4650

KR-Nr. 217/2006

Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 217/2006 betreffend GATS und der Kanton Zürich

(vom 2. Dezember 2009)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. April 2008 folgendes, von Kantonsrätin Dr. Andrea Kennel Schnider, Dübendorf, Kantonsrat Dr. Josef Wiederkehr, Dietikon, und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, am 21. August 2006 eingereichte und von Kantonsrätin Hedi Strahm, Winterthur, Kantonsrat Dr. Josef Wiederkehr, Dietikon, und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, wieder aufgenommene Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht über die tatsächlichen und die möglichen Chancen und Risiken des GATS (General Agreement on Trade in Services) auf den Kanton Zürich zu erstellen. Dabei sollen mindestens folgende Punkte erläutert werden:

- Auswirkungen einer Ausweitung des GATS auf die Autonomie der Gemeinden und des Kantons bei der Sicherstellung der Basisdienstleistungen;
- Bei den Basisdienstleistungen interessieren vor allem:
  - Bildung
  - Wasser- und Energieversorgung
  - Gesundheit
  - Öffentlicher Verkehr
  - Strassenbau
  - Post und Telekommunikation;
- Mitsprachemöglichkeiten des Regierungsrates auf die Gestaltung des GATS;
- Strategie des Regierungsrates bezüglich GATS;
- Abgrenzung und Verhandlungsspielraum bei privatisierten Basisdienstleistungen im Vergleich zu «Service Public».

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Individuelle Festlegung der Verpflichtungen unter dem GATS durch die Schweiz

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services [GATS], SR 0.632.20, Anhang 1.B) bietet für die 153 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (World Trade Organization [WTO]) die völkerrechtliche Grundlage für den weltweiten Dienstleistungshandel. Neben dem Vertragstext, bestehend aus 29 Artikeln und Anhängen, besteht das GATS aus Verpflichtungslisten der einzelnen WTO-Mitglieder. In den Verpflichtungslisten legen die Mitglieder einzeln fest, für welche Dienstleistungssektoren und für welche Formen des Handels mit Dienstleistungen (z. B. Handel in der Form der grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung oder Handel eines Dienstleistungsunternehmens in der Form einer gewerblichen Niederlassung im Ausland) sie welches Niveau an diskriminierungsfreiem Marktzugang gewährleisten – d. h., inwieweit sie den Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter auf dem Heimmarkt nicht behindern und ausländische Dienstleistungsanbieter nicht ungünstiger behandeln als inländische. Die WTO-Mitglieder tun dies, indem sie in ihrer Verpflichtungsliste für den betreffenden Dienstleistungssektor sogenannte spezifische Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Inländerbehandlung eingehen, gegebenenfalls eingeschränkt durch gewisse Vorbehalte. Übernimmt ein WTO-Mitglied für einen Dienstleistungssektor oder -teilsektor keine solchen spezifischen Verpflichtungen, muss es in diesem Bereich nur grundlegende Vorgaben einhalten, insbesondere Transparenzvorschriften und die Meistbegünstigungspflicht.

In den GATS-Verhandlungen besteht somit die Möglichkeit, Verpflichtungen im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung in jedem Dienstleistungssektor «à la carte» einzugehen. Diese Flexibilität erlaubt es, den bestehenden gesetzlichen Rahmen, einschliesslich der Gesetzgebung zur Gewährleistung des sogenannten Service public, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einzuhalten.

Chancen des GATS für die Schweiz und für den Kanton Zürich

Die Schweiz ist international stark verflochten. Dies gilt im besonderen Mass für unseren Kanton. Ein möglichst ungehinderter und diskriminierungsfreier Marktzugang zu ausländischen Märkten ist für viele

Schweizer Dienstleistungsexporteure von entscheidender Bedeutung. Als WTO-Mitglied hat die Schweiz die Möglichkeit, im Rahmen des GATS völkerrechtlich abgesicherte Marktzugangsrechte zu ausländischen Dienstleistungsmärkten auszuhandeln. Gleichzeitig erhöhen die von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Marktzugangsverpflichtungen die Rechtssicherheit für ausländische Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz, die Wettbewerbsfähigkeit nimmt zu und das Wirtschaftswachstum wird nachhaltig gestärkt. Die Schweiz als mittelgrosse Wirtschaftsnation mit einer stark auf Dienstleistungen ausgerichteten Volkswirtschaft hat ein grosses Interesse an starken, durchsetzbaren und weltweit gültigen Regeln für den Handel mit Dienstleistungen. Davon profitiert in hohem Mass auch der Kanton.

Risiken des GATS für die Schweiz und für den Kanton Zürich

Das GATS stellt für den Kanton kein Risiko dar. Nur wenn die Schweiz im Rahmen der WTO-Dienstleistungsverhandlungen Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen einginge, die mit der Rechtsordnung unseres Kantons unvereinbar wären, und falls ein anderes WTO-Mitglied die Schweiz wegen dieser Ungereimtheit im Rahmen der WTO erfolgreich rügte, müssten wir unsere Rechtsordnung ändern. Alternativ könnte die Schweiz die eingegangene Verpflichtung zurücknehmen. Allerdings müsste sie in diesem Fall allen davon betroffenen WTO-Mitgliedstaaten Kompensation leisten. Die Schweiz geht jedoch keine Verpflichtungen unter dem GATS ein, die mit dem bestehenden gesetzlichen Rahmen unvereinbar sind, einschliesslich die Gesetzgebung zur Gewährleistung des Service public, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

Stand der Verhandlungen

Im Jahr 2000 wurde eine Verhandlungsrunde zur Weiterentwicklung des GATS eröffnet. Mit dem Beginn der sogenannten Doha-Verhandlungsrunde 2001 wurden auch die GATS-Dienstleistungsverhandlungen darin integriert. Bis März 2003 sollten die Mitglieder der WTO Verhandlungsofferten austauschen (sogenannte Anfangsofferten). Der Bundesrat genehmigte die Schweizer Anfangsofferte am 9. April 2003. Am 1. August 2004 beschloss der WTO-Generalrat, dass bis Mai 2005 revidierte, d. h. verbesserte GATS-Offerten eingereicht werden müssen. Die Schweiz reichte ihre revidierte Offerte am 14. Juni 2005 ein. Beide Offerten sowie die geltende Verpflichtungsliste der Schweiz sind auf der

Webseite des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) öffentlich zugänglich (www.seco.admin.ch, siehe Aussenwirtschaft, Die Schweiz und der Handel mit Dienstleistungen, 1. Das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel [GATS]).

Als nächster grundlegender Verhandlungsschritt müsste nun ein neues Datum für die Einreichung einer erneut revidierten Offerte festgelegt werden. Die Verhandlungen der Doha-Runde schreiten gegenwärtig jedoch nur zaghaft voran. Sobald die Schweiz diese Offerte eingereicht hat, würde diese ebenfalls auf der erwähnten Website veröffentlicht.

Auswirkungen einer Ausweitung des GATS auf die Autonomie der Gemeinden und des Kantons bei der Sicherstellung der Basisdienstleistungen, insbesondere Bildung, Wasser- und Energieversorgung, Gesundheit, öffentlicher Verkehr, Strassenbau, Post und Telekommunikation

Der Bund hat wiederholt betont, dass die Schweiz im Rahmen des GATS keine Verpflichtungen eingeht, die mit der geltenden Gesetzgebung im Bereich des Service public auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden unvereinbar wären (siehe z. B. Bericht des Bundesrates über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem vom 2. Dezember 2005 sowie den Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulates Rey vom 18. März 2005 [05.3185] vom November 2007 mit ergänzenden Informationen). Dies schliesst auch die Gesetzgebung in den Bereichen Bildung, Energieversorgung, Gesundheit, Verkehr, Strassenbau, Post und Telekommunikation mit ein. Hingegen ist die Schweiz der Ansicht, dass die Wasserversorgung keine Dienstleistung im Sinne des GATS ist; folglich hat sie in diesem Bereich auch keine Verpflichtungen übernommen. Hingewiesen sei aber auf gewisse Unklarheiten im Bereich der Abfall- und Trinkwasserwerke sowie der Postdienstleistungen, wie sie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 16. Februar 2005 zur revidierten GATS-Offerte der Schweiz geschildert hat. Indessen sind dem Regierungsrat seit dessen Inkrafttreten im Kanton und in den Gemeinden keine Probleme mit dem GATS bekannt.

Mitsprachemöglichkeiten des Regierungsrates bei der Gestaltung des GATS

Im Rahmen der GATS-Verhandlungen werden die Kantone sowie der Gemeinde- und Städteverband informiert und konsultiert. In diesem Rahmen kann der Kanton seine Interessen wahren und allfällige Bedenken vorbringen. Den Anliegen der Gemeinden und Städte wurde stets Rechnung getragen.

Strategie des Regierungsrates bezüglich GATS

Die Strategie des Regierungsrates berücksichtigt die erwähnten Chancen und Risiken. Dabei zeigt sich, dass die Chancen gegenüber den Risiken überwiegen. Im Interesse eines attraktiven Wirtschaftsstandorts steht deshalb der Regierungsrat den Verhandlungen im Rahmen des GATS grundsätzlich positiv gegenüber.

Abgrenzung und Verhandlungsspielraum bei privatisierten Basisdienstleistungen im Vergleich zum Service public

Der Service public unterliegt den GATS-Regeln. Der Dienstleistungsbegriff des GATS ist weit gefasst und umfasst grundsätzlich auch Basisdienstleistungen. Nur wenn eine Dienstleistung «in Ausübung hoheitlicher Gewalt» und damit «weder zu gewerblichen Zwecken noch im Wettbewerb» erbracht wird, fällt sie nicht unter den Deckungsbereich des GATS (Art. I:3[b] und [c] GATS). Darunter fallen z. B. Dienstleistungen der Polizei, der Gerichte oder der Nationalbank.

Der Service public gibt das Ziel, nicht aber die Mittel zur Erreichung dieses Ziels vor. Dies kann deshalb sowohl durch eine öffentlich-rechtliche als auch durch eine privatrechtliche Organisation erfolgen. Der Entscheid darüber ist oft politischer Natur und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese bestimmt die Zielsetzungen und den Umfang der jeweiligen Staatsaufgabe. Wenn das Gesetz dies vorsieht, kann eine Aufgabe des Service public auch von einer Organisation mit privater Trägerschaft erbracht werden. Als Beispiel diene der Berufsfachunterricht: Gestützt auf die Bundesgesetzgebung sind die Kantone verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an Berufsfachschulen zu gewährleisten. Der Kanton führt zu diesem Zweck öffentliche Berufsfachschulen, er kann gestützt auf § 10 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG

BBG; LS 413.31) aber auch Dritte mittels Leistungsvereinbarung mit der Führung von nichtkantonalen Berufsfachschulen beauftragen.

Unabhängig davon, ob der Service public von staatlichen oder privaten Anbietenden umgesetzt und garantiert wird, geht die Schweiz unter dem GATS keine Verpflichtungen ein, die mit der Gesetzgebung in diesem Bereich auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden unvereinbar wären. In den GATS-Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen müssen die nationalen politischen Zielsetzungen der WTO-Mitglieder angemessen berücksichtigt werden (Art. XIX:2 GATS). Der Service public ist eine solche politische Zielsetzung der Schweiz.

Obwohl Staatsverträge dem Bundesrecht und dieses dem kantonalen Recht vorgehen, verfügen demnach die Schweiz und der Kanton im Bereich des Service public über einen grossen Verhandlungsspielraum, unabhängig davon, ob solche Aufgaben von Organisationen mit öffentlicher oder privater Trägerschaft erfüllt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 217/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi