

Der Zwang zur Privatisierung

Das GATS und die weltweite Liberalisierung des Wassermarkts

Von Thomas Fritz

erschienen in: Politische Ökologie, Nr. 80, Jg. 21, Januar 2003

In der Bundesregierung herrscht weitgehende Einigkeit, dass die internationalen Wassermärkte erobert werden müssen. „Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft auf den nationalen und internationalen Märkten zu fördern“, empfahlen die Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen im Oktober 2001 in einem gemeinsamen Antrag „die Schaffung größerer, auch international handlungsfähiger Betriebseinheiten“. Ferner sei das Engagement auf den internationalen Märkten „gezielt im Rahmen der Exportförderung zu unterstützen“ und die „Möglichkeiten von Public-Private-Partnerships (...) offensiv zu nutzen“ (vgl. Deutscher Bundestag 2001). Ins gleiche Horn blies zuvor schon das Wirtschaftsministerium mit dem umstrittenen Gutachten zur „Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung“ (BMWi 2001). Sorgenvoll wird darin auf den geringen Weltmarktanteil deutscher Firmen im Vergleich zu französischen und britischen Wassermultis hingewiesen. Die Autoren stellen weiter fest, „dass die Chancen der Anbieter im internationalen Wassermarkt entscheidend von der Größe sowie der Finanzkraft der Unternehmen abhängen“ (ebd., 24f.). Verschärfter Wettbewerb könne daher Fusionen und Übernahmen der rund 6.600 kommunalen Versorger in der Bundesrepublik stimulieren und damit deren Chancen verbessern, „ihr Betätigungsfeld auszuweiten und sowohl auf dem Heimatmarkt als auch international zu wachsen“ (ebd.). Aber: Auch die Zielmärkte dieser Exportoffensive müssten ihre Wassersektoren öffnen. Dafür wiederum spielt neben den internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF eine zunehmend wichtigere Rolle das GATS (General Agreement on Trade in Services), das Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation WTO.

Beschränkungen der Regulierung

Mit dem GATS wurde 1995 das erste Abkommen über den Dienstleistungshandel in das Vertragswerk der WTO aufgenommen. Ziel dieses Vertrags ist die faktisch unumkehrbare „fortschreitende Liberalisierung“ sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Zu diesem Zweck sind weitere Verhandlungsrunden vereinbart worden. Die gegenwärtige GATS-Runde wurde im Jahr 2000 begonnen und soll bis Anfang 2005 – dem angestrebten Ende der neuen Welthandelsrunde der WTO – abgeschlossen sein. Aufgrund der Vergemeinschaftung der Handelspolitik führt die Europäische Kommission die GATS-Verhandlungen im Auftrag der EU-Mitgliedstaaten, wobei auf deutscher Seite das Bundeswirtschaftsministerium federführend ist. Der Regelungsumfang dieses Vertrags ist beeindruckend. Post und Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Banken und Versicherungen, medizinische und soziale Dienste, Tourismus und Transport, Handel und Bauwesen, Bildung und Kultur: Kein Dienstleistungssektor ist grundsätzlich ausgenommen. Alle sollen sie den WTO-Prinzipien des Marktzugangs und der Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter (Inländerbehandlung) unterworfen werden. Weiteres Ziel der Verhandlungen ist es, innerstaatlichen Regulierungen ein Korsett verbindlicher Rahmenrichtlinien anzulegen.

Die mögliche Einschränkung staatlicher Auflagen macht die besondere Attraktivität des GATS für die Wasserwirtschaft aus. Denn die Expansion der wenigen international wettbewerbsfähigen Wassermultis erfolgt vor allem an zwei Fronten: einerseits durch den Erwerb von Wasserrechten, andererseits durch die Übernahme lokaler Versorger im Zuge von Privatisierungsprozessen. Größtes Hindernis für transnationale Unternehmen ist dabei der Staat in seinen Rollen als Eigentümer der Ressource Wasser, als Betreiber von Versorgungsunternehmen und als Regulierungsinstanz. Das GATS verspricht in allen Aspekten Abhilfe.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass das GATS nicht nur ein Handelsabkommen ist, sondern im Kern ein Investitionsschutzvertrag. Im Artikel I des GATS werden vier Erbringungsarten („Modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden: die grenzüberschreitende Lieferung, der Konsum im Ausland (z.B. im Tourismus), die kommerzielle Präsenz und die zeitweise Arbeitsmigration. Vor allem die Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz, zielt auf einen umfassenden Schutz der Interessen ausländischer Investoren ab. Ferner ermöglicht der GATS Artikel VI über „innerstaatliche Regulierung“ einen tiefen Eingriff in nationale Regelungshoheit. Dieser schreibt die Entwicklung verbindlicher Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und die Regulierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte vor. Diese Disziplinen erstrecken sich auf Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und kommunalen Ebene. Eine in Genf eingesetzte „Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung“ entwickelt zudem einen sogenannten „Notwendigkeitstest“, mittels dessen beurteilt werden soll, ob eine staatliche Auflage „notwendig“ ist, oder ob nicht weniger handelsbeschränkende Maßnahmen ergriffen werden könnten.

Private Dienstleister könnten beispielsweise versuchen, lästige Qualitätsstandards für die Wasserreinheit über die Anrufung des Streitschlichtungsorgans der WTO zu kippen. Zwar dürfen Unternehmen das WTO-Gericht nicht direkt anrufen, stattdessen versuchen sie aber, ihre Regierungen zu Klagen zu bewegen. Gelingt dies, würde das Schiedsgericht über die „Notwendigkeit“ des Qualitätsstandards urteilen. Es kommt damit zu der absurden Situation, dass eine Regierung, die derartige Schutzmaßnahmen rechtfertigen will, nachweisen müsste, dass sie a) alle Wege zur Gewährleistung der Wasserqualität ermittelt, b) sämtliche der Möglichkeiten auf ihre Folgen für den internationalen Dienstleistungshandel prüft, und c) unter Vernachlässigung anderer Kriterien diejenige Maßnahme ergreift, die für ausländische Dienstleister die geringste Beeinträchtigung bedeutet (vgl. Shrybman 2002: 49).

Weitreichende Marktöffnungsforderungen

Industrie- und Regierungsvertreter auf deutscher und europäischer Seite versuchen in der laufenden Neuverhandlung, die Handelspartner zu weitreichenden Zugeständnissen im Wasserbereich zu bewegen. Bisher haben die WTO-Mitglieder aufgrund des flexiblen Liberalisierungskonzepts des GATS nur sehr geringe Verpflichtungen übernommen. Im Prinzip war es möglich, nur in den Sektoren den Markt zu öffnen, wo es als opportun angesehen wurde. Hinzu kommt, dass in der GATS-Klassifikation *Wasserversorgung* bisher fehlte. Die EU-Kommission hat daher bei der WTO den Vorschlag eingebracht, den Sektor Umweltdienstleistungen weiter aufzufächern und einen Subsektor „Wasser für menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement“ einzufügen. Dieser würde neben der Klärung von Abwässern auch Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser beinhalten (WTO 2000).

In den gegenwärtigen Verhandlungen versucht die Kommission zudem, Fakten zu schaffen. Obwohl ihr Klassifikationsvorschlag noch nicht die Zustimmung der WTO-Mitglieder gefunden hat, nimmt sie diesen zur Grundlage für ihre Marktöffnungsforderungen, die sie am 1. Juli 2002 den Handelspartnern übermittelt hat. Nach dem GATS-Verhandlungsfahrplan mussten die WTO-Mitglieder ihre Marktöffnungs*forderungen* den betreffenden Staaten bis Ende Juni übermitteln; bis Ende März 2003 sollen dann die Marktöffnungs*angebote* gegenüber Drittstaaten folgen. Die Kritiker vor Augen schreibt die Kommission, dass ihre Marktöffnungsforderungen „in keiner Weise die Fähigkeit der Empfängerländer unterminieren oder mindern, das Wassermanagement und die Verteilung zwischen verschiedenen Nutzern zu regulieren, die angemessene Form privater Beteiligung zu wählen, eine gerechte Preispolitik zu betreiben und den Zugang für Arme zu gewährleisten“ (European Commission 2002).

Diese Beteuerungen sind allerdings wenig glaubwürdig, wenn zugleich die im April an die Öffentlichkeit gekommenen Entwürfe von Marktöffnungsforderungen der Kommission an eine Gruppe von 29 Industrie- und Schwellenländern (darunter China, Indien, Indonesien, Thailand, Malaysia, Ägypten, Südafrika, Argentinien, Brasilien und Chile) berücksichtigt werden. Im Wasserbereich fordert die Kommission nämlich durchgängig, dass die GATS Erbringungsarten 1, 2 und 3 vollständig liberalisiert werden und sämtliche Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung zu beseitigen sind (vgl. www.gatswatch.org/requests-offers.html).

Die Rechte der Investoren

Das GATS dürfte aufgrund der Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit eine zunehmende Rolle bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Wasserprivatisierungen spielen. Denn vielfach ist Regierungsvertretern, die einen Privatisierungsvertrag mit einem ausländischen Investor abschließen, nicht klar, dass dieser nicht nur dem nationalen Vertragsrecht folgt, sondern gegebenenfalls auch in den Regelungsbereich des GATS oder anderer Investitionsabkommen fällt. Hinzu kommt, dass im Streitfall die internationalen Abkommen Vorrang genießen.

Dies ist besonders problematisch, wenn Public-Private-Partnerships oder andere Privatisierungsarrangements, was häufig vorkommt, wieder rückgängig gemacht werden. In solchen Fällen kann ein Verstoß gegen das GATS oder auch gegen eines der über 2.000 bilateralen Investitionsschutzabkommen (BIT – Bilateral Investment Treaty) vorliegen. Möchte ein WTO-Mitgliedstaat Verpflichtungen im Rahmen des GATS ändern oder zurücknehmen, muss er mit geschädigten Mitgliedern Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese Verhandlungen, kann das geschädigte Mitglied vor dem WTO-Schiedsgericht klagen.

Der berühmte „Wasserkrieg von Cochabamba“ liefert ein Beispiel für die Risiken, die mit derartigen Investitionsabkommen einhergehen können. Im Jahr 1999 schloss die bolivianische Stadt Cochabamba einen auf 40 Jahre ausgelegten Konzessionsvertrag mit dem internationalen Konsortium „Aguas del Tunari“ über die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ab. Angeführt wurde das Konsortium von dem US-amerikanischen Baukonzern Bechtel. Die kurz darauf einsetzenden Preissteigerungen von mehr als 100% lösten heftige Proteste aus, die zur Ausrufung des Notstands und zu einem landesweiten Generalstreik führten. Aufgrund der Proteste musste der Vertrag mit Aguas del Tunari gekündigt werden, das Konsortium klagt nun auf Schadensersatz. Um Steuerzahlungen zu umgehen, hielt der Baukonzern Bechtel seine Anteile an Aguas del Tunari über die Briefkastenfirma International Water Holdings BV mit Sitz in Amsterdam. Damit genießt Bechtel den Schutz des bilateralen Investitionsabkommens zwischen

Bolivien und den Niederlanden. Dieses wiederum sieht vor, dass ungelöste Investitionsstreitigkeiten zwischen niederländischen Unternehmen und bolivianischen Behörden an das bei der Weltbank angesiedelte Schiedsgericht ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes) überwiesen werden. Über die Briefkastenfirma International Water Holdings verklagte Bechtel Bolivien auf Schadensersatz in Höhe von 25 Mio US\$, das Dreifache der ursprünglichen Investitionssumme (Quellen: Hoering 2001, CEO 2002).

Notwendige Gegenwehr

Je mehr Länder sich in der laufenden GATS-Runde dem Druck seitens der Europäischen Union beugen und Liberalisierungsverpflichtungen im Wassersektor übernehmen, umso größer wird das Risiko, staatliche Regulierungsmöglichkeiten in diesem Bereich aus der Hand zu geben. Einerseits geht damit die souveräne Entscheidung über Umweltstandards, Preisvorgaben oder andere Investitionsauflagen verloren, andererseits geraten aber auch lokal angepasste, technologisch weniger aufwendige, kostengünstige Alternativen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aus dem Blick. Zudem sinkt der öffentliche Einfluss auf die Bereitstellung dieser grundlegenden Dienste.

Jedoch regt sich mittlerweile weltweiter Widerstand gegen die forcierte Liberalisierung der Dienstleistungen. In der Bundesrepublik formierte sich auf Initiative des globalisierungskritischen Netzwerks ATTAC ein GATS-Aktionsbündnis, dem Gewerkschaften, entwicklungs- und umweltpolitische Gruppen angehören. Zentrale Forderung des Bündnisses ist ein sofortiges Moratorium der GATS-Verhandlungen (weitere Informationen: www.gats-kritik.de).

Literatur:

- BMWi, 2001: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), Juli 2001, Berlin.
- CEO, 2002: Corporations Try to Racketeer Bolivia through Amsterdam Letterbox Firm. Corporate Europe Observatory, Press Release, 7. März, Amsterdam.
- Deutscher Bundestag, 2001: Antrag “Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland”, 17. Oktober, Drucksache 14/7177.
- European Commission, 2002: Summary of the EC’s Initial Requests to Third Countries in the GATS Negotiations, 1. Juli, Brüssel.
- Hoering, Uwe, 2001: Privatisierung im Wassersektor. WEED Arbeitspapier, November, Bonn.
- Shrybman, Steven, 2002: Thirst for Control. Council of Canadians. www.canadians.org
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Member States. GATS 2000. Environmental Services. 22. Dezember, S/CSS/W/38, Genf.