

Im Dienste der Umwelt?

**Ökologische Auswirkungen des Allgemeinen
Dienstleistungsabkommen GATS**



attac lüneburg
AG Globalisierung & Ökologie

Impressum

Herausgeber

attac lüneburg, AG Globalisierung und Ökologie
in Kooperation mit dem Heinrich-Böll-Haus Lüneburg

Texte und Redaktion

Frauke Thies, Verena Brinkmann, Diana Kraft, Sylvia Kruse, Britt Schumacher, Nils Pohl, Rasmus Grobe

Kontakt und Bezug

attac lüneburg
Heinrich-Böll-Haus
Katzenstr. 2
21335 Lüneburg

E-Mail:

Web: www.attac.de/lueneburg

Dank

Wir danken Tomas Biermann-Konjov für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare.

Lüneburg, im Juni 2003

Inhalt

1 Einleitung	4
2 Liberalisierung der Weltwirtschaft und die WTO	5
3 Das GATS	6
3.1 Grundprinzipien des GATS	7
3.2 Die Entwicklungen	8
3.3 Vielseitige Kritik am GATS	10
4 Umweltrelevante Aspekte des GATS	11
4.1 Handels- & Umweltrecht – Grundsätzlicher Regelungsbedarf	11
4.2 Umweltauswirkungen des GATS	11
4.3 Bisherige Studien mit Bezug zu GATS	12
5 GATS & Energie	14
5.1 Entwicklung der Liberalisierung im Energiesektor weltweit	14
5.2 Das Dienstleistungsabkommen GATS und sein Einfluss auf die Energieversorgung	15
5.3 Ansätze für eine nachhaltige Energieversorgung	17
6 GATS & Wasser	18
6.1 Wasser ist anders	18
6.2 Warum ist GATS für die Wasserwirtschaft interessant?	19
6.3 Ökologische und soziale Auswirkungen	19
6.4 Optimierungskampagne für die kommunale Wasserwirtschaft	21
7 GATS & Abfall	21
7.1 Bedeutung der Abfallwirtschaft	21
7.2 Abfallwirtschaft als Umweltdienstleistung im GATS	22
7.3 Die Baseler Konvention	23
7.4 Mögliche Folgen des GATS im Abfallbereich	23
7.5 Erfahrungen in der deutschen Abfallwirtschaft	25
8. Fazit	26
9 Literatur	28
10 Anmerkungen	31

1 Einleitung

Die Massenproteste der globalisierungskritischen Bewegung der vergangenen Jahre haben sich nicht ohne Grund dort konzentriert, wo sich die Mächtigen versammeln, wie beispielsweise in Seattle bei der WTO-Ministerkonferenz oder in Genua beim G8-Gipfel. Die Symbolik jener Konferenzen verweist darauf, dass Globalisierungsprozesse – nicht nur, aber auch nicht unwesentlich – Produkte bewusster politischer Entscheidungen waren und sind. Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei der Welthandelsorganisation (WTO) zu.

Als die Welthandelsorganisation 1995 gegründet wurde, stand dahinter die Idee, alle Belange des Welthandels unter einem Dach zu ordnen. So ging in ihr das alte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) auf, neu

hinzu kam u.a. das Abkommen über den immer wichtiger werdenden Handel mit Dienstleistungen – das GATS (General Agreement on Trade in Services).

Wenngleich das GATS bereits seit dem 1.1.1995 existiert, steht der entscheidende Schritt noch aus: im Rahmen der neuen Welthandelsrunde geht es nun darum, welche Dienstleistungsbereiche wo und wie liberalisiert werden sollen.

Wie auch in anderen Bereichen des Welthandels stellen sich beim GATS zahlreiche, zum Teil sehr grundsätzliche Fragen – vor allem nach den Folgen der geplanten Liberalisierungen für die einzelnen Menschen, für Gesellschaften, aber auch für unsere natürliche Umwelt. Dieses Papier will vor allem den Bereich der ökologischen Folgen des GATS untersuchen und diskutieren.

2 Liberalisierung der Weltwirtschaft und die WTO

Liberalisierung, also die Aufhebung bzw. Reduzierung wirtschaftspolitischer Eingriffe, der systematische Abbau von Handelshemmnissen (Zölle, Kontingente) und Kapitalverkehrsbeschränkungen, ist nicht nur das Credo der tonangebenden Wirtschaftstheoretiker¹, sie ist auch zum Dogma der meisten Regierungen – zumindest der reichen Länder dieser Welt – geworden. Die Öffnung von Märkten bringe, so sagt es zumindest die Theorie, allen Vorteile, weil Güter so zum günstigsten Preis produziert und optimal verteilt werden.

Aus der Perspektive der eigentlichen Nutznießer stellt sich der Vorteil von Liberalisierung wesentlich handfester dar: Unternehmen, in der Regel transnationale Konzerne, deren Umsätze teilweise die Bruttoinlandsprodukte von Industrieländern übersteigen, interessieren vor allem zwei Dinge: erstens optimale (d.h. möglichst günstige) Produktionsbedingungen und zweitens die Erschließung neuer Absatzmärkte.

Vor allem die Sicherung des möglichst ungehinderten Zugangs der Produkte einheimischer Unternehmen zu ausländischen Märkten und die damit verbundene Hoffnung auf Wohlfahrtseffekte für das eigene Land (Arbeitsplätze und Steuereinnahmen) bewogen die Regierungen zahlreicher Staaten im Jahr 1948 zur Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT. Das Abkommen hatte ausdrücklich zum Ziel Handelshemmnisse für Waren schrittweise abzubauen. Dies geschah in mehreren – oft Jahre dauernden – multi-

nationalen „Handelsrunden“. Am Ende jeder dieser Runden standen jeweils die Beseitigung oder der Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen, wie Zöllen oder Zugangsbeschränkungen. Die achte dieser Handelsrunden – die sogenannte Uruguay-Runde – sollte die Strukturen der Welthandelspolitik grundlegend verändern. Am 15. April 1994, nach 8 Jahren zäher Verhandlungen, einigten sich die Unterzeichnerstaaten des GATT in Marrakesch (Marokko) auf eine Abschlusserklärung. Neben weiterer Liberalisierungen im Warenhandel wurden drei neue Abkommen geschlossen: ein Abkommen über den Handel mit geistigen Eigentumsrechten (Trade Related Intellectual Property Rights: TRIPS), ein Agrarabkommen und ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services: GATS). Die größte Neuerung war aber die Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation: WTO), die am 1.1.1995 formal zu existieren begann.

Die WTO ist mehr als ein Vertrag, sie ist eine starke Organisation mit 145 Mitgliedern und festem Sitz in Genf. Ein eigenes Streitschlichtungsverfahren macht die WTO zu einem schlagkräftigen Akteur mit einem Einflussbereich, der immer weiter über den Handel mit Waren hinausgeht (WTO 2003a). Der im GATS geregelte Handel mit Dienstleistungen ist dabei ein sehr wesentlicher Bereich.

3 Das GATS

Das GATS trat 1995 als multilaterales Abkommen der Welt Handelsorganisation zur Liberalisierung von Dienstleistungen in Kraft und zählt, mit den Abkommen über Zölle und Handel (GATT) sowie geistige Eigentumsrechte (TRIPS), zu den Grundpfeilern der WTO. Bis 2005 sollen weitere Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich vereinbart werden.

Das GATS umfasst grundsätzlich alle Dienstleistungen: Versicherungen und Banken, Energie- und Wasserversorgung, Tourismus, Transport, Post und Telekommunikation, Entsorgung, bis hin zu Bildung und Kultur sowie medizinische und soziale Dienste. Es sind ca. 150 Dienstleistungen im GATS aufgelistet (WTO2003b), die aus Verhandlungsgründen in 12 Sektoren untergliedert wurden:

1. Unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen
2. Kommunikationsdienstleistungen
3. Bau- und Montagedienstleistungen
4. Vertriebsdienstleistungen
5. Bildungsdienstleistungen
6. Umweltdienstleistungen
7. Finanzdienstleistungen
8. Medizinische und soziale Dienstleistungen
9. Tourismus und Reisedienstleistungen
10. Erholung, Kultur und Sport
11. Transportdienstleistungen
12. Sonstige nicht aufgeführte Dienstleistungen

Das GATS bestimmt vier Varianten grenzüberschreitender Dienstleistungen und damit die Erbringungsarten des Abkommen:

1. die Dienstleistung kommt über die Grenze (Handel);
2. die Konsumenten gehen über die Grenze (Konsum im Ausland);
3. die Dienstleistungsanbieter lassen sich im Ausland nieder (Direktinvestition);
4. der Dienstleister kommt über die Grenze (Erbringung im Ausland).

Der Handel mit Dienstleistungen soll weltweit liberalisiert und handelsbehindernde Regulierungen abgebaut werden. Ziel ist die vollständige Beseitigung von Handelshemmnissen. Nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Sozialstandards spielen im GATS keine Rolle – wie unsere späteren Ausführungen zeigen sollen. Der WTO geht es lediglich um uneingeschränktes Wachstum des Dienstleistungshandels und nicht um die Frage, wie dieser zum Wohle der Menschen und der Umwelt gestaltet werden kann.

Was macht den Handel mit Dienstleistungen so attraktiv? Grundsätzlich gibt es drei Gründe für die Entstehung des GATS (Koufen 2003b):

Zum einen herrscht der Glaube vor, staatliche Unternehmen erbrächten eine schlechtere Leis-

tung als private. Zum anderen ist die finanzielle Situation der Kommunen sehr angespannt. Diese Situation wird dadurch verschärft, dass sie ihre Unternehmen oftmals bezuschussen müssen. Drittens haben große Dienstleistungsunternehmen ein Interesse daran, auch ins Ausland zu expandieren.

Dieses Interesse der Unternehmen begründet Hachfeld folgendermaßen: „Der Dienstleistungssektor hat die höchsten Wachstumsraten und erwirtschaftet, inzwischen 60% des globalen Bruttosozialprodukts, allerdings machen Dienstleistungen nur 20% des Welthandels aus. Das zeigt, was für ein Potential durch weitere Liberalisierungen freigesetzt werden würde“ (Hachfeld o.J.). Jährlich werden weltweit ca. 1 Billion US\$ für Wasserversorgung, ca. 2 Billionen US\$ für Bildung und ca. 3,5 Billionen US\$ für das Gesundheitswesen ausgegeben. Bisher ist der größte Teil dieser Dienstleistungen öffentlich organisiert und damit nicht auf Profitmaximierung ausgerichtet.

3.1 Grundprinzipien des GATS

Zur Umsetzung der Liberalisierung der Märkte wurden einzelne Regeln aufgestellt. Auch der Handel mit Dienstleistungen unterliegt diesen Grundprinzipien, die bereits für den Handel mit Waren (im GATT) festgelegt wurden:

Durch freien Marktzugang (Art. XVI) sollen sogenannte Handelshemmnisse (wie zum Beispiel Mengenbeschränkungen für Importgüter) beseitigt und der einheimische Markt ausländischen Anbietern geöffnet werden.

Die Inländerbehandlung (Art. XVII) fordert, dass Regierungen ausländische Dienstleistungserbringer in gleicher Weise behandeln müssen wie einheimischen; das heißt, dass sie die inländischen Dienstleistungserbringer nicht bevorzugen dürfen.

Die Meistbegünstigung besagt, dass ein Land keine ausländischen Anbieter schlechter stellen darf als alle anderen. Bisher können noch Ausnahmen von der Meistbegünstigung speziell aufgelistet werden. Sie dürfen aber nicht länger als 10 Jahre angewandt und müssen nach 5 Jahren überprüft werden.

Transparenz, Aufklärung der anderen WTO-Mitgliedsstaaten, soll Einzelstaaten überprüfbar machen. Regierungen müssen alle Gesetze, Normen und Standards offen legen, die den Handel mit Dienstleistungen behindern könnten.

„Ein verdeckt enthaltenes Grundprinzip ist die Zurückdrängung des öffentlichen Bereichs zugunsten privater ErbringerInnen“ (Stoppgats 2003a).

Die einzelnen Länder können bisher selber festlegen, welche der oben angesprochenen Bereiche sie diesen GATS-Regeln unterstellen.

Eine Schwierigkeit besteht allerdings in den weitreichenden Konsequenzen. Wenn ein Land einmal eine feste Zusage für die Öffnung eines Sektors gemacht hat und ein Beschluss gefasst ist, ist es faktisch unmöglich, diesen rückgängig zu machen. Die WTO-Regeln sind für alle Mitglieder verbindlich. Die zu erwartende Schadensersatzklage als Folge einer Verletzung der Vereinbarungen würde jeden Haushalt sprengen².

Wird ein Dienstleistungssektor dem GATS unterstellt, so beginnt in diesem Bereich der Wettbewerb unter den verschiedenen Anbietern. Das Prinzip der Marktöffnung beispielsweise sorgt dafür, dass jedes Unternehmen unbeschränkt seine Dienstleistungen auf den Markt bringen und Tochterunternehmen oder Filialen in anderen Ländern gründen kann. Das Prinzip der Inländerbehandlung sorgt dafür, dass keiner der Wettbewerber bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Staatliche Zuschüsse sind dann nur noch möglich,

wenn sie jeder Anbieter bekommt, egal ob transnationaler Konzern oder inländischer Kleinanbieter. Auch staatliche Anbieter, z.B. Universitäten oder kommunale Wasserversorger können auf Dauer nicht damit rechnen, weiterhin besonders bezuschusst zu werden. Der Konkurrenzdruck sorgt dafür, dass alle Anbieter versuchen müssen ihre Kosten zu senken, um im Wettbewerb zu bestehen. Dies geschieht durch Rationalisierungen, durch die Aufgabe unrentabler Bereiche, durch die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen und durch den Abbau von Sozialleistungen. (Hachfeld o.J.)

3.2 Die Entwicklungen

Die oben genannten Regelungen sind von 1995, sie stammen also aus der ersten Fassung des GATS-Vertrages. Dort ist allerdings auch ein Fahrplan für die weiteren Verhandlungen angegeben. Demnach sollen nach spätestens 5 Jahren alle Regelungen überprüft werden und eine neue Liberalisierungsrunde beginnen.

Durch das Scheitern der WTO-Konferenz in Seattle 1999 hat sich dies zwar etwas verzögert, doch wurde auf der Ministerkonferenz in Doha (Katar) im November 2001 eine neue Verhandlungsrunde, die „Doha Development Round“ eingeläutet. Bis zum Jahre 2003 wird nun an der Überarbeitung des GATS gefeilt. „Kritische Stimmen, die forderten man solle erst einmal auswerten, was die bisherige Liberalisierungspolitik gebracht habe, konnten sich nicht durchsetzen“ (ebd.).

Die Industrieländer wollen die laufenden Verhandlungen dazu nutzen, das GATS auszudehnen. Es zeichnet sich deutlich ab, dass „in fast allen Bereichen die Industrieländer die Käufer und die Entwicklungsländer die Verkäufer“ (Koufen 2003a) sind. Die meisten Entwicklungsländer mit ihren maroden Strom- und Telefonnet-

zen sind schlicht nicht wettbewerbsfähig.

Nach Willen der Industrieländer soll der Wirkungsbereich des Abkommens massiv ausgedehnt werden (BUND 2001). Dabei sollen die positiven Listen (also die freiwillige Wahl, welche Sektoren die Regierungen zu öffnen gewillt sind) nochmals verhandelt und wenn möglich abgeschafft werden. Das würde bedeuten, dass alle Länder automatisch in allen Bereichen den GATS-Regeln unterstehen. Ein weiteres Ziel ist, die Inländerbehandlung und die Meistbegünstigung durchgehend einzuführen und Ausnahmen davon zu unterbinden. Staatliche Regulierungen, die von der WTO hauptsächlich als Handelshemmnisse wahrgenommen werden, sollen weiter abgebaut werden (Hachfeld o.J.).

Konzentrierte sich das GATS bisher auf Sektoren, die hauptsächlich in privater Hand sind, so geht es nun vermehrt auch um vorwiegend staatlich geleistete Dienstleistungen wie Kultur, Gesundheit, Wasserversorgung und Entsorgung sowie Bildung. Auch das öffentliche Beschaffungswesen soll integriert werden (Kauf von Dienstleistungen und die Anstellung von Personal im öffentlichen Sektor). Damit verkleinert sich der Spielraum von Regierungen, Regierungsaufträge an bestimmte Bedingungen wie zum Beispiel die Bevorzugung lokaler Firmen, die Einhaltung von Menschenrechten oder Umweltschutzgesetzen zu knüpfen (ebd.).

Eine Menge spricht dafür, dass sich die Industrieländer mit diesen Forderungen durchsetzen werden. Schon die Verabschiedung des GATS in der jetzigen Form wurde gegen den Willen vieler anderer Länder durchgesetzt. So werden Zugeständnisse in anderen Bereichen der WTO, wie der Landwirtschaft oder der Medikamentenpatentierung nur gegen Zustimmung

gen im Dienstleistungsbereich gemacht³. Häufig werden „ärmere“ Länder jedoch auch mit ihrer Abhängigkeit von Entwicklungshilfe, Krediten oder Schuldenerlassen erpresst. Dass die Industrieländer schon jetzt große Zugeständnisse erreichen, zeigen die Aufnahmeverhandlungen für neue WTO-Mitglieder. Von einem Land, das aufgenommen werden will, verlangen sie von vornherein die Öffnung von bedeutenden Bereichen. So konnte China beispielsweise erst der WTO beitreten, als es zustimmte, den Versicherungsmarkt zu öffnen. Ein Milliardengeschäft für die großen Versicherungskonzerne (ebd.).

Die Verhandlungsrunde teilt sich in zwei Phasen, die „request-“ und die „offer-Phase“. Für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gilt: als Verhandlungspartner sind nicht die einzelnen EU-Länder beteiligt, sondern sie werden durch die Europäische Kommission, insbesondere durch den derzeitigen EU Handelskommissar Pascal Lamy, der für die EU Kommission die GATS-Verhandlungen führt, vertreten.

Bis Juni 2002 mussten alle WTO-Mitglieder in der sog. „request-Phase“ die jeweils anderen dazu auffordern, bestimmte Dienstleistungssektoren für ausländische Anbieter zu öffnen. Diese Forderungen blieben zunächst unveröffentlicht. Um welche Sektoren und um welche Erbringungsarten es sich handelt, wurden geheim gehalten, selbst der Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul lagen keine detaillierten Listen der EU-Forderungen an die anderen WTO-Länder vor (Koufen 2003b).

Ende März 2003 wurden in der „offer-Phase“ all jene Bereiche benannt, die die Länder selber liberalisieren wollen. In einem Entwurf wird aufgelistet, in welchen Bereichen es Nicht-EU-Firmen erlaubt sein wird, Dienst-

leistungen in der EU anzubieten. Auch diese Informationen blieben unter Verschluss.

Die regelmäßigen Verhandlungen finden unter absolutem Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Es ist nicht bekannt, wann und wo welche Delegationen tagen und wie weiter verhandelt wird. Das ist um so brisanter, als einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen nur gegen enorm hohe Ausgleichszahlungen rückgängig gemacht werden können.

Trotz der Versuche der Geheimhaltung der Inhalte und Ausgestaltung des GATS ist sowohl die request-Liste als auch die offer-Liste der EU Kommission „durchgesickert“.

Die Liste der Forderungen der EU ist über die Homepage von attac abrufbar (Attac 2003c). Sie stellt weit reichende Forderungen an andere WTO-Länder in den Bereichen, die für europäische Unternehmen von Interesse sind: Strommärkte, Versicherungen, Finanzdienstleistungen, Wasserversorgung. Viele dieser Forderungen gingen an die Entwicklungsländer.

Auch zu den Angeboten liegt ein hundertseitiger Entwurf vor, der an die EU-Mitgliedstaaten gesandt wurde. Er ist auf der GATS-Watch Homepage einsehbar (Gatswatch 2003). Aussagen der tageszeitung vom 21.2.03 zufolge wird die EU „weniger Dienstleistungen zu Liberalisierung anbieten, als dies von Nichtregierungsorganisationen bisher angenommen wird“ (Koufen 2003c). Demnach macht die EU bei Post- und Kurierdiensten sowie im Verkehr Angebote für die Öffnung der Märkte. Der umstrittene Wassersektor wird nicht erwähnt. Auch in den Bereichen Bildung und Kultur hält sich die EU Ausnahmeklauseln vor.

Eine Mitarbeiterin der Gewerkschaft Ver.di warnt allerdings, „dass dahinter ein Kalkül stecke: Im September soll in Cancun das

nächste Welthandelstreffen stattfinden. Dort könnte die EU an die Entwicklungsländer weitere Zugeständnisse im Bereich der Dienstleistungen machen, um einen stärkeren Abbau der Agrarsubventionen zu umgehen“ (Ebd.).

3.3 Vielseitige Kritik am GATS

Es ist aus vielen Richtungen und Perspektiven Kritik am GATS laut geworden. Neben der Kritik und den Bedenken aus umweltrelevanten Aspekten, die wir nachfolgend genauer darstellen wollen, werden an dieser Stelle kurz einige Argumentationen vorgestellt.

Das GATS bedroht die Demokratie: Die Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die Folgen der Verhandlungen und die Umsetzung der GATS-Neuregelungen betreffen aber langfristig die Bevölkerung – wenn man bedenkt, dass einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen im Sinne des Investitionsschutz faktisch nicht rückgängig gemacht werden können (Attac Hamburg 2003). Außerdem verpflichten sich die GATS-Unterzeichner neben den bereits geöffneten auch bislang „verschonte“ Sektoren weiter zu liberalisieren. Darüber hinaus sind die Konsequenzen des GATS kaum absehbar, so auch der ehemalige Direktor der WTO Renato Ruggiero: „Ich vermute, dass weder die Regierungen noch die Geschäftswelt die volle Reichweite und den Wert der eingegangenen Verpflichtungen erkannt haben“ (ebd.).

Öffentliche Dienste sind in Gefahr: Die meisten öffentliche Dienstleistungen werden auf solidarische Weise zur Verfügung gestellt. Ihre Existenz ist bisher nicht im Streben nach Gewinnen begründet, sondern in dem Ziel, allen Menschen den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen in guter Qualität zu ermöglichen. Nun sind aber alle öffent-

lichen Dienstleistungen potenzielle GATS-Objekte, womit steigende Preise, Versorgungsengpässe, abnehmende Qualität und Sicherheit, das Abdriften in eine Zweiklassengesellschaft sowie der Abbau unrentabler öffentlicher Dienste einher gehen können (ebd.).

Das GATS verschlechtert die Situation der Frauen: in seiner derzeitigen Form verschärft das GATS bestehende Geschlechterungerechtigkeiten. Über 80% der erwerbstätigen Frauen in der EU arbeiten im Dienstleistungssektor, sie werden von zunehmender Konkurrenz und Flexibilisierung besonders betroffen sein (Stoppgats 2003b). Die unbezahlte Arbeit betrachtend, werden Einschränkungen des öffentlichen Sektors dazu führen, dass sozialstaatliche Leistungen in informelle Arrangements wie Familie, Nachbarschaft oder ehrenamtliche Organisationen zurück übertragen werden – diese Arbeit wird im überwiegenden Maße von Frauen verrichtet (Vgl. attac Hamburg 2003; Wichterich 2003; Forum Umwelt & Entwicklung, Heinrich Böll Stiftung 2001).

Das GATS vertieft die Nord-Süd-Kluft: der Weg für eine „neue Kolonialwelle“ wird geebnet, indem sich westliche Firmen die Märkte in den ärmeren Ländern aufteilen, bevor die Bevölkerung dort selbst in der Lage sein wird, eigene Dienstleistungssektoren aufzubauen (vgl. Stoppgats 2003b).

4 Umweltrelevante Aspekte des GATS

4.1 Handels- & Umweltrecht – Grundsätzlicher Regelungsbedarf

Es gibt ein grundsätzliches Problem im Verhältnis von Handels- und Umweltrecht: Aus Sicht der WTO, deren Zweck die Beseitigung von Handelshemmnissen ist, stellen Gesetze und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt potentiell Handelshemmnisse dar, die zu beseitigen sind. Eine ähnliche Problematik stellt sich auf internationaler Ebene in Bezug auf internationale Umweltabkommen wie z.B. das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht oder die Baseler Konvention (vgl. Petschow 1998), die den Handel mit gefährlichen Abfällen regelt und auf die im Kapitel GATS & Abfall noch näher eingegangen wird. Derzeit stehen die Handelsabkommen und Konventionen zum Schutz der Umwelt als mehr oder weniger eigenständige Systeme nebeneinander und es stellt sich die Frage nach der gegenseitigen Rückbindung der jeweiligen Vereinbarungen. Der „Ausschuss für Handel und Umwelt“ (CTE, Committee on Trade and Environment) innerhalb der WTO soll u.a. die Frage bearbeiten, in welchem Verhältnis Regelungen des multilateralen Handelssystems nach GATT oder GATS zu internationalen Umweltabkommen stehen könnten.

Es gibt mehrere Ansätze den Umweltgedanken im Welthandel zu stärken. Der weniger tiefgreifende Ansatz zum Schutz der Umwelt ist die Reform des internationalen Handelsrechts durch die Anerkennung des Vorsorgeprinzips, die Abschaffung des Notwendigkeitstests und die Verschiebung der Beweislast von der beklagten (um den Schutz der

Umwelt bemühten) Partei auf den Kläger. Außerdem werden in diesem Zusammenhang mehr Transparenz bei den Verhandlungsgesprächen und die Einbeziehung von Umweltfachleuten gefordert (Helm 1995).

Ein anderer Ansatz sieht die Schaffung einer von der WTO unabhängigen internationalen Umweltbehörde vor, die in mehr oder weniger enger Beziehung zu den Vereinten Nationen stehen könnte. So wäre es vielleicht möglich mit einer sanktionsfähigen Umweltbehörde ein starkes Gegengewicht zu den mächtigen Organisationen IWF, Weltbank und WTO für eine nachhaltige Entwicklung aufzubauen (Petschow 1998).

4.2 Umweltauswirkungen des GATS

Befürworter des GATS würden betonen, dass das GATS eine effizientere Umweltnutzung gewährleisten würde, indem es die Ausweitung der Konkurrenz um knappe Umweltressourcen und die Etablierung internationaler Umweltstandards stimuliert. Auf der anderen Seite, werden zunehmend kritische Stimmen laut, die das GATS-Abkommen als kontraproduktiv für die Durchsetzung von Umweltzielen ansehen.

Im Folgenden sind die von den GATS-Kritikern befürchteten Umweltauswirkungen aufgeführt, die mit der Umsetzung des GATS assoziiert werden:

- Das GATS steigert Umweltressourcennutzung: Die Erschöpfung von Umweltressourcen ist kein im GATS-Regelwerk aufgelisteter Grund für Beschränkungen des Handels mit Dienstleistungen. Somit könnte das GATS Begrenzungen der Anzahl von Service-Einrichtungen (z.B.

Hotelanlagen, Pipelines, Tankstellen, Entsorgungsanlagen, Förderungsanlagen) verhindern, und damit die Ausweitung der Umweltressourcennutzung (Land, Wasser, Energie) erzwingen.

- Das GATS schwächt die demokratische Entscheidungsgewalt über Umweltressourcen: So könnte das GATS den bestehenden Schutz oder die Möglichkeiten zukünftigen Schutzes von Naturelementen (z.B. schutzwürdige Flächen) durch die zuständigen nationalstaatlichen Entscheidungsträger erschweren.
- Verhinderung progressiver Umweltpolitik: das GATS könnte die Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren und Produkte verbieten (z.B. Abschaffung von Quotenregelungen zu erneuerbaren Energien) und vorhandene oder zukünftige Umweltgesetze, -pläne und -vorschriften zur Regelung der Landnutzung, der Produktion und Konsumtion in Deutschland aufheben oder verhindern.
- Das GATS stellt handlungsleitende Umweltprinzipien in Frage: So könnte das GATS die Abkehr vom Vorsorgeprinzip bedeuten, indem Vertragsbegriffe wie „Notwendigkeit der Handelseinschränkungen“ eng ausgelegt werden. Dies erschwert ein auf vorsichtigen Umgang mit Natur ausgerichtetes Handeln in Fällen, wo noch wissenschaftliche Ungewissheit über Ursache- Wirkungsbeziehungen vorliegt.
- Das GATS klammert relevante Umweltgesichtspunkte aus: Ausnahmen werden vom GATS nur legitimiert bei Risiken für Leben und Gesundheit. Damit wird der Schutz von nichtlebenden Naturressourcen (wie der Schutz von Boden vor Erosion) ausgeschlossen.

In den folgenden Kapiteln wird näher auf diese Kritikpunkte eingegangen. Insbesondere werden die einzelnen Argumente in den Unterpunkten Energie, Wasser und Abfall diskutiert, also Dienstleistungsfelder, die mit einer Öffnung für internationale Konkurrenz im Rahmen der laufenden GATS-Verhandlungen zu rechnen haben. Um die Plausibilität der erwähnten Kritikpunkte zu prüfen, werden vorab beispielhaft Studien dargestellt, die sich mit den Umweltauswirkungen bereits umgesetzter Freihandelsverträge befassen.

4.3 Bisherige Studien mit Bezug zu GATS

Da erst in der diesjährigen GATS-Verhandlungsrunde Umweltbereiche zur Liberalisierung angeboten werden, können Auswirkungen nur antizipiert werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich ähnliche Konflikte ergeben, wie bei den Regelungen zu GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) im Laufe der Jahre aufgetreten sind. Schon damals bei der Gründung von GATT im Jahre 1948 wurde eine „Gesundheits- und Umweltklausel“ in das Vertragswerk aufgenommen. Wie sich in den seit der Gründung von GATT aufgetauchten Streitfällen gezeigt hat, sind jedoch strenge Bedingungen nötig, wenn sich nationale, regionale oder kommunale Gesetzgeber dieser Klauseln bedienen wollen, um bestimmte Güter oder Produktionsverfahren zu diskriminieren. Swenarchuk (2001) stellt fest, dass zehn von elf Streitfällen, in denen es um die Verteidigung von Gesundheits- und Umweltstandards ging, als GATS-widrig beurteilt wurden mit der Folge, dass diese Standards aufgegeben werden mussten oder nur unter Hinnahme anderer Nachteile aufrecht erhalten werden konnten. Im Beispiel der amerikanischen Freihandelszo-

ne NAFTA, einem den GATS-Prinzipien ähnlicher Handelsvertrag, werden Fälle genannt, in denen die Landnutzungsentscheidungen kommunaler Entscheidungsträger von ausländischen Investoren angefochten wurden (vgl. East Lindsey District Council 2001).

Es existieren einige Studien zu bestimmten Aspekten, die auch tragende Bestandteile des GATS sind. Insbesondere gibt es Forschungen, die sich mit den vier möglichen Erbringungsarten von GATS befassen. So ist z.B. die Gründung von Tochterunternehmen (Erbringungsart 3 von GATS) auch unter Umwelt- und Sozialgesichtspunkten analysiert worden. Da angenommen wird, dass GATS vor allem die Marktexpansion Multinationaler Unternehmen (MNE) verbessert, ist zudem eine Sichtung der bisherigen Literatur über das Verhalten von MNEs in Gastländern naheliegend. Die Fallstudien liefern ein geteiltes Bild. Wheeler (2001) untersucht beispielsweise das Umweltverhalten von MNEs aus Industrieländern in sogenannten Entwicklungsländern. Er kommt zu dem Resultat, dass die im Gastland gegründeten Tochterunternehmen Umwelttechniken verwenden, die höheren Standards entsprechen als im Gastland durch Gesetzgebung gefordert wird. Somit können sie auch gegenüber den dort heimischen Unternehmen, die sich „nur“ an die nationalen Standards halten, eine bessere Umweltperformance vorweisen. Diese Beobachtung wird durch Booregaard & Dufey (2002) relativiert, die bezüglich ausländischer Minenfirmen in Chile feststellen, dass auch im Gastland heimische Unternehmen, moderne Technik anwenden. Die Einführung umweltfreundlicher Technik im Gastland steht nicht direkt mit den ausländischen Direktinvestitionen in Verbindung. Ruud (2000) stellt bei der Analyse des Umweltmanage-

ments von Multinationalen Unternehmen in Indien fest, dass „State-of-the-art Technologien“ im Hinblick auf Produktivität, Qualität und Umweltbelange nach Indien transferiert werden. Diese Auslandsdirektinvestitionen erzeugen jedoch nicht automatisch eine Verbesserung der Umwelteinwirkungen der lokalen Industriepartner und -zulieferer (Vgl. ebd., 38f).

Zusammenfassend kann über die Resultate der bisherigen empirischen Forschung festgehalten werden, dass sowohl einheimische als auch ausländische Unternehmen zunehmend ihre Umwelteinwirkungen verbessern, vornehmlich als Reaktion auf die effektive nationale Gesetzgebung und / oder den Druck lokaler Kommunen. Das Umweltverhalten der ausländischen Investoren in Gastländern scheint länder- und sektorspezifisch als auch firmengrößenabhängig zu variieren (vgl. Zarsky 1999, 2). Damit sind generelle Aussagen zu Auslandsdirektinvestitionen und Verhalten von Tochterunternehmen im Ausland skeptisch zu sehen, egal ob von Befürwortern oder Gegnern von Handelsliberalisierungen geäußert. Diese Feststellung jedoch spricht gegen eine allgemeine und zudem noch schwer rückgängig zu machende Liberalisierung von Handelsbeziehungen wie sie im GATS langfristig vorgesehen ist.

5 GATS & Energie

Die Versorgung und der Handel mit Energie als zentraler Faktor der volkswirtschaftlichen Entwicklung und der Daseinsvorsorge beeinflussen die ökonomischen, sozialen und ökologischen Systeme in entscheidendem Maße. Dass der Großindustrie- und Dienstleistungsbereich „Energie“ sowie die damit verbundene Brennstoffgewinnung und -verarbeitung in den Ländern der OPEC 4 bis zu fünfzig Prozent des inländischen Bruttosozialproduktes ausmachen zeigt, welche einschneidende Rolle der Energiehandel für den Prozess der Globalisierung einnimmt. So lässt sich der Trend einer weltweiten Festsetzung von Preisen sowohl in den Märkten verschiedener Energieträger wie Kohle, Erdgas oder Öl beobachten – der Anstieg der Ölpreise im Zuge des Irak-Krieges lässt diese Korrelation nur allzu deutlich werden. Damit einher gehen die massiven sozio-ökologischen Auswirkungen durch Energieerzeugung, -verbrauch und -infrastruktur, die sich symptomatisch in toxischen und klimaschädigenden Emissionen (z.B. Treibhausgase, Landnutzung und Landschaftsverbrauch, Abfall, Risiken für das Allgemeinwohl) und im Potential von Unfällen äußern (vgl. Öko-Institut/Böll-Stiftung 2002, 12 f.). Gerade aufgrund dieser wesentlichen Bedeutung von Energie im Kontext globaler Prozesse ökonomischer wie nachhaltiger Entwicklung wurde der Energiebereich auch zum offiziellen Verhandlungsthema auf dem UN-Gipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg erklärt. Die aktuellen Diskussionen um den Irak-Krieg verdeutlichen nur allzu dramatisch, dass der Energienabhängigkeit mit erneuerbaren Energien ein weltweit friedensstiftender Impetus zukommt.

5.1 Entwicklung der Liberalisierung im Energiesektor weltweit

Nach 1992 erreichte den Energiesektor im Zuge der Liberalisierungstendenzen in anderen Dienstleistungssektoren, wie der Telekommunikation, eine Welle der Privatisierung und Deregulierung, sowohl in industrialisierten als auch in sich entwickelnden Ländern. Diese Entwicklungen waren auf die zunehmend neo-liberalen Strömungen zurückzuführen, die nach stärker privatwirtschaftlichem Einfluss sowie nach marktorientierten und am Wettbewerb ausgerichteten Strukturen im bislang monopolisierten und staatlich geregelten Energiemarkt verlangten. Als Folge dieser Umstrukturierung wurde die örtliche Energieversorgung sowie Verfügbarkeit von Energieressourcen durch lokale Energieversorger zum Teil entkoppelt zugunsten des Eintritts von neuen, unabhängigen Stromerzeugern in den Energiemarkt und Wettbewerb (vgl. Öko-Institut/Böll-Stiftung(2002, 23 ff.). Auch im Zuge der Realisierung des Europäischen Binnenmarktes nimmt die Liberalisierung des Energiesektors seit Jahren eine zentrale Stellung ein, wobei sich die Ziele dabei vorwiegend auf die Herstellung effizienterer Infrastrukturen, die Förderung neuer Technologien und auch auf einen Ausgleich von Energie- und Umweltbelangen konzentrierten.

Den auf den ersten Blick positiven Liberalisierungseffekten wie die verstärkte Wettbewerbsorientierung, damit einhergehende Senkungen der Strompreise im Sinne einer kostengünstigen, verbraucherorientierten Stromversorgung, der Eintritt von neuen u. a. auch Öko-Stromanbietern in

den Markt und die damit verbundene Wahlfreiheit und Marktbeeinflussbarkeit von Verbrauchern eines umweltverträglichen Strombezuges, stehen jedoch verschiedene andere Auswirkungen entgegen. So zeichnen sich vermehrt negative Auswirkungen der Liberalisierung des Energiemarktes für die Beschäftigung ab, die zu Arbeitsplatzverlusten von 14-17% im Elektrizitäts- und Gassektor in den Jahren 1990 bis 1995 geführt haben (Fritz 2002a, 43). Darüber hinaus führt der Austausch von öffentlichen durch private Energieversorger und deren Zusammenschluss zu Großkonzernen oftmals zu einer erneuten privaten Monopolisierung auf einer Meta-Ebene, wobei das Gewinnstreben dieser Konzerne einer kostengünstigen Energiegrundversorgung der Verbraucher zuwiderläuft (Vgl. Fritz 2002b, 24 f.). Im Hinblick auf mögliche ökologische Folgen liberalisierter Energiemärkte lässt sich ferner nicht eindeutig unter Beweis stellen, dass die Privatisierung zu einer Verminderung der Energienutzung beiträgt.

Als weitere Konsequenz in entwicklungspolitischer Hinsicht führt heute die verstärkte Beteiligung des privaten Sektors an der Energieinfrastruktur zum Teil zu Abhängigkeiten von privaten Kapitalflüssen beispielsweise für Energieinvestitionen in der weniger entwickelten Welt. In einem Großteil der sogenannten Entwicklungsländer bestehen selbst nur wenige Deregulierungsbestrebungen zumeist wegen der geringen Erfahrungen der Energieversorgungsunternehmen mit Wettbewerbsmärkten und aufgrund von Befürchtungen u.a. von Kontrollverlusten (vgl. Öko-Institut/Böll-Stiftung 2002, 24 f.).

Als Folge dessen erhält die Abhängigkeit von Großkonzernen sowie die Fremdbestimmung der Energieversorgung und somit der Daseinsvorsorge durch

Großkonzerne verstärkt Gewicht und drängt die Entwicklung von dezentralen, selbstbestimmten und somit auch nachhaltigeren Energieinfrastrukturen z.B. auf der Ebene von lokalen Kommunen in den Hintergrund. Nicht zuletzt können diese Abhängigkeiten auch zu einer Vernachlässigung der Energieversorgung in ländlichen Regionen führen, da das Wettbewerbsinteresse häufig nicht genügend Anreize für die Versorgung dieser Gebiete hervorruft. Gleiches ist für die Berücksichtigung von Aspekten der Umweltschonung bei Energieerzeugung und -versorgung anzunehmen. Diese Gefahr von ökologischen und sozialen Qualitätsverlusten im Zuge der Wettbewerbsorientierung ist grundsätzlich ebenso für die Energieversorgung in Industrieländern zu berücksichtigen. So gehen mit der Liberalisierung im deutschen und im EU-Strommarkt einerseits Möglichkeiten der Marköffnung für regenerative Energien einher, andererseits aber auch mögliche Wettbewerbsverzerrungen. Sinken in Folge dessen die Preise für erneuerbaren Strom, ist sein ökologischer Wert durch entsprechende Zertifizierungen oder andere Instrumente sicherzustellen.

5.2 Das Dienstleistungsabkommen GATS und sein Einfluss auf die Energieversorgung

Im Kontext der weltweiten Liberalisierungsbewegungen des Energiemarktes sind die Verhandlungen der Welthandelsorganisation zum Dienstleistungsabkommen GATS darauf fokussiert, sämtliche Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen und darunter auch die Energieversorgung weltweit für den privaten Wettbewerb zu öffnen. In den Forderungslisten des „requests & offers“-Prozesses, fordert die EU u.a. fast ausnahmslos die Liberalisierung der vom GATS

erfassten Dienstleistungsbereiche in den anderen Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise Schwellenländern⁵. Dabei umfasst der Energie (dienstleistungs)sektor laut GATS-Verhandlungen alle Prozesse zur Energieerzeugung, -übertragung, -vermarktung und des Energieverbrauchs. (vgl. o.V. 2002)

Im Gegensatz zu den anderen 12 Dienstleistungssektoren bestand allerdings für den Energiesektor bislang noch keine eigenständige Klassifizierung bzw. eine ausschließlich implizite Eingliederung in den Sektor 12 „Sonstige Dienstleistungen“.

Mittlerweile hat jedoch die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Forderungen (requests) für das GATS den Bereich Energie in die Verhandlungen eingebracht und dabei eine Gliederung der Energiedienstleistungen in Klassen, wie beispielsweise Bau von Energieanlagen, Netzwerke, Vertrieb und Handel von Energieprodukten⁶, Endverbrauch, Dekommissionierung sowie Forschung und Produktion, vorgenommen. (vgl. o.V. 2003)

Zudem schließen die EU-Forderungen sämtliche Energieerzeugungsarten und damit auch fossile sowie atomare Energieformen mit ein.

Mit Blick auf eine nachhaltige Energieversorgung durch diese Ausweitung der vom GATS-Abkommen umfassten Energiedienstleistungen steht eine Intensivierung negativer Umweltauswirkungen des Energiesektors wie CO₂-Emissionen, Ressourcenschwund, Landschaftszerstörung oder toxische Gefahren zu befürchten. Denn die definierten „Klassen“ der Dienstleistungen „Energie“ sowie der Einbezug nicht nachhaltiger Energieformen lassen eine Fortsetzung der Logik bisheriger Energiewirtschaft erkennen, die nach dem Prinzip von hohem, wirtschaftlichem Energieverbrauch funktioniert.

Als Folge dessen ist davon auszugehen, dass die GATS-Regelungen die Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes einer nachhaltigen Energieerzeugung zukünftig erschweren und gleichzeitig die Nutzung fossiler Energien stärken. Unter den Positionen und Forderungen der am GATS beteiligten Staaten plädieren insbesondere die USA für einen breitestmöglichen, globalen Marktzugang im Energiesektor, ohne Berücksichtigung der Art der Energieerzeugung sowie ihrer Umweltauswirkungen. (vgl. Waskow/Vincente 2002, 13 f.). Auch aufgrund dessen ist nicht auszuschließen, dass eine Förderung nachhaltiger Energieformen in eine Abseitsposition gerät.

Wie bereits zu den Hintergründen der Liberalisierung im Energiebereich erläutert, resultieren durch das GATS außerdem Folgen für eine gerechte Energieverteilung und -versorgung, da das Abkommen auch über die einzelstaatliche Freiheit zur Regulierung von Ressourcenabbau und Energieerzeugungsrate bestimmt. Die uneindeutig gehaltenen Bestimmungen des GATS reichen in ihren ökologischen Folgewirkungen letztlich soweit, dass selbst in solchen Ländern ein nationaler Deregulierungsplan für ausländische Energiedienstleister entwickelt werden muss, in denen sich ein Deregulierungsschema als umweltschädlich erwiesen hat (vgl. ebd. 13 ff.).

Brisant sind außerdem die in die Forderungen der EU einbezogenen Rechte zur Unternehmensniederlassung bzw. zum Erwerb von Unternehmen(-santeilen) in anderen Staaten, die auf Expansionsbestrebungen europäischer Konzerne in außereuropäischen Energiemärkten schließen lassen (vgl. o.V. 2003). Einfallstor für Energieversorgungskonzerne industrialisierter Länder können dabei zum Beispiel Finanznöte der Energieversorger in Ländern der sogenann-

ten „Dritten Welt“ sein. In dieser Hinsicht haben sich in der Vergangenheit Beispiele ereignet, in denen Länder des Südens aus finanzieller Notlage heraus private Energieunternehmen auf dem nationalen liberalisierten Energiemarkt an ausländische Investoren zu Niedrigst-Preisen und damit zum eigenen Nachteil verkauft haben.

Gleichzeitig kann eine solche ausländische Übernahme der Energieversorgung entgegen den Zielen von Privatisierung zu personellen Reduzierungen, und damit zu Einkommensverlusten und Niedriglöhnen sowie Verlusten sozialer Sicherheit und zu schlechteren Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer und Bevölkerung führen (Vgl. SOMO/WEMOS o.J.). Solche Entwicklungen stellen Verletzungen des Rechts auf Arbeit, Einkommen, angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrepräsentation dar, wie sie im International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) festgelegt wurden (s. Art. 7,8 und 11 CESCR).

Als weitere gegenläufige Entwicklungen können vor allem Privathaushalte mit einer Erhöhung der Strompreise konfrontiert werden, die für einkommensschwache Haushalte mit einem Verzicht auf Stromversorgung verbunden sein kann⁷. Auch dies widerspricht den Bestimmungen des CESCR, denen gemäß der Staat akzeptable Lebensbedingungen und damit den Zugang zu Energie sowie die Qualität dieser Dienstleistung zu fördern hat. Diese Verpflichtungen kann eine nationale Regierung nicht nachkommen, wenn ein Land seine Energiedienstleistungen unter dem GATS liberalisiert. Von ihr würde dann verlangt, dass sie Standards bzw. Marktbedingungen schafft, die den Handel sowie ausländische Investitionen so wenig wie möglich beeinflussen, anstatt Kontrol-

le über die Versorgung mit Energie ausüben zu können. In dieser Hinsicht bleibt auch völlig unberücksichtigt, dass Entwicklungsländer häufig nicht in der Lage sind, ausländische Energieversorger zu kontrollieren, um damit öffentliche Interessen zu schützen, da ihnen oftmals dazu keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen. Nur allzu deutlich lässt sich anhand dieser Entwicklungen erkennen, dass bei der Regulierung der Energieversorgung durch das GATS finanzielle Interessen dominieren und die Vorteile, die von der Liberalisierung im Energiesektor erwartet werden, primär ökonomischer Natur sind und damit einer nachhaltigen Energiezukunft entgegen stehen können. Darüber hinaus zeigen die Beispiele der Vergangenheit, dass nationale Entscheidungsprozesse zur Energieversorgung unter dem GATS selten demokratisch verlaufen. Stattdessen werden lokale Regierungen, verantwortliche Institutionen oder Interessensgruppen der Bevölkerung beinahe vollständig von Fragen ihrer Energieversorgung ausgeschlossen (vgl. ebd.).

5.3 Ansätze für eine nachhaltige Energieversorgung

Wie die oben erläuterten Zusammenhänge zum GATS-Abkommen und dem Energiesektor zeigen, können Fragen der weltweiten und gerechten Energieversorgung nicht länger getrennt von Prozessen der Globalisierung, ökonomischen Restrukturierung und gesellschaftlicher, umweltverträglicher und damit nachhaltiger Entwicklung betrachtet werden.

Um das Ziel einer nachhaltigen Energiezukunft trotz der sich abzeichnenden Entwicklung einer weltweit liberalisierten Energieversorgung zu realisieren, bedarf es entschiedener Schritte, die den Deregulierungs-Prozess als ein Instrument zur Nachhaltigen Entwicklung im Energiesek-

tor nutzbar machen und umfassende Umweltvorsorge sowie sozialen und öffentlichen Nutzen einschließen. Dazu gehören u.a.

- eine Regulierungsbehörde für Energiekonzerne;
- ein klarer Vorrang erneuerbarer Energien und damit verbunden das Recht von Regierungen, diese zu fördern, bzw. nicht-

nachhaltige Energieträger und -nutzung zu diskriminieren (als Festschreibung in der WTO);

- Energiesteuern sowie die lokale Kontrolle und Mitbestimmung über lokale Ressourcen. (Vgl. Öko-Institut/Böll-Stiftung 2002, 25)

6 GATS & Wasser

Wasser gehört zu den lebenswichtigen Gütern für den Menschen. Als knappe Ressource in einer zunehmend globalisierten Welt wird Wasser im kommenden Jahrhundert zum „blauen Gold“, zu einem Rohstoff also, um den die Kriege der Zukunft geführt werden – so warnen die Vereinten Nationen. Schon heute haben weltweit 1,1 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, bis zum Jahre 2025 werde zwei Drittel der Weltbevölkerung an den Folgen ernster Wasserknappheit leiden. Die Wasserversorgung der Weltbevölkerung gehört zu den großen Herausforderungen dieses Jahrhunderts – und wird zu einem großen Geschäft: die Weltbank schätzt den globalen Wassermarkt auf mehr als 800 Milliarden Euro pro Jahr (Stoppgats 2003c).

Auch Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung gehören zu den Diensten, die in den Fokus des GATS-Abkommens gerückt sind. Seit einigen Jahren schreitet die Liberalisierung und Privatisierung des Wassersektors in einzelnen Staaten in großen Schritten voran. Bereits jetzt lassen sich Folgen und Auswirkungen dieser Maßnahmen erkennen, die (nicht nur) vor dem Hintergrund einer weltweit geplanten Liberalisierung äußerst kritisch zu betrachten sind (vgl. Lanzer 2003, o.S.).

6.1 Wasser ist anders

Bei Wasser geschieht eine Liberalisierung und Privatisierung unter anderen Bedingungen als bei anderen Medien wie z.B. Strom, Telekommunikation etc.:

- Wasser ist nicht gleich Wasser. Beim Trinkwasser kommt es aus gesundheitlichen Gründen auf die Qualität an.
- Beim Trinkwasser ist aus unüberwindbaren technischen Gründen (z.B. dem Rohrsystem) kein Wettbewerb verschiedener Anbieter möglich, sondern es bleibt auch bei privatem Betrieb bei einem Monopol.
- Kostensenkungen für den Verbraucher, wie dies u.a. bei der Liberalisierung des Strom- und Telekommunikationsmarktes geschieht, sind beim Trinkwasser wegen der hohen Fixkosten für den Erhalt der sehr aufwendigen Infrastruktur (circa 80 %) ausgeschlossen.

Außerdem steht die Wasserwirtschaft in direkter Beziehung zum natürlichen Wasserkreislauf und besitzt damit eine überragende Bedeutung für den Umweltschutz. Keine andere Wirtschaftsbranche leistet durch ihre Aktivitäten einen größeren Beitrag zur Untersuchung, zum Schutz und zur Verbesserung von Gewässern als die Trinkwasserversorger. In Deutschland entwickelte sich in den vergangenen Jahrzehnten in der

kommunalen Wasserwirtschaft ein Wertekanon, der Versorgungssicherheit, Ökologie und soziale Belange in den Vordergrund stellt (Geiler 2003, 22). Bereits heute zeichnet sich in Deutschland mit der beginnenden Privatisierung des Wassersektors eine Verwässerung dieser Prinzipien ab.

6.2 Warum ist GATS für die Wasserwirtschaft interessant?

Die möglichen Einschränkungen staatlicher Auflagen im Zuge des GATS machen die besondere Attraktivität des Abkommens über die Liberalisierung von Dienstleistungen für die Wasserwirtschaft aus. Denn die Expansion der wenigen international wettbewerbsfähigen „Wassermultis“ erfolgt vor allem an zwei Fronten:

- durch den Erwerb von Wasserrechten
- 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 greift an allen Punkten an.

Die Weltbank schätzt den globalen Wassermarkt auf mehr als 800 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Fritz 2003). Es gibt nur wenige global agierende Wasserkonzerne – u.a. Vivendi, Ondeo, Saur aus Frankreich und RWE und Eon aus Deutschland - weshalb Frankreich und Deutschland in der EU die treibenden Kräfte bei der Liberalisierung des Wassersektors sind. Bislang war die Wasserversorgung aus dem GATS ausgenommen. Die EU verlangt aber nun die völlige Liberalisierung der Wasserversorgung. Die EU-Kommission hat bei der WTO den Vorschlag eingebracht, den Sektor der Umweltdienstleistungen weiter auszudifferenzieren und einen Sub-

sektor „Wasser für menschlichen Gebrauch und Abwassermanagement“ einzufügen. Dies beinhaltet neben der Klärung von Abwässern auch Sammlung, Reinigung und Vertrieb von Trinkwasser. Der Zugriff aus Drittstaaten auf europäische Wassermärkte soll nach den Forderungen der EU hingegen zunächst ausgeschlossen werden⁸.

Für Unternehmen der Wasserwirtschaft ist insbesondere die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung sowie die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung von Industrieunternehmen interessant. In diesen Bereichen können entsprechend höhere Preise für die Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung verlangt werden und für die Unternehmen die höchsten Gewinne erzielt werden. In den Industriestaaten interessieren sich private Wasserdienstleister besonders für die zahlungsfähigen Verbraucher, in den Entwicklungsländern hingegen für Gelder aus der Entwicklungshilfe. Mehrfach wurde die Privatisierung der Wasserversorgung zur Bedingung für Kredite für Entwicklungsländer gemacht. (Vgl. Lanzer 2003, o.S.)

6.3 Ökologische und soziale Auswirkungen

Nachteile und Gefahren der Privatisierung des Wassersektors können bereits heute in Staaten nachvollzogen werden, in denen eine Privatisierung der Wasserversorgung bereits stattgefunden hat. Dies sind u.a. Frankreich, England, Bolivien, Südafrika. Die sich abzeichnenden Folgen der Privatisierung des Wassersektors sind vielfältig und wirken sich in Industrieländer und Entwicklungsländer jeweils unterschiedlich aus. Einige Grundtendenzen sind jedoch bereits jetzt erkennbar:

- Die freiwillige Betätigung der Wasserversorger beim Grund- und Quellwasserschutz wird

abnehmen. In vielen Industrieländern entwickelten die kommunalen Wasserversorger im Sinne des Vorsorgeprinzips ein großes know-how in der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen zur Steigerung der Wasserqualität und nachhaltigen Sicherung der Grundwasservorkommen. Eine Privatisierung und Liberalisierung der Wassermärkte führt dazu, dass Profitmaximierung und kurzfristiges strategisches Denken eine langfristige und nachhaltige Wasserversorgungsstrategie behindern. Nach der Liberalisierung der Wassermärkte in England wurden die Versorger bereits über 100 mal wegen Vernachlässigung der Infrastruktur und minderer Wasserqualität verurteilt. Die Instandhaltung der Infrastruktur und Sicherung der Wasserqualität ist für die privaten Unternehmen teurer, als die verhängten Geldstrafen zu zahlen. (Vgl. Stopp GATS 2003) Neben einem Verlust an Trinkwasserqualität haben diese Strategien natürlich auch Auswirkungen auf die ökologische Sicherung von Wasserschutzgebieten. In Berlin werden bereits lange geschützte Gebiete von den Kommunen veräußert, um durch den Verkauf den kommunalen Haushalt zu stärken. In Frankreich erstritt ein privater Wasserversorger vor Gericht, dass der französische Staat für den Schutz der Wasservorkommen zuständig sei. (Vgl. Stopp GATS 2003c)

- Durch mangelnde Investitionen in die Infrastruktur kommt es in Ländern, in denen die Wasserversorgung aus der kommunalen Verantwortung entnommen wurde, zu hohen Verlusten von Wasser durch marode Rohrsysteme. In Großbritannien, Frankreich und Italien versickert seit der Privatisierung ca. ein Viertel des Trinkwassers

aus undichten Leitungen. Eine kommunale Wasserversorgung hat insbesondere in wenig dicht besiedelten Regionen den Vorteil, dass lokale Trinkwasservorkommen und Quellen genutzt werden können und so die Versorgungswege nicht so weit sind. Durch eine Privatisierung geraten lokal angepasste, technologisch weniger aufwendige, und kostengünstigere Alternativen der Wasserver- und Abwasserentsorgung aus dem Blick. (Ebd.)

- In Bolivien, Argentinien, Frankreich und England zeigte sich, dass die Privatisierung des Wassersektors im Gegensatz zu vorherigen Ankündigungen Preissteigerungen von 20 und 100% mit sich bringen. In der bolivianischen Stadt Cochabamba kam es daraufhin zu großen Protesten und einem Generalstreik. Auf Grund der massiven Proteste musste der Vertrag mit dem US-amerikanischen Baukonzern Bechtel, der die Versorgung übernommen hatte, gekündigt werden. Aufgrund eines bilateralen Investitionsschutzabkommens muss nun die Stadt Cochabamba mit hohen Schadenersatzzahlungen rechnen, die das dreifache der ursprünglichen Investitionssumme ausmachen (vgl. Fritz 2003, 18 f.). Solche Folgen sind ebenfalls beim GATS-Abkommen zu erwarten, das als Investitionsschutzabkommen zu betrachten ist.
- In Ländern in denen eine Privatisierung der Wasserversorgung bereits stattgefunden hat, lässt sich auch feststellen, dass eine Versorgungssicherheit aller Bevölkerungsschichten mit Trinkwasser nicht mehr gegeben ist. Sowohl in Südafrika als auch in England wurden mehreren 10000 Haushalten der Wasserhahn abgedreht, da sie ihre Rechnungen nicht mehr bezahlen konnten.

- Die Privatisierung im Wassersektor geht mit Verlusten von Arbeitsplätzen einher. In England hat sich die Zahl der Arbeitsplätze im Wassersektor nach der Privatisierung um 60% verringert. Dies bedeutet für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nicht nur einen Verlust an know-how, sondern auch weniger Kapazitäten für Qualitätskontrollen und Instandsetzungsmaßnahmen. (Vgl. Stopp GATS 2003c)

6.4 Optimierungskampagne für die kommunale Wasserwirtschaft

In Ländern, die bereits eine Privatisierung des Wassersektors erfahren haben, regen sich inzwischen mehrfach Proteste gegen die Preissteigerungen oder mangelnde Qualität des Trinkwassers. Die Forderungen nach einem Verbleib

der Wasserwirtschaft in kommunalen Strukturen kann jedoch nur mit einer Optimierung der derzeitigen Wasserver- und Abwasserentsorgung einhergehen. Der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz schlägt einen Leitfaden zur Optimierung kommunaler Wasserwirtschaft vor. Nach dem Motto „Wasser gehört ins Rathaus und nicht in die Konzernzentralen“ wird eine Stärkung der kommunalen Selbstbestimmung im Wassersektor gefordert, der mit einem gezielten Qualitätsmanagement optimiert und an den lokalen Bedürfnissen der Kunden, der Versorgungssicherheit, der Belegschaft und der Ökologie ausgerichtet werden soll. (Vgl. Geiler 2003, 22 f.)

7 GATS & Abfall

7.1 Bedeutung der Abfallwirtschaft

Auf den ersten Blick hat das Thema Privatisierung bzw. Liberalisierung im Abfallbereich im Gegensatz zur Wasser- und Energieversorgung eher untergeordnete Bedeutung, da die Abfallwirtschaft meist nicht den Grundbedürfnissen der Menschen zugeordnet wird. Dabei kann der unsachgemäße Umgang mit Abfällen die Lebenssituation von vielen Menschen über lange Zeit erheblich verschlechtern. So kann z.B. Hausmüll, der in Siedlungen oder in deren Nähe verbleibt, eine Brutstätte oder Nahrungsquelle für Tiere bieten, die Krankheiten auf den Menschen übertragen, ein Problem, das häufig in Entwicklungsländern auftritt. Das Hausmüllproblem ist

aber noch das Geringere in Relation zum Umgang mit den gefährlichen Abfällen (z.B. giftige oder radioaktive), der sowohl „entwickelte“ Staaten als auch Entwicklungsländer betrifft. Denn der Transport, die Behandlung und die Deponierung von gefährlichen Abfällen bergen große Risiken nicht nur für heute lebende Menschen, sondern auch für alle künftigen Generationen. Selbst in Deutschland ist beim Einsatz von Abfallbehandlungsanlagen nach dem Stand der Technik, wie z.B. Müllverbrennungsanlagen keinesfalls sicher, dass nicht doch Stoffe in die Luft abgegeben werden, die früher oder später Veränderungen der Atmosphäre, des Bodens, des Wasser oder an Lebewesen hervorrufen könnten. Die Wirkungen und das Zusammenwirken von

vielen vom Menschen erzeugten und in die Umwelt abgegebenen Stoffe ist noch unbekannt. Die große Bedeutung der Vermeidung von bewiesenermaßen oder potenziell gefährlichen Abfällen, durch die Umstellung auf umweltfreundliche Produkte und Produktionsmethoden oder durch Konsumverzicht, wird somit offensichtlich.

Denn auch die Verbesserung der Abdichtungen von Deponien ist nur ein Spiel auf Zeit, da keine Deponie darauf ausgelegt ist „bis in alle Ewigkeit“ dicht zu sein. Irgendwann muss mit erheblichem finanziellen und technischen Aufwand eine neue Sicherungsmaßnahme durchgeführt werden. Andernfalls droht eine Kontamination des Bodens bzw. des Grundwassers. Damit schließt sich auch hier der Kreis zum „Lebensmittel Nummer Eins“, dem Trinkwasser. Die bei der Wasserbehandlung entstehenden Abfälle sowie die bei der Abfallbehandlung und -ablagerung anfallenden Abwässer zeigen die enge Beziehung zwischen Abfall- und Wasserwirtschaft. Aber nichts läuft ohne Energie. Sie wird für die Gewinnung, den Transport und die Behandlung von Stoffen und Wasser benötigt oder aus bzw. mit deren Hilfe erzeugt.

Ein noch wenig ausgeschöpftes Potenzial liegt in der Nutzung von Bioabfällen zusammen mit nachwachsenden Rohstoffen, die mit auf natürlichen Prozessen basierenden Verfahren zu Brennstoffen umgewandelt oder direkt als solche eingesetzt werden. Zucker- oder stärkehaltige Reststoffe werden in Biogas oder Alkohol umgewandelt und dann zur Erzeugung von elektrischer bzw. thermischer Energie genutzt oder als Kraftstoff (bzw. -zusatz) verwendet. Während Holz- und Strohabfälle zur Energieerzeugung direkt verbrannt werden. Die Energiegewinnung aus Biomasse mit traditionellen Methoden ist in vielen

Regionen der Erde bis heute verbreitet und kann einen Beitrag zur dezentralen bzw. autarken Versorgung vor Ort leisten.

7.2 Abfallwirtschaft als Umweltdienstleistung im GATS

Einer der 12 Dienstleistungssektoren des GATS umfasst den Bereich der Umweltdienstleistungen, unter dem vor allem dem Abfallmanagement und der Abwasserbehandlung ein großes ökonomisches Gewicht beigemessen wird. Die WTO schätzte 1996 den Weltmarkt für diese Dienstleistungen auf mehr als 167 Milliarden US\$, wovon 102 Milliarden US\$ allein für den Abfallbereich veranschlagt werden. (vgl. Waskow/Vicente 2002)

Da aber beim GATS das Vorsorgeprinzip nicht berücksichtigt wird und der freie Handel Priorität vor der Umwelt- und Sozialverträglichkeit hat, werden Befürchtungen über die „Umweltfreundlichkeit“ der Umweltdienstleistungen laut. Denn der Kernbereich umfasst vor allen Dingen das Angebot von „end-of-pipe“-Dienstleistern wie Betreibern von Deponien oder Abfallverbrennungsanlagen, aber keine Dienstleistungen zur Vermeidung bzw. Sanierung von Umweltschäden. Auch könnte der Transfer dieser Technologien die Fähigkeiten in den Empfängerstaaten zur Entwicklung besser an die örtlichen Gegebenheiten angepasster Konzepte untergraben. (Ebd.)

Bereits bestehende nationale Umwelt- und Sozialstandards, die auf innenpolitischem oder zwischenstaatlichem Konsens beruhen, drohen bei einem sogenannten „Notwendigkeitstests“ der WTO als „ungerechtfertigte Handelshemmnisse“ eingestuft und damit außer Kraft gesetzt zu werden (Vgl. BUND 2001).

7.3 Die Baseler Konvention

Die Baseler Konvention ist ein multilaterales Umweltabkommen zur Regelung des Handels mit gefährlichen Abfällen. Im Kapitel 4.1 wurden bereits sowohl die unklaren Beziehungen zwischen den Abkommen GATT bzw. GATS und der Baseler Konvention umrissen als auch Wege zur stärkeren Gewichtung des Umweltschutzes im internationalen Handel aufgezeigt. Sowohl das GATT als auch das GATS erlauben zwar „umwelt- und gesundheitsschutzmotivierte Handelsbeschränkungen, sofern diese notwendig sind und sie zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen“. Doch die Autoren eines Gutachtens im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema „Zehn Jahre Basler Übereinkommen: internationaler Handel mit gefährlichen Abfällen“ befürchten, dass die Basler Konvention dem Vorwurf der Diskriminierung bzw. ungerechtfertigter Handelsbeschränkungen ausgesetzt sein könnte. (vgl. Buck/Helm 1999)

Auf der anderen Seite geben sie aber zu bedenken, dass im Konfliktfall zwischen Handelsrecht nach WTO und Basler Konvention auch Staaten mit geringem politischen Gewicht durch das WTO Streitschlichtungsverfahren mit seinen rechtlich bindenden Entscheidungen die Weiterentwicklung der Basler Konvention positiv beeinflussen könnten. (Vgl. ebd.)

Diese Weiterentwicklung der Baseler Konvention scheint auch dringend geboten, denn trotz der hochgesteckten Ziele in den „Allgemeinen Verpflichtungen“ der Konvention wie (vgl. ebd.):

- der weitgehenden Reduzierung der Menge gefährlicher Abfälle,

- der Risikominimierung beim Umgang mit diesen Abfällen,
- der Kontrolle und der Verringerung grenzüberschreitender Abfalltransporte (durch möglichst ortsnahe Entsorgung) und
- das Unterbinden der illegalen Verbringung gefährlicher Abfälle

ist bei der praktischen Umsetzung noch viel Arbeit zu leisten. So besteht das Exportverbot für gefährliche Abfälle aus Industriestaaten in Entwicklungsländer im Rahmen dieser Konvention seit Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts, aber die Ratifizierung dieses Beschlusses ist erst in wenigen Staaten erfolgt. Drängende Fragen im Umgang mit gefährlichen Abfällen sind die Regelung des Süd-Süd-Handels, die Erweiterung der Kapazitäten zur umweltverträglichen Behandlung von Abfällen und die Ausarbeitung klarer Haftungsregeln um Verstöße ahnden zu können. Darüber hinaus müssen endlich entscheidende Schritte zur Abfallvermeidung und weg von der bloßen Abfallwirtschaft hinzu einem effektiven Stoffstrommanagement unternommen werden. (Vgl. ebd.)

7.4 Mögliche Folgen des GATS im Abfallbereich

Innerstaatliche Regeln des Umweltschutzes mit direkten Beschränkungen für die Dienstleistungserbringer (z.B. deren zahlenmäßige Begrenzung) sind nicht GATS-konform. Außerdem können Zulassungs- und Lizenzierungsverfahren für Dienstleister zur Gewährleistung von Umweltstandards als indirektes Handelshemmnis wirken und damit unter Druck geraten. (Vgl. UBA 2001, 8)

Einer von WEED erstellten Studie zu Folge ist die Erbringung von Dienstleistungen in den meisten Fällen nicht „immateriell“ (ebd.). Das heißt, nicht nur durch die Liberalisierung der Umwelt-

dienstleistungen inklusive der Abfallwirtschaft, sondern auch durch die anderen 11 Sektoren des GATS werden Stoff- bzw. Abfallströme möglicherweise Veränderungen erfahren. So sind durch den Anstieg bzw. die Verlagerung von Verkehrsströmen (z.B. von der Bahn auf LKW oder Flugzeug), die wiederum Veränderungen der Infrastruktur (wie Straßenneubau) nach sich ziehen, negative Effekte auf die Umwelt allgemein und die Erhöhung des Abfallaufkommens zu erwarten. Denn gerade durch Bautätigkeiten werden riesige Mengen an Bauabfällen und Bodenaushub verursacht, die behandelt bzw. deponiert werden müssen.

Die Steigerung der Transportaktivitäten als direkte Folge der Handelsliberalisierung und der wachsenden Arbeitsteilung lässt sich anhand verschiedener Quellen belegen (vgl. Anderson et al. 1995, 36 f.; Petschow 1998, 173). Aus zunehmenden Giftmülltransporten resultieren neben den Umweltwirkungen bei „Normalbetrieb“ auch Risiken durch Unfälle (vgl. Petschow 1998, 174). Zu den indirekten Effekten der Liberalisierung kann auch die Auslagerung von „schmutzigen“ Industriezweigen gezählt werden (ebd.). Ein Verbraucher kann also durch den Konsum in seinem Heimatland Produktionsabfälle an einem ganz anderen Ort der Welt verursachen, ohne dass ihn die möglicherweise negativen Folgen direkt betreffen. Durch die unterschiedliche Umweltpolitik in den einzelnen Staaten ist ein „race to the bottom“ und Umweltdumping zu befürchten (ebd.). Schon innerhalb der EU werden Abfälle soweit möglich in die Länder exportiert, die z.B. weniger strenge Verwertungsanforderungen stellen und damit kostengünstigere Bedingungen bieten als Deutschland (Schnurer 2001, 88 f.). Deshalb wird von Vertre-

tern des Bundes bei fortschreitender Liberalisierung und Privatisierung für den Abfallbereich die Notwendigkeit von klaren Vorgaben (sprich genaue Regulierung), die staatliche Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben und das Vorsehen von Sanktionen bei Nichteinhaltung hervorgehoben (ebd.). Auch von Seiten der Industrie wird das Problem der unterschiedlichen Umweltstandards innerhalb der EU beklagt und im Interesse der deutschen Unternehmen eine Angleichung derselben gefordert, um im europäischen Wettbewerb nicht benachteiligt zu werden. Zumindest bezogen auf die Produktverantwortung wird, im Gegensatz zur Einschätzung des Bundes, Deregulierung und weniger staatlicher Dirigismus verlangt (Rockholz 2003, 12). Auch in der Entsorgungswirtschaft ist klar, dass es unterschiedlichste Interessen zu vereinen gilt und Rahmenbedingungen erfüllt werden müssen. Genannt werden Verbraucherinteressen, Umweltstandards, Daseinsvorsorge, Entsorgungsstrukturen und Produktverantwortung (Billigmann 2001). Zu ergänzen bliebe noch das Interesse der Entsorgungswirtschaft, Gewinne zu erzielen.

Grundsätzlich ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es sich bei Abfällen oft um ein Gut mit „negativem Wert“ handelt. Ihr Besitzer muss den Entsorger/Verwerter für die Annahme der Abfälle bezahlen (Pippke 2001, 239). Diese Besonderheit ist ein starkes Argument zu Gunsten von staatlicher Regulierung, Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten. Unter der Voraussetzung, dass der Anreiz einer rechtswidrigen Entsorgung von Abfällen bei öffentlichen Entsorgern niedriger ist als bei privaten, werden die folgenden Empfehlungen zu einer möglichen Aufgabenteilung in der Abfallwirtschaft gegeben (vgl. Ebd., 244 f.).

Entsorgung durch öffentliche Hand eher, wenn...	Entsorgung durch Privatunternehmen eher, wenn...
Wegen strukturellen Unvermögens Privater (z.B. fehlende organisatorische, technische, finanzielle, personelle Kapazitäten) ein hohes Umweltrisiko abgeschätzt wird	Geringe Umweltrisiken bestehen; Bessere fachliche und finanzielle Kapazitäten
Ausfallrisiko Privater	Einfache Kontrollierbarkeit
Abfälle besonders gefährlich	Hohes Eigeninteresse an ordnungsgemäßer Entsorgung besteht
Betreffender Abfall nicht marktgängig ist	Betreffender Abfall marktgängig ist
Hohe Kosten	

Als eine nichtintendierte bzw. mittelbare Folge der Privatisierung der Abfallwirtschaft wird die Monopolisierung genannt (Bull 1999, 621). Da die Annahme sicher nicht unbegründet ist, dass das GATS eine Monopolisierung im Bereich Abfall genau wie in anderen Bereichen eher verstärken und beschleunigen wird als ihr entgegen zu wirken, ist wohl mit einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten privater Großunternehmen und mit stärker werdendem Druck auf Entwicklungsländer sowie entwickelte Staaten in Richtung Deregulierung zu rechnen.

Auch die wenigen möglicherweise positiven Aspekte der Handelsliberalisierung sollen hier der Vollständigkeit halber benannt werden, wie der schnellere Transfer von Umwelttechnologien, das teilweise höhere Umweltbewusstsein der Bevölkerung bei steigendem Einkommen, die Möglichkeit mit Gewinnen aus dem Wachstum Umweltschäden zu sanieren und die Verringerung von Umweltbelastungen aufgrund von Effizienzgewinnen durch Arbeitsteilung (Petschow 1998, 175). Hier ist kritisch zu hinterfragen, ob die erwarteten positiven Aspekte wirklich realistisch bzw. allgemeingültig sind und ob diese auch die negativen Auswirkungen aufwiegen.

Zur Prüfung der möglichen positiven und negativen Folgen durch GATS für die Umwelt raten verschiedene Organisationen zur Erstellung von Wirkungsstudien (Impact Assessments) (vgl. UBA 2001, 10). Sie fordern des weiteren Dienstleistungen wie die Müllverbrennung aus dem Katalog zu entfernen und wollen verhindern, dass nachsorgende „end-of-pipe“-Dienstleistungen durch den Markt den integrierten Umweltdienstleistungen vorgezogen werden (ebd. 34).

7.5 Erfahrungen in der deutschen Abfallwirtschaft

Neben die Gefahr der Senkung der Umwelt- und Sozialstandards durch mögliche Klagen anderer Staaten bei der WTO gegen Deutschland tritt durch die Privatisierung von Entsorgungseinrichtungen, die bisher in öffentlicher Hand liegen, das Problem einer angemessenen Vertragsgestaltung mit privaten Entsorgern. Das Negativbeispiel für Privatisierung lieferte die Stadt Köln beim Verkauf ihrer Abfallwirtschaftsbetriebe (AWB) bei dem jedes wirtschaftliche Risiko bei der öffentlichen Hand bleiben sollte, nach dem Motto: „Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren.“ (Vgl. Scholz 2002).

Auch steht zu befürchten, dass sich durch den Drang privater Unternehmen maximale Pro-

fite zu realisieren, gepaart mit Ämtern, die ihre Aufsichtspflicht aus welchen Gründen auch immer nicht erfüllen, Umweltskandale wie die Ausbringung von Giftmüll von namhaften Großunternehmen durch einen Bauern auf bayerischen Feldern häufen könnten, über den der Spiegel im Juni 2002 berichtete (vgl. Spiegel online 2002).

Unklar bleibt inwieweit das heute in Deutschland praktizierte Abfall- bzw. Stoffstrommanagement, das zwar vergleichsweise hohen Umweltstandards genügt, als nachhaltig bezeichnet werden kann. Dass das GATS auf einem Weg in Richtung globaler nach-

haltiger Entwicklung eine positive Rolle spielen könnte, ist sehr fragwürdig, denn das Ziel des GATS ist die Handelsliberalisierung, wobei Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsaspekte nur wenig oder gar nicht berücksichtigt werden. Aus diesem Grund sind die von verschiedenen (Umwelt-) Organisationen empfohlenen Wirkungsstudien (Impact Assessments) auch im Bereich der Umweltdienstleistungen schon vor Abschluss der Verhandlungen zum GATS durchzuführen, um festzustellen in welchen Bereichen Handelsliberalisierungen aus volkswirtschaftlicher und umweltpolitischer Sicht wirklich sinnvoll sind.

8 Fazit

Das Dienstleistungsabkommen GATS wird ohne Zweifel ökologische Auswirkungen haben. Welche genau, lässt sich jedoch noch nicht im Einzelnen absehen. Dies hängt auch mit der Tatsache zusammen, dass noch nicht klar, ist in welchen Dienstleistungssektoren, in welchen Ländern und nach welchen Erbringungsarten genau liberalisiert wird.

Wenn weiter oben attestiert wurde, dass Liberalisierung auch positive Aspekte haben kann (bspw. Aufbrechen von nationalen Monopolstrukturen), so ist darauf hinzuweisen, dass der gleiche Effekt auch durch andere staatliche Eingriffe, z.B. kartellrechtliche oder ordnungspolitische Maßnahmen erzielt werden kann. Bei Liberalisierungen – zumindest im nationalen Rahmen – ist immer die Frage zu stellen, welche Möglichkeiten der Staat sich bewahrt, um das Marktgeschehen auch in Zukunft entsprechend gesellschaftlich wünschenswerter Entwicklungen

zu steuern. Diese Bedingung wird im internationalen – und aufgrund von Globalisierungsprozessen auch immer weniger im nationalen – Rahmen kaum mehr erfüllt. Hier liegt ein zentrales Problem von Liberalisierungen.

Eine genauere Untersuchung der verschiedenen betroffenen Sektoren auf die zu erwartenden ökologischen (und sozialen) Auswirkungen ist somit nötig – eine entsprechende Prüfung findet bis heute nicht statt. Gemäß des Vorsorgeprinzips wäre eine solche Risiko- und Folgenabschätzung jedoch dringend geboten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Liberalisierungen – auch in den oben genannten Sektoren – oft indirekte Folgen haben, die bei einer breit angelegten Analyse berücksichtigt werden müssten.

Drei grundsätzliche Tendenzen lassen sich dabei benennen: Erstens befördert jegliche weitere Liberalisierung die wachsende Interdependenz der Weltwirt-

schaft. Diese geht einher mit einer Erhöhung der notwendigen Transaktionen, also einer erhöhten Mobilität, die zweifelsohne ökologische Folgen hat (CO₂-Belastung durch Flugverkehr und LKW und hoher Energiebedarf der elektronischen Datenverkehre). Zweitens geht Liberalisierung einher mit einer Entdemokratisierung und einer Heraushebung ökonomischer Prozesse aus politisch-gesellschaftlicher Steuerung. Der Effekt ist bereits seit längerem zu beobachten: während immer größer werdende Großkonzerne global operieren, gelingt es Nationalstaaten immer weniger, das wirtschaftliche Geschehen zu lenken (Zugriff auf Steuern, Setzen von Sozial- und Umweltstandards). Die mittlerweile geschaffenen internationalen Regime und internationalen Organisationen, die ein „regieren jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1998) möglich machen sollen, lassen einen deutlichen Widerspruch erkennen, der noch nicht aufgelöst wurde. Die WTO ist in erster Linie eine marktschaffende Institution, deren Aufgabe daran besteht, Handelshemmnisse jedweder Art abzubauen – als „harte“ Institution ist sie weitaus mächtiger als andere Institutionen, deren Aufgabe es ist, z.B. das Klima oder Biologische Vielfalt zu schützen. Diese – tendenziell eher marktbeschränkenden – Institutionen leiden seit geraumer Zeit an Fortschritten, nicht zuletzt dank mächtiger Vetospieler wie den USA. Der Widerspruch zwischen der Ermöglichung von internationalem wirtschaftlichen Aktivitäten und seiner sinnvollen Steuerung ist auch institutionell nicht gelöst. Vorschläge wie die Einrichtung einer Weltumweltorganisation als Gegengewicht zu den „harten“ Institutionen müssen sich jedoch ebenso die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit stellen lassen, wie die Forderung nach einer Abschaffung der WTO. Fak-

tisch führt die immer weitergehende Liberalisierung zu einem fortschreitenden Verlust von Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten bei gleichzeitig fehlenden institutioneller Lösungen auf internationaler Ebene.

In den internationalen Institutionen, die tendenziell dem Schutz der Umwelt verpflichtet sind, wurden in den vergangenen Jahren im wesentlichen dann Fortschritte erzielt, wenn es „ökonomische Lösungen“ gab, z.B. Zertifikathandel in der Klimarahmenkonvention oder Patentrechtehandel in der Konvention für Biologische Vielfalt. Dies führt zur dritten erkennbaren Tendenz: der fortschreitenden Unterwerfung immer weiterer Bereiche des menschlichen Lebens und der natürlichen Umwelt unter die Gesetze des Marktes und der Ökonomie. Das GATS macht hier einen weiteren Schritt, indem es wesentliche Bereiche der menschlichen Grundversorgung zu international handelbaren Dienstleistungen macht (z.B. Wasser). Diese Tendenz steht in krassem Widerspruch zu langjährigen Ansätzen – z.B. in der entwicklungspolitischen Diskussion – die Grundversorgung grundlegend und jenseits des Marktes für alle Menschen als Grundrecht festzuschreiben.

Es sind vor allem diese grundsätzlichen Tendenzen, die in Hinblick auf das GATS nur einen Schluss zulassen: dieses Abkommen muss gestoppt werden!

9 Literatur

- attac Hamburg (2003): GATS: Was wir darüber wissen müssen. Hamburg.
- Andersson, T. et al. (1995): Trading with the Environment. London.
- Billigmann, F.-R. (2001): Die Rahmenbedingungen der Hausmüllentsorgung: Zuständigkeiten, Privatisierung und Liberalisierung die Haltung der privaten Entsorgungswirtschaft. In: Huter, O.; Kühn, G.; Tomerius, S. (Hrsg.) Deutsches Institut für Urbanistik 3/2001: Privatisierung und Wettbewerb in der Abfallwirtschaft – Kommunale Hausmüllentsorgung vor neuen Herausforderungen.
- Borregard, N./ Dufey, A. (2002): Environmental Effects of Foreign Investment versus Domestic Investment in the Mining Sector in Latin- America. OECD Proceedings CIPMA. unter: <http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025272.pdf> (Stand: 25.03.03)
- Buck, Matthias; Helm, Carsten; Zehn (1999): Jahre Basler Übereinkommen : internationaler Handel mit gefährlichen Abfällen ; Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung - [Electronic ed.]. - Bonn.
- Bull, H.P. (1995): Privatisierung öffentlicher Aufgaben, VerwArch. Nach: Pippke, Nicole: Öffentliche und private Abfallentsorgung: die Privatisierung der Abfallwirtschaft nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Berlin: Duncker und Humblot, 1999, ISBN 3-428-09723-8, S. 245
- BUND (2001): Für einen zukunftsfähigen Welthandel. Positionspapier des BUND zu WTO Ministerkonferenz in Katar im November 2001. Bonn, Berlin.
- East Lindsey District Council (2001): Report on GATS. unter: <http://www.warwick.ac.uk/~csrdj/GATS/site/wdc/eastlindsey.html> (Stand: 25.03.03)
- Forum Umwelt & Entwicklung, Heinrich Böll Stiftung (Hrsg., 2001): Arbeit auf dem Prüfstand der Nachhaltigkeit. Dokumentation. Bonn
- Fritz, Thomas (2003): Der Zwang zur Privatisierung. Das GATS und die weltweite Liberalisierung des Wassermarkts. In: Politische Ökologie, Heft 80.
- Fritz, T. (2002a): Die Bewertung der GATS-Verhandlungen im Rahmen der Wissensgesellschaft. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission "Globalisierung der Wirtschaft – Herausforderungen und Antworten", S. 43.
- Fritz, T. (2002b): Die GATS-Angriffe, <http://www.jungewelt.de/2002/06-06/009.php>, 09.03.2003, o.S.
- Hachfeld, David (o.J.): GATS, die schöne neue Welt der Dienstleistungen. Warum Universitäten keine Kühlschränke sind.
- Helm, C. (1995): Handel und Umwelt. Eine ökologische Reform des GATT. Berlin., 1995, S.85f
- Koufen, Katharina (2003a): Die Angst vor dem Bau-Inder. Bei den Verhandlungen um das WTO-Dienstleistungsabkommen Gats hoffen Entwicklungsländer auf ihren einzigen Wettbewerbsvorteil: billige Arbeitskraft. Hiesige Gewerkschaften fürchten jedoch Lohndumping

- und noch mehr Arbeitslose. In: die tageszeitung. 19.2.03.
- Koufen, Katharina (2003b): Mehr Markt für alle. In Zukunft sollen Firmen aus Nicht-EU-Staaten in der Union nicht mehr benachteiligt werden. In: die tageszeitung. 21.2.03.
 - Koufen, Katharina (2003c): Dienste unter dem Hammer. Vorschläge der EU zur Liberalisierung fast aller Dienstleistungen liegen vor. Liste für die Welthandelsrunde kürzer als befürchtet. Entsendung von Arbeitskräften künftig erleichtert. In: die tageszeitung. 21.2.03.
 - Lanzer, Klaus (2003): Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen
 - o.V. (2002): Keine Privatisierung öffentlicher Leistungen durch die GATS-Hintertür, http://www.akwien.at/881_10555.htm, 17.09.2002.
 - o.V. (2003): Liberalisierung von Energiedienstleistungen im GATS, <http://www.wko.at/eu/handel/gats-liberalisierung.htm>, 20.01.2003.
 - Öko-Institut/Böll-Stiftung(2002): Changing Course: A contribution to a Global Energy Strategy. o.O.
 - Petschow, Ulrich; et. al. (1998): Nachhaltigkeit und Globalisierung: Herausforderungen und Handlungsansätze / ed. Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt"(Konzept Nachhaltigkeit) -Berlin
 - Pippke, Nicole (1999): Öffentliche und private Abfallsorgung: die Privatisierung der Abfallwirtschaft nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Berlin
 - Rockholz, A. (2003): Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin: Jetzt die Weichen richtig stellen. In: UmweltMagazin 3/2003
 - Ruud, A. (2000): Environmental Management at Indian Subsidiaries of OECD based TNCs; Islands of environmental excellence? UNCTAD/CBS
 - Schnurer, Helmut: Die Rahmenbedingungen der Hausmüllentsorgung (2001): Zuständigkeiten, Privatisierung und Liberalisierung die Haltung des Bundes. In: Huter, O.; Kühn, G.; Tomerius, S. (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Abfallwirtschaft – Kommunale Hausmüllentsorgung vor neuen Herausforderungen. Deutsches Institut für Urbanistik 3/2001
 - Scholz, Jendrik (2002): Vorlage für das Treffen des Arbeitskreises Privatisierung von attac Köln am Freitag, 26. August 2002 Tagesordnungspunkt: Amt 70 http://www.jendrik-scholz.de/Amt_70/attac_26_08_2002/attac_26_08_2002.html
 - SOMO/WEMOS: Challenges for the South in the WTO Negotiations on Services. Summaries and Conclusions from three Case Studies: Health Care (Kenya), Electricity (Columbia), tourism (India), o.S.
 - Spiegel-Online (2002): „Giftmüll von Großunternehmen auf bayerischen Feldern“, Hamburg, 13. Juni 2002,
 - Stopp GATS (2003c): GATS und Wasser (<http://www.stoppgats.at/0200/0212.php>)
 - Swenarchuk (2001): Civilizing Globalization: Trade and Environment, Thirteen Years On. Report No.399. Canadian Environmental Law Association. unter: <http://www.cela.ca/international/399global.pdf> (Stand: 25.03.03)
 - Umweltbundesamt (Hrsg.; 2001): Internationale Konferenz – Bonn, 21. bis 22. Mai 2001 – ZU WESSEN DIENSTEN? Das Abkommen zum Internationalen Dienstleistungshandel

- (GATS) und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung
- Waskow, D. & P./ Vincen- te (2002): A disservice to the earth – the environmental impact of the GATS. Friends of the Earth. unter: <http://www.foeeurope.org/trade/wto/GATS%20paperfinalFoEUS.pdf> (Stand: 10.06.03)
 - Wheeler, D. (2001): Racing to the bottom? Foreign Invest- ment and air pollution in Developing Countries. World Bank Working Paper No.2524 unter: <http://ideas.repec.org/p/wop/wobaed/2524.html> (Stand: 25.03.03)
 - Wichterich, Christa (2003): Das GATS ist nicht geschlechts- neutral. In: Attac Deutschland (Hrsg.): Beilage zur taz vom 12.März 2003. Frankfurt a.M.
 - Zarsky, L. (1999): Havens, Halos and Spaghetti: Untange- ling the Evidence about Foreign Direct Investment and the Envi- ronment. In: OECD: Foreign Direct Investment and the Environment. S.47-74 unter: [http://www.oelis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/CCNM-EMEF-EPOC-CIME\(98\)5](http://www.oelis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/CCNM-EMEF-EPOC-CIME(98)5) (Stand: 25.03.03)
 - Zürn, Michael (1998): Regie- ren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationa- lisierung als Chance. Frankfurt a.M.

Links

- Forum Umwelt und Ent- wicklung (2003): <http://www.forumue.de/forumaktuell/positionspapiere/0000001d.html> <http://www.forumue.de/themenundtags/wasser/>; siehe auch <http://www.forumue.de/mehrzumthema/00000017.html>; <http://www.forumue.de/mehrzumthema/00000018.html>;
- Attac (2003a): www.attac-netzwerk.de/fu-berlin/ Attac (2003b) www.attac-netzwerk.de/wto Attac (2003c): www.attac.de/wto
- www.bmwi.de
- www.evb.ch/cm_data/Die_WTO_zu_wessen_Diensten.pdf
- www.gats-info.eu.int (offizielle GATS-Seite der EU)
- Gatswatch (2003) www.gatswach.org, (z.B. www.gatswatch.org/docs/EU-draftoffer-1.pdf)
- Stoppgats (2003a) www.stoppgats.at/0200/0201.php
- Stoppgats (2003b): www.stoppgats.at/0200/0202.php
- Stoppgats (2003c): www.stoppgats.at/0200/0212.php
- WTO (2003a): www.wto.org
- WTO (2003b) www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf

10 Anmerkungen

- 1 Die Ausführungen beziehen sich auf beide Geschlechter. Wird im Text nur die männliche Form benutzt, so geschieht dies aus Gründen der besseren Lesbarkeit.
- 2 Wie ein Beispiel aus Bolivien zeigt: dort „machte die Kommune die Liberalisierung der Wasserversorgung rückgängig, weil die Bevölkerung tagelang gegen die hohen Wasserpreise protestierte. Die Folge war aber eine Schadensersatzklage in Höhe von 25 Millionen Dollar“ (Koufen 2003b). Vgl. Kap. 6.3)
- 3 Diese Zugeständnisse sind oft nur eine Farce. Bspw. wurden im Bereich der Landwirtschaft lediglich eine Willensbekundung abgegeben, verbindliche Zusagen gibt es weiterhin nicht.
- 4 Organization of Petroleum Exporting Countries.
- 5 Als Schwellenländer werden solche Staaten bezeichnet, die sich trotz ihres noch immer geringen Bruttoinlandsproduktes in grundlegendem ökonomischen und sozialem Wandel befinden.
- 6 Der Vertrieb von Energieprodukten wird nur als Dienstleistung angesehen, wenn es sich dabei nicht um grenzüberschreitenden Vertrieb handelt.
- 7 Als mögliche, umweltrelevante Folge dieser Form „sozialer Ausgrenzung“ von der öffentlichen Energieversorgung ist der verstärkte Rückgriff der Betroffenen beispielsweise auf Energieträger wie Holz oder andere brennbare Materialien denkbar, die zu klima- und gesundheitsschädigenden Emissionen oder einer verstärkten Abholzung führen können.
- 8 Die EU dringt derzeit allerdings intern auf eine stärkere Deregulierung der europäischen Wassermärkte.

