

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 340/2003

Sitzung vom 28. Januar 2004

### **128. Anfrage (GATS-Verhandlungen und lokale Demokratie)**

Kantonsrat Jorge Serra, Winterthur, und Kantonsrätin Elisabeth Deriotis-Scherrer, Zollikon, haben am 3. November 2003 folgende Anfrage eingereicht:

In der WTO laufen zurzeit Verhandlungen über das GATS (allgemeines Abkommen über Handel mit Dienstleistungen). Die Verhandlungen sollen Ende nächsten Jahres abgeschlossen werden mit dem Ziel, weitere Dienstleistungsbereiche zu liberalisieren, sprich für ausländische Investoren zu öffnen. Davon sind auch Dienstleistungen betroffen, die in den kantonalen beziehungsweise kommunalen Zuständigkeitsbereich fallen. Was genau verhandelt wird, ist höchst unklar, da kaum informiert wird.

Die Verhandlungsergebnisse betreffen direkt auch den Kompetenzbereich unseres Kantons und könnten das Leben unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger markant beeinflussen: Das GATS ist für alle Verwaltungsebenen verpflichtend. Tangiert sind Schlüsselbereiche, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind: Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, Umwelt, Transporte und Abfallwirtschaft.

Auch wenn die Schweiz bisher beim Service public weder Liberalisierungsbegehren gestellt noch Liberalisierungsangebote offeriert hat, ist keineswegs garantiert, dass dieser mittelfristig nicht doch der internationalen Konkurrenz geöffnet werden muss. Denn bei der GATS-Unterzeichnung 1995 verpflichteten sich die Staaten, es periodisch neu auszuhandeln, um bei ausnahmslos allen Dienstleistungen den Liberalisierungsgrad zu erhöhen.

GATS bedroht nicht nur den Service public, sondern auch das in der Schweiz verankerte Subsidiaritätsprinzip: Das GATS schränkt namentlich die Möglichkeiten der lokalen Behörden ein, im Dienstleistungsbereich eine eigenständige Politik zu betreiben und Dienstleistungen autonom zu verwalten und/oder zu regulieren.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der neue Art. 55 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden vorsieht. Diese müssten nicht nur «rechtzeitig und umfassend» informiert werden, sondern auch ihren Stellungnahmen müsste «besonderes Gewicht» zukommen, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind.

Es stellen sich folgende Fragen:

1. Ist der Regierungsrat über die Angebote und Begehren informiert und konsultiert worden, welche die Schweiz im Rahmen der laufenden Verhandlungen über das GATS-Abkommen der WTO gemacht beziehungsweise gestellt hat?
  - a) Wenn ja: Wie ist diese Konsultation konkret abgelaufen? Hat der Regierungsrat daran teilgenommen, oder ist die Konsultierung über die zuständigen Verwaltungsstellen erfolgt? Was war die Antwort? Welche Bereiche, die in den kantonalen Zuständigkeitsbereich fallen, sind von künftigen Liberalisierungen betroffen, und welches sind die möglichen Folgen? Warum wurde der Kantonsrat nicht darüber informiert und konsultiert? Hat der Regierungsrat vor, dies nachzuholen?
  - b) Wenn nein: Ist der Regierungsrat bereit, beim Bundesrat darüber Auskunft zu verlangen, warum er nicht über laufende Verhandlungen in den Bereichen informiert und konsultiert worden ist, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen? Wie gedenkt der Regierungsrat, den Kantonsrat über erfolgte Informationen/Konsultationen zu informieren?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat, dem Art. 55 der Bundesverfassung über die Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden mehr Nachachtung zu verschaffen? Wird er vom Bundesrat effizientere Konsultationsmechanismen verlangen?
3. Ist der Regierungsrat bereit, die detaillierte Veröffentlichung und Verbreitung der Liberalisierungsbegehren, die im Rahmen der GATS-Verhandlungen an die Schweiz gestellt wurden, und die Liberalisierungsangebote, welche die Schweiz machte, zu verlangen und dadurch eine demokratische Debatte zu ermöglichen?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat, sicherzustellen, dass die Bereiche, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, nicht von neuen Liberalisierungen betroffen sein werden?
5. Ist der Regierungsrat insbesondere bereit, vom Bundesrat Garantien zu verlangen, dass die in der WTO verabschiedeten Abkommen ausländischen Investoren nicht Rechte geben, die die kantonale Souveränität verletzen?
6. Wie will der Regierungsrat längerfristig sicherstellen, dass die öffentlichen Dienstleistungen nicht den WTO-Regeln unterstellt werden?
7. Ist der Regierungsrat bereit, vom Bundesrat zu verlangen, dass die öffentlichen Dienstleistungen ausdrücklich von den laufenden und künftigen WTO-Verhandlungen ausgeklammert werden?

8. Stimmt es, dass die in der WTO laufenden Verhandlungen zur Frage der Subventionen den Service public bedrohen könnten, nämlich insofern, als die WTO-Regeln es bei der Ausrichtung von Subventionen untersagen, private ausländische Unternehmen gegenüber öffentlichen schweizerischen Betrieben zu diskriminieren?
9. Wenn ja, wie gedenkt sich der Regierungsrat dagegen zu schützen?
10. Ist der Regierungsrat allenfalls bereit, angesichts der herrschenden Unsicherheit über die Entwicklungen und die Auswirkungen der Verhandlungen über das WTO-Dienstleistungsabkommen, unseren Kanton zur «GATS-freien» Zone zu erklären, wie das die Stadt Paris am 25. Februar 2003 machte?

Nach Einsichtnahme in den Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jorge Serra, Winterthur, und Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

1. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services – GATS; SR 0.632.20, Anhang 1.B) der Welthandelsorganisation WTO wurde im Rahmen der Uruguay-Runde 1994 abgeschlossen und hat zum Ziel, den globalen Handel von Dienstleistungen zu reglementieren und bestehende Handelshemmnisse abzubauen. Die Struktur des GATS-Abkommens baut auf Listen mit den einzelnen Verpflichtungen jedes Mitgliedslandes auf. Diese Listen enthalten für jeden Sektor Verpflichtungen und allfällige Beschränkungen jedes Landes in Bezug auf den Marktzugang für die ausländischen Dienstleistungserbringer einerseits und auf die Nichtdiskriminierung zwischen lokalen und ausländischen Dienstleistungserbringern andererseits. Durch das Stellen von Begehren und das Einreichen von Angeboten werden diese Listen vorerst bilateral ausgehandelt. Stehen die Listen der Verpflichtungen schliesslich endgültig fest, gelten sie gleichermassen für alle Mitgliedsländer. Das GATS anerkennt aber ausdrücklich das Recht der Staaten auf eigene Gesetzgebung und auf die Einführung neuer Erlasse zur Verfolgung nationaler politischer Ziele, wie zum Beispiel der Erhaltung des Service public. Der Bundesrat hat bis anhin von diesem Recht vollumfänglich Gebrauch gemacht.

An der WTO-Konferenz von Doha im November 2001 wurden eine neue Verhandlungsrunde eingeleitet und Fristen für die Einreichung der Angebote aufgestellt. Durch das Scheitern der fünften WTO-Kon-

ferenz vom September 2003 in Cancún sind die Verhandlungen jedoch blockiert. Es muss mit einer Verzögerung des Abschlusses der Doha-Runde über den 1. Januar 2005 hinaus gerechnet werden.

Im Bereich der Dienstleistungen sind, in Europa und weltweit, die grösste Dynamik und das stärkste Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. In der Schweiz stellt der Sektor der Dienstleistungen rund 75% des Bruttosozialprodukts dar und bildet einen Handelsbilanzüberschuss von mehr als 20 Mrd. Franken (Zahlen für das Jahr 2000). Zudem werden 80% der neuen Arbeitsstellen im Dienstleistungssektor geschaffen. Die Wahrung und die Förderung eines offenen Handelssystems im Bereich Dienstleistungen sind deshalb für die Schweiz von grösster Bedeutung.

Die Kantone wurden über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ausführlich zum Verfahren konsultiert. Die Erarbeitung der Schweizer Position im Rahmen der laufenden Doha-Runde ist von beispielhafter Transparenz. Auch die GATS-kritischen Kreise (einschliesslich der NGO [Nichtregierungs-Organisationen]) werden von den zuständigen Bundesbehörden laufend und umfassend über den Stand der Verhandlungen informiert.

2. Im Rahmen einer Konsultation hat der Regierungsrat eine umfangreiche Stellungnahme abgefasst und der KdK eingereicht. Für solche Vernehmlassungen ist der Regierungsrat zuständig; eine Konsultation oder Information des Kantonsrates ist nicht vorgesehen.

Der Kanton Zürich hat ein grosses Interesse an einer weiter gehenden Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Eine Verbesserung des Marktzutritts, der auf Gegenseitigkeit beruht, ist von lebenswichtiger Bedeutung für die Zürcher Unternehmen und den Standort Zürich. Allerdings will weder der Bundesrat noch der Regierungsrat eine Liberalisierung in allen Bereichen. So hat die Schweiz keine Angebote in den Sektoren Post, Bahn- und Stadtverkehr, Gesundheit, Trinkwasser usw. gemacht. Der Bundesrat hat der konsolidierten Stellungnahme der KdK in seiner Verhandlungsofferte vollumfänglich Rechnung getragen. Die Schweizer Verhandlungsofferte bewegt sich im Rahmen der Bundesgesetzgebung wie auch der kantonalen Gesetzgebung. Der Service public ist folglich nicht gefährdet.

3. Einige Verpflichtungen, die im Bildungsbereich bereits während der früheren Uruguay-Runde eingegangen wurden, haben eine gewisse Unsicherheit im Erziehungswesen hervorgerufen. Seither wurde eine GATS-Begleitgruppe eingerichtet, welche die Schweizer Position in den Verhandlungen mitgestaltet und in der die Kantone vertreten sind. Anfang 2003 wurde ferner eine Unterarbeitsgruppe Bildung geschaf-

fen, welcher neben den Bundesämtern für Bildung und Wissenschaft (BBW) sowie Berufsbildung und Technologie (BBT) auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), die Conférence des recteurs universitaires (CRUS) und die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) angehören. Diese Unterarbeitsgruppe hat unter anderem den Auftrag, die Unsicherheiten zu bereinigen, die sich aus der Uruguay-Runde ergeben haben: Die Schweiz hat ihre Verpflichtungen im Bildungsbereich damals zwar ausdrücklich auf private Bildungsdienstleistungen beschränkt. Das öffentliche Bildungswesen ist davon grundsätzlich nicht betroffen. Die Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Bildungsdienstleistungen bietet indessen gewisse Schwierigkeiten. In besonderem Masse trifft dies auf den tertiären Bereich zu, doch gibt es auch auf anderen Bildungsstufen Graubereiche, z. B. private Institutionen, die im öffentlichen Auftrag und mit öffentlichen Beiträgen Bildungsdienstleistungen erbringen. Es soll daher zuhanden des GATS eine Erklärung ausgearbeitet werden, die festhält, nach welchen Kriterien die Schweiz öffentliche und private Bildungsdienstleistungen voneinander abgrenzt. Damit soll der vom GATS ausgenommene Service-public-Bereich im Bildungswesen deutlicher herausgestellt werden. Auch innerhalb der privaten Bildungsdienstleistungen beabsichtigt der Bundesrat, im obligatorischen, im nicht obligatorischen und im Erwachsenenbildungsbereich keine neue Verpflichtungen einzugehen. Einen gewissen Verhandlungsspielraum behält er sich in der Kategorie «andere private Bildungsdienstleistungen» vor, d. h. bei Ausbildungen nicht schulischer, universitärer oder beruflicher Art. Es besteht daher auch im Bildungsbereich kein Anlass, vom Bundesrat weitere Konsultationsmechanismen zu verlangen.

4. Die Frage der Subventionen ist im GATS noch nicht abschliessend geklärt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nach den geltenden Regeln die öffentlichen Subventionen, z. B. finanzielle Beiträge an öffentliche Schulen oder Abgeltungen an Schulen mit privater Trägerschaft, die einen öffentlichen Bildungsauftrag erfüllen, vom GATS ausgenommen sind. Subventionen, etwa im Rahmen der Standortförderung (Steuererleichterungen, Investitionshilfen), können nach den eingegangenen Verpflichtungen indessen dann mit dem GATS in Konflikt geraten, wenn private ausländische Bildungsinstitutionen bei der Ausrichtung von Subventionen schlechter behandelt werden als inländische private Institutionen. Die Kriterien zur Ausrichtung von Subventionen dürfen also ausländische Private gegenüber inländischen Privaten nicht diskriminieren. Darüber hinaus bleibt der Kanton in der Regelung der Kriterien frei.

5. Die Erklärung einer GATS-freien Zone ist rechtlich nicht möglich und politisch nicht sinnvoll. Das eidgenössische Parlament hat die Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde genehmigt, und der Bundesrat hat das GATS-Abkommen ratifiziert. Die Liberalisierungsverpflichtungen sind daher in der Schweiz geltendes Recht und können durch die Erklärung eines Kantons nicht ausser Kraft gesetzt werden. Ein staatlicher Akt rein symbolischer Art ist ebenfalls abzulehnen. Er würde über die bestehende Problematik hinwegtäuschen und Erwartungen wecken, die nicht eingelöst werden können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.

**Hirschi**