

GATS: Das Dienstleistungsabkommen der WTO

Was ist das GATS?

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services: GATS) ist eine der zentralen Säulen der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation WTO. Der Dienstleistungssektor macht in den Industrieländern bereits zwei Drittel der Wirtschaftsleistung aus, entsprechend groß ist das Interesse der führenden Konzerne an einer weltweiten Liberalisierung (und Privatisierung) von Bank- und Versicherungsgeschäften, Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Telekommunikation, Post, Strom, Gas, Wasser, Transport, Tourismus, Medien und weiteren 150 im GATS aufgelisteten Dienstleistungen.

Das GATS umfasst vier Varianten grenzüberschreitender Dienstleistungen: 1. Die Dienstleistung kommt über die Grenze (Handel); 2. Die KonsumentIn geht über die Grenze (Konsum im Ausland); 3. Die DienstleistungsanbieterIn lässt sich im Ausland nieder (Direktinvestition); 4. Die DienstleisterIn kommt über die Grenze (Erbringung im Ausland). Aufgrund des dritten Punktes wurde das GATS schon als das erste internationale Investitionsschutzabkommen bezeichnet. Punkt vier beinhaltet Aspekte eines Migrationsabkommens. Formal gesehen sind die zentralen Grundprinzipien des GATS Meistbegünstigung (keine ausländische AnbieterIn darf schlechter gestellt werden als eine andere), Marktzugang (keinerlei Schranken) sowie Inländerbehandlung (ausländische DienstleistungsanbieterInnen dürfen nicht schlechter gestellt werden als inländische).

Seit Anfang 2000 laufen die so genannten GATS 2000-Verhandlungen, die eine Vertiefung der 1995 begonnenen Dienstleistungsliberalisierung zum Ziel haben. In einer ersten Phase mussten die 146 WTO-Mitgliedsstaaten ihre wechselseitigen Liberalisierungsforderungen und -angebote auf den Tisch legen. Die Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das ist umso brisanter, als einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen de facto nicht rückgängig gemacht werden können. Außerdem verpflichten sich die GATS-UnterzeichnerInnen zur permanenten Weiterliberalisierung nicht nur in den bereits geöffneten Sektoren, sondern auch in den bislang „verschonten“.

GATS bedroht die Demokratie

Nationalstaaten, Länder und Gemeinden regulieren mit Gesetzen die von Privaten erbrachten Dienstleistungen, um auch nicht-ökonomische Ziele wie Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge, Arbeitsplatzsicherheit oder Regionalpolitik zu verfolgen. Es findet politische Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens im Sinne eines Ausgleichs zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen statt. Das Problem des GATS: Viele dieser innerstaatlichen Regelungen können als „Handelshindernisse“ angesehen und beim Schiedsgericht der WTO angefochten werden. Beispielsweise benachteiligt die Förderung der Nahversorgung ausländische AnbieterInnen, das wäre das Aus jeder Regionalpolitik. Oder: Die Beschränkung der Zahl von Hotels oder Skiliften in einer sensiblen Gletscherregion benachteiligt ausländische InteressentInnen gegenüber inländischen Betreiber-gesellschaften, die schon zum Zug gekommen sind. Auch Vorschriften zu Trinkwasserqualität, Krankenhauspersonal, Ökostromanteil oder Veranlagung von Pensionskassen stehen auf der Abschussliste. Ein Nationalstaat kann zwar politische Ziele wie Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge oder Verbrauchersicherheitsinnensicherheit geltend machen, muss aber seine Regulierung – nach derzeitigem Verhandlungsstand – einem „Notwendigkeitstest“ unterziehen, das heißt, die Maßnahme wird geprüft, ob sie die am wenigsten handelshemmende aller denkbaren ist. Wenn nicht, kann der Nationalstaat vom Schiedsgericht der WTO gezwungen werden, das Gesetz aufzuheben. Damit wird der demokratische Prozess durch WTO-Urteile

ersetzt, die über nationalem und EU-Recht stehen. Die Konsequenzen des GATS sind kaum absehbar. So meinte der ehemalige Direktor der WTO Renato Ruggiero: „Das Dienstleistungsabkommen GATS umfasst Bereiche, die noch nie zuvor als Handelspolitik angesehen wurden. Ich vermute, dass weder die Regierungen noch die Geschäftswelt die volle Reichweite und den Wert der eingegangenen Verpflichtungen erkannt haben.“

Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr

Unter „öffentlichen Dienstleistungen“ (engl. public services) versteht man soziale Absicherungs- und Grundversorgungsbereiche wie Kranken- und Pensionsversicherung, Bildungssystem, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung, Strom, Telefon und Post. Diese Grundinfrastruktur, die wir alle jeden Tag benötigen, wird üblicherweise durch öffentliche Monopole auf solidarische Weise zur Verfügung gestellt. Alle Menschen haben Zugang, Gewinne werden nicht erwirtschaftet, der Markt bleibt draußen. Das könnte durch das GATS – sowie durch weitere Privatisierungsbestrebungen auf EU- und nationaler Ebene – schon bald Vergangenheit sein. Das Problem: Durch die Privatisierung drohen die öffentlichen Dienste teurer zu werden, der universale Zugang für alle Menschen würde verloren gehen, und die Qualität der Dienstleistungen droht ebenfalls abzunehmen. Darauf lässt zumindest eine Fülle internationaler Erfahrungen schließen (siehe unten).

Das WTO-Sekretariat versucht zwar zu beruhigen: Public Services seien vom GATS ausgenommen. Doch der GATS-Text sieht eine Ausnahme öffentlicher Dienste nur dann vor, wenn diese weder „im Wettbewerb“ (in competition) mit anderen AnbieterInnen noch „auf kommerzieller Basis“ (on a commercial basis) erbracht werden. Beides ist bestenfalls unklar: Stehen öffentliche Universitäten oder Spitäler etwa nicht mit privaten im Wettbewerb? Sind Studiengebühren, Rezeptgebühren und Zugtickets keine „kommerzielle Basis“? Fast wie eine Antwort sind im April 2002 die geheimen Forderungslisten der EU-Kommission durchgesickert: 72 WTO-Mitglieder, darunter die Schweiz, werden zur Öffnung der Trinkwasserversorgung aufgefordert, zahlreiche andere zur Liberalisierung der Bereiche Verkehr, Energie, Umweltdienstleistungen, Post und private Sozialversicherung. Die USA, Neu Seeland und Brasilien fordern die Öffnung des Bildungssektors, und die USA und China drängen auf die Öffnung des Kulturbereiches von Kino bis Theater. Damit sind alle öffentlichen Dienstleistungen auf dem GATS-Verhandlungstisch.

Was kaum bekannt ist: Österreich hat sich bereits 1994 beim In-Kraft-Treten des GATS im Bildungs- und Gesundheitsbereich geöffnet – so sperrangelweit, dass es in der aktuellen GATS-Runde diese Liberalisierungen sogar rückgängig machen will.

Die Folgen der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen sind fatal

Steigende Preise.

In Großbritannien sind die Wasserpreise nach der Liberalisierung um knapp 50%, in Bolivien innerhalb weniger Wochen sogar um 100% gestiegen. Die privaten Busunternehmen im Großraum London haben die Preise um ein Drittel erhöht, in Einzelfällen um 500%. In Schweden zahlt man für eine Bahnstrecke Wien – Graz 90 Euro. In der privaten Pensionsversicherung betragen die Verwaltungskosten zehn bis 35% der Beiträge, während das öffentliche Pensionssystem in Österreich mit 1,8% Verwaltungskosten auskommt. Im öffentlichen Gesundheitssystem zahlen alle gleich hohe Beitragssätze. In der privaten Krankenversicherung müssen die höchsten „Risiken“ – alte und kranke Menschen – die höchsten Prämien zahlen, falls sie nicht überhaupt von der Versicherung abgelehnt werden. Frauen zahlen in der Privatpension für dieselbe Leistung höhere Beiträge als Männer, weil sie eine höhere Lebenserwartung haben.

Ausschluss von der Versorgung.

In Großbritannien wurde bis zu 19.000 Haushalten der sprichwörtliche Wasserhahn vorübergehend abgedreht, weil sie die Rechnungen nicht mehr bezahlen konnten. In den USA sind 16% der Bevölkerung nicht krankenversichert – weil sie es sich nicht leisten können. In Chile kann nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung mit einer privaten Alterspension rechnen. In zahlreichen Entwicklungsländern werden Kinder nach der Einführung von Schulgebühren aus der Schule genommen. Und in Österreich sperren im Vorfeld der Bahn- und Postprivatisierung Nebenbahnen und Postämter zu. Von insgesamt 2300 Postämtern wurden 450 ersatzlos geschlossen.

Abnehmende Qualität und Sicherheit.

In Kalifornien, New York, London und Neuseeland kam es nach der Strommarkt-Liberalisierung zu Stromabschaltungen. Seit der Wasserprivatisierung in Großbritannien wurden die Versorger bereits 128mal wegen Vernachlässigung der Infrastruktur und minderer Wasserqualität verurteilt. Die Hepatitis A-Fälle haben sich um 200% erhöht, die von Dysenterie um 600%. Die privatisierten britischen Eisenbahnen sind durch häufigere Unfälle mit Todesopfern berühmt geworden.

Schlechtere Arbeitsbedingungen.

Durch die Liberalisierung der Strommärkte gingen in der EU 250.000 Arbeitsplätze verloren, im Telekomsektor 150.000, bei der Eisenbahn 500.000. Bei der privatisierten britischen Eisenbahngesellschaft Railtrack gab es wieder 72 Stunden-Wochen und keine bezahlten Urlaubs- und Krankheitstage.

Zwei-Klassen-Gesellschaft.

Um junge, gutverdienende, gesunde, kinderlose, männliche Vollzeitbeschäftigte konkurrieren und kommerzielle Kranken- und Pensionsversicherungen, die Grund- und Armutsvorsorge bleibt dem Staat. Die innergesellschaftliche Solidarität wird zerstört.

Liberalisierung auf allen Ebenen

Nicht nur die WTO dient als Forum, um demokratisch nicht durchsetzbare Liberalisierungen zu forcieren. Auch die EU-Kommission reitet einen Angriff nach dem anderen gegen die öffentliche Grundversorgung. Im Grünbuch zur Daseinsvorsorge sowie in der Binnenmarktstrategie spricht sie sich immer lauter für vollkommenen Wettbewerb in der öffentlichen Grundversorgung aus. Auch die österreichische Regierung will öffentliche Monopole durch Liberalisierung beseitigen. Die große Gefahr: Sobald öffentliche AnbieterInnen in Wettbewerb mit privaten geraten, stehen sie vor dem Dilemma: Entweder der Idee der öffentlichen Dienstleistung treu bleiben, wodurch sie mit den Privaten (die nur Rosinen picken) nicht mithalten können, oder selbst zum (privatisierungstauglichen) Profitunternehmen werden – auf Kosten der gemeinnützigen Ziele wie universale Versorgung, soziale Preise, hohe Qualität und Versorgungssicherheit.

Das GATS aus Gender-Sicht

Über 80% der erwerbstätigen Frauen in der EU arbeiten im Dienstleistungssektor. Frauen sind vielfach unterbezahlt und in Managementpositionen unterrepräsentiert. Diese Frauen werden die ersten sein, die den erhöhten Wettbewerb nach der Liberalisierung zu spüren bekommen, da private AnbieterInnen versuchen, durch „Kostenreduktion“, sprich Lohnkürzungen in den Niedrigsegmenten, wettbewerbsfähiger zu werden. Studien haben bestätigt, dass Handelsliberalisierung die ohnehin schon große Lohnschere zwischen Männern und Frauen noch weiter öffnet. Auch im öffentlichen Dienstleistungsbereich (z.B. bei Lehrerinnen), wo im Verhältnis zum privaten Bereich vergleichsweise hohe Lohnniveaus für Frauen und gesicherte Arbeitsverhältnisse bestehen, werden die durch Sparpakete eingeleiteten Verschlechterungen – Aufhebung der Pragmatisierung, Zurückbleiben der Lohnentwicklung, Verschärfung der Arbeitsbedingungen – zusätzlich an Dynamik gewinnen.

Weiters kommt es bei einer Einschränkung des öffentlichen Sektors zu Rückübertragungen sozialstaatlicher Leistungen in informelle Arrangements wie Familie, Nachbarschaft oder NGOs, weil sich finanzschwache Gruppen die Versorgung durch Private nicht leisten können. Diese Arbeit wird erfahrungsgemäß fast ausschließlich von Frauen verrichtet.

Auch die Auswirkungen des GATS für Frauen im Bildungs- und Gesundheitssystem können fatal sein. So stiegen

etwa bei der Privatisierung des Gesundheitssystems in Zimbabwe die Gebühren derart, dass sie für viele schwangere Frauen nicht mehr leistbar waren. Die Folge: erhöhte Sterblichkeitsrate von Müttern. Fazit: Das GATS fördert die bestehende Ungerechtigkeit zwischen den Geschlechtern und ist daher für Frauen besonders kontraproduktiv.

Wer sind die Gewinner des GATS?

Das GATS kommt nicht von ungefähr. Der ehemalige Direktor der GATS-Abteilung im WTO-Sekretariat David Hartridge hat dies so ausgedrückt: „Ohne den enormen Druck der amerikanischen Finanzdienstleistungsindustrie, insbesondere von Firmen wie American Express oder Citicorp, hätte es kein Dienstleistungsabkommen gegeben.“ Die großen Dienstleistungskonzerne der USA und der EU sind gut organisiert und betreiben systematisches Lobbying pro Liberalisierung. Die wichtigsten Lobbygruppen: US Coalition of Service Industries (USCSI), European Services Forum (ESF), Liberalization of Trade in Services (LOTIS), Global Services Network (GSN), International Financial Services, London (IFSL). Laut Leon Brittan, dem ehemaligen EU-Handelskommissar und jetzigen Lobbyisten des Finanzzentrums der Londoner City, „war die enge Verbindung (...) zwischen der EU- und der US-Industrie (...) ein wesentlicher Faktor beim Zustandekommen des endgültigen Deals.“ Neben Banken und Versicherungen zählen große Wasserversorger, Telekom-, Energie-, Bildungs- und Gesundheitskonzerne zu den Gewinnern des GATS. Die Weltbank und prominente Investmenthäuser schätzen den weltweiten Markt für Wasserversorgung auf jährlich 800 Milliarden Dollar, den für Bildung auf 2000 Milliarden Dollar und jenen für Gesundheitsdienstleistungen auf 3500 Milliarden Dollar. Die EU-Kommission gibt unverblümt zu: „Das GATS ist (...) zuallererst ein Instrument zugunsten des Geschäftemachens.“

... und wer die VerliererInnen?

Wie oben beschrieben, ist „die Demokratie das erste Opfer der WTO“ (Maria Mies). Frauen, ArbeitnehmerInnen und NutzerInnen von öffentlichen Diensten zählen zu den VerliererInnen des GATS. Ganz besonders verlieren würden die Entwicklungsländer, die von Anfang an skeptisch oder ganz gegen das GATS waren. Sie mussten es aber bei der WTO-Gründung im Rahmen eines „Gesamtpakets“ schlucken. Die Interessenlage ist klar: Der Dienstleistungssektor macht in den USA 70% der Wirtschaftsleistung aus, in Kambodscha 34%. Nicht kambodschanische Finanz-, Telekom- und Computerkonzerne wollen auf den US-Markt, sondern umgekehrt. Besonders problematisch: Entwicklungsländer sind Leichtgewichte in den WTO-Verhandlungen und können sich gegen die Begehrlichkeiten der schwergewichtigen „Quads“

(USA, Kanada, EU, Japan) kaum wehren, auch dann nicht, wenn letztere auf die Öffnung des Bildungs- und Gesundheitssystems oder der Wasserversorgung bestehen. Damit steht aber für den finanzschwachen (Groß-)Teil der Bevölkerung der Zugang zu Grundversorgungsbereichen auf dem Spiel. Die Menschenrechtskommission der UNO hat bereits vor diesem Szenario gewarnt, weil Wasser, Gesundheitsversorgung und Bildung als Menschenrechte angesehen werden.

Die Vision von STOPP GATS:

Öffentliche Dienste demokratisieren, nicht privatisieren!

Auch öffentliche Dienstleistungen sind natürlich nicht perfekt. Schmerzvolle Erfahrungen wie unachtsame oder gar menschenunwürdige Behandlung in Spitälern oder Altersheimen; oder monatelanges Warten auf die Installation eines Telefonanschlusses haben das Image mancher öffentlichen Dienstleistungen angekratzt. Der Einzug von betriebswirtschaftlichem Denken – Kostenreduktion und Gewinnmaximierung – geben den öffentlichen Einrichtungen den Rest, es führt zu Schließung von Nebenbahnen und Postämtern, zu überfallsartigen Kürzungen von Pensionsleistungen und zu Einschnitten im Bildungs- und Gesundheitssystem. Die Lösung ist allerdings nicht Privatisierung, sondern die radikale Verbesserung und Demokratisierung der öffentlichen Dienste!

Die NutzerInnen müssen in allen öffentlichen Einrichtungen aktiv vertreten sein und die Qualität der Dienstleistungen effektiv kontrollieren können. Betriebswirtschaftliche Effizienz darf bei den öffentlichen

Dienstleistungen nicht den Ausschlag geben. Denn hier geht es nicht um Profit, sondern um Menschen.

Die Beschäftigten haben oft mehr Einblick, wo etwas verbessert werden soll, als eine bürokratische Zentrale. In modernen und demokratischen öffentlichen Dienstleistungen ist auch die Arbeit interessanter und entspannter. Wenn z.B. Krankenhausbedienstete vernünftige Arbeitszeiten haben, so können sie sich auch viel engagierter um die PatientInnen kümmern.

Eine breite BürgerInnenbeteiligung bei der Definition von Entwicklungszielen im öffentlichen Dienstleistungen kann den Lebensstandard aller Menschen erhöhen. Im Gesundheitswesen könnte es dann z. B. um „mehr Gesundheit“ statt um „mehr Medizin“ gehen; im Transportwesen z. B. um „mehr Mobilität“ statt um „mehr Verkehr“.

Die BenutzerInnen öffentlicher Dienstleistungen sind nicht bloß als KonsumentInnen zu behandeln, die z.B. eine Ware namens „Gesundheit“ kaufen, sondern als Menschen und StaatsbürgerInnen, die ihr Leben gemeinsam zum Wohle aller gestalten. Ein erfolgreiches Beispiel gestalterischer Demokratie ist das partizipative Budget in Porto Alegre, der brasilianischen „Stadt des Weltsozialforums“. Dort entscheiden Zehntausende BürgerInnen und zahlreiche NGOs gemeinsam in breiten Diskussionen über den öffentlichen Haushalt. Ergebnis: das Budget genießt eine hohe öffentliche Legitimität, die BürgerInnen sind zufriedener, und die Infrastruktur von Porto Alegre ist um vieles besser als in anderen brasilianischen Städten.

Wir fordern daher von der Bundesregierung:

- **Verhandlungsstopp**
- **Evaluierung**
bisher erfolgter Liberalisierungen
und Privatisierungen
- **Verbesserung**
statt Ausverkauf öffentlicher Dienste
- **Demokratie**
statt Geheimdiplomatie

Österreichs Chefverhandler:

Mag. Josef Mayer
josef.mayer@bmwa.gv.at
Telefon 01 / 711 00 – 5539
Telefax 01 / 715 96 51

Mag. Helge Plank
helge.plank@bmwa.gv.at
Telefon 01 / 711 00 – 6915
Telefax 01 / 718 05 08

Weitere ausführliche Informationen über das GATS finden Sie unter www.stoppgats.at