

Der Griff nach dem Wasser

GATS gefährdet die Wasserversorgung im Süden

Thomas Fritz

Februar 2004

BLUE 21 Arbeitspapier

Schwerpunkt „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste“

Einleitung

Im Juli 2003 erzielte die globalisierungskritische Bewegung in der Bundesrepublik einen symbolischen Erfolg. Die Regierungsfractionen von SPD und Grünen forderten von der Bundesregierung in einem Antrag zur WTO-Konferenz in Mexiko

„sich dafür einzusetzen, dass die EU keinen Druck erzeugt, den Bereich Wasser im Rahmen des GATS Abkommens zu regeln. Die EU sollte auf Forderungen bei der Wasserversorgung an die Entwicklungsländer verzichten“ (Deutscher Bundestag 2003).

Jedoch lagen derartige Forderungen bereits auf dem Tisch. Im Februar 2003 sickerten Dokumente der Europäischen Kommission durch, die sie im Rahmen der Neuverhandlung des Dienstleistungsabkommens GATS den WTO-Mitgliedern übermittelte. Daraus war zu entnehmen, dass die Kommission vorbei an jeglicher parlamentarischer Kontrolle von 72 Staaten die Marktöffnung zugunsten europäischer Wasserkonzerne forderte. Unter diesen Ländern finden sich lediglich sieben Industriestaaten, die Mehrheit zählt zu den Entwicklungs- oder Schwellenländern. Den eigenen Wassermarkt allerdings möchte die EU – aus gutem Grund – nicht der WTO-Liberalisierung unterwerfen. Worin liegen aber die Risiken einer Liberalisierung der Wasserversorgung durch das GATS? Um dies zu beantworten, bedarf es einer Erläuterung dieses weitreichenden WTO-Vertrags.

Die Verhandlungsmasse

Das GATS ist schon in der Welt, denn mit der WTO-Gründung im Jahr 1995 trat auch das Dienstleistungsabkommen in Kraft. Sein Auftrag: die „fortschreitende Liberalisierung“ sämtlicher Service-Bereiche in den derzeit 148 WTO-Mitgliedstaaten. Mehr als 150 Sektoren fallen in den Regelungsbereich des GATS, darunter Bildung, Gesundheit, Banken, Versicherungen, Verkehr und Kultur. Jedoch übernahmen die WTO-Mitglieder, und hier vor allem Entwicklungsländer, nur recht wenige Verpflichtungen. Um das zu ändern, wurden regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vereinbart. So begann im Jahr 2000 die erste neue GATS-Runde, die nach der optimistischen WTO-Prognose im Januar 2005 zum Abschluss kommen sollte. Nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz im September vergangenen Jahres in mexikanischem Cancún ist dieser Zeitplan aber kaum mehr haltbar. Die meisten Beobachter gehen von einer Verlängerung der gesamten Handelsrunde aus, die euphemistisch „Doha Entwicklungsrunde“ getauft wurde.

Käme es zu einem erfolgreichen Abschluss der GATS-Verhandlungen, gäbe es für manche Gruppen zweifellos viel zu gewinnen. Für die Industrie winken besonders in den öffentlichen Bereichen gigantische Profite. Der Weltmarkt für Wasserversorgung wird auf 800 Mrd. US\$ geschätzt, der für Bildung auf 2 Billionen US\$ und der für Gesundheit auf 3,5 Billionen US\$. Der Löwenanteil der hier getätigten Investitionen stammt noch immer von der öffentlichen Hand. Konzerne erhoffen sich, einen möglichst großen Teil dieser Mittel in private Taschen umzuleiten. Die Trinkwasserversorgung fehlte bisher im GATS. In der neuen Handelsrunde versucht die Europäische Kommission jedoch Fakten zu schaffen. Im stillen Einverständnis

auch mit der Bundesregierung setzte sie die weltweite Wasserliberalisierung auf die Tagesordnung der WTO.

Liberalisierung als Prinzip

Eine Besonderheit des GATS besteht darin, dass es den Staaten im Prinzip erlaubt, nur punktuelle Liberalisierungen vorzunehmen. So musste ein jedes WTO-Mitglied eine eigene Länderliste bei der Welthandelsorganisation hinterlegen, in der die jeweiligen GATS-Vpflichtungen eingetragen sind. Das GATS stellt sich insofern als ein Flickenteppich unterschiedlich weitreichender Liberalisierungen seitens der WTO-Mitglieder dar. Vor allem Entwicklungsländer haben nur sehr geringe Zugeständnisse bindend festgeschrieben. Wird ein Sektor aber einmal geöffnet, so gelten die Regeln des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. Erstere verbietet Beschränkungen der Investitionstätigkeit (z.B. Deckelungen ausländischer Kapitalbeteiligungen) oder die staatliche Bevorzugung bestimmter Unternehmensformen. So wäre die Förderung von non-profit-Unternehmen im Wassersektor ein Verstoß gegen die Marktzugangsregel des GATS. Zwar existieren derartige kooperative Unternehmensformen bisher nur recht selten, in manchen Regionen werden sie jedoch als Alternative sowohl zu den häufig korrupten Staatsunternehmen als auch zu profitorientierten privatwirtschaftlichen Lösungen angesehen (vgl. World Development Movement 2003).

Die Inländerbehandlung dagegen verlangt totale Wettbewerbsgleichheit für in- und ausländische sowie öffentliche und private Anbieter. Würde ein Land den Wassermarkt liberalisieren, müssten beispielsweise die Gebietsmonopole kommunaler Wasserwerke beseitigt werden und staatliche Subventionen in gleichem Umfang an private wie öffentliche Anbieter fließen.

Regulierung überflüssig

Ferner ist das GATS kein reines Handelsabkommen, sondern im Kern ein Investitionsvertrag. Im Artikel I des GATS werden vier Erbringungsarten („Modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden: die grenzüberschreitende Lieferung, der Konsum im Ausland, die kommerzielle Präsenz und die zeitweise Arbeitsmigration. Vor allem die dritte Erbringungsart, 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.

GATS geht aber noch einen Schritt weiter. Der Vertrag sieht einen sogenannten „Notwendigkeitstest“ vor. Mittels dieses Tests will man prüfen, ob staatliche Auflagen „notwendig“ sind, oder ob nicht weniger handelsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen

wären. Derartige Auflagen könnten z.B. die nach Einkommen gestaffelten Gebühren städtischer Wasserversorger, die Investitionen für die Instandhaltung des Rohrnetzes oder auch die Qualitätsstandards für die Wasserreinheit betreffen. Es ist vor allem die EU, die sich für Entwicklung und Einsatz des Notwendigkeitstests stark macht.

Die Sackgasse: Unumkehrbarkeit

Das GATS ist eine Einbahnstraße. Möchte ein WTO-Mitglied GATS-Verpflichtungen zurücknehmen, muss es mit anderen Mitgliedern Verhandlungen über Ausgleichsmaßnahmen aufnehmen. Scheitern diese, kann das „geschädigte“ Mitglied vor dem Schiedsgericht klagen. Bekommt das klageführende Land Recht, darf es Handelssanktionen gegenüber dem unterlegenen Staat ergreifen. Diese Sanktionen – zumeist Strafzölle – können äußerst empfindlich sein, vor allem wenn das in dem Streit unterlegene Land von nur wenigen Exportprodukten abhängig ist. Dies trifft noch immer für die große Mehrheit der Entwicklungsländer zu.

Die Vermeidung einer Klage durch das Angebot von Ausgleichsmaßnahmen ist im Grunde nur für jene Länder möglich, die über hinlänglich attraktive Alternativen für ausländische Investoren verfügen. Wer nichts zu bieten hat, z.B. aufgrund der durch IWF- und Weltbankauflagen bereits erzwungenen Privatisierungen, dem ist dieser Weg versperrt. Solche Länder gehen ein besonders hohes Klagerisiko ein. Es ist dieser hohe, vielfach unbezahlbare Preis, der das GATS zu einer gefährlichen Einbahnstraße macht. Das ist deswegen besonders problematisch, weil Privatisierungen auch im Wassersektor häufig scheitern. Immer wieder unterbleiben versprochene Modernisierungen, während zugleich enorme Summen aus den ehemals öffentlichen Unternehmen an die Investoren fließen. Der ökonomische Kollaps ist vielfach die Folge. Spätestens dann bleibt keine andere Wahl, als die Betriebe wieder in öffentliche Trägerschaft zu überführen. Aber auch dies sind Verstöße gegen das GATS. Sein wichtigster Zweck liegt insofern darin, Privatisierungen unumkehrbar festzuschreiben.

Vorfahrt für das Handelsrecht

Ferner ist Regierungsvertretern, die einen Privatisierungsvertrag mit einem ausländischen Investor abschließen, oftmals nicht klar, dass dieser nicht nur dem nationalen Vertragsrecht folgt, sondern gegebenenfalls auch in den Regelungsbereich des GATS oder anderer Investitionsabkommen fällt. Investoren könnten sich im Streitfall neben zukünftigen WTO-Regelungen auch auf eines der über 2.000 bilateralen Investitionsschutzabkommen (BIT – Bilateral Investment Treaty) berufen. Die internationalen Abkommen genießen dabei Vorrang (Shrybman 2002).

Wie offensiv die Wasserkonzerne ihre Regressmöglichkeiten nutzen, zeigen die jüngsten Klagen nach den gescheiterten Privatisierungen in Cochabamba und Manila (siehe Box 1).

Box 1

Gescheiterte Privatisierungen: Cochabamba und ManilaCochabamba

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-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 (Lobina 2000; CEO 2002).

Manila

In der philippinischen Hauptstadt **Manila** kündigte der französische Konzern Suez Ende 2002 selbst den Konzessionsvertrag für die Wasserversorgung, nachdem die staatliche Regulierungsbehörde die Zustimmung zu geplanten Gebührenerhöhungen verweigerte. Die Bilanz nach fünf Jahren Privatisierung: mangelhafte Instandhaltungsinvestitionen trotz Verdreifachung der Wasserpreise. Suez selbst verwies auf die Gewinneinbußen, die mit der Inflation und den Wechselkursschwankungen infolge der Asienkrise einhergingen. Der Konzern hinterlässt Schulden in der Größenordnung von 530 Millionen US-Dollar und verklagte die Regierung darüber hinaus vor dem Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce). Die geforderte Entschädigungssumme beträgt 303 Millionen US-Dollar (CEO 2003).

Handelshemmnisse für die Wasserwirtschaft

Es wird erwartet, dass der Handel mit Wasserdienstleistungen in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird, vor allem in technologisch ausgereiften Bereichen wie dem Wassermanagement. Die Entwicklung internationaler Umweltstandards und die innerstaatlichen Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen befördern gleichfalls die Expansion dieses Marktes. Insofern kommen aber auch die diversen Handelshemmnisse auf die Agenda internationaler Organisationen. Für die Wasserversorgung identifizierte die WTO

eine ganze Reihe von Investitionshemmnissen. Grundsätzlich kritisiert sie das staatliche Engagement im Wassersektor und den Schutz sogenannter „natürlicher“ bzw. leitungsgebundener Monopole. Daneben sind ihr die Restriktionen bei der Niederlassungsfreiheit ein Dorn im Auge (WTO 2001).

Aufgrund der hohen staatlichen Ausgaben für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gerät zunehmend auch das öffentliche Beschaffungswesen in den Blick der Handelspolitik. Zweidrittel der jährlich 70 bis 80 Mrd. US\$, die für den Wasserbereich ausgegeben werden, stammen von Regierungen oder Kommunen (Hoering 2001). Unter dem GATS ist es bisher zwar noch nicht zu multilateralen Beschaffungsregeln gekommen, laut Artikel XIII mussten dazu aber innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge Verhandlungen aufgenommen werden. Diese laufen auch seit 1997, blieben bisher aber ohne Ergebnis.

High Tech statt angepaßter Technologie

Daneben kommen auch die innerstaatlichen Regulierungen auf den Prüfstand. Die WTO verweist darauf, dass verschiedene staatliche Auflagen als „technische“ Handelshemmnisse wirken. So werde häufig die Verwendung bestimmter Technologien vorgeschrieben, obwohl Alternativen zu ähnlichen Resultaten hinsichtlich der Versorgungsqualität führen würden. Auch bestehe die Möglichkeit, dass staatliche Normen so formuliert werden, dass sie vor allem den Stärken lokaler Anbieter entsprächen (WTO 2001). Den hier referierten Sorgen der WTO bezüglich handelshemmender Standards käme der „Notwendigkeitstest“ allerdings entgegen. So könnten die WTO-Richter auch die Verwendung bestimmter Technologien auf ihre „Notwendigkeit“ oder besser: Investorenfreundlichkeit abklopfen.

Für Entwicklungsländer birgt dies ein besonderes Risiko. Da die transnationalen Wasserkonzerne vielfach auf anspruchsvolle und teure Technologien der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung festgelegt sind, besteht die Gefahr, dass lokal angepasste, technologisch weniger aufwendige, kostengünstige Alternativen weiter verdrängt werden. Gerade die einkommensschwachen Gruppen in den Städten und den ländlichen Gebieten des Südens blieben damit auch zukünftig von einer kostengünstigen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung abgeschnitten (vgl. Hoering 2001).

Reklassifizierung der Umweltdienstleistungen

Dem Interesse der Europäischen Union, Handels- und Investitionsauflagen im Wassersektor zugunsten europäischer Konzerne abzubauen, stand bisher entgegen, dass die Trinkwasserversorgung noch nicht als Kategorie im GATS erfasst war. Nach der gegenwärtigen Klassifikation des GATS tauchen Wasserdienstleistungen in der Rubrik „Umweltdienstleistungen“ auf. Allerdings wurden bisher nur die Klärung von Abwässern und sanitäre Anlagen explizit als Kategorien aufgenommen (siehe Box 2).

Box 2

GATS-Klassifikation:**Umweltdienstleistungen (Environmental Services)**

- A. Abwasserbeseitigung (Sewage services)
- B. Müllentsorgung (Refuse disposal services)
- C. Sanitäre Anlagen and ähnliche Dienste (Sanitation and similar services)
- D. Andere Umweltdienstleistungen (Other)

Die in der Uruguay-Runde in diesem Bereich übernommenen Verpflichtungen sind noch sehr gering. Nach Angaben des WTO-Sekretariats sind in nur 38 Länderlisten Eintragungen zu Umwelt- respektive Wasserdienstleistungen vorgenommen worden (WTO 2001). Da deren Export in starkem Maße über ausländische Niederlassungen erfolgt, ist die kommerzielle Präsenz („Mode 3“) die weitaus relevanteste Erbringungsform. Hier haben die Länder zwar auch Verpflichtungen übernommen, diese werden jedoch in starkem Maße durch Eintragungen im horizontalen (d.h. sektorübergreifenden) Teil der Länderlisten eingeschränkt. Zu diesen Einschränkungen gehören u.a. wirtschaftliche Bedarfstests, Beschränkungen des Erwerbs von Grund und Boden, restriktive Eigentumsregelungen, Steuern und Subventionen.

Da die Trinkwasserversorgung bisher aber fehlte, hat die EU in der neuen GATS-Runde den Vorschlag eingebracht, den Sektor Umweltdienstleistungen weiter aufzufächern und einen Teilsektor „Wasser für menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement“ („Water for human use & wastewater management“) einzufügen. Dieser würde neben der Klärung von Abwässern auch „Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser“ beinhalten (WTO 2000, siehe Box 3).

Box 3

Umweltdienstleistungen (Klassifikationsvorschlag der Europäischen Union)

- 6A. Water for human use & wastewater management (Wasserversorgung für menschlichen Gebrauch und Abwasserbeseitigung)
- 6B. Solid/hazardous waste management (Entsorgung fester Abfälle sowie gefährlicher Stoffe)
- 6C. Protection of ambient air and climate (Luft- und Klimaschutz)
- 6D. Remediation and cleanup of soil & water (Sanierung und Säuberung von Böden und Wasser)
- 6E. Noise & vibration abatement (Lärm- und Vibrationsbekämpfung)
- 6F. Protection of biodiversity and landscape (Arten- und Landschaftsschutz)
- 6G. Other environmental & ancillary services (sonstige ökologische Hilfsdienste)

Europäischer Verhandlungspoker

Industrie- und Regierungsvertreter auf deutscher und europäischer Seite versuchen in der laufenden GATS-Runde, die Handelspartner zu weitreichenden Zugeständnissen im Wasserbereich zu bewegen. Zudem ist die Kommission bestrebt, 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 im Juli 2002 ihren Handelspartnern übermittelte.

Dieses Vorgehen weist auf ein bedeutsames Element der Verhandlungsführung hin. Obwohl die EU-Forderungen sich an einem Vorschlag orientieren, der nicht der GATS-Klassifikation entspricht, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Länder auf dieser Grundlage Zugeständnisse machen. Sollte ein WTO-Mitglied Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber der Europäischen Union im Trinkwasserbereich übernehmen, müsste dieses Zugeständnis aufgrund des sogenannten Meistbegünstigungsprinzips auch anderen Staaten eingeräumt werden. Diese würden dann im Gegenzug womöglich ebenfalls ihre Versorgungsstrukturen öffnen. Damit wäre durch das Zugeständnis eines einzigen Landes ein wechselseitiger Prozess in Gang gesetzt, der zu einer multilateralen Ausbreitung der Wasserliberalisierung führt. Das Meistbegünstigungsprinzip ist deshalb ein ungemein mächtiger Modus zur weltweiten Beseitigung von Handelshemmnissen.

Um Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, schreibt die Kommission, dass ihre GATS-Requests „in keinster 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).

Weitreichende Liberalisierungsforderung

Diese Beteuerungen sind allerdings wenig glaubwürdig, wenn zugleich die im Februar 2003 an die Öffentlichkeit gekommene EU-Wunschliste berücksichtigt wird. Von 72 Staaten fordert die Kommission die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung (vgl. www.polarisinstitute.org/gats/main.html). Die Folge wäre, dass europäische Investoren sich ohne lästige Auflagen die lukrativsten Filetstücke der Wasserwirtschaft unter den Nagel reißen könnten. Box 4 zeigt einen Ausschnitt der Requests, die Südafrika von der Europäischen Union erhalten hat. Für Direktinvestitionen in die Trinkwasserversorgung (water for human use) und die Abwasserbeseitigung (wastewater management) soll die südafrikanische Regierung den Marktzugang und die Inländerbehandlung ermöglichen (Mode 3: Take commitments under MA [Market Access, TF] and NT [National Treatment, TF]).

Box 4

ENVIRONMENTAL SERVICES**EC REQUEST TO SOUTH AFRICA**

This request is based on the EC proposal for the classification of environmental services. While discussions on classification in this sector are still ongoing, the EC would like to invite South Africa to present its offer in accordance with this proposal, without prejudice to the outcome of the discussion on the classification of environmental services:

A. WATER FOR HUMAN USE & WASTEWATER MANAGEMENT**Water collection, purification and distribution services through mains, except steam and hot water.**

This sub-sector only concerns the distribution of water through mains' (i.e. urban sewage systems). This excludes any cross-border transportation either by pipeline or by any other means of transport, nor does it imply access to water resources.

EC request: Extend sectoral coverage to include the above services.

- Mode 3: Take commitments under MA and NT.
- Mode 4: Commit as referred to in the section 'Horizontal commitments'.

Waste water services (CPC 9401)

- Mode 3: Take commitments, i.e. schedule 'none', under MA and NT.
- Mode 4: Commit as referred to in the section 'Horizontal commitments'.

Tabelle 1 enthält die Liste der 72 WTO-Mitglieder, von denen die EU die Liberalisierung der Trinkwasserversorgung fordert.

Tabelle 1:

WTO-Mitglieder, von denen die EU die Trinkwasserliberalisierung fordert

ANTIGUA	ECUADOR	MALAYSIA	St. KITTS & NEVIS
ARGENTINA	EGYPT	MALDIVES	St. LUCIA
AUSTRALIA	EL SAVADOR	MAURITIUS	St. VINCENT
BAHRAIN	GUATEMALA	MEXICO	SENEGAL
BARBADOS	HONDURAS	MONGOLIA	SINGAPORE
BANGLADESH	HONG KONG	MOROCCO	SOUTH AFRICA
BELIZE	INDIA	MOZAMBIQUE	SRI LANKA
BOLIVIA	INDONESIA	NAMBIA	SWITZERLAND
BOTSWANA	ISRAEL	NEW ZEALAND	TAIWAN
BRAZIL	JAMAICA	NICARAGUA	TANZANIA
BRUNEI D.	JAPAN	NIGERIA	THAILAND
CANADA	JORDAN	OMAN	TRINIDAD & TOB.
CHILE	KENYA	PAKISTAN	TUNISIA
CHINA	KOREA	PANAMA	U.ARAB EMIRATE
COLOMBIA	KUWAIT	PARAGUAY	USA
COSTA RICA	LESOTHO	PERU	URUGUAY
CUBA	MACAO, CHINA	PHILIPPINES	VENEZUELA
DOMINICAN REP	MADAGASCAR	QATAR	ZIMBABWE

Vorzugsbehandlung für die Wassermultis

Die Forderungen der EU kamen in engster Abstimmung mit der Industrie sowohl auf Ebene der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten zustande. Während das Wirtschaftsministerium die Entwürfe der GATS-Requests „an sachlich unmittelbar betroffene Wirtschaftsverbände“ übermittelte (Bundesregierung 2002), lud die EU-Kommission die Wassermultis gleich zum Gespräch nach Brüssel. Dies geht aus der kürzlich durchgesickerten E-mail-Korrespondenz zwischen der Brüsseler Generaldirektion Handel und einer Handvoll der größten Wasserkonzerne Europas (Vivendi, Suez, Thames Water und AquaMundo) hervor. Mit Vivendi¹ und Suez haben die beiden französischen Weltmarktführer auf dem Wassersektor an dieser intensiven Abstimmung teilgenommen, mit Thames Water ein auf dem dritten Platz rangierendes britisches Unternehmen, das im Jahr 2000 von der deutschen RWE übernommen wurde. AquaMundo schließlich ist ebenfalls ein im internationalen Wassergeschäft tätiges deutsches Unternehmen.

Am 17. Mai 2002 traf sich die Kommission mit diesen Firmen, um die Interessen der Industrie und „Hürden beim Zugang auf neue Märkte“ zu diskutieren (E-Mail an AquaMundo, 2.5.2002). Im Anschluss übersandte sie den Teilnehmern einen Fragebogen, in dem diese gebeten wurden, „die Vielfalt regulatorischer Maßnahmen“ zu benennen, „die den Marktzugang beschränken“ (E-Mail an Thames Water). In Reaktion auf die Antworten der Konzerne fragte die Kommission schließlich bei Thames Water nach, „wie die Frage des Zugangs/der Kontrolle/des Eigentums an der Ressource Wasser reguliert“ ist (E-mail an Thames Water, 9.7.02). Weiter möchte sie wissen, „was wäre, wenn die Regierung beispielsweise entscheiden würde, die Menge des in ein Netzwerk einzuleitenden Wassers zu reduzieren (wegen Trockenheit, landwirtschaftlichem Bedarf, etc.)“. Obwohl die Kommission wiederholt beteuert, sie würde keine Forderungen hinsichtlich des Zugangs zu Wasserressourcen stellen, interessiert sie sich offenbar genau für diese Frage. Es muss daher befürchtet werden, dass sie den WTO-Mitgliedern auch beim Zugang zu Wasserressourcen Zugeständnisse abringen will.

Unklare Rolle des Entwicklungsministeriums

Die Aufnahme der Trinkwasserversorgung ist nicht der einzige entwicklungspolitisch kontraproduktive Bereich der europäischen GATS Requests. Als mindestens ebenso problematisch müssen die Forderungen im Bereich Energie oder Finanzdienstleistungen angesehen werden. Das deutsche Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) war allerdings in die Ressortabstimmung mit dem Wirtschaftsministerium bei der Zusammenstellung der Requests eingebunden. Dazu passt, dass Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul die möglichen Risiken herunterspielt, wenn sie behauptet, eine „im Rahmen des GATS übernommene Liberalisierungsverpflichtung beschränkt nicht das Recht, die Erbringung der Dienstleistung durch nationale Vorschriften zu regulieren“ (Rede bei einer Veranstaltung am 17.2.03 in Berlin). Das Gegenteil ist der Fall. Allein der GATS Artikel VI

¹ Vivendis' Versorgungssparte wurde mittlerweile in das Unternehmen Veolia Environnement ausgegliedert.

hat die einzige Funktion, innerstaatliche Regulierung möglichst handelsneutral auszugestalten.

Ein internes Gutachten der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit über die GATS-Forderungen der EU an Entwicklungsländer spricht dagegen eine überraschend deutliche Sprache:

„Die Einführung des Sektors Trinkwasser in GATS könnte eine Spirale der Privatisierung und Deregulierung auf diesem Gebiet auslösen. Die Monopolstruktur, die die Wasserversorgung prägt, begrenzt oft den zu erwartenden Nutzen erhöhter Konkurrenz und verstärkt Sorgen um die Fähigkeit und Bereitschaft privater Anbieter, eine qualitäts- und preisgerechte Wasserversorgung zu gewährleisten. In der Theorie existieren viele Mechanismen, diese Risiken durch adäquate Regulierung zu vermeiden. In der Praxis fehlt in vielen Entwicklungsländern die Fähigkeit, die nötigen Regulierungs- und Kontrollinstanzen zu etablieren. Dies gilt für alle Sektoren, aber besonders kritisch ist es bei sensiblen Sektoren wie Wasser und Energie“ (GTZ 2003).

Dies ist umso bemerkenswerter, weil die GTZ selbst zu den Protagonisten von „public private partnerships“ u.a. in der Wasserwirtschaft gehört.

Den Kuhhandel verhindern!

Auf Grundlage der erhaltenen GATS-Forderungen (Requests) sind die WTO-Mitglieder seit Ende März 2003 aufgefordert, erste Liberalisierungsangebote (Offers) zu unterbreiten. Nach Angaben der WTO liegen bisher GATS-Angebote von 39 Mitgliedern vor, darunter auch mehrere Entwicklungsländer. Ein kleiner Teil dieser Länder machte die ersten Offers öffentlich zugänglich, sie sind auf dem Dokumentenserver der WTO abrufbar (Dokumentenserie: TN/S/O). Nach den zugänglichen Informationen hat bisher noch kein WTO-Mitglied die Trinkwasserversorgung für eine GATS-Liberalisierung angeboten. Allerdings können die Angebote jederzeit im Laufe der Verhandlungen geändert werden. Insofern ist nicht absehbar, ob einzelne Staaten den Wünschen der EU nicht doch noch nachkommen. Dank des Scheiterns der Ministerkonferenz von Cancún dürfte der ursprünglich angepeilte Abschluss der GATS-Runde im Januar 2005 nicht mehr haltbar sein. Üblicherweise kommt es auch erst gegen Ende derartiger Runden zu umfassenderen Paketlösungen. Aus verhandlungstaktischen Gründen machen die WTO-Mitglieder zu Beginn noch keine allzu umfangreichen Zugeständnisse.

In der Logik solcher Paketlösungen liegt jedoch eine wesentliche Gefahr der WTO-Verhandlungen. Wie können diese aussehen? Die EU wünscht sich beispielsweise von Südafrika, dass die Investitionsmöglichkeiten für deutsche und französische Wassermultis erleichtert werden. Südafrika dagegen hat ein großes Interesse, größere Mengen an Dosenfrüchten nach Europa zu exportieren. Einigen sich beide, kommt es zu einer sektorübergreifenden Paketlösung, die ein GATS-relevantes Zugeständnis (Liberalisierung der Trinkwasserversorgung) mit einem Zugeständnis aus dem Agrarbereich gegenrechnet (Exportquote für Dosenfrüchte). Das Paket kann aber auch innerhalb des Rahmens der Dienstleistungsverhandlungen verbleiben. Welche Bereiche in derartige Pakete hineingeraten und womöglich geopfert werden, ist im Vorhinein kaum abzusehen. Die staatlichen

Unterhändler verweigern dazu jegliche Auskünfte. Genau darin liegt aber das Risiko der Verhandlungen.

Wollen soziale Bewegungen verhindern, dass die Trinkwasserversorgung einem derartigen Tauschgeschäft zum Opfer fällt, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als Öffentlichkeit zu schaffen und die Regierungen unter Druck zu setzen. Entsprechend fordern immer mehr Gruppen die Herausnahme der Wasserversorgung aus den GATS-Verhandlungen und die Rücknahme der diesbezüglichen EU-Requests. In der Bundesrepublik setzen sich dafür u.a. „Brot für die Welt“, Ver.di, der Verband kommunaler Unternehmen, der BUND und das globalisierungskritische Netzwerk Attac ein. Ob die rot-grünen Regierungsfractionen ihrem Bundestags-Antrag vom Juli 2003 Taten folgen lassen und die EU zum Verzicht auf die Wasserliberalisierung in Entwicklungsländern bewegen, muss sich erst noch zeigen. Bisher blieb der Antrag folgenlos. Damit dies nicht so bleibt, werden die Bewegungen weiter Druck machen müssen.

Literatur

- Bundesregierung, 2002: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer, Eva Bulling-Schröter, Maritta Böttcher, Dr. Heinrich Fink, Rolf Kutzmutz und der Fraktion der PDS, Deutscher Bundestag, 22. April, Drucksache 14/8845.
- CEO, 2002: Corporations Try to Racketeer Bolivia through Amsterdam Letterbox Firm. Press Release, 7. März, Amsterdam.
- CEO, 2003: Evian: Corporate Welfare or Water for All? Corporate Europe Observatory, CEO Info Brief, Mai, Amsterdam.
- Deutscher Bundestag, 2003: Antrag „Sicherung eines fairen und nachhaltigen Handels durch eine umfassende entwicklungsorientierte Welthandelsrunde“, 1. Juli, Drucksache 15/1317.
- European Commission, 2002: Summary of the EC's Initial Requests to Third Countries in the GATS Negotiations, 1. Juli, Brüssel.
- GTZ, 2003: Liberalisierungsforderungen der EU an die Entwicklungsländer unter dem Dienstleistungsabkommen GATS. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Leonor v. Limburg, Eschborn.
- Hoering, Uwe, 2001: Privatisierung im Wassersektor. WEED Arbeitspapier, November, Bonn.
- Lobina, Emanuele, 2000: Cochabamba – water war. PSIRU Report, Public Services International Research Unit, Juni, London.
- Shrybman, Steven, 2002: Thirst for Control. Council of Canadians. www.canadians.org
- World Development Movement, 2003: Whose development agenda? An analysis of the European Union's GATS requests of developing countries. London.
- WTO, 2000: Communication from the European Communities and their Member States. GATS 2000. Environmental Services. 22. Dezember, S/CSS/W/38, Genf.
- WTO, 2001: Guide to the GATS. An Overview of Issues for further Liberalization of Trade in Services. Kluwer Law International, The Hague.

Dieser Text erschien in leicht veränderter Form in:

„Brot für die Welt“, Dokumentation des Workshops „MenschenRechtWasser“, 4.-6. Juli 2003, Hannover. Im Internet: www.menschen-recht-wasser.de

Thomas Fritz

Vorstandsmitglied von BLUE 21 e.V. und aktiv in den Attac Arbeitsgruppen „Welthandel“ und „Privatisierung“.

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de