

## Ist das GATS eine Gefahr für die öffentliche Wasserversorgung? (15.01.07)

Die Welthandelsorganisation WTO hat ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services: GATS). Hier soll kurz die Frage erörtert werden, wie weit vom GATS eine Gefahr für die öffentliche Wasserversorgung ausgeht. Für die Antwort ist erst einmal wichtig, ob die Wasserversorgung überhaupt unter das Abkommen fällt (A), dann gibt es allgemeine (B) und spezifische (C) Verpflichtungen des Abkommens. Aus den Gefahren, die von diesen Verpflichtungen drohen, ergeben sich die unter (D) genannten Handlungsnotwendigkeiten.

### (A)

Nach Art. I:3 b GATS wird das Abkommen angewendet auf „jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor mit **Ausnahme** solcher Dienstleistungen, die in Ausübung **hoheitlicher** Gewalt erbracht werden“. Das GATS definiert als hoheitliche Dienstleistungen diejenigen, die

1. „weder zu **kommerziellen** Zwecken
2. noch im **Wettbewerb** ... erbracht werden“ (Art. I 3 c GATS, Hervorhebung M.H.)

Bemerkenswert an dieser Ausnahme ist zunächst, dass die hoheitliche Gewalt über zwei rein ökonomische Kriterien definiert wird (also nicht über ein öffentliches Interesse oder die Rechtsform), was einiges über den Geist dieses Abkommens aussagt. Das Wort „öffentliche Dienste“ gibt es nicht im GATS.

Nun zur Auslegung dieser Ausnahme: es gibt hierzu noch keine WTO-Rechtsprechung. Die rechtswissenschaftliche Literatur (s.u. *Krajewski, Lang, Adelung*) vertritt eher eine enge Auslegung der Ausnahme. „**Kommerziell**“ wird dabei meist als „profitorientiert“ gelesen. In München nehmen die Stadtwerke als GmbH, jedenfalls beim Strom, am Wettbewerb teil und sind auch profitorientiert. Sie dürften also nicht als Ausnahme gelten (wobei es dann wieder unklar ist, ob der Wettbewerb beim Strom sich auf das Wasser überträgt). Ob ein Eigenbetrieb ausgenommen ist, lässt sich nicht sicher sagen. *Adelung* versteht unter „kommerziell“ zum Teil sogar nicht-gewinnorientierte Versorger. Wahrscheinlich von der Gewinnklausel umfasst sein dürften PPP-Projekte (welche die bayerische Staatsregierung leider im neuen Haushalt trotz Kritik des Obersten Rechnungshofes ausgeweitet hat.)

Hinzu kommt, dass der Versorger **nicht im Wettbewerb** stehen darf. Hier werden (von klaren Fällen abgesehen) Auslegungen wie die Ersetzbarkeit einer Leistung oder auch strategisches Marktverhalten des Versorgers vorgeschlagen, was ich beides für wenig klar halte. Sogar die bloße Möglich-

keit von Wettbewerb, wie z.B. durch einen Versorger aus einem anderen Teil Deutschlands, wird als Auslegung diskutiert, aber eher abgelehnt.

Es ist nicht klar, wie bei einer WTO-Entscheidung die Ausnahme ausgelegt werden wird. Insgesamt wird jedenfalls die Anwendbarkeit des GATS wahrscheinlicher durch die fortschreitende Kommerzialisierung und Deregulierung durch Bund und EU in allen Wirtschaftsbereichen, darunter auch beim Wassermarkt (vor allem durch die EU-Kommission).

### (B)

Wenn die Wasserversorgung *nicht* nach Art. I 3 b GATS ausgenommen ist, gelten erst einmal die **allgemeinen Verpflichtungen** des Abkommens. Diese umfassen

1. *Meistbegünstigung* (Gleichbehandlung aller *ausländischen* Dienstleister untereinander, Art. II GATS);
2. *Transparenz* (Art. III GATS);
3. *Geschäftspraktiken* (Art. IX GATS);
4. *Prüfungsinstanzen* (Art. VII:2 GATS);
5. *Monopole* (Art. VIII GATS);
6. *Innerstaatliche Regelung* (Art. VI:4 GATS);
7. *Öffentliches Beschaffungswesen* (Art. XIII GATS) und
8. *Subventionen* (Art. XV GATS).

Die *Meistbegünstigung* kann erst eine Rolle spielen, wenn ein ausländischer Versorger beteiligt ist. Für München ist sie also momentan bei der Wasserversorgung nicht relevant, wird es aber, sobald wie in Berlin ein ausländischer Versorger beteiligt ist. Gravierende Folgen sind besonders bei der *Innerstaatlichen Regelung* möglich, denn dort geht es um „Qualifikationserfordernisse, -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse“. Solche spielen beim Wasser gewiss eine Rolle und könnten in Gefahr sein, wenn sie als handelshemmend und nicht notwendig angesehen werden. *Krajewski* meint, die kommenden Zusatzverhandlungen hierzu könnten die öffentlichen Dienste „*stark beeinflussen*“. Die entsprechenden Rechtsstreitigkeiten sind zahlreich bei der WTO (z.B. zu Hormonfleisch, Gentechnikprodukten, Asbest). Die Wirkung der Verpflichtungen *Öffentliches Beschaffungswesen* und *Subventionen* ist schwer einzuschätzen, weil diese zur Zeit noch in ihren Details verhandelt werden.

### (C)

Zusätzlich handeln die GATS-Unterzeichner miteinander **Bereiche** aus, in denen sie „**spezifische**

**Verpflichtungen**“ anerkennen, die weit über die allgemeinen hinausgehen:

1. *Inländerbehandlung* (ausländische Dienstleister müssen wie inländische behandelt werden, Art. XVII GATS);
2. *Marktzugang* (Art. XVI GATS), der eine lange Liste von Marktbeschränkungen verbietet, z.B. solche zur Rechtsform, zu Monopolrechten oder zu ausländischen Unternehmens-Beteiligungen, insbesondere wird eine wirtschaftliche Bedürfnisprüfung verboten;
3. Zusätzliche Pflichten bei *Monopolen, Innerstaatlicher Regelung, Zahlungen und Übertragungen* und weitere mögliche (abhängig von den Verhandlungen).

Muss ein Bereich diese Verpflichtungen erfüllen müssen, hat es **gravierende Folgen**: Eine öffentliche Förderung muss dann – wenn – allen Versorgern gewährt werden; ein öffentlicher Monopolbetrieb wäre unzulässig, ebenso eine Vorschrift, dass die Mehrheit eines bestimmten Versorgers in öffentlichem Eigentum sein muss.

Zur Zeit laufen **Verhandlungen**. Erwähnenswert ist dabei zum einen, dass in einer von der WTO erstellten Liste mit Bereichen, die als Grundlage dient, die Wasserversorgung nicht genannt wird. Zum anderen, dass die spezifischen Verpflichtungen eingeschränkt werden können, weshalb es sehr auf die Details ankommt. Bei internationalen Verhandlungen werden oft Pakete verhandelt oder Geschäfte gemacht (z.B. Versicherungen gegen Wasser). Dadurch ist das endgültige Ergebnis sehr ungewiss. Die **EU-Kommission** erklärt in einer Veröffentlichung zu ihrem aktuellen Verhandlungsangebot immerhin: „*services considered public utilities at a national or local level may be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators*“. Allerdings ist fraglich, was *public utilities* umfasst, und es ist offenkundig *nur* eine Einschränkung für Monopole und exklusive Rechte, *nicht* aber für die *restlichen* spezifischen Verpflichtungen. Zudem könnte die EU-Kommission durchaus ihre Haltung ändern oder in den geheimen Verhandlungen etwas anderes anbieten. Wie EU-Dokumente zeigen, die 2003 von Nichtregierungsorganisationen veröffentlicht wurden, drängt die EU in Verhandlungen massiv auf eine Öffnung der Wassermärkte anderer Länder. Auch nach Protesten gegen diese Pläne hat die EU davon wenig Abstand genommen (siehe *Deckwirth*, 2005).

Die Gefahr wird dadurch erhöht, dass spezifische Verpflichtungen nur **sehr schwer rückgängig** zu machen sind. Änderungen sind überhaupt erst nach drei Jahren und dann nur gegen Entschädigung möglich. Denn es ist das Ziel des GATS, Rechtssicherheit für Unternehmen zu schaffen, indem die

Staaten in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden. Dies wird auch von sämtlichen Kommentatoren des GATS bestätigt.

**(D)**

Daraus ergeben sich aus meiner Sicht folgende Handlungsnotwendigkeiten:

1. Man sollte sich dafür einsetzen, dass die öffentlichen Dienste, besonders die Wasserversorgung, aus dem Anwendungsbereich des GATS **als hoheitliche Dienstleistung ausgenommen** werden. Im Idealfall sollte das **GATS geändert** werden, um den Schutz der öffentlichen Dienste explizit zu haben (was aber sehr schwierig ist).
2. Bei der **EU** sollte mit allen Mitteln darauf hingewirkt werden, dass sie die Wasserversorgung wie auch andere öffentliche Dienste **unter keinen Umständen auf die Liste mit den spezifischen Verpflichtungen** setzt (und sich auch nicht für die Liberalisierung der öffentlichen Versorgung anderer Länder einsetzt). Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft wäre hier ein guter Anlass.
3. **Jedem Privatisierungsschritt**, auch schon der formalen Privatisierung als GmbH, sollte **entgegengewirkt** werden, denn je weiter die Privatisierung schon vorangeschritten ist, desto größer ist auch der Druck des GATS hin zu einer weiteren Privatisierung. Bei attac München wollen wir uns deshalb für eine Ausgliederung der Wasserversorgung aus der **Stadtwerke München GmbH** und die Rückkehr zum **Eigenbetrieb** einsetzen, um so den Schutz gegenüber dem GATS zu erhöhen.

Markus Henn

(Arbeitskreis Wasser und Privatisierung, attac München)

#### **Literatur:**

\* *Krajewski*, Markus (2003): Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework. *Journal of International Economic Law* 6(2), S. 341-367.

\* *Lang*, Andrew (2004): The GATS and Regulatory Autonomy: A Case Study of Social Regulation of the Water Industry. *Journal of International Economic Law* 7(4), S. 801-838.

\* *Adlung*, Rudolf (2006): Public Services and the GATS. *Journal of International Economic Law* 9(2), S. 455-485.

\* *Deckwirth*, Christina (2005): Nebelkerzen aus dem Wirtschaftsministerium. Im Rahmen des GATS stellt die EU noch immer Forderungen im Wassersektor. WEED-Stellungnahme.

\* *Deckwirth*, Christina (2004): Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. WEED-Broschüre.