffen, wenn der Marktanteil ausländischer Banken am inländischen Bankensektor relativ klein bleibt.

Zweitens ging zwar häufig Finanzkrisen eine finanzielle Liberalisierung voraus, aber die Erfahrungen aus den Finanzkrisen in Lateinamerika und Ostasien legen gleichwohl den Schluss nahe, dass der Markteintritt ausländischer Banken den inländischen Bankensektor stabilisiert hat. Ausländische Banken in den Entwicklungsländer verfügen durch ihre Muttergesellschaften über ein stärker diversifiziertes Portfolio und einen besseren Zugang zu Kapital; daher sind sie in geringerem Maße risikoexponiert und werden von Krisen im Gastland weniger hart getroffen. Während der Finanzkrise der 90er-Jahre in Lateinamerika und unmittelbar danach verzeichneten ausländische Banken in den von der Krise betroffenen Ländern

ein stärkeres Wachstum und geringere Volatilität des Kreditgeschäfts als inländische Banken. In der ostasiatischen Finanzkrise gingen ausländische Banken geringere Risiken ein und überstanden die Krise besser als ihre inländischen Wettbewerber.

Drittens hat der Markteintritt ausländischer Banken den Zugang kleiner und mittelständischer Unternehmen zu Krediten tendenziell verbessert oder zumindest nicht verschlechtert. Zwar richten ausländische Banken ihr Kreditgeschäft eher auf Großkunden aus, aber ihr Wettbewerbsdruck führt i.d.R. dazu, dass sich die Zugänglichkeit und die Konditionen von Krediten auch für kleinere Unternehmen verbessern.

Viertens nutzen ausländische Banken in Entwicklungsländern ihre komparativen Vorteile in bestimmten Nischenmärkten und Branchen, auf die sie sich konzentrieren (z.B. Handelsfinanzierung und Derivatehandel bzw. Produktionsfinanzierung) und lassen den inländischen Banken genügend Raum zum Wachstum in den Bereichen, in denen diese komparative Vorteile genießen. Dazu zählen insbesondere das Privatkunden- und Verbraucherkreditgeschäft sowie die KMU-Finanzierung. Selbst in Ländern mit anfälligen und ineffizienten inländischen Banksystemen haben die lokalen Banken unter dem wachsenden Wettbewerbsdruck ausländischer Geldinstitute überleben und expandieren können.

Schließlich wirkt sich der Markteintritt ausländischer Banken zwar generell vorteilhaft aus, selbst in Ländern mit einem schwachen und anfälligen Bankensystem, ist aber nur ein Aspekt finanzieller Liberalisierung und nicht einmal unbedingt der wichtigste. Dieser Schritt allein entlastet die Regierungen nicht von der schmerzhaften Aufgabe einer Restrukturierung der staatlichen Banken. Dies kann vor allem aufgrund der engen Verbindungen staatlicher Banken mit den staatlichen Unternehmen schwierig und teuer werden. Darüber hinaus können die Regierungen es sich nicht erlauben, vor den Problemen inländischer Privatbanken die Augen zu verschließen: Diese leiden häufig unter Markteintrittsbeschränkungen und Restriktionen ihrer Tätigkeit, die ihre Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz untergraben. Die verschiedenen Ländererfahrungen lehren jedenfalls, dass die zügige Marktöffnung für ausländische Banken einen Impuls für eine breit angelegte finanzielle Liberalisierung geben kann, die sich in vielerlei Hinsicht positiv auswirkt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Öffnung unilateral unter dem Druck einer makroökonomischen Krise, im

Rahmen bilateraler Abkommen wie des vietnamesisch-amerikanischen BTA oder unter dem GATS zustande kommt.

7 Aussichten für Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern

7.1 Erbringungsarten 1 und 2

Auch wenn die Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern seit Mitte der 90er-Jahre beachtliche Steigerungsraten erzielt haben, bleiben diese doch weit hinter der Entwicklung der Warenexporte zurück. Auch die Exportstruktur nach breit definierten Dienstleistungsarten hat sich kaum verändert. Daten aus der IWF-Zahlungsbilanzstatistik liegen nur für den Zeitraum 1995 bis 2001 vor (Tabelle 7.1) und beschränken sich auf die Erbringungsarten 1 und 2 (grenzüberschreitende Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Ausland).³⁵ In dem genannten Zeitraum wuchsen die Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer um 25 Prozent, die Güterexporte hingegen um 35 Prozent.³⁶ Was die Struktur des Handels betrifft, so entfielen rund ein Viertel aller Einnahmen aus Dienstleistungsexporten auf den Transportsektor, während die Bereiche Tourismus und Reisen sowie „sonstige kommerzielle Dienstleistungen“ je ein gutes Drittel beitrugen. Die letztgenannte Kategorie umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Sektoren, darunter Kommunikations-, Versicherungs-, Finanz-, EDV- und Informationsdienstleistungen,

³⁵ Eine detailliertere Erörterung der verfügbaren Daten und erkennbaren Trends im Dienstleistungshandel findet man bei Langhammer (2002) und BMZ (2003). Im Hinblick auf die Datenqualität ist es sehr wahrscheinlich, dass die Zahlungsbilanzstatistiken das reale Niveau des internationalen Dienstleistungshandels unterschätzen (selbst nach Erbringungsarten 1 und 2). Keine harten Fakten (nicht einmal plausible Argumente) deuten dagegen in die Richtung, dass auch die Wachstumsraten des Dienstleistungssektors unterschätzt würden. Es ist nicht ganz klar, wie der Dienstleistungshandel nach Erbringungsart 3 korrekt gemessen werden sollte; Dienstleistungen, die von Tochterunternehmen ausländischer Dienstleister im Inland erbracht werden, unterscheiden sich beispielsweise konzeptionell von grenzüberschreitend erbrachten Dienstleistungen (Erbringungsart 1). Darüber hinaus beziehen sich Daten über den Dienstleistungshandel, die aus internationalen Zahlungsströmen abgeleitet werden, nur auf „unsichtbare Dienstleistungen“ (disembodied services) und nicht auf teilweise in international gehandelten Gütern verkörperte Dienstleistungen, bei denen ein bestimmter Teil des Zollwertes die Kosten der verkörperten Dienstleistung widerspiegelt.

³⁶ Hierbei ist zu beachten, dass einige Güterexporte aus Entwicklungsländern, insbesondere im Textil- und Bekleidungssektor, von der im gleichen Zeitraum erfolgten Importliberalisierung der Industrieländer im Rahmen der Uruguay-Runde profitiert haben.

Bauleistungen, Tantiemen und Lizenzgebühren, andere unternehmens- und personenbezogene Dienstleistungen sowie Kultur- und Freizeitdienstleistungen. Viele dieser „sonstigen kommerziellen Dienstleistungen“ sind nichttraditionelle Exporte, die zur Zeit auf reges öffentliches Interesse stoßen.

Tabelle 7.1:

Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer 1995 und 2001

	1995	2001
Alle kommerziellen Dienstleistungen (in Mrd. US\$)	322	402
Davon (in Prozent)		
Transport	26,6	25,5
Tourismus und Reise	36,6	38,1
Sonstige kommerzielle Dienstleistungen	36,8	36,5

Zum Vergleich:

Güterexporte der Entwicklungsländer (in Mrd. US\$)	1 661	2 245
Exporte kommerzieller Dienstleistungen aus den Industrieländern (in Mrd. US\$)	854	1 040

Quelle: IMF, *Balance of Payments Statistics*.

Es gibt kaum Hinweise darauf, dass die Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern nach Erbringungsart 1 und 2 wesentlich durch Marktzugangsbarrieren behindert würden. Im Seetransport mögen noch einige Überbleibsel bilateraler zwischenstaatlicher Ladungsaufteilungsabkommen weiterbestehen, die sich aber nur sehr geringfügig auf das Marktergebnis auswirken (WTO Dokument S/C/W/62 vom 16. November 1998). Im Tourismus- und Reisesektor exportieren Entwicklungsländer ihre Dienstleistungen hauptsächlich nach Erbringungsart 2 (Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einem Entwicklungsland durch einen Nachfrager aus einem Industrieland) und stoßen auf keine nennenswerten Handelshemmnisse seitens der Industrieländer.³⁷ Auch für viele nichttraditionelle (und für Entwicklungsländer

³⁷ Einige Beschränkungen ausländischer Direktinvestitionen im Tourismussektor von Entwicklungsländern können allerdings die Entwicklung des Tourismus bremsen, statt dass sie den inländischen Wertschöpfungsanteil erhöhen. Ebenso stellt der Schutz transportbezogener Dienstleistungen (z. B. von Hafendienstleistungen) in vielen Entwicklungsländern ein substanzielles Exporthemmnis für andere Wirtschaftszweige dar und führt zu unnötigen Erhöhungen der Importpreise.

besonders interessante) Dienstleistungsexporte, wie EDV- und IT-Dienstleistungen, sind die Marktzugangsbarrieren (noch) relativ unbedeutend, da die WTO-Mitglieder bislang darauf verzichtet haben, Zölle auf elektronisch übertragene Güter und Dienste zu erheben (E-Commerce-Moratorium).³⁸

Das bescheidene Wachstum sowohl traditioneller als auch nichttraditioneller Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer insgesamt sticht von den hohen Erwartungen ab, die viele akademische Diskussionen und die öffentliche Debatte über dieses Thema umgeben. Deshalb ist es sinnvoll, einen genaueren Blick auf die Erfahrungen eines häufig zitierten erfolgreichen Dienstleistungsexporteurs zu werfen, nämlich Indien (Tabelle 7.2). Die indischen Exporte „anderer unternehmensbezogener Dienstleistungen“ („other business services“) einschließlich IT- und EDV-Dienstleistungen sind zwischen 1995 und 2002 von 2,3 Mrd. US\$ auf 18,6 Mrd. US\$ in die Höhe geschossen.³⁹ In absoluten Zahlen war das Wachstum annähernd so groß wie das Wachstum des Güterexports im selben Zeitraum. Somit haben Dienstleistungen einen erheblichen Beitrag zum Anstieg des Gesamtexportanteils an Indiens BIP geleistet. Das Wachstum der Dienstleistungsexporte bleibt selbst dann bemerkenswert, wenn man berücksichtigt, dass gleichzeitig auch die *Importe* „anderer unternehmensbezogener Dienstleistungen“ deutlich angestiegen sind (einige davon u.U. als Input für die Erzeugung von Dienstleistungsexporten). Warum also war Indien so viel erfolgreicher als Dienstleistungsexporteur, insbesondere im Bereich IT und EDV, als die meisten anderen Länder?

³⁸ Zertifizierungs- und Zulassungsanforderungen können für einige Dienstleistungserbringer in Entwicklungsländern ein wirksames Handelshemmnis darstellen; beispielsweise können Gesundheitsdienstleister in Entwicklungsländern auf Probleme bei der Erstattung von Leistungen durch die Krankenversicherungsgesellschaften der Industrieländer stoßen. Wir weisen außerdem darauf hin, dass das E-Commerce-Moratorium zur Ministerkonferenz in Cancún offiziell abgelaufen ist und seine Zukunft nun unsicher scheint (siehe auch unsere Kommentare weiter unten zu der aktuellen öffentlichen Diskussion in den USA darüber, wie sich die Ausgliederung von Back-Office-Funktionen auf die Beschäftigungslage im Bereich qualifizierter Arbeitsplätze auswirkt).

³⁹ Ausführlichere Informationen zu diesem Sektor findet man bei Arora et al. (2001).

Tabelle 7.2:

Indien: Exporte kommerzieller Dienstleistungen 1995-2002 (in Mrd. US\$)

	1995	2002
Alle kommerziellen Dienstleistungen	6,8	24,6
Transport	1,9	2,5
Tourismus und Reise	2,6	3,0
Sonstige kommerzielle Dienstleistungen	2,3	19,0
Versicherungsdienstleistungen	0,2	0,4
Tantiemen und Lizenzgebühren	0,0	0,0
Andere unternehmensbezogene Dienstleistungen („business services“)	2,1	18,6
Zum Vergleich:		
Import anderer unternehmensbezogener Dienstleistungen	-2,7	-11,8
Güterexporte	31,2	52,7
Güter- und Dienstleistungsexporte (in Prozent des BIP)	10,4	13,7

Quelle: IMF, versch. Jgg. der *Balance of Payments Statistics* (Zahlungsbilanzstatistiken des IWF, Verschiedenes).

Einige Hinweise liefert die OECD (2003b) mit einer Analyse der Determinanten von Dienstleistungsexporten der Entwicklungsländer in traditionellen wie nicht-traditionellen Sektoren. Die zugrundeliegende Materialdiskussion, welches teilweise in einem unveröffentlichten Arbeitsdokument enthalten ist (TD/TC/WP(2003)23), besteht größtenteils aus Fallstudien und Einzelberichten, da hinreichend disaggregierte umfassende Daten offenbar kaum vorliegen. Aus den vorliegenden Hinweisen zieht das Papier die folgenden Schlüsse:

- Entwicklungsländer spielen nur in wenigen Märkten eine größere Rolle. Dazu zählen Hafen- und Schiffsdienstleistungen, audiovisuelle Dienstleistungen, Bauleistungen, Gesundheits- und EDV-Dienstleistungen. Hierbei handelt es sich meistens um arbeitsintensive Dienstleistungen auf relativ niedrigem Qualifikationsniveau, zumindest aus Sicht der Industrieländer. Demgegenüber sind Exporte von Dienstleistungen auf höherem Qualifikationsniveau ein neues Phänomen, das aus dem Lohngefälle für Fachkräfte zwischen Entwicklungs- und Industrieländern genährt wird.
- Im Bereich vieler nichttraditioneller Dienstleistungen spielt die grenzüberschreitende Erbringung auf elektronischem Wege und somit der Zugang zu einer qualitativ anspruchsvollen Telekommunikationsinfrastruktur eine

entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungserbringers im Entwicklungsland.

- Ein großer inländischer Markt dient häufig als Sprungbrett für Exporte zunächst in geographisch nahe liegende oder kulturell verwandte Länder und dann in weiter entfernte Märkte.

Im Fall Indiens scheinen mehrere günstige Faktoren zusammenzuwirken, um den Export elektronischer Dienstleistungen attraktiv zu machen. Die extensive Förderung höherer Bildung durch die indische Regierung hat eine große Zahl qualifizierter Hochschulabgänger, vor allem in den Naturwissenschaften und Mathematik, hervorgebracht, die fließend Englisch sprechen. Gleichzeitig sind die Gehälter indischer Hochschulabsolventen niedrig, selbst im Verhältnis zu den Löhnen für wenig qualifizierte Arbeitskräfte in den Industrieländern. Die Telekommunikationsinfrastruktur in Indien ist in gutem Zustand, zumindest in den Regionen, aus denen die Dienstleistungsexporte stammen, und die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den internationalen Handel wurden seit den 90er-Jahren umfassend liberalisiert. So konnten indische Unternehmen eine ganze Reihe elektronischer Dienstleistungen rentabel exportieren. Die Palette reicht von Programmierleistungen über EDV-Dienstleistungen bis zum Betrieb von Call Centern. Für die meisten dieser Bereiche rechnet man noch auf absehbare Zeit mit einem Wachstum der weltweiten Nachfrage.⁴⁰

Unklar ist, wie viele Länder erwarten können (oder auch nur versuchen sollten), die indische Erfolgsgeschichte zu wiederholen. Zunächst ist im Sinne der Armutsbekämpfung eine massive staatliche Förderung der höheren Bildung u.U. nicht die bestmögliche Verwendung knapper Ressourcen; stattdessen wären höhere Ausgaben für die Primärbildung sehr wahrscheinlich wirkungsvoller. Zweitens haben zwar elektronische Dienstleistungen von einer wachsenden weltweiten Nachfrage profitiert, aber es ist gut möglich, dass die Nachfrage nach Dienstleistungen mit niedrigem Qualifikationsniveau (immer verglichen mit dem Qualifikationsniveau in Hochlohnländern) infolge weiterer technologischer Entwicklungen wieder zurückgeht. So könnte beispielsweise eine verbesserte Stimmerkennungssoftware bestimmte EDV-Prozesse überflüssig machen. Drittens gibt es ganz einfach nicht viele

⁴⁰ In diesem Zusammenhang ist interessant, dass bis zu 60 Prozent aller indischen Software-Exporte Berichten zufolge immer noch Input vor Ort erfordern, d.h. Besuche indischer Programmierer bei den Importeuren nach Erbringungsart 4 (Mattoo 2003: 5).

Entwicklungsländer mit Englisch als Hauptkommunikationssprache, einer ausreichend hoch entwickelten physischen Infrastruktur, einem funktionierenden Geschäftsklima und einem großen Angebot qualifizierter Hochschulabsolventen mit niedrigen Gehaltserwartungen.

Gleichzeitig wächst der Markt für ausgelagerte Back-Office- und IT-Dienstleistungen mit höheren Qualifikationsanforderungen nach wie vor schnell. Daher werden sich wahrscheinlich viele Dienstleistungsexporteure aus Entwicklungsländern in speziellen Marktsegmenten etablieren, wenn auch in bescheidenerem Umfang als die indischen Firmen. So liefern neue Einzelberichte Hinweise auf den Export verschiedener Dienstleistungen auf elektronischem Wege aus Ghana, den Philippinen und China. Gleichzeitig müssen jedoch die Dienstleistungsexporte der Entwicklungsländer deutlich schneller wachsen als in der jüngsten Vergangenheit, wenn sie mit der Entwicklung der Güterexporte auch nur Schritt halten sollen.

Die Exportaussichten für Entwicklungsländer werden in hohem Maße von den zukünftigen Regelungen der Industrieländer für Dienstleistungsimporte abhängen. In den USA hat vor Kurzem eine öffentliche Debatte über die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Ausgliederung von IT-Dienstleistungen eingesetzt, insbesondere im Hinblick auf die Situation höherqualifizierter Fachkräfte. In dieser Debatte wurden Rufe nach protektionistischen Maßnahmen laut, wie beispielsweise der Verknüpfung öffentlicher Aufträge mit der Bedingung, dass bestimmte Back-Office-Funktionen in den USA ausgeführt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Frühjahr 2004) wäre es noch verfrüht, darüber zu spekulieren, wie diese Debatte sich in der Hitze des Präsidentschaftswahlkampfes bis November 2004 entwickeln wird, aber man sollte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass aktuell implementierte oder vorgeschlagene protektionistische Maßnahmen gegen bestimmte Güterimporte (z. B. Stahl und Textilien) weitgehend von politischer Zweckmäßigkeit getrieben waren. Vor diesem Hintergrund sind Entwicklungsländer möglicherweise nicht gut beraten, Verhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde abzulehnen, ob es nun um die Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens allgemein geht (ein Anliegen Singapurs) oder um den Marktzugang bzw. die Inländerbehandlung im Zusammenhang mit der öffentlichen

Beschaffung von Dienstleistungen (siehe das Verhandlungsmandat von GATS Artikel XIII).

Unter dem Strich werden Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern wahrscheinlich weiterhin dem aktuellen Trend folgend in bescheidenem Umfang wachsen. Während Marktzugangsbarrieren von Industrieländern beispielsweise durch Zulassungsanforderungen an Gesundheitsdienstleister u.U. die Exporte einiger Entwicklungsländer behindern, werden sie noch nicht als *größeres* Problem wahrgenommen (im Vergleich etwa zur Behinderung der Güterexporte von Entwicklungsländern in Bereichen wie Agrarprodukte gemäßigter Klimazonen oder Textilien). Eine formelle Verlängerung des E-Commerce-Moratoriums in naher Zukunft wäre ein willkommenes Signal dahingehend, dass ein offenes Handelsumfeld für IT-gestützte Dienstleistungen erhalten bleibt. In jedem Fall verblassen die Gewinne der Entwicklungsländer aus höheren Dienstleistungsexporten nach Erbringungsart 1 und 2 im Vergleich zu den potenziellen Wohlfahrtsgewinnen aus deutlichen Verbesserungen der Bedingungen für Exporte nach Erbringungsart 4 (temporäre Migration von Dienstleistungserbringern; siehe Abschnitt 7.2). Es wird den Industrieländern daher schwer fallen, das politisch aufgeladene Thema eines verbesserten Marktzugangs nach Erbringungsart 4 durch Angebote erweiterter Marktzugangsmöglichkeiten nach Erbringungsart 1 oder 2 zu entschärfen.

7.2 Erbringungsart 4

Leider enthält die GATS-Definition des Dienstleistungshandels nach Erbringungsart 4 keine sehr spezifischen Aussagen darüber, für welche Art grenzüberschreitenden Verkehrs natürlicher Personen das Übereinkommen gelten soll. Artikel I 2 (d) des GATS definiert Erbringungsart 4 als Erbringung „durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels Präsenz natürlicher Personen eines Mitglieds im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds.“ Die in Marrakesch vereinbarte „Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des Übereinkommens Dienstleistungen erbringen“ nimmt „Maßnahmen betreffend natürliche Personen, die sich um Zugang zum Beschäftigungsmarkt eines Mitglieds bemühen“ sowie „Maßnahmen, welche die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen“ ausdrücklich aus dem Geltungsbereich des GATS aus.

Damit fallen zwar Einzelpersonen, die in einem anderen WTO-Mitgliedstaat bei einem inländischen Unternehmen abhängig beschäftigt werden wollen, nicht unter das GATS, aber es sind unterschiedlichste Aufenthaltsformen unterhalb der Schwelle dauerhafter Zuwanderung vorstellbar, die potenziell unter Erbringungsart 4 fallen können.

Die Verhandlungsinteressen von Industrie- und Entwicklungsländern weichen in diesem Bereich erheblich voneinander ab. Industrieländer wollen mehr Flexibilität für multinationale Unternehmen im Hinblick auf die weltweite Entsendung von Mitarbeitern. Solche Auslandsmitarbeiterposten sind normalerweise dauerhaft angelegt und einzelne Mitarbeiter bleiben i.d.R. mehrere Jahre in ihrem Gastland. Entwicklungsländer dagegen interessieren sich vorrangig für verbesserte Arbeitsmöglichkeiten ihrer Staatsangehörigen in Hochlohnländern, von kurzfristigen Geschäftsbesuchen (die in der Praxis in vielen Industrieländern einer Visapflicht unterliegen) bis zu mehrjährigen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Dabei ist zu beachten, dass weder die Industrie- noch die Entwicklungsländer dabei ausschließlich den Dienstleistungshandel im engen Sinne des GATS im Auge haben. Die Entsendung von Auslandsmitarbeitern ist ein wichtiges Anliegen für multinationale Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen, und der Nutzen für Entwicklungsländer aus verbesserten Arbeitsmöglichkeiten ihrer Bürger in Industrieländern ist nicht davon abhängig, in welchem Sektor diese tätig sind.

Grundsätzlich sind die wirtschaftlichen Auswirkungen einer „vorübergehenden Präsenz“ von Dienstleistungserbringern im Importland die gleichen wie bei einer echten Zuwanderung. Das effektive Angebot von Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen (je nachdem, wer zugelassen wird) wächst, und folglich wird das relative Lohnniveau sinken. Gleichzeitig steigt die Produktivität anderer Einsatzfaktoren (andere Kategorien von Arbeitskräften, physisches Kapital, Immobilien etc.), deren Vergütung folglich tendenziell steigt. Die Gesamt-Einkommens- und Wohlfahrtseffekte für die Bewohner des Gastlandes sind normalerweise unter dem Strich positiv, sofern keine negativen externen Effekte auftreten oder große Teile der

immobilen Produktionsfaktoren Eigentümern im Ausland gehören.⁴¹ Gleichwohl werden gelernte und angelernte Arbeitskräfte in der Regel starke Verteilungseffekte zu spüren bekommen, da sie am ehesten dem Konkurrenzdruck der befristet zugewanderten Arbeitskräfte ausgesetzt sind (sofern die temporäre Migration wirtschaftlich bedeutende Ausmaße annimmt). Daher der weit verbreitete Widerstand gegen Zuwanderung, ob befristet (wie nach Erbringungsart 4) oder unbefristet.

Aus Sicht der Heimatländer von Migranten herrscht die Sorge vor, dass selbst mit befristeter Migration u.U. ein *Brain Drain* einhergeht. Die Bedenken sind besonders groß im Fall staatlich finanzierter Bildungssysteme, werden allerdings durch die Erkenntnis aufgewogen, dass sehr viele Migranten schließlich in ihre Heimatländer zurückkehren und von den im Ausland erworbenen Zusatzqualifikationen und Ersparnissen profitieren. Der Haupteffekt ist daher, dass Einzelpersonen aus Niedriglohnländern deutlich höhere Einkommen in einem Hochlohnland erzielen und damit das durchschnittlich verfügbare Einkommen im Heimatland erhöhen.⁴² Typischerweise kommen die Überweisungen eines Migranten in die Heimat durch weitverzweigte Familienverhältnisse vielen Menschen zugute.

⁴¹ Darüber hinaus machen Davis und Weinstein (2002) auf folgenden Zusammenhang aufmerksam: Wenn das Zielland technologisch weiter entwickelt ist als das Heimatland von Migranten, erleiden die inländischen Arbeitskräfte des Gastlandes u.U. Nachteile aus der Zuwanderung, weil sich ihre Terms of Trade verschlechtern (sie müssen die Vorteile der Arbeit unter höher entwickelten technologischen Bedingungen mit den Zuwanderern teilen). In diesem Kontext wird Technologie in Bezug auf eine makroökonomische Produktionsfunktion definiert, also unter Einschluss von Faktoren wie der Qualität sozialer Einrichtungen (d.h. unter Berücksichtigung aller Parameter, die ein Land in die Lage versetzen, aus einer gegebenen Kombination von Einsatzfaktoren – Grund und Boden, physisches Kapital und Humankapital unterschiedlicher Qualifikationsstufen – ein höheres BIP zu erwirtschaften). Selbst unter diesen Umständen aber würde das Einkommen weltweit infolge einer verbesserten Arbeitsteilung steigen.

⁴² Dieser Zusammenhang ist für wirtschaftstheoretische Laien manchmal offensichtlicher als für Wirtschaftswissenschaftler, die mit dem handelstheoretischen Modell des Ausgleichs der Faktorpreise nach Heckscher-Ohlin-Samuelson großgeworden sind (dieses Theorem besagt, vereinfacht ausgedrückt, dass der freie internationale Güterhandel auch ohne grenzüberschreitenden Verkehr der Faktoren den Ausgleich der Faktorpreise zwischen den beteiligten Ländern bewirkt). Für Wirtschaftswissenschaftler ist der interessante Punkt dabei, dass bei aller internationalen Mobilität des physischen Kapitals andere Faktorausstattungen und insbesondere der Faktor Humankapital so ungleichmäßig verteilt sind, dass Länder sich vollständig spezialisieren und nur eine begrenzte Auswahl von Gütern produzieren, bei deren Erzeugung sie komparative Kostenvorteile genießen. Folglich gleichen sich Faktorpreise nicht länderübergreifend aus (obwohl sie sich stärker einander annähern, als dies ohne internationalen Handel der Fall wäre). Die extrem ungleiche Verteilung des Humankapitals kann dabei durch technologische Unterschiede noch stärker akzentuiert werden (siehe die vorangegangene Fußnote).

Vorliegende Schätzungen gehen von bedeutenden potenziellen Einkommensgewinnen für Entwicklungsländer selbst durch eine geringfügige Zunahme der Freizügigkeit von Arbeitskräften aus, da die Einkommensgewinne aus dem internationalen Handel mit Gütern oder Faktordienstleistungen exponentiell im Verhältnis zu den Preisunterschieden auf den nationalen Märkten ansteigen (Rodrik 2002). Während die Preisdifferentiale für Güter nur noch selten höher sind als 2 zu 1, können die Vergütungen für Fachkräfte mit gleichem Qualifikationsniveau zwischen Hoch- und Niedriglohnländern ohne weiteres um den Faktor 10 auseinander klaffen. Rodrik (2002) skizziert eine grobe Berechnung über die Auswirkungen eines hypothetischen Visasystems, das revolvierende Zuwanderung in Industrieländer erlaubt, und zwar befristet auf 3 bis 5 Jahre in der Höhe von 3 Prozent ihres Arbeitskräftepotenzials. Die daraus resultierenden Einkommensgewinne für die Einwohner der Entwicklungsländer könnten ohne weiteres 200 Mrd. US\$ pro Jahr betragen, also deutlich mehr als die geschätzten Einkommensgewinne aus allen anderen Formen der Handelsliberalisierung (UNDP 1992 gelangt zu sehr ähnlichen Ergebnissen). Winters et al. (2002) schildern vergleichbar hohe potenzielle Einkommensgewinne als Ergebnis einer deutlich ausgefeilteren Simulation auf Grundlage des allgemeinen GTAP-Gleichgewichtsmodells (Global Trade Analysis Project). Auch die Beispiele verschiedener kleiner Länder, wo kulturelle und geographische Faktoren die (legale oder illegale) Emigration von Arbeitskräften im großen Stil begünstigen, bestätigen das hohe Potenzial an Einkommensgewinnen. So machen die Überweisungen von Migranten in die Heimat sowohl auf den Philippinen als auch in Moldawien 10 bis 20 Prozent des BIP aus. Philippinische Staatsbürger stellen inzwischen weltweit einen großen Teil der Besatzungen von Handelsschiffen, während viele Moldawier (zumeist illegal) auf dem italienischen und portugiesischen Arbeitsmarkt Beschäftigung finden, weil sie sich in diesen Ländern mit ihrer rumänischen Muttersprache verständigen können.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die empirischen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Arbeitsmigration, ob aus Simulationen (Rodrik 2002; Winters et al. 2002) oder Fallbeispielen (Philippinen, Moldawien) gewonnen, nicht auf die Erbringung von Dienstleistungen nach den Bestimmungen des GATS begrenzt sind. Migranten werden typischerweise als un- oder angelernte Arbeitskräfte auch in der Fertigung und der Landwirtschaft beschäftigt. Eigentlich ist daher das GATS mit

seinem eingeschränkten Fokus auf den Dienstleistungshandel (oder selbst die WTO allgemein) nicht der am besten geeignete institutionelle Rahmen für Regeln über die (befristete oder unbefristete) internationale Migration. Politisch betrachtet aber scheinen die GATS-Verhandlungen der Doha-Runde über Erbringungsart 4 die derzeit beste Gelegenheit für Entwicklungsländer zu bieten, um einen freieren Zugang zu den Arbeitsmärkten der Industrieländer zu fordern. Winters et al. (2002) und Mattoo und Carzaniga (2003) behandeln Optionen für institutionelle Regelungen, die zur Grundlage für Verhandlungen werden könnten.

8 Schlussfolgerungen

8.1 Konsequenzen für die Position von Entwicklungsländern in den GATS-Verhandlungen

In diesem Abschnitt fassen wir die Konsequenzen der vorangegangenen Kapitel für die Position der Entwicklungsländer in den Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen nach der Ministerkonferenz in Cancún zusammen.⁴³ Zwei Kernfragen sind dabei zu beantworten. Erstens: Welche Liberalisierungszusagen sollten die Entwicklungsländer als Antwort auf die Marktzugangsforderungen ihrer Handelspartner anbieten? Zweitens: Welche Maßnahmen sollten die Entwicklungsländer von den Industrieländern über deren anfängliche Liberalisierungsangebote hinaus fordern?

Seit 2002 haben mehrere Länder einer großen Zahl von Handelspartnern (darunter auch den Entwicklungsländern) ihre Marktzugangsforderungen für den Dienstleistungshandel übermittelt. Zwar sind die meisten dieser Unterlagen nicht öffentlich zugänglich, aber die EU hat eine offizielle Zusammenfassung veröffentlicht, und alle individuellen EU-Forderungen sind inzwischen auf den Internetseiten einer kanadischen NRO zu finden (www.polarisinstitute.org). Sie betreffen zahlreiche Sektoren, darunter einige netzbasierte Monopolbereiche wie etwa die Wasserversorgung (unter der Überschrift „Umweltdienstleistungen“). Wie weiter oben dargelegt, sollten Entwicklungsländer diese Forderungen auf Grundlage ihrer eigenen

⁴³ Es ist beruhigend festzustellen, dass viele Entwicklungsländer sich ihren häufigen Mitteilungen an die Ratsmitglieder nach zu urteilen aktiv an der Richtungsbestimmung der Diskussionen im Rate für den Handel mit Dienstleistungen beteiligen: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm

Prioritäten für die Liberalisierung von Dienstleistungsimporten beantworten. Sie sollten dabei u.U. von Zusagen in Sektoren Abstand nehmen, für die sie ihre eigenen politischen Rahmenbedingungen noch nicht formuliert haben oder in denen eine Importliberalisierung keine nachweisliche Stimulierung des Wettbewerbs bewirkt.

Was den Marktzugang für Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern in Hochlohnländer betrifft, wurde in Abschnitt 7.2 aufgezeigt, dass Maßnahmen zur Erleichterung von Dienstleistungsexporten nach Erbringungsart 4 (vorübergehende Präsenz natürlicher Personen) den größten potenziellen Einkommensgewinn für Entwicklungsländer versprechen. Leider sind die anfänglichen Liberalisierungsangebote mehrerer großer Industrieländer, darunter der USA, der Europäischen Union und Japans in dieser Hinsicht eher restriktiv (siehe WTO-Dokumente TN/S/O/[Ländername]). Die angebotenen Verpflichtungen beschränken sich auf die Freizügigkeit von Managern (besonders im Fall von Versetzungen innerhalb von Unternehmen) und technischen Spezialisten. In Anbetracht der hohen potenziellen Gewinne im Vergleich zu anderen „Zugeständnissen“ der Industrieländer würde es sich für die Entwicklungsländer möglicherweise anbieten, eine größere Initiative für den Beginn ernsthafter Verhandlungen über diesen Punkt in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus könnten sie länder- und sektorspezifisch signifikante Marktzugangsbeschränkungen ansprechen, die ihre Exporte nach Erbringungsart 1 und 2 behindern.

8.2 Konsequenzen für die Technische Zusammenarbeit und die Geberpolitik

Der potenzielle Beitrag der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und die Rolle der Geberpolitik unterscheiden sich natürlich zwischen den verschiedenen in diesem Bericht angesprochenen Politikbereichen. Die Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich von Dienstleistungsimporten können nur dann erfolgreich sein, wenn sie von den Regierungen der Entwicklungsländer selbstbestimmt beschlossen werden und im Inland auf breite politische Zustimmung stoßen. Dafür sind gegebenenfalls Bündnisse zu bilden, die stark genug sind, um den Widerstand von Sonderinteressen zu überwinden, die solche Reformen ablehnen. Die Technische Zusammenarbeit könnte durch geeignete Formen des politischen Dialogs den entsprechenden politischen Meinungsbildungsprozess fördern und beispielsweise Erfahrungsberichte über *Best Practices* sektoraler Regulierung sowie Weiterbildungsprogramme für Fachleute

anbieten. Da in diesem Zusammenhang „ein gutes Beispiel mehr zählt als tausend Worte“, kann es häufig sinnvoll sein, den politischen Dialog auf die Vermittlung (guter oder schlechter) Reform Erfahrungen sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern zu konzentrieren.

Wenn die Definition spezifischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen näher rückt, kann die Technische Zusammenarbeit den Aufbau administrativer Kompetenz sowie Analysen mit dem Ziel unterstützen, Prioritäten für sektorale Reformen und Importliberalisierung zu identifizieren und die potenziellen Wohlfahrtsgewinne sowie die sich daraus ergebenden strukturellen Veränderungen quantitativ zu bewerten. Sektorale Reformen und Importliberalisierung sind häufig wechselseitig voneinander abhängig und müssen parallel angegangen werden. Dies betrifft sowohl die Analyse als auch die politischen Entscheidungsprozesse. Sobald ein Sektor als Reformziel identifiziert wurde, wird der Schwerpunkt häufig auf die Konzeption einer umfassenden Reformpolitik für diesen Sektor gelegt, und zwar in Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Gebern wie der Weltbank oder anderen Entwicklungsbanken. Auch wenn einige Entwicklungsländer selber über die nötigen finanziellen und fachlichen Ressourcen verfügen, kann es doch in vielen Fällen sinnvoll sein, internationale Experten bei der Formulierung der politischen Maßnahmen zu Rate zu ziehen, besonders im Hinblick auf den Stand internationaler *Best Practice*.

Die eigentliche Implementierung sektoraler Reformen wird häufig durch Geberdarlehen oder Zuschüsse unterstützt, vor allem wenn Reformen die Umstrukturierung von Staatsbetrieben beinhalten. Zwar haben bislang häufig die Entwicklungsbanken bei der Vergabe solcher Kredite eine führende Rolle gespielt, aber in diesem Zusammenhang bieten sich zukünftig auch viele Gelegenheiten für bilaterale Kofinanzierungen. Die staatliche Regulierung der reformierten (privatisierten) Sektoren ist ein Bereich, der häufig langfristige externe Unterstützung verlangt. Die genaue Form der Regulierung (eine für mehrere Sektoren zuständige Wettbewerbsaufsicht, eine unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörde, direkte Beaufsichtigung durch das zuständige Ministerium, eine länderübergreifende regionale Behörde) hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter der Größe des Sektors, dem Entwicklungsniveau und der Größe des Landes, dem Grad der staatlichen Abhängigkeit von Privatinteressen, der Komplexität der Regulierungsaufgaben u.v.m. Jedenfalls steht und fällt der Erfolg von Reformen oft

mit der Effektivität der Regulierungsinstrumente, die sicherstellen sollen, dass Monopolmacht (z.B. durch Netzmonopole) nicht missbraucht wird und der Wettbewerb wo immer möglich erhalten bleibt.

Im Hinblick auf potenzielle Dienstleistungsexporte von Entwicklungsländern nach Erbringungsart 1 und 2 (grenzüberschreitende Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Ausland) kann die Technische Zusammenarbeit in folgenden Bereichen Unterstützung leisten: Analyse des Entwicklungspotenzials individueller Sektoren und Identifizierung von Faktoren, die Exporte behindern, wie beispielsweise Handelshemmnisse der Industrieländer, Beschränkung des Zugangs zu wichtigen Einsatzfaktoren zu wettbewerbsfähigen Preisen etc. Zwar sind die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte des Abbaus von Marktzugangsbeschränkungen der Industrieländer für Dienstleistungsimporte nach Erbringungsart 1 und 2 nicht besonders groß, aber für einzelne Sektoren könnten sich erhebliche Auswirkungen zeigen, von denen auch die Verbraucher in den Industrieländern stark profitieren. Reformen des Gesundheitswesens in den Industrieländern könnten z.B. Anreize für Importe von Gesundheitsdienstleistungen aus Entwicklungsländern schaffen. Besonders wirksam wäre die Auszahlung von Leistungen der Krankenversicherungen als fallbezogene Fixbeträge, verbunden mit Zuzahlungen der Patienten, statt als Kostenerstattung an den Gesundheitsdienstleister.

Wie im Bereich des Exports von Industriegütern kann staatlich oder durch Geberhilfe finanzierte Exportförderung auch für vielversprechende Dienstleistungssektoren eine sinnvolle Maßnahme sein: „Exportpioniere“ müssen nämlich erhebliche Kosten aufbringen, wenn sie die ersten Schritte in einen nichttraditionellen Exportmarkt unternehmen, während ihre Nachfolger auf den Erfahrungen der Wegbereiter aufbauen und geringere Fixkosten für den Markteintritt einkalkulieren können. Daher kann mangelnde Koordinierung unter den potenziellen Exporteuren verhindern, dass der Export überhaupt in Gang kommt. Exportförderungsmaßnahmen können dagegen die Markteintrittskosten dämpfen, so dass nicht einzelne Pioniere hohe Initialkosten aufbringen müssen, von denen ihre Nachfolger profitieren, sondern diese Extrakosten von den Steuerzahlern (oder Gebern) getragen werden, während (voraussichtlich) die Wirtschaftsakteure in ihrer Gesamtheit die Nutzeffekte höherer und stärker diversifizierter Exporte genießen können.

Da schließlich Dienstleistungsexporte nach Erbringungsart 4 (zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern) im Vergleich zu allen anderen in diesem Bericht erörterten Politikbereichen die bei weitem höchsten Wohlfahrtsgewinne für Entwicklungsländer versprechen, wäre jede Verbesserung des befristeten Zugangs von Dienstleistungserbringern aus Entwicklungsländern zu den Märkten besonders der Industrieländer in höchstem Maße zu begrüßen. Dieses Thema stellt zwar einerseits eine große politische Herausforderung für die Regierungen der Industrieländer dar, wird aber andererseits als Gradmesser dafür betrachtet werden, wie ernst sie es wirklich meinen mit der Forderung nach offenen Grenzen, der Förderung des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern und nicht zuletzt der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele.

Literatur

- Allen, F., und D. Gale (2000). *Comparing Financial Systems*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arora, A., V. S. Arunachalam, J. Asundi und R. Fernandes (2001). The Indian Software Services Industry. *Research Policy* 30 (8. Oktober): 1267–1287.
- Bagwell, K., und R. Staiger (2002). GATT-Think. Discussion Paper 0102-39. Department of Economics, Columbia University, New York, NY. Internet: <http://www.columbia.edu/cu/economics/discpapr/DP0102-39.pdf>
- Barajas, A., R. Steiner und N. Salazar (1999). Foreign Investment in Colombia's Financial Sector. IMF Working Paper WP/99/150. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Barth, J.R., G. Caprio und R. Levine (2004). Bank Regulation and Supervision: What Works Best. *Journal of Financial Intermediation* 13 (2): 205–248.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt und V. Maksimovic (2003). Bank Competition, Financing Obstacles and Access to Credit. Policy Research Working Paper 2996. World Bank, Washington, D.C.
- Bora, B. (2003). The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures. OECD Global Forum on Trade: „The Market Access Challenge in the Doha Development Agenda.“ Paris, Juni.
- Boylaud, O., und G. Nicoletti (2000). Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications. Working Paper 237, ECO/WKP(2000)10. Economics Department, OECD, Paris.
- Berger, A.N., L.F. Klapper und G.F. Udell (2000). The Ability of Banks to Lend to Informationally Opaque Small Businesses. Policy Research Working Paper 2656. World Bank, Washington, D.C.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ 2003). Entwicklungsländer in einer dienstleistungsorientierten Weltwirtschaft: Handlungsoptionale und entwicklungspolitische Implikationen. *BMZ Spezial 086*. Bonn. Internet: <http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial086/index.html>
- Claessens, S., und T. Glaessner (1998). The Internationalization of Financial Services in Asia. Paper presented at the conference „Investment Liberalization and Financial Reform in the Asia-Pacific Region,“ August 29–31, Sydney, Australia.
- Claessens, S., und L. Laeven (2003). What Drives Bank Competition: Some International Evidence. Policy Research Working Paper 3113. World Bank, Washington, D.C.
- Claessens, S., A. Demirgüç-Kunt und H. Huizinga (2001). How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? *Journal of Banking and Finance* 25 (5): 891–911.
- Clark, X., D. Dollar und A. Micco (2002). Maritime Transport Costs and Port Efficiency. Mimeo, World Bank.
- Clarke, G., R. Cull und M. Soledad Martinez Peria (2001a). Does Foreign Bank Penetration Reduce Access to Credit in Developing Countries? Evidence from Asking Borrowers. Policy Research Working Paper 2716. World Bank, Washington, D.C.
- Clarke, G., R. Cull, M. Soledad Martinez Peria und S.M. Sanchez (2001b). Foreign Bank Entry: Experience, Implications for Developing Countries and Agenda for Further Research. Policy Research Working Paper 2698. World Bank, Washington, D.C.

- Clarke, G., R. Cull, L. D'Amato und A. Molinari (1999). The Effect of Foreign Entry on Argentina's Domestic Banking Sector. Policy Research Working Paper 2158. World Bank, Washington, D.C.
- Davis, D.R., und D.E. Weinstein (2002). Technological Superiority and the Losses from Migration. Discussion Paper 0102-60. Department of Economics, Columbia University, New York, N.Y.
- Deardorff, A. und R. Stern (1997). Measurement of Non-tariff Barriers. OCDE/GD(97)129, OECD, Paris.
- Dee, P. (2003a). Measuring and Modelling Barriers to Services Trade: Australia's Experience. Productivity Commission, Canberra.
- Dee, P. (2003b). Services Trade Liberalisation in South East European Countries. Mimeo prepared for OECD, Juni.
- Dee, P., und K. Hanslow (2000). Multilateral Liberalisation of Services Trade. Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra. <http://www.pc.gov.au/research/staffres/multilatlib/index.html> (Zugang: 15. Oktober 2001).
- Dee, P., und K. Hanslow (2001). Multilateral Liberalisation of Services Trade. In R. Stern (Hrsg.), *Services in the International Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Demirgüç-Kunt, A., und H. Huizinga (1997). Determinants of Commercial Bank Interest Rate Margins and Profitability: International Evidence. Mimeo. World Bank, Juli 1997.
- Demirgüç-Kunt, A., und R. Levine (2001). Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons. In A. Demirgüç-Kunt und R. Levine (Hrsg.), *Financial Structure and Economic Growth: Cross-Country Comparisons*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Demirgüç-Kunt, A., R. Levine und H. Ghi Min (1998). Opening to Foreign Banks: Issues of Stability, Efficiency and Growth. In Bank of Korea (Hrsg.), *The Implications of Globalization of World Financial Markets*. Seoul: The Bank of Korea.
- Denizer, C. (2000). Foreign Entry in Turkey's Banking Sector 1980–97. Mimeo. World Bank.
- Denizer, C., R.M. Desai und N. Gueorguiev (1998). The Political Economy of Financial Repression in Transition Economies. Georgetown University. Manuscript.
- Dihel, N. (2003a). Quantifying Costs to National Welfare from Barriers to Trade in Services: A Review of the Literature. In OECD (Hrsg.), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*. Paris: OECD.
- Dihel, N. (2003b). Quantification of the Costs to National Welfare of Barriers to Trade in Services: A Scoping Paper. In OECD (Hrsg.), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*. Paris: OECD.
- Doove, S., O. Gabbitas, D. Nguyen-Hong und J. Owen (2001). Price Effects of Regulation: International Air Passenger Transport, Telecommunications and Electricity Supply. Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra.
- Edison, H.J., M.Klein, L. Ricci und T. Slok (2002). Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis. IMF Working Paper 02/120. International Monetary Fund, Washington, D.C.

- Eschenbach, F., und J. Francois (2002). Financial Sector Competition, Services Trade and Growth. CEPR Discussion Paper 3573. CEPR, London.
- Ethier, W., und H. Horn (1991). Services in International Trade. In E. Helpman und A. Razin (Hrsg.), *International Trade and Trade Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- European Commission (o.J.). European Commission, Directorate-General for Trade: WTO Members' Requests to the EC and Its Member States for Improved Market Access for Services.
- Fink, C., A. Mattoo und C. Neagu (2001). Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter? Working Paper 2522. World Bank, Washington, D.C.
- Fink, C., A. Mattoo und R. Rathindran (2003). Liberalising Basic Telecommunications: Evidence from Developing Countries. In OECD (Hrsg.), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*. Paris: OECD.
- Focarelli, D., und A. Pozzolo (2000). The Determinants of Cross-Border Shareholding: An Analysis with Bank-Level Data from OECD Countries. Paper presented at the Federal Reserve Bank of Chicago, May 2000.
- Francois, J.F., und I. Wooton (2000). Trade in International Transport Services. Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2000-057/2. Internet: <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/00057.pdf>
- Francois, J.F., und L. Schuknecht (2000). International Trade in Financial Services, Competition, and Growth Performance. Policy Discussion Paper 0006. Center for International Economic Studies, University of Adelaide. Internet: <http://www.adelaide.edu.au/cies/0006.pdf>
- Francois, J.F., und C.R. Shiells (1994). *Modelling Trade Policy: Applied General Equilibrium Assessments of North American Free Trade*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Francois, J.F., B. McDonald und H. Nordstrom (1995). Assessing the Uruguay Round. In W. Martin und L.A. Winters (Hrsg.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. World Bank Discussion Paper 307. World Bank, Washington D.C.
- Francois, J.F., B.J. McDonald und H. Nordstrom (1996). A User's Guide to Uruguay Round Assessments. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 1410. CEPR, London.
- Fry, M. (1995). *Money, Interest, and Banking in Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Goldberg, L., B.G. Dages und D. Kinney (2000). Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina. NBER Working Paper 7714. NBER, Cambridge, Mass.
- Goldsmith, R.W. (1969). *Financial Structure and Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gonenc, R., und G. Nicoletti (2000). Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transport. Working Paper 254. ECO/WKP(2000)27. Economics Department, OECD.
- Harrison, G.W., T.F. Rutherford und D.G. Tarr (1995). Quantifying the Uruguay Round. In W. Martin und L.A. Winters (Hrsg.), *The Uruguay Round and the Developing Economies*. World Bank Discussion Paper 307. World Bank, Washington, D.C.

- Hermes, N., and R. Lensink (2002). The Impact of Foreign Bank Entry on Domestic Banking Markets: A Note. Mimeo, University of Groningen.
- Hertel, T.W., W. Martin, K. Yanagishima und B. Dimaranan (1995). Liberalizing Manufactures in a Changing World Economy. In W. Martin und L.A. Winters (Hrsg.), *The Uruguay Round and the Developing Economies*. World Bank Discussion Paper 307. World Bank, Washington, D.C.
- Hoda, A. (2001). *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoekman, B. (1995). Assessing the General Agreement on Trade in Services. World Bank Discussion Paper 307. World Bank, Washington, D.C.
- Hoekman, B. (2000). The Next Round of Services Negotiations: Identifying Priorities and Options. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* (July/August): 31–47.
- Hoekman, B., und J. Francois (1999). Market Access in the Service Sectors. Mimeo. Tinbergen Institute, Rotterdam.
- Hoekman, B., und P.A. Messerlin (2000). Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform. In P. Sauvé und R.M. Stern (Hrsg.), *GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hummels, D. (2001). Time as a Trade Barriere. Mimeo. Purdue University.
- Kalirajan, K. (2000). Restrictions on Trade in Distribution Services. Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra.
- Kalirajan, K., G. McGuire, D. Nguyen-Hong und M. Schuele (2000). The Price Impact of Restrictions on Banking Services. In C. Findlay und T. Warren (Hrsg.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.
- Kaminsky, G., und C.M. Reinhart (1999). The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems. *American Economic Review* 89 (3): 473–500.
- Kang, J. (2000). Price Impact of Restrictions on Maritime Transport Services. In C. Findlay und T. Warren (Hrsg.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.
- Karsenty, G. (2000). Assessing Trade in Services by Mode of Supply. In P. Sauvé und R. Stern (eds.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kim, Y.H. (2002). Financial Opening under the WTO Agreement in Selected Asian Countries: Progress and Issues. ADB, ERD Working Paper 24. Asian Development Bank, Manila.
- King, R.G., und R. Levine (1993). Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 717–738.
- Konan, D.E., und K.E. Maskus (2002). Quantifying the Impact of Services Liberalization in a Developing Country. Manuskript.
- Krugman, P.R. (1997). What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature* 35 (1): 113–120.
- La Porta, R, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer und R.W. Vishney (1998). Law and Finance. *Journal of Political Economy* 106 (6): 1113–1155.

- Laeven, L. (ohne Datum). Risk and Efficiency in East Asian Banks. Mimeo. World Bank Financial Sector Strategy and Policy Group. Washington, D.C.
- Langhammer, R.J. (2002). Developing Countries as Exporters of Services: What Trade Statistics Suggest. *Journal of Economic Integration* 17 (2): 297–310.
- Levine, R. (1997). Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature* 35 (2): 688–726.
- Levine, R. (2003a). Finance and Growth: Theory, Evidence and Mechanisms. University of Minnesota. Manuscript, March 18, 2003.
- Levine, R. (2003b). Denying Foreign Bank Entry: Implications for Bank Interest Margins. Working Paper 222. Central Bank of Chile, Santiago.
- Limao, N., und A.J. Venables (2001). Infrastructure, Geographic Disadvantage, Transportation Costs and Trade. *World Bank Economic Review* 15 (3): 451–479.
- Low, P., und A. Mattoo (2000). Is There a Better Way? Alternative Approaches to Liberalization under GATS. In P. Sauvé und R.M. Stern (Hrsg.), *GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Markusen, J. (1995). The Boundaries of Multinational Enterprises in the Theory of International Trade. *Journal of Economic Perspectives* 9(2): 169–189.
- Markusen, J., T. F. Rutherford, and D. Tarr (1999). Foreign Direct Investment in Services and the Domestic Market for Expertise. Manuscript, University of Colorado at Boulder, Boulder.
- Mattoo, A. (2003). Introduction and Overview. In: A. Mattoo und A. Carzaniga (Hrsg.), *Moving People to Deliver Services*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mattoo, A., and A. Carzaniga (eds.) (2003). *Moving People to Deliver Services*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mattoo, A., R. Rathindran und A. Subramanian (2001). Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration. World Bank Research Working Paper 2655. World Bank, Washington, D.C. Internet: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=2373>
- Maurin, H.C. (2003). GATS—The Relevance for Developing Countries. In BMZ Materialien 122. Das WTO-Dienstleistungsabkommen (GATS) aus entwicklungspolitischer Sicht. Internet: http://www.bmz.de/infothek/fachinformationen/materialien/wto_gats.PDF
- McGuire, G. (2000). Measuring and Modelling Restrictions on Trade in Services. Note for the OECD Trade Committee Working Party meeting held at the OECD, Paris 18-19 September.
- McGuire, G. (2002). Trade in Services—Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economies. United Nations, Geneva.
- McGuire, G. (2003). Methodologies for Measuring Restrictions on Trade in Services. In OECD (Hrsg.), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*. Paris: OECD.
- McGuire, G., und M. Schuele (2000). Restrictiveness of International Trade in Banking Services. In C. Findlay und T. Warren (Hrsg.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.

- McKinnon, R.I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mishkin, F.S. (2001). Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries. NBER Working Paper 8087. NBER, Cambridge, Mass.
- Nunnenkamp, P., und J. Spatz (2003). Foreign Direct Investment and Economic Growth in Developing Countries: How Relevant Are Host-country and Industry Characteristics? Kieler Arbeitspapiere 1176, Institut für Weltwirtschaft. Internet: <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2003/1093/pdf/kap1176.pdf>
- Nguyen-Hong, D. (2000). Restrictions on Trade in Professional Services. Productivity Commission Staff Research Paper, Canberra.
- Nguyen-Hong, D., C. Perroni und R. Wigle (1993). An Evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round. *Economic Journal* 103 (November): 1540–1549.
- OECD (2002). *GATS: The Case for Open Services Markets*. Paris: OECD.
- OECD (2003a). Managing Request-Offer Negotiations Under the GATS: Survey of Country Preparations for the Negotiations. OECD Working Paper (unclassified) TD/TC/WP(2002)46/FINAL. Internet: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/td-tc-wp\(2002\)47-final](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/td-tc-wp(2002)47-final)
- OECD (2003b). Opening up Trade in Services. Policy Brief. August. Based on unclassified working paper TD/TC/WP(2003)25/FINAL as well as more detailed background material for official use only. Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/14/8890081.pdf>
- Onis, Z., und J. Riedel (1993). *Economic Crises and Long-term Growth in Turkey*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Prasad, E., K. Rogoff, S.-J. Wei und M.A. Kose (2003). Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. IMF, Manuskript, 17. März 2003.
- Productivity Commission (2001). Measures of Restrictions on Trade in Services Database, <http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/index.html>
- Productivity Commission and the Australian National University (2000). Achieving Better Regulation of Services. Conference Proceedings, AusInfo, Canberra.
- Rodrik, D. (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper 9129. NBER, Cambridge, Mass. Internet: <http://papers.nber.org/papers/w9129> (fee-based).
- Shaw, E.S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Shleifer, A. und R.W. Vishny (1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance* 52 (1): 737–783.
- Spinanger, D., und S. Verma (2003). The Coming Death of the ATC and China's WTO Accession: Will Push Come to Shove for Indian T&C Exports. Kiel, mimeo.
- Steiner, F. (2000). A Price-impact Measure of Impediments to Trade in Telecommunications Services. In C. Findlay und T. Warren (Hrsg.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.
- Stiglitz, J. (1985). Credit Markets and Control of Capital. *Journal of Money, Credit and Banking* 17 (2): 133–152.
- Tadesse, S. (2002). Financial Architecture and Economic Performance: International Evidence. *Journal of Financial Intermediation* 11 (4): 429–454.

- Thompson, R. (2000). Formula Approaches to Improving GATS Commitments. In P. Sauvé and R.M. Stern (eds.), *GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Trewin, R. (2000). A Price-Impact Measure of Impediments to Trade in Telecommunication Services. In C. Findlay und T. Warren (Hrsg.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.
- UNDP (United Nations Development Program) (1992). *Human Development Report 1992*. New York. Internet: <http://hdr.undp.org/reports/global/1992/en/>
- Verikios, G., und X. Zhang (2000). Sectoral Impact of Liberalising Trade in Services. Third GTAP Conference, Melbourne. Available at: www.monash.edu.au/policy/conf/53verikios.pdf
- Warren, T. (2000). The Impact on Output of Impediments to Trade and Investment in Telecommunications Services. In C. Findlay and T. Warren (eds.), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. London: Routledge.
- Winters, L.A., T.L. Walmsley, Z. Kun Wang und R. Grynberg (2002). Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons. Discussion Papers in Economics 87. University of Sussex at Brighton. Internet: <http://www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Wintersetal87.pdf>
- Woodroffe, J. (2002). GATS: A Disservice to the Poor. World Development Movement. Internet: <http://www.wdm.org.uk/cambriefs/gatsdiss.pdf>
- World Bank (2001). World Development Indicators Database on CD-ROM. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2003). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: World Bank. Internet: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>
- WTO (2002). Technical Aspects of Requests and Offers. World Trade Organization Seminar on the GATS, 20. Februar 2002. Internet: <http://www.wto.org>.
- WTO (2003). *World Trade Report 2003*. Geneva: WTO.
- WTO Documents are fully cited in the text and not separately referenced here. They may be downloaded from the WTO documents facility at: <http://docsonline.wto.org/>
- Yang, Y. (1994). Trade Liberalization and Externalities: A General Equilibrium Assessment of the Uruguay Round. Mimeo. Australian National University, Canberra.