

Sitzung vom 1. April 2015

**319. Interpellation (Torpedieren Geheimverhandlungen
den Zürcher Service Public?)**

Die Kantonsräte Ralf Margreiter, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Beat Bloch, Zürich, haben am 9. Februar 2015 die folgende Interpellation eingereicht:

Seit 2012 wird hinter verschlossenen Türen der WTO-Räume in Genf unter aktiver Mitarbeit der Schweiz ein neues Freihandelsabkommen über Dienstleistungen verhandelt, das TISA (Trade in Services Agreement). Die Staatengruppe, die das TISA vorantreibt, nennt sich selber «The Really Good Friends of Services» – die Verhandlungsführer scheinen allerdings alles andere als Freunde der öffentlichen Dienstleistung. Alle Dienstleistungen, insbesondere jene des Service Public, sollen dem globalen Markt geöffnet werden: Bildung, Gesundheit, Wasser, Strom, öffentlicher Verkehr usw.

Ausgesprochen störend ist, dass diese Verträge unkündbar sein und noch fünf Jahre nach Abschluss oder Scheitern der Verhandlungen die Resultate geheim bleiben sollen. Die Bevölkerung soll demnach selbst bei einem Beitritt der Schweiz zu TISA nicht wissen, was genau entschieden wurde.

Schon das GATS (General Agreement in Trade on Services) warf und wirft Fragen auf. Nicht von ungefähr stecken dessen Neuverhandlungen in der DOHA-Runde seit langem fest. TISA ist wegen neuer Regeln u. a. demokratiepolitisch noch viel heikler als das GATS:

- Negativlisten: Gemäss TISA muss jeder Vertragsstaat eine Liste der Dienstleistungen erstellen, die von der Marktöffnung ausgenommen werden sollen. Für alles, was auf der Liste fehlt, gilt zwingend Marktöffnung.
- Ratchet-Klausel. Gemäss TISA-Abkommen darf eine einmal gemachte Marktöffnung nicht mehr zurückgenommen werden.
- Standstill-Klausel: Gemäss TISA-Abkommen darf die Regulierungsdichte, wie sie bei Unterzeichnung des Abkommens besteht, zukünftig nicht mehr erhöht werden.
- Future-proofing-Klausel: Gemäss TISA-Abkommen sind sämtliche Dienstleistungen, die es heute noch nicht gibt, zwingend der Marktöffnung ausgeliefert.

Ich bitte den Regierungsrat dazu um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ein Abkommen wie TISA betrifft zwingend nicht nur den Bund, sondern alle Staatsebenen. Welche Auswirkungen eines möglichen TISA-Abkommens sieht der Regierungsrat für den Kanton Zürich und seine Gemeinden?
2. Inwiefern und mit welchen Zielen befasst sich der Regierungsrat mit TISA und dessen Auswirkungen auf den Service Public des Kantons und seiner Gemeinden? Welche Dienstleistungsbereiche gehören nach Ansicht des Regierungsrates zwingend auf die Negativliste?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Logik von Negativliste und Future-proofing-Klausel? Gemäss dieser Logik wären alle Dienstleistungen, die wir heute noch nicht kennen, zwingend der Marktöffnung unterstellt. Beim GATS gelten Positivlisten. Ein Staat muss aktiv deklarieren, was geöffnet werden soll. TISA kehrt diese Logik um.
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Standstill-Klausel, die als eigentliches Politik- oder Demokratieverbot in den liberalisierten Dienstleistungsbereichen verstanden werden kann?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Ratchet-Klausel, nach der die Rücknahme einer Marktöffnung selbst dann ausgeschlossen ist, wenn sie völlig versagt hat und etwa ein Service public nicht mehr gewährleistet ist?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten zu TISA unter den heute bekannten Voraussetzungen (Geheimhaltung)?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ralf Margreiter, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Beat Bloch, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Anlässlich der 8. Ministerkonferenz der WTO (World Trade Organization) im Dezember 2011 erwies sich ein gleichzeitiger Abschluss sämtlicher im Rahmen des Doha-Mandats verhandelten Themen als unrealistisch. Unter anderem war auch eine Überarbeitung des Abkommens betreffend den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services von 1995, GATS) angedacht. Seit Februar 2012 trifft sich in Genf regelmässig eine Gruppe von 24 Mitgliedern der WTO – darunter z. B. Chile, Hong Kong, Island, Liechtenstein, Pakistan und die Schweiz – unter dem gemeinsamen Vorsitz der USA, Australiens und der EU. Auf der Grundlage von Artikel V des GATS soll ein plurilate-

rales freiwilliges Abkommen über eine weitere Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen («Trade in Services Agreement»; TISA) ausgehandelt und so wenigstens in einem Teilbereich ein Weiterkommen in den stockenden Verhandlungen der WTO erreicht werden.

Die Schweiz nimmt seit Beginn an den Verhandlungen teil. Nach Ansicht des Bundes stellt das Doha-Mandat des Bunderates eine ausreichende Grundlage für die Teilnahme der Schweiz an den TISA-Verhandlungen dar. Die aussenpolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates werden durch den Bund laufend informiert, und die Information der Kantone erfolgt durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat auf seiner Homepage umfangreiche Informationen bereitgestellt (www.seco.admin.ch – Themen – Aussenwirtschaft – Internationaler Handel mit Dienstleistungen – TISA).

Zum heutigen Zeitpunkt ist eine Teilnahme der Schweiz an den Verhandlungen wichtig, da sie ihr Gelegenheit zur Mitgestaltung gibt. Der Regierungsrat des Kantons Zürich ist mit dem Vorgehen und der TISA-Informations- und Konsultationspolitik des Bundes einverstanden. Auch wenn er die Verhandlungen gegenwärtig nur indirekt verfolgen kann, sich materiell nicht im Einzelnen äussern kann und in der KdK bis anhin keine formellen Beschlüsse gefällt wurden, so ist die gegebene Nähe des Sekretariats der KdK zur schweizerischen Verhandlungsdelegation entscheidend und ausreichend. Des Weiteren besteht jederzeit die Möglichkeit, sich aus den Verhandlungen zurückzuziehen oder am Ende der Verhandlungen dem Abkommen nicht beizutreten. Zudem wird das TISA eine Kündigungs- und Austrittsklausel enthalten.

Zu Fragen 1 und 2:

Für die Schweiz und den Kanton Zürich stellen die Verhandlungen zu TISA eine Chance dar, auch auf plurilateraler Ebene die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungssektors zu stärken. Eine aktive Mitarbeit in den Gremien der WTO ist für die Schweiz und den Kanton Zürich von grossem Interesse. Nur so können die Anliegen der Schweiz wirkungsvoll eingebracht werden. Ein wichtiges Ziel muss dabei sein, das Selbstbestimmungsrecht der Schweiz zu wahren.

Die TISA-Verhandlungsteilnehmenden haben sich Anfang 2013 auf positive und negative Verpflichtungslisten geeinigt, wobei die Verpflichtungen der Parteien in den nationalen Listen festgelegt werden. Die Liste für den Marktzugang ist eine Positivliste. Die Schweiz wird demnach in ihrer Verpflichtungsliste abschliessend festlegen können, für welche Sektoren und in welchem Ausmass sie Marktzugang gewährt.

Die Verhandlungsdelegation des Bundes beabsichtigt, keine Verpflichtungen einzugehen, wenn gesetzliche Einschränkungen in Bezug auf den Marktzugang bestehen, wie beispielsweise in den Bereichen öffentliches Bildungs- und Gesundheitswesen, Energieversorgung (u. a. Elektrizität), öffentlicher Verkehr und Postdienstleistungen. Daher hat die Schweiz keine Dienstleistungen des Service public in ihre Offerte aufgenommen, denn sie richtet ihren Verhandlungsansatz auf kommerzielle Dienstleistungen aus. Zudem hat sie in ihrer Anfangsofferte Vorbehalte bezüglich der Standstill- und der Ratchet-Klausel angebracht. Nach der Standstill-Klausel (Stillhalteklause) wird das aktuelle Liberalisierungsniveau gemäss der nationalen Gesetzgebung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens «eingefroren», und damit werden spätere Einschränkungen bezüglich Inländerbehandlung verhindert. Gemäss der Ratchet-Klausel (Sperrklinkenklause) gelten künftige Änderungen der nationalen Gesetzgebung, die zur Aufhebung von Einschränkungen bezüglich Inländerbehandlung führen, automatisch auch für die Vertragsparteien, wobei die Aufhebung einer Einschränkung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Demnach sind keine über die bisherigen Abkommen hinausgehenden Verpflichtungen oder Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden zu erwarten.

Zu Frage 3:

Wie bereits erwähnt, liegen Positiv- und Negativlisten vor. Das SECO nennt dies den «hybriden» Verpflichtungsansatz des TISA und hat auf seiner Homepage ein Schema dazu aufgeschaltet (vgl. vorstehend aufgeführten Link). Gemäss diesem wird der Marktzugang mittels Positivliste beschrieben, lediglich bezüglich der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung gelten Negativlisten. Da der Marktzugang in einer Positivliste festgehalten wird, sind nur jene Sektoren und Subsektoren offen, die auch in der nationalen Liste aufgeführt sind.

Zu Fragen 4 und 5:

Die Schweiz hat – wie bereits erwähnt – keine Dienstleistungen des Service public in ihre Offerte aufgenommen und für den Marktzugang gilt das Prinzip der Positivlisten. Die Standstill- und die Ratchet-Klausel betreffen lediglich das Prinzip der Inländerbehandlung, nicht jedoch den Marktzugang. Die beiden genannten Klauseln wirken sich daher nicht auf den Service public aus. Zudem hat die Schweiz Vorbehalte bezüglich der Standstill- und der Ratchet-Klausel angebracht.

Zu Frage 6:

Wie bereits erwähnt, haben die TISA-Verhandlungen ihre Rechtsgrundlage im Doha-Mandat des Bundesrates. Ergänzungen des Mandats müssten vom Bundesrat beschlossen und den aussenpolitischen Kom-

missionen vorgelegt werden. Die Kantone sind durch die KdK eingebunden. Verhandlungspositionen können nicht bekannt gegeben werden, da dies die Stellung der Schweizer Delegation deutlich schwächen würde. Dies gilt für internationale Verhandlungen in besonderem Mass. Dementsprechend sieht das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (BGÖ; SR 152.3) vor, dass amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen in keinem Fall zugänglich sind (Art. 8 Abs. 4 BGÖ). Zudem kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Die Geheimhaltung der Verhandlungspositionen entspricht demnach der üblichen Vorgehensweise in internationalen Verhandlungen. Kommt es zu einem Abschluss und einer Unterzeichnung des TISA durch den Bundesrat, so muss er dieses dem Parlament mit einer erklärenden Botschaft, die öffentlich ist, zur Genehmigung unterbreiten. Ob das TISA dem fakultativen Referendum unterstellt wird, hängt vom Inhalt und von der Tragweite des erzielten Verhandlungsergebnisses ab. Diese Frage wird die Bundesversammlung zu gegebener Zeit gestützt auf die Kriterien der Bundesverfassung zu entscheiden haben.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi