

**Matthias Koehler, Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Rahmenregelung zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern. Schriften zum Internationalen Recht, Band 106. Berlin (Duncker & Humblot) 1999, 256 S., DM 118.**

Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS<sup>1</sup>) ist neben dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1947/1994) und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Intellectual Property Rights, TRIPS) einer der drei Hauptpfeiler des Gesamtpakets zur Liberalisierung des Welthandels und zur Errichtung der Welthandelsorganisation WTO, das am 1.1.1995 in Kraft getreten ist. Das GATS ist nach seiner rechtlichen Zielsetzung das ehrgeizigste dieser (Teil-) Übereinkommen. Während der Regelungsansatz des GATT 1947/1994 ausschließlich produkt-, nämlich warenbezogen ist, ist derjenige des GATS gleichermaßen personen- und produktbezogen. In der Terminologie der EG-Grundfreiheiten ist er nicht nur auf die Gewährung der Dienstleistungs- und, als notwendiges Komplement, Zahlungsverkehrsfreiheit gerichtet, sondern enthält ebenso Elemente der Niederlassungsfreiheit und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels kann Auswirkungen auf nahezu alle nationalen Rechtsgebiete mit produkt- oder personenbezogenen Regelungen entfalten - vom Ausländer-, Gewerbe-, Finanzinstitutsaufsichts- und Börsenrecht über das Internationale Gesellschaftsrecht bis zum Kartell- und Steuerrecht. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass *Matthias Koehler* in seiner von *Karl-Heinz Böckstiegel* betreuten, im Juni 1997 in Köln als Dissertation angenommenen Monographie den Versuch unternimmt, die komplexe Struktur des GATS darzustellen und zu analysieren. Betrachtet wird das Abkommen in seiner ursprünglichen Form vom Dezember 1994, nachfolgende Änderungen werden nicht berücksichtigt;<sup>2</sup> das Schrifttum ist bis 1995 eingearbeitet. Ziel der Arbeit, die der *Verf.* als „völkerrechtliche“ versteht (S. 210), ist die „Untersuchung der Rahmenregelung“ des GATS und die „Analyse“ der „normativen Grundlagen“, die durch das Übereinkommen geschaffen werden (S. 22). Nicht Gegenstand der Untersuchung sind die möglichen Auswirkungen des GATS auf das Europarecht sowie auf das nationale deutsche Recht. Die Arbeit gliedert sich in vier Teile (A. - D.).

1. Teil A. (S. 27-52) befasst sich mit „Grundlagen und Bedeutung des Dienstleistungshandels“. Ausgehend von der Feststellung, dass Dienstleistungen keine „homogene Gruppe kommerzieller Aktivitäten“ darstellen (S. 27 f.), stellt der *Verf.*, im Wesentlichen noch ohne Bezug zum GATS, verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Ansätze zur Abgrenzung der Dienstleistung von der Ware vor (S. 28-35). Dabei gelangt er zu dem Schluss (S. 35), eine „begrifflich trennscharfe Definition“ der Dienstleistung lasse sich nicht finden, eine „allgemeingültige Definition“ sei wegen des Vorrangs des Parteiwillens für die Auslegung des GATS aber gar nicht erforderlich. Richtig an dieser Aussage ist, dass es für die Anwendung des GATS keinen Sinn macht, den Begriff der Dienstleistung losgelöst vom Willen der Vertragsparteien zu bestimmen. Die entscheidende Frage ist, wie dieser Parteiwille, wie also der Begriff der „Dienstleistung“ i.S. des

---

<sup>1</sup> BGBl. 1994 II, 1473 ff.; im Internet veröffentlicht unter <http://www.wto.org/wto/services/gatsintr.htm> (authentische englische Version), Stand: September 1999.

<sup>2</sup> Vgl. zuletzt das Fünfte Protokoll zu Finanzdienstleistungen vom 3.12.1997, das die Liberalisierung im Finanzsektor erheblich erweitert und am 1.3.1999 in Kraft getreten ist.

Art. I GATS („Geltungsbereich und Begriffsbestimmung“) auszulegen ist. Genau an dieser Stelle bricht jedoch der *Verf.* seine Betrachtung ab. In Teil C. wird der Begriff der Dienstleistung i.S. des GATS zwar nochmals aufgenommen (S. 90), der *Verf.* begnügt sich dort aber mit der Feststellung des Fehlens einer Legaldefinition (s.u. unter 3.). Man wird davon ausgehen dürfen, dass das GATS zumindest den gesamten Handelsbereich abdeckt, der nicht vom GATT 1947/1994 erfasst wird, d.h. alle kommerziellen Leistungen, die nicht auf die Lieferung einer Ware gerichtet sind.<sup>3</sup> Dies braucht aber nicht zu bedeuten, dass es nicht Überschneidungen des sachlichen Anwendungsbereichs beider Abkommen geben könnte. Denn der Warenhandel beschränkt sich nicht auf die dingliche Übertragung des Eigentums an beweglichen Sachen, sondern ist regelmäßig mit Annex-Leistungen (z.B. Transport, Reparatur, Versicherung etc.) verbunden, die man ohne weiteres als Dienstleistungen betrachten könnte.<sup>4</sup> Dementsprechend wird in Art. III(1) GATT 1947/1994 der Grundsatz der Inländerbehandlung ausdrücklich neben dem Verkauf auf den Transport, Vertrieb und Gebrauch der Produkte erstreckt. Umgekehrt kommt der Dienstleistungshandel häufig nicht ohne die Verwendung von mitgelieferten Waren aus (Bsp. Werklieferungsvertrag).

Die Ausführungen zum Begriff des „internationalen Handels mit Dienstleistungen“ (S. 36-43) beschreiben die denkbaren Erbringungsformen grenzüberschreitender Dienstleistungen, wie sie auch in Art. I(2) GATS aufgezählt werden. Die Frage, ob der Bereich ausländischer Direktinvestitionen in Form von Auslandsniederlassungen<sup>5</sup> vom GATS noch erfasst wird, versucht der *Verf.* nicht aus dem Wortlaut des Abkommens (vgl. Art. 1(2)(c) GATS), sondern aus dem Begriff der Dienstleistung heraus zu beantworten (S. 41). Die dabei vorgebrachte Argumentation, im Gegensatz zum Güterhandel könne man im Dienstleistungssektor Handels- und Investitionstätigkeit nicht voneinander trennen, überzeugt ebenso wenig wie die Behauptung, die Dienstleistungserbringer der meisten Bank- oder Versicherungsleistungen müssten „notwendigerweise“ eine Niederlassung auf dem ausländischen Markt eröffnen, um ihre Dienstleistung erbringen zu können. Die ökonomische „Notwendigkeit“ zur Präsenz im Land des Kunden ist häufig nur eine Frage des Vertriebs, die sich bei Waren und Dienstleistungen in gleicher Weise stellen kann und mit dem Ausbau moderner Kommunikationstechniken (z.B. Internet) zunehmend an Bedeutung verliert. Gerade das vom *Verf.* gewählte Beispiel der Finanzdienstleistungen belegt dies: Geld und Wertpapiere lassen sich mindestens ebenso leicht grenzüberschreitend und ohne persönliche Präsenz des Finanzdienstleisters im Empfangsstaat anbieten und transferieren wie Waren. Für einen Warenproduzenten, der einen fremden Markt erobern will, kann es umgekehrt aus wirtschaftlicher Sicht ebenso wie für einen Dienstleistungserbringer geboten sein, zur Förderung des Vertriebs eine Zweigstelle im Zielland zu gründen.

Anschließend (S. 44-49) wendet sich der *Verf.* dem Begriff sowie den Formen und Motiven von Handelshemmnissen zu. Der *Verf.* hält die begriffliche Unterscheidung zwischen „Marktzutritts- und Ausübungsbeschränkungen“ für eine Besonderheit von Dienstleistungen und für nicht auf den Warenhandel übertragbar (S. 44). Dem ist zu

---

<sup>3</sup> Vgl. der *Verf.*, S. 35, der diesen negativen Abgrenzungsversuch nur als volkswirtschaftliche, nicht aber als rechtliche Begriffsbestimmung vorstellt.

<sup>4</sup> So auch der *Verf.*, allerdings ohne direkten Bezug zum GATS: Die „zum Warenhandel komplementären Dienste (Frachttransportleistungen, Versandhandel, Transportversicherungen)“ seien „Dienstleistungen“ (S. 38).

<sup>5</sup> Vgl. hierzu das Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Trade-Related Investment Measures - TRIMS) sowie das OECD-Projekt eines „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI) (veröffentlicht im Internet unter <http://www.oecd.org/daf/cm/mai/negttext.htm>, Stand: September 1999).

entgegen, dass man sich auch bei Letzterem durchaus diskriminierende nationale Regelungen vorstellen kann, die nicht den Grenzübertritt der Ware als solchen belasten, sondern erst den weiteren Umgang mit der Ware im Inland rechtlich oder faktisch benachteiligen (z.B. Reglementierung oder Besteuerung des landesinternen Gebrauchs einer importierten Ware). In Abgrenzung zum Marktzutritt sollte man hier statt von „Ausübungsbeschränkungen“ besser von „marktinternen“ Regelungen sprechen. Gerade solche marktinternen nationalen Regelungen sind es u.a., die das Diskriminierungsverbot des Art. III GATT 1947/1994 in Ergänzung der import- bzw. exportorientierten Meistbegünstigungsklausel (Art. I GATT 1947/1994) und des Verbots mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI GATT 1947/1994) erfassen möchte.

2. Die Darstellung in Teil B. („Der rechtsgeschichtliche Hintergrund des GATS“, S. 53-84) beginnt mit den bisherigen völkerrechtlichen Verträgen zum internationalen Dienstleistungshandel vor Abschluss des GATS (S. 53-64). Den Unterschied zwischen der weltweiten und der Liberalisierung des Dienstleistungshandels in der EG sieht der *Verf.* in dem Umstand, dass die EG auf die Herstellung eines einheitlichen Wirtschaftsraums mit „völlig identischen Wettbewerbsbedingungen“ und „vollständiger Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten“ gerichtet ist (S. 62 f.). Dabei konnte, so mag man ergänzen, die europäische wirtschaftliche Integration nur deshalb so tief gehen, weil sie neben der Beseitigung von Regelungsschranken in umfassender Weise einheitliche Regelungen schafft (Harmonisierung) und einen Teil der verbleibenden Rechtsunterschiede durch die Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung als gleichwertig fingiert (sog. Ursprungslandprinzip). Handelshemmnisse ergeben sich nämlich bereits aus dem bloßen Umstand, dass sich die Unternehmen mit dem Grenzübertritt einer zusätzlichen und ihnen i.d.R. nicht vertrauten Rechtsordnung unterwerfen. Kurze Erwähnung finden die bilateralen Handelsverträge (S. 63), ohne dass deutlich würde, welche Liberalisierungsfortschritte das GATS im Hinblick auf das bestehende Vertragsgeflecht erbringt.<sup>6</sup>

3. Die Darstellung des Inhalts des GATS in Teil C. („Das GATS als Rahmenregelung des Dienstleistungshandels“, S. 85-159) beginnt der *Verf.* mit der „Grundstruktur des Übereinkommens“ (S. 86 - 89) und dessen Gliederung in den eigentlichen Abkommenstext („Rahmenregelung“, Art. I - XXIX, Teil I-VI), in die verschiedenen Vertragsanhänge zu ausgewählten Dienstleistungssektoren und zum Grenzübertritt natürlicher Personen sowie in die von den Vertragsparteien nach Art. XX erstellten „Listen spezifischer Verpflichtungen“ („Schedules of Specific Commitments“) nach Teil III des Abkommens. Die Rahmenregelung unterscheidet zwei Arten von Liberalisierungspflichten - die allgemeinen, sofort anwendbaren (Teil II GATS) und die spezifischen, gesondert ausgehandelten bzw. in Zukunft noch auszuhandelnden (Teil III GATS i.V.m. den genannten Listen).

Im Abschnitt über den „sachlichen Geltungsbereich des GATS“ (S. 89-101) finden sich Ausführungen zum Begriff der Dienstleistung (S. 89-92) und zum Begriff des Handels (S. 92-99). Insofern bestehen Überschneidungen mit bzw. Wiederholungen zu den entsprechenden allgemeinen Überlegungen in Teil A. (S. 28 ff., 36 ff., s.o., unter 1.). Die Legaldefinition der den Handel mit Dienstleistungen beeinträchtigenden hoheitlichen

---

<sup>6</sup> Der „Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag“ zwischen der Bundesrepublik und den USA (BGBl. 1956, Teil II, S. 487 ff.) sieht bspw. bereits seit 1956 umfassende Meistbegünstigung (Art. VII(4)) und Inländerbehandlung (Art. VII(1)) vor.

„Maßnahme“ i.S. der Art. I(1), XXVIII(a) wird kurz beschrieben (S. 99 f.), aber nicht weiter problematisiert. Interessant wäre hier die Frage, ob und inwieweit hoheitliches Unterlassen, z.B. gegenüber marktzutrittsbeschränkenden Geschäftspraktiken Privater, als „Maßnahme“ bewertet werden kann. Die wettbewerbsrechtlichen Regelungen der Art. VIII („Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten“) und Art. IX GATS („Geschäftspraktiken“) belegen, dass dieses Problem von den Verhandlungspartnern durchaus gesehen wurde.

Anschließend (S. 101-115) widmet sich der *Verf.* den *allgemeinen* „Pflichten und Disziplinen“ („General Obligations and Disciplines“) des Teils II des Abkommens. Der *Verf.* legt dar, dass der „bedingungslose“, d.h. nicht an das Kriterium der Gegenseitigkeit gekoppelte Meistbegünstigungsgrundsatz nach Art. II eine „weit geringere“ Wirkung entfaltet als der entsprechende Grundsatz des GATT 1947/1994. Dies liegt weniger an den im GATS selbst enthaltenen (teilweise auch im GATT 1947/1994 normierten) Ausnahmen (Art. V, Art. Vbis und Art. XIV(e) GATS). Vielmehr entsteht die entscheidende Schwächung der Meistbegünstigungspflicht durch die Möglichkeit der Mitglieder, nach Art. II(2) GATS bis zum Inkrafttreten des Abkommens Ausnahmen in der dem Vertrag beigefügten „Anlage zu Ausnahmen von Artikel II“ anzumelden. Eine Auswertung der entsprechenden Negativlisten der GATS-Mitglieder, so der *Verf.* unter Berufung auf Sekundärliteratur, ergibt den Befund, dass in fast allen bedeutsamen Dienstleistungssektoren erhebliche Ausnahmen angemeldet wurden (S. 108).

Auf den S. 116-142 wendet sich der *Verf.* der praktisch bedeutenderen Rahmenregelung für die *spezifischen* Verpflichtungen zu, der die Konzeption der besonderen Einzelverpflichtung und der sektorspezifischen Marktöffnung zugrunde liegt (vgl. z.B. Art. XVI(2), XVII(1) GATS). Die Öffnung eines bestimmten Dienstleistungssektors für ausländische Anbieter erfolgt im Rahmen der Normen zum Marktzugang (Art. XVI GATS) und zur Inländerbehandlung (Art. XVII GATS). Die Verpflichtungswirkung tritt für die einzelnen Mitglieder im Gegensatz zu den allgemeinen Pflichten nicht ipso iure und nicht für alle Dienstleistungssektoren ein, sondern nur, soweit sie sich ausdrücklich hierzu in einer sog. „Liste spezifischer Verpflichtungen“ bereit erklären.<sup>7</sup> Dennoch stellt das System der „spezifischen Verpflichtungen“ nach Teil III GATS einen bedeutenden Fortschritt gegenüber der bisherigen Liberalisierungstechnik durch bilaterale Abkommen dar. Lassen sich die Mitglieder erst einmal darauf ein, bestimmte Dienstleistungssektoren in die Liste der liberalisierten Sektoren aufnehmen, sind sie nämlich zu einer Bestandsaufnahme und internationalen Publizität der bestehenden nationalen Markthemmnisse gezwungen, selbst wenn sie dabei über die Wahrung des status quo ihrer Rechtsordnung hinaus keine Zugeständnisse machen wollen. Der *Verf.* spricht insofern von einer Rechtspflicht zur Transparenz (S. 125). Genau betrachtet ist es eine bloße Obliegenheit, denn der Umstand, dass eine den Dienstleistungshandel beschränkende nationale Regelung in der Liste des betreffenden Mitglieds nicht ausdrücklich als Vorbehalt angemeldet wird, führt zu keiner anderen Rechtsfolge als derjenigen, dass sich das Mitglied gegenüber den anderen Vertragspartnern nicht mehr auf diese Beschränkung berufen kann.

Die Unterscheidung zwischen Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII) ist im Gegensatz zu dem, was der Begriff des Marktzugangs („market access“)

---

<sup>7</sup> Die Listen sind einsehbar und zum Runterladen bereitgestellt auf den Internet-Seiten der WTO unter <http://www.wto.org/wto/ddf/ep/public.html>, Stand: September 1999.

impliziert und wovon auch der *Verf.* auszugehen scheint,<sup>8</sup> nicht nur zeitlich und räumlich zu verstehen, sondern auch funktionell. Das Gebot der Inländerbehandlung (Art. XVII GATS) ist mit dem EG-Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV (Art. 6 a.F.) vergleichbar. Wie Letzteres bezieht es sich neben den Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Aufnahme der Geschäftstätigkeit auf die rechtlichen Rahmenbedingungen des laufenden Geschäftsbetriebs und deckt nicht nur formelle,<sup>9</sup> sondern grundsätzlich auch materielle Ungleichbehandlungen ab.<sup>10</sup> Bereits die Inländerbehandlung garantiert zu einem gewissen Grad, dass ausländische Dienstleistungsanbieter am inländischen Markt teilnehmen können. Das Recht auf Marktzugang, so wie es in Art. XVI(2) GATS definiert wird, entspricht funktionell im Wesentlichen dem EG-Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im Bereich des Warenverkehrs (vgl. Art. 28 ff. EGV = Art. 30, 34 a.F.).<sup>11</sup> Es ergänzt das (materielle) Diskriminierungsverbot durch eine Freiheitskomponente, die u.U. über das hinausgehen kann, was Inländern erlaubt ist (Möglichkeit der Inländerdiskriminierung).<sup>12</sup> Dabei kann es zu Überschneidungen mit dem Anwendungsbereich der Inländerbehandlung immer dort kommen, wo eine der in Art. XVI(2) GATS genannten Marktzugangsbeschränkungen gleichzeitig diskriminierend ist.<sup>13</sup> Dies gilt ebenso für weitere Marktzugangserleichterungen, die die Mitgliedsstaaten gemäß Art. XVI(1) GATS in den Listen der spezifischen Verpflichtungen gewähren können.

Eine interessante, vom *Verf.* angesprochene Frage ist, ob sich die Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen dadurch entziehen können, dass sie zugangsbeschränkende Maßnahmen erlassen, die genauso wirken wie die in Art. XVI(2) GATS genannten, die sich aber nicht unter den Wortlaut dieser Vorschrift subsumieren lassen (S. 127 f.). Der *Verf.* verweist hierzu auf die Normen des EGV, die Abgaben oder Maßnahmen „gleicher Wirkung“ ausdrücklich einbeziehen und hält anscheinend, ohne sich mit der völkerrechtlichen Methodenlehre auseinanderzusetzen, eine entsprechend weite Auslegung des Art. XVI(2) GATS für denkbar (S. 128). Ein Argument in diese Richtung lässt sich Art. VI GATS („Innerstaatliche Regelung“) entnehmen, wo in den Abs. 4 und 5 der Sonderfall „unnötiger“, die spezifischen Verpflichtungen (faktisch) „nichtig“ machender oder „beeinträchtigender“ Handelshemmnisse durch „Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse“ angesprochen wird. Zu beachten ist jedenfalls der *ordre-public*-Vorbehalt des Art. XIV GATS („Allgemeine Ausnahmen“).

4. Der wissenschaftliche Schwerpunkt der Arbeit liegt in der empirischen Untersuchung des Teils D. („Der grenzüberschreitende Personenverkehr im Rahmen des GATS“, S. 160-237), wo der *Verf.* sich der mühevollen Aufgabe unterzieht, die von den Mitgliedsstaaten gemäß Teil III des GATS konkret untereinander ausgehandelten „Listen spezifi-

---

<sup>8</sup> Vgl. S. 130: „hat ...ein ausländischer Anbieter ... Zutritt erlangt, betrifft Art. XVII GATS die rechtlichen Wettbewerbsbedingungen des Anbieters auf dem jeweiligen Markt“.

<sup>9</sup> vgl. bereits Stadler, Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels am Beispiel der Versicherungen, Berlin, 1992, S. 51: Der Grundsatz der Inländerbehandlung sei in denjenigen Fällen kein geeignetes Instrument, in denen „keine vergleichbaren Ausgangspositionen“ für in- und ausländische Unternehmen bestünden.

<sup>10</sup> Vgl. Art. XVII(2) und (3) GATS, wo klargestellt wird, dass die Behandlung materiell gleich günstig sein muss und es nicht ausreicht, wenn sie „formal identisch“ ist. In welchem Ausmass solche faktischen (sog. verschleierte) Diskriminierungen erfasst werden, ist allerdings noch offen.

<sup>11</sup> Für Dienstleistungen verbietet Art. 49 I EGV (Art. 59 a.F.) jede Art von Beschränkungen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs, ohne dabei die mengenmäßigen Beschränkungen herauszuheben.

<sup>12</sup> Aus diesem Grunde z.B. mussten die EG und ihre Mitgliedstaaten im allgemeinen Teil ihrer gemeinsamen Liste (Teil I: „Horizontal Commitments“) bei den Beschränkungen des Marktzugangs einen Vorbehalt zugunsten öffentlicher Monopole erheben (GATS/SC/31 v. 15.4.1994).

<sup>13</sup> Von den sechs Fallgruppen des Art. XVI(2) GATS bezieht sich nur die letzte auf fremdenrechtliche Normen mit *formell* diskriminierendem Charakter, während die anderen grundsätzlich einheimische und ausländische Anbieter bzw. Dienstleistungen gleichermaßen treffen können.

scher Verpflichtungen“ zu analysieren. Angesichts deren Umfangs und Komplexität musste der *Verf.* seine Betrachtung auf bestimmte Kriterien beschränken. Er entscheidet sich für die Angaben zum grenzüberschreitenden Personenverkehr, und zwar nur für solche, die in den allgemeinen Teilen der Listen (sog. „Horizontal Commitments“) „vor die Klammer“ gezogen wurden und - vorbehaltlich sektorspezifischer Ausnahmen in den besonderen Teilen („Sector-Specific Commitments“) - einen Überblick über die „Standardbehandlung“ des jeweiligen Mitglieds gestatten (S. 165). Außerdem wird der Blick auf die Frage begrenzt, in Bezug auf welche Kategorien von natürlichen Personen der grenzüberschreitende Personenverkehr zum Zweck der Erbringung von Dienstleistungen gestattet wird (S. 166).

Zunächst stellt der *Verf.* die GATS-„Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des Übereinkommens Dienstleistungen erbringen“ einschließlich ihrer Entstehungsgeschichte (S. 181-194) dar und nimmt zu ihrer Auslegung Stellung (S. 194-208). Gegenstand der Anlage sind natürliche Personen, die entweder selbst vom Ausland aus Dienstleistungen anbieten oder die von einem ausländischen Dienstleistungserbringer „in Bezug auf die Erbringung einer Dienstleistung beschäftigt werden“ (Abs. 1 der Anlage, vgl. Art. I(2)(d) GATS). Nicht richtig dürfte es sein, die Fallgruppe der Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft durch einen inländischen Dienstleistungserbringer zur Leistung von Diensten im Inland in den Anwendungsbereich des Anhangs einzubeziehen. Nach Abs. 2 der Anlage (hierzu S. 199-201) gilt das GATS „weder für Maßnahmen betreffend natürliche Personen, die sich um Zugang zum Beschäftigungsmarkt eines Mitglieds bemühen, noch für Maßnahmen, welche die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen“.

Nunmehr widmet sich der *Verf.* der empirischen Untersuchung der Staatenpraxis zu den personenverkehrsbezogenen Liberalisierungen in den eingereichten Listen (S. 209-234). Ziel ist es nicht, „das Ausmaß der tatsächlich bewirkten Liberalisierung .... detailliert offenzulegen“ (S. 209), sondern es soll nur gefragt werden, „welche Kategorien von natürlichen Personen ... Gegenstand der spezifischen Verpflichtungen“ geworden sind (S. 210). Die Untersuchung beschränkt sich auf „repräsentative Beispiele“ der über 130 Mitgliederlisten (S. 216). Es handelt sich dabei um die Listen der EG und ihrer Mitgliedsstaaten, der USA, Kanadas, der Schweiz, Australiens, Neuseelands sowie der Volkrepublik China. Auf den S. 216-228 entwickelt der *Verf.* ein analytisches Muster, das die komplexen Verpflichtungslisten der Mitglieder miteinander vergleichbar machen soll. Dabei identifiziert er fünf verschiedene Kategorien von natürlichen Personen, die in den Listen erscheinen (S. 217), nämlich (1.) „Geschäftsreisende“, (2.) Personen, die Auslandsniederlassungen aufbauen, (3.) innerbetrieblich für mehrere Jahre vom Ausland ins Inland versetzte Beschäftigte, (4.) „Spezialisten“ sowie (5.) Beschäftigte eines ausländischen Dienstleistungserbringers, die nicht länger als drei Monate im Inland bleiben (S. 218-230). Keine spezifischen Verpflichtungen gibt es nach Aussage des *Verf.* (S. 230) bisher für den Grenzübergang natürlicher Personen, die selbst Dienstleistungserbringer sind (Einzelkaufleute, freie Berufe). Der *Verf.* betrachtet diesen Befund als Ausdruck des Umstandes, dass der internationale Dienstleistungsverkehr bisher primär durch „größere“ Dienstleistungsunternehmen erbracht wird. Der Schwerpunkt der Liberalisierung, in deren Genuss durchweg nur hierarchisch übergeordnetes bzw. hochqualifiziertes Personal kommt (S. 233-234), liege, so der *Verf.*, auf der Zulassung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs in Zusammenhang mit Niederlassungen im Land des Dienstleistungsnutzers (S. 231 ff.). Leider bleibt offen, ob dieses Ergebnis

noch der aktuellen Rechtslage entspricht. Mit dem Dritten Protokoll zum GATS vom 24.7.1995<sup>14</sup> haben die Mitglieder neue Listen eingereicht, die die ursprünglichen Listen speziell für den grenzüberschreitenden Personenverkehr ersetzen und die der *Verf.* in seiner Analyse offensichtlich nicht mehr berücksichtigt.<sup>15</sup> Jedenfalls in der neuen Liste der EG und ihrer Mitgliedsstaaten vom 28.7.1995 (GATS/SC/31/Suppl.2) lassen sich die vom *Verf.* herausgearbeiteten Kategorien der „intra-corporate transferees“ und der „contractual service suppliers“ anders als noch in der ursprünglichen Liste vom 15.4.1994 (GATS/SC/31) nicht mehr nachweisen.

5. Der *Verf.* hat das Verdienst, dem deutschsprachigen Leserkreis ein internationales Abkommen von hoher Komplexität und großer praktischer Bedeutung mit seiner Entstehungsgeschichte und Regelungsstruktur näher zu bringen. Die lesenswerte Untersuchung fördert das Verständnis des GATS als völkerrechtlicher Vertrag und kann damit bei der Auslegung seiner Bestimmungen wertvolle Dienste leisten. Für die GATS-Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen entwickelt der *Verf.* darüber hinaus direkte Auslegungsvorschläge. Möglicherweise regt die Arbeit andere Autoren dazu an, das GATS in Zukunft noch weiter zu erforschen.

Konstanz

Dr. Günter Reiner  
guenter.reiner@uni-konstanz.de

---

<sup>14</sup> „Third Protocol to the General Agreement on Trade in Services“, veröffentlicht im Internet unter <http://www.wto.org/wto/services/3-prote.htm>; die dazugehörigen Listen finden sich a.a.O. (Fn. 7).

<sup>15</sup> Dieses Versäumnis ist dem *Verf.* nachzusehen, wenn man bedenkt, dass die Beschaffung des einschlägigen Vertragsmaterials noch vor wenigen Jahren nicht so bequem über das Internet möglich war wie es heute der Fall ist.