



Mai 2005

GATS und Demokratie: Für einen starken Service Public auf Gemeindeebene



Eine Kampagne von Attac

Nachdem die laufende Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) mit Pauken und Trompeten als „Entwicklungsrunde“ zugunsten der Länder des Südens angekündigt worden war, erlitt sie – nicht zuletzt wegen des Widerstands der Entwicklungsländer – an der letzten Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún einen schweren Rückschlag. Dieser Rückschlag hat jedoch die WTO nicht im Geringsten daran gehindert, die Verhandlungen wieder aufzunehmen. Was gegenwärtig in Genf am Sitz der WTO hinter verschlossenen Türen in Sachen Dienstleistungshandel ausgeheckt wird, ist genau das, was in Cancún abgelehnt worden war: die Kontrolle neuer Wirtschaftsbereiche durch die transnationalen Konzerne sowie die programmierte Privatisierung des Service Public.

Dank der internationalen Informationskampagne, die attac mit anderen Organisationen in ver-

schiedenen Ländern durchgeführt hat, sind die mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) verbundenen Gefahren inzwischen allgemein bekannt: Das GATS zielt auf eine umfassende Liberalisierung des weltweiten Handels mit Dienstleistungen. Auch bislang geschützte Bereiche öffentlicher Dienstleistungen wie das Bildungswesen, der Gesundheitssektor, und die Wasserversorgung sollen den Gesetzen des Marktes unterworfen und für internationale Grosskonzerne zugänglich gemacht werden. Auf diese Weise sollen die Infrastrukturen der Grundversorgung allmählich der öffentlichen und politischen Kontrolle entzogen werden, und dies besonders auch auf der Ebene der Gemeinden.

Der öffentliche Druck, den Service Public aus den GATS-Verhandlungen herauszuhalten, hat in den letzten Monaten dazu geführt, dass die Schweizer WTO-Verhandlungs-

delegation sich gezwungen sah zu versichern, dass sie diesbezüglich „keine Verpflichtungen eingehen wird, die mit den geltenden Gesetzen nicht vereinbar sind“. Ebenso konzentrierten sich nach Auskunft des Bundesrates die Liberalisierungswünsche der Schweiz auf jene Dienstleistungen „mit hoher Wertschöpfung“, d.h. beispielsweise im Finanzbereich oder Tourismus. Gleichwohl widersprechen viele Fakten diesen Stellungnahmen, so dass ernste Zweifel über die Gefahr des GATS weiterhin bestehen; nicht zuletzt auch, weil die Verhandlungen nach wie vor unter Ausschluss der Öffentlichkeit verlaufen.

Dieses Dokument hat zum Ziel, die Tragweite, den Mechanismus und die Gefahren von GATS zu erläutern und die Gemeinden dazu einzuladen, sich der breiten Bewegung „GATS-freier-Zonen“ europäischer Gemeinden anzuschliessen, solange diese Bedenken nicht aus dem Weg geräumt sind.



Was ist GATS ?



Das Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS) ist eine der wichtigsten Vereinbarungen, die gegenwärtig in der Welthandelsorganisation (WTO) neu verhandelt werden. Mit mehr als 140 Unterzeichnerstaaten bildet es einen Eckpfeiler im multilateralen Handelssystem und ist die einzige Sammlung von internationalen Bestimmungen, die den zwischenstaatlichen Handel mit Dienstleistungen regeln. Es hat zum Ziel, praktisch alle Dienstleistungsmärkte dem weltweiten Wettbewerb auszusetzen.

Ein Investitionsabkommen

Weil Dienstleistungen normalerweise nicht wie Industriewaren oder Landwirtschaftsprodukte über die Grenze verschickt werden können, ist die Erbringung der Dienstleistung oft nur möglich, wenn jene Person, die eine Dienstleistung erbringt, vorübergehend oder dauerhaft durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland präsent ist. Viele Dienstleistungen hängen mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Menschen und Firmen zusammen und schliessen somit Themen wie ausländische Direktinvestitionen und (zeitweilige) Migration mit ein. Darum wird dieses Abkommen von der WTO auch als „das erste multilaterale Investitionsabkommen“ bezeichnet. Es regelt in erster Linie die Rechte der Investoren, legt ihnen aber gleichzeitig keinerlei Verpflichtungen auf.

Art. XIX.I: „Die Verhandlungen zielen darauf ab, die nachteiligen Auswirkungen von Massnahmen auf den Handel mit Dienstleistungen zu vermindern oder zu beseitigen, um dadurch einen effektiven Marktzugang zu erreichen.“

Das GATS schafft die Grundlage für eine permanente Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs. Bei seiner Unterzeichnung 1995 verpflichteten sich die Staaten, darunter die Schweiz, es in **regelmässigen Zeitabständen neu zu verhandeln**, um „den Liberalisierungsgrad zu erhöhen“ (Art. XIX/I). Die der-

zeit laufende Verhandlungsrunde hat 2000 begonnen und hätte bis spätestens am 31. Dezember 2004 abgeschlossen sein sollen. Durch den weltweiten Protest gegen das GATS ist der Zeitplan jedoch ins Stocken geraten und die WTO versucht derzeit in Genf, für die Ministerkonferenz in Hong Kong im Dezember 2005 die Verhandlungen voranzutreiben.

Alle Dienstleistungen auf dem Verhandlungstisch

Die vom GATS abgedeckten Aktivitäten sind in 12 Haupt- und rund 160 Subbereiche unterteilt. Die Hauptbereiche sind: Unternehmensdienstleistungen, Kommunikation, Bau- und Ingenieurwesen, Distribution, Bildung, Umwelt (u.a. Wasser), Gesundheitswesen und soziale Dienstleistungen, Tourismus, Freizeit, Kultur und Sport, Transportwesen. Schliesslich hat man für allfällig Vergessenes die Rubrik „Andere“ geschaffen. Darunter wird künftig Energie fallen, die früher als Ware galt. Kurzum: Alle Basisdienstleistungen, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind und zu denen alle freien Zugang haben müssen (der „Service Public“), sind auch vom GATS betroffen: Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, Wasser, Transporte, Telekommunikation, Kultur und Freizeit, Abfallwirtschaft, Alterspflege usw.

Die WTO-Unterhändler beruhigen die Kritiker zwar mit dem Argument, dass der Service Public nicht den GATS-Regeln unterläge, weil nach Art. I.3b unter Dienstleistungen nur jene Sektoren verstanden werden, die nicht „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden.“ Doch so sicher ist das nicht, denn der GATS-Vertrag präzisiert weiter unten:

Art I.3c: „Der Begriff „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Dienstleistung“ bedeutet jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird.“

Wenn beispielsweise eine Gemeinde einer anderen Wasser liefert und für diese Leistung bezahlt wird: Erfolgt dieser Handel auf einer „nicht kommerziellen“ Basis? Kann eine kantonale oder kommunale Dienstleistung noch als „nicht in Wettbewerb stehend“ bezeichnet werden, wenn daneben private Anbieter existieren, wie dies bei Schulen, Kliniken und in vielen anderen Bereichen der Fall ist? Das GATS ist zu vage formuliert, um irgendwelche Garantien bieten zu können.

Kantone und Gemeinden sind direkt betroffen

Das GATS gilt vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden; es ist für alle Verwaltungsebenen verpflichtend. Kantone und Gemeinden sind also direkt betroffen. Das GATS stellt das Subsidiaritätsprinzip in Frage, indem es namentlich die Möglichkeit der lokalen Behörden einschränkt, im Bereich des Service Public eine eigenständige Politik zu betreiben. Wenn vom Bund eine Dienstleistung ins GATS eingegeben wird (zum Beispiel Wasserversorgung oder Abfallbewirtschaftung), so können Kantone und Gemeinden diese Dienstleistungen nicht mehr autonom verwalten und regulieren. Sie können nicht mehr aus regionalpolitischen Motiven einem lokalen Unternehmen den Vorzug geben oder den Dienst subventionieren. So müssen nach Art.IV des GATS über die „**innerstaatliche Regulierung**“ sämtliche staatlichen Massnahmen einem „Notwendigkeitstest“ unterworfen werden. Diese dürfen nicht „handelshemmender als notwendig“ sein, um nicht in Widerspruch mit dem WTO-Abkommen zu geraten.

Art. XVI.I: „Die Mitglieder erkennen an, dass Subventionen unter bestimmten Umständen zu Verzerrungen im Handel mit Dienstleistungen führen können. Die Mitglieder nehmen zur Vermeidung derartiger handelsverzerrender Auswirkungen Verhandlungen zur Ausarbeitung der erforderlichen multilateralen Disziplinen auf.“



Wie funktioniert das GATS ?

Die GATS-Verhandlungen sind um zwei grosse Stränge strukturiert: die Liberalisierungsbegehren und die Liberalisierungsangebote. In einer ersten Phase stellte jedes WTO-Land Drittstaaten Anträge, welche Dienstleistungsbereiche es liberalisiert haben möchte. In einer zweiten Runde machen die WTO-Länder dann Angebote, welche Bereiche sie zu öffnen bereit sind. Diesen beiden Phasen – die zweite wurde Ende März 2003 abgeschlossen – folgen bilaterale und multilaterale Verhandlungen, die jetzt in Gang sind. Schliesslich müssen die Verpflichtungen unter Androhung von Sanktionen in die nationale Gesetzgebung integriert werden. Jede Konzession, die einem Land gewährt wird, muss auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden („Meistbegünstigung“).

Art. II.1: „Jedes Mitglied gewährt

hinsichtlich aller Massnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als diejenige, die es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt.“

Für in- und ausländische Unternehmen gilt das Prinzip der Gleichbehandlung („Inländerbehandlung“).

Art XVII.1: „In den in seiner Liste aufgeführten Sektoren gewährt jedes Mitglied unter den darin festgelegten Bedingungen und Vorbehalten den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds hinsichtlich aller Massnahmen, welche die Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen, eine Behandlung,

die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt.“

Kein Schritt zurück

Theoretisch ist es möglich, bereits eingegangene Verpflichtungen nach drei Jahren wieder aus dem GATS zurückzuziehen. Allerdings muss in einem solchen Fall eine gleichwertige Kompensation an alle jene WTO-Mitgliedsstaaten angeboten werden, die sich durch den Rückzug geschädigt fühlen. Solche Kompensationen oder „Ausgleichsmassnahmen werden auf der Grundlage der Meistbegünstigung getroffen“ (Art. XXI.2b), d.h. dass eine solche auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten gewährt werden muss.

In Streitfällen kommt der Streitbeilegungsmechanismus (SMB)

zum Zug (Art. XXIII). Dieser „Oberster Gerichtshof“ der WTO ist mächtiger als die Parlamente der Mitgliedsstaaten und entscheidet meistens zugunsten des Freihandels: „handelsverzerrende“ Gesetze, Regeln, Umweltnormen oder Subventionen müssen unter Androhung von Sanktionen (Strafzölle u.ä.) in der Regel aufgehoben werden, wenn der SBM dies verordnet. Die berühmt gewordenen Streitigkeiten zwischen den USA und der EU im Falle des Hormonfleisches oder zwischen den USA und den Barbados-Inseln in Sachen Internet-Wetsspiele zeugen davon, dass die WTO Sanktionen in Millionenhöhe verhängen kann, wenn gewisse Massnahmen als „handelshemmender als notwendig“ erachtet werden.

Die Position der Schweiz

Für die Schweiz führt das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die WTO-Verhandlungen. Es stellte an rund 60 Länder aus allen Kontinenten Liberalisierungsbegehren, nahm jedoch die Gruppe der ärmsten Länder davon aus. Als weltweit zweitgrösster Dienstleistungsexporteur nach Einwohnerzahl, gilt die Schweiz als treibende Kraft in den Verhandlungen. Die Begehren betreffen hauptsächlich Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung, in denen konkurrenzfähige Schweizer Grosskonzerne tätig sind, nämlich in den Bereichen Finanzindustrie, Rückversicherungen, Umwelt, Unternehmensberatung, Tourismus, Transport und Detailhandel. Was den Service Public angeht, so deklariert die Schweizer Verhandlungsdelegation, „keine Verpflichtungen einzugehen, die mit den geltenden Gesetzen nicht vereinbar sind“.

Das seco versichert sogar, es werde über diese Bereiche trotz Druckversuchen der grossen Handelsmächte nicht verhandeln. Tatsächlich verlangten die USA und die EU

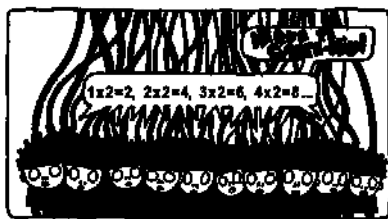
von der Schweiz Liberalisierungen in den Bereichen Wasser (EU), Postdienste (EU und USA) und Bildung (USA). Und im Bereich der Wasserversorgung verspricht das seco, sich dafür einzusetzen, dass es „ausserhalb des Anwendungsbereichs des GATS“ bleibe. Dennoch sind Zweifel erlaubt.

Unausgeglichene Verhandlungsrunde

Allerdings garantiert nichts, dass diese Bereiche früher oder später nicht doch geöffnet werden könnten; sei es im Rahmen von bilateralen Verhandlungen (zum Beispiel Liberalisierung von Finanzdienstleistungen gegen Marktöffnungen bei der Wasserversorgung), sei es aufgrund des Drucks durch privatisierungsfreudige Schweizer Wirtschaftskreise. So deklariert die Waadtländer Handelskammer ganz offen, dass „die Schweiz selbstverständlich in gewissen Sektoren Konzessionen machen wird, um die eigenen Interessen in anderen Ländern durchsetzen zu können.“²

In der Tat laufen zurzeit in Genf die Verhandlungen auf Hochtouren. Die „Entwicklungsrunde“ der WTO droht nach wie vor daran zu scheitern, dass der Wunsch der Industrieländer, die weltweiten Dienstleistungsmärkte zu öffnen von den grossen Entwicklungsländern blockiert wird, die in erster Linie eine Öffnung der Agrarmärkte des Nordens erreichen wollen. Da der Druck nun insbesondere von den grössten Handelsmächte auf sämtliche WTO-Mitgliedsstaaten erheblich erhöht wird, substantielle Konzessionen zu machen, droht die vielgelobte „Flexibilität“ des GATS, wonach „jeder Staat frei entscheiden kann, welche Sektoren zu welchen Bedingungen der internationalen Konkurrenz geöffnet werden sollen“³ zur Makulatur zu werden. Die Schweiz hat in diesem Zusammenhang auch bereits erklärt, sie werde keinen Bereich prinzipiell aus den Verhandlungen ausschliessen.

Zudem bestehen grosse Unsicherheiten darüber, welche Auswirkungen die schweizerischen Verpflichtungen



¹ Wir danken der „Schweizer Koordination gerechter Welthandel“, deren Argumentarium wir weitgehend übernommen und angepasst haben.

² + ³ Waadtländer Handelskammer, „AGCS – les Faits“, www.cvci.ch

⁴ Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem der Schweiz, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Bern, 2003

⁵ WTO, Communication of Switzerland: „Education services and the GATS: the Experience of Switzerland“, www.wto.org

tungen im Bildungsbereich haben. Gemäss dem Bundesrat sind davon nur Privatschulen betroffen. Eine kürzlich vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft publizierte Studie äussert daran jedoch Zweifel⁴. Ausserdem beinhaltet die offizielle Verhandlungsposition der Schweiz die Bereitschaft „weitergehende Verpflichtungen in diesem Bereich einzugehen“⁵.

Auch im Wasserbereich besteht die Befürchtung, dass eine baldige Öffnung für private Investoren anstehen könnte: Der Bundesrat hat kürzlich eine Studie in Auftrag gegeben, welche im Rahmen des europäischen Projektes *Euromarket* die Möglichkeit einer Liberalisierung der Wasserversorgung untersuchen soll. Und gehört nicht das seco zu den besonders heissen Verfechtern von Public-Private-Partnerships im Bereich der Wasserversorgung in Südamerika? Warum soll dann der Schweiz vorzuenthalten werden, was das seco als gut für die Entwicklungsländer befindet?

Mangel an Transparenz und Demokratiedefizit

Fehlende oder mangelhafte Information ist ein Grundproblem bei WTO-Verhandlungen. Die Schweiz hat in letzter Zeit ihre Informationspolitik etwas verbessert, insbesondere gegenüber dem eidgenössischen Parlament und den Nichtregierungsorganisationen. So hat das seco die komplette Liste seiner Liberalisierungsangebote auf der Internetseite der Bundesverwaltung veröffentlicht (www.seco.admin.ch). Aber es hat sich geweigert, mehr als eine Zusammenfassung seiner Forderungen an Drittstaaten zu publizieren. Und wenig ist bekannt über die Begehren, die andere Länder an die Schweiz gestellt haben. Kantone, Gemeinden und die Bevölkerung sind generell schlecht informiert.

Noch gravierender ist das den WTO-Verhandlungen eigene Demokratiedefizit. Das eidgenössische Parlament wird am Anfang und am Schluss konsultiert, wenn es zum ausgehandelten Gesamtpaket Stellung nehmen muss. Es kann

Zum Weiterlesen

Thomas Fritz, Christoph Scherrer: *GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck*, Hamburg, 2002.

Die Stopp-GATS Kampagne wird in der Schweiz von *attac schweiz* getragen. Informationen, weiterführende Links und Kontaktadressen finden Sie unter:

www.schweiz.attac.org, www.stoppgats.ch

attac schweiz, Rue des Savoises 15, 1205 Genf,
Tel 022 800 10 40, Mail: schweiz@attac.org

dann nur noch ja oder nein sagen, ohne den Verlauf der Verhandlungen beeinflussen zu können. Beim GATS wurde das Parlament weder zu den Begehren noch zu den Angeboten der Schweiz befragt. Die Kantone wurden zwar in ihren Kompetenzbereichen konsultiert, aber nur auf Verwaltungsebene,

ohne Einbezug der Legislativen und der Gemeinden. Lokale Volksvertreter und Volksvertreterinnen haben also nichts zu Entscheiden zuzusagen, die ganze Wirtschafts- und Dienstleistungsbereiche ihrer Kantone und Gemeinden betreffen und das tägliche Leben ihrer WählerInnen direkt beeinflussen!

Eine internationale Widerstandsbewegung



Jede Gemeinschaft muss autonom und immer wieder neu entscheiden können, wie sie ihren Service Public organisieren will, und darf nicht zur Beteiligung transnationaler Konzerne gezwungen werden. Bildung, Gesundheit, Wasser- und Energieversorgung, usw. sind keine Waren, sondern entsprechen gesellschaftlichen Grundbedürfnissen, deren Befriedigung allen zugänglich sein muss!

Aus dieser Überzeugung heraus regt sich in vielen Ländern heute Widerstand gegen das GATS. Seit 2002 mehrten sich weltweit die Vorstösse von lokalen Vereinigungen, Parlamentsversammlungen, Gewerkschaften und Verbänden, die eine demokratische Debatte über das GATS fordern.

• In **Kanada, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und Italien** wurden in hunderten von Städten und Dörfern Anti-GATS-Resolutionen verabschiedet, wel-

che die Gemeinden zur „GATS-freien Zone“ erklärten. Darunter sind Städte wie Wien, Montreal, die Region Ile-de-France usw.

• In der Schweiz existieren bereits an die **40 GATS-freie Gemeinden** (darunter Städte wie Genf, Delémont, Vevey, Yverdon usw.). Die ständig aktualisierte Liste kann auf www.suisse.attac.org eingesehen werden.

• Die **Versammlung der Regionen Europas (VRE)**, in der mehr als 250 Mitglieder aus 25 Ländern zusammengeschlossen sind – darunter 22 Schweizer Kantone –, hat am 18. Oktober 2002 die Erklärung von Brixen/Bressanone über kulturelle Vielfalt und GATS verabschiedet: „Wir betrachten die kulturelle, wirtschaftliche, territoriale und soziale Vielfalt als charakteristische Eigenschaft Europas, die sich als besonderer Wert in den gesetzgebenden Verantwortungen und Kompetenzen der Regionen wider-

spiegelt. Die Harmonisierungen in den Bereichen Bildung, Kultur, Sozial- und Gesundheitswesen oder Raumplanung würden diese Vielfalt gefährden und dadurch Innovation und Dynamik bremsen. Dies gilt besonders für die laufenden Verhandlungen der Europäischen Kommission über das im Rahmen der WTO diskutierte Allgemeine Abkommen über Handel mit Dienstleistungen (GATS). Eine Liberalisierung, welche die Regionen und lokalen Gemeinschaften ihrer Handlungsfähigkeit beraubt, muss in der breiten Öffentlichkeit debattiert werden. Bisher blieben die demokratischen Institutionen, in denen die Stellungnahmen ausgearbeitet werden, von den Verhandlungen ausgeschlossen. Wir fordern deren Einbezug auf allen Ebenen, namentlich jenen der Regionen im Rahmen ihres Kompetenzbereichs.“