



152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Beat Weber: "Wie gefährlich ist TiSA?"; schriftlich

Beat Weber sowie 32 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 27. Oktober 2015 die beiliegende Interpellation "Wie gefährlich ist TiSA?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

In zahlreichen Städten und Gemeinden bestehen grosse Vorbehalte gegenüber den laufenden Verhandlungen des Bundes über das "Trade in Services Agreement" (TiSA) sowie eine mögliche Beteiligung der Schweiz am transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership). Vor allem wird befürchtet, dass Städte und Gemeinden bei öffentlichen Dienstleistungen durch diese Freihandelsabkommen in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden könnten. Insbesondere Fragen zu TiSA waren in jüngster Vergangenheit denn auch Gegenstand von mehreren parlamentarischen Vorstössen in verschiedenen Schweizer Städten und Gemeinden. Einzelne von ihnen haben sich zur „TiSA-freien Zone“ erklärt. Der Stadtrat orientiert sich in der vorliegenden Interpellationsantwort an der detaillierten Grundlagenarbeit der Städte Zürich¹ und Bern² in der Beantwortung entsprechender Vorstösse, übernimmt auszugsweise Antwortteile und verweist an dieser Stelle ergänzend auf die ausführlichen Antworten der jeweiligen Exekutiven (Fussnoten 1 und 2).

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation im Jahre 1994 wurde zugleich ein erstes allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade

¹ http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/43cd42cc-9e28-4547-93f0-551a8b56e1de/2015_0017.pdf

² https://ris.bern.ch/Geschaeft.aspx?OBJ_GUID=a07eafbb07914c9e184fddeb8a975b



in Services, GATS) vereinbart. Das GATS enthält noch eine Reihe von Schutz- und Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Gesundheits- und Bildungswesen und öffentliches Beschaffungswesen. Allerdings bestand schon damals die erklärte Absicht, die Märkte für ausländische Dienstleistungsunternehmen weiter zu liberalisieren. Deshalb wurde 2001 die sogenannte „Doha-Runde“ lanciert. Die entsprechenden Verhandlungen sind jedoch seit ihrem Beginn aufgrund unterschiedlicher Ansichten der WTO-Mitglieder blockiert.

An der 8. Ministerkonferenz der World Trade Organisation (WTO) im Dezember 2011 zeigte sich, dass nicht alle im Rahmen des Doha-Mandats behandelten Themen gleichzeitig abgeschlossen werden können. Das gilt auch für die Überarbeitung des Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Über diesen Bereich wird seit Anfang 2012 separat in einer Gruppe von 24 WTO-Mitgliedern, darunter die Schweiz, verhandelt. Ziel der Gespräche ist ein Abkommen über die weitere Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TiSA). Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO informiert auf seiner Homepage über das Verhandlungsmandat des Bundesrats, über den Verlauf der Verhandlungen und über die Position der Schweiz³. Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Trede (14.3102, Konsequenzen einer möglichen Unterzeichnung des TiSA-Abkommens) schreibt, hat er im Mai 2013 die aussenpolitischen Kommissionen des National- und des Ständerats über den Stand der Verhandlungen und das weitere Vorgehen informiert. Auch werde er die beiden Kommissionen *«weiterhin über die TiSA-Verhandlungen informiert halten»*. Die auf Bundesebene zuständigen Instanzen werden somit informiert. Je nach Bedeutung der Vertragsbestimmungen kann das eidgenössische Parlament TiSA dem fakultativen Referendum unterstellen.

In der vorliegenden schriftlichen Interpellation wird befürchtet, dass im Rahmen von TiSA öffentliche Dienstleistungen umfassend liberalisiert würden und in der Folge nicht mehr für alle Bevölkerungskreise zugänglich sein könnten. Der Bundesrat hat in Antworten auf Vorstösse aus der Grünen-Nationalratsfraktion zu diesen Befürchtungen Stellung genommen, u. a. wie folgt: *«Materiell dürften die Verpflichtungen im TiSA auf dem Niveau der existierenden Freihandelsabkommen bleiben. Wie im GATS und in den Freihandelsabkommen ist auch in den TiSA-Verhandlungen jedes Land frei, jene Verpflichtungen einzugehen, zu denen es bereit ist. Die Schweiz beabsichtigt auch in den TiSA-Verhandlungen, keine Verpflichtungen einzugehen, wenn gesetzliche Einschränkungen in Bezug auf den Marktzugang bestehen, wie zum Beispiel im Bereich der Energie (u. a. Elektrizität), der öffentlichen Bildung, des Gesundheitswesens, im öffentlichen Verkehr oder bei der Post.»* (Antwort des Bundesrats vom 14. Mai 2014 auf die Interpellation Trede, 14.3102, Konsequenzen einer möglichen

³ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=de>



Unterzeichnung des TiSA-Abkommens). Zum Thema TiSA und Service public hielt das SECO in einem Schreiben an die Stadt Zürich fest: *«Die Schweiz geht ebenfalls keine Verpflichtungen für staatliche Dienstleistungen in Bereichen wie Wasser, Abfallwirtschaft, Kultur und Soziales ein.»* Ferner schreibt das SECO: *«Im GATS und im TiSA besteht keine zwingende Gleichbehandlung. Die Schweiz bestimmt selbst, in welchen Bereichen sie ausländische Dienstleistungsanbieter zu welchen Bedingungen zulässt.»* (Schreiben SECO vom 22. Mai 2015).

Am 24. September 2015 reichte Nationalrat Kurt Fluri, Stadtpräsident von Solothurn und Präsident des Schweizerischen Städteverbandes die Interpellation „Tisa und TTIP. Handlungsspielräume von Städten und Gemeinden“ ein mit vier konkreten Fragen:

Der Bundesrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie beurteilt er die Auswirkungen eines möglichen Abschlusses von TiSA und/oder TTIP auf die öffentlichen Dienstleistungen von Städten und Gemeinden?*
- 2. Welche Vorkehrungen trifft er, damit Städte und Gemeinden ihren Handlungsspielraum bei öffentlichen Dienstleistungen behalten können?*
- 3. Wie sorgt er dafür, dass bestehende Regeln im öffentlichen Beschaffungswesen, beim Umwelt- und Konsumentenschutz etc. nicht durch internationale Freihandelsabkommen wie TiSA und TTIP unterlaufen werden?*
- 4. Ist er bereit, die Dachverbände von Städten und Gemeinden regelmässig über den Stand der Verhandlungen über TiSA und TTIP zu informieren?*

Der Bundesrat beantwortete die (zum Zeitpunkt der Abfassung der vorliegenden Interpellationsantwort im Nationalrat noch nicht behandelte) Interpellation am 18. November 2015 wie folgt:

1-3. Betreffend TISA: Jedes Land ist in den TISA-Verhandlungen frei, welche Verpflichtungen es eingehen will. Kein Land muss alle Dienstleistungen dem Markt öffnen. Jedes Land legt in seiner nationalen Verpflichtungsliste fest, in welchen Sektoren es ausländische Anbieter zu welchen Bedingungen zulässt. Die Schweiz fokussiert ihren Verhandlungsansatz auf kommerzielle Dienstleistungssektoren und hat in ihrer Verpflichtungsliste bei öffentlichen Dienstleistungen die nötigen Vorbehalte angebracht. Dies trifft auch auf Politikbereiche im Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden zu (z.B. öffentliches Bildungswesen und Gesundheitswesen). Sollten Vorschläge anderer Verhandlungsteilnehmer das Verfolgen von Zielen des Sozial-, Umwelt- und Konsumentenschutzes oder anderer Politikziele im öffentli-



chen Interesse einschränken, würde die Schweiz diese (wie andere TISA-Teilnehmer auch) ablehnen.

Sollte das öffentliche Beschaffungswesen in Zukunft Gegenstand des TISA werden, würde die Schweiz auch in diesem Bereich keine Verpflichtungen eingehen, welche mit der schweizerischen Gesetzgebung unvereinbar sind.

Betreffend TTIP: Beim TTIP-Prozess geht es um Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA. Die Schweiz ist an diesem Prozess nicht beteiligt. Der Bundesrat verfolgt jedoch die laufenden TTIP-Verhandlungen genau, da die EU und die USA die beiden grössten Handelspartner der Schweiz sind und ein Diskriminierungspotential gegenüber der Schweiz besteht. Der Abschluss internationaler Handelsabkommen zwischen anderen Ländern (z.B. der TTIP) hat per se keinen Einfluss auf die schweizerische Gesetzgebung, einschliesslich die bestehende Beschaffungsgesetzgebung des Bundes und der Kantone.

Auch die Schweizer Regelungen im Bereich Umwelt- und Konsumentenschutz würden durch einen TTIP-Abschluss nicht unterlaufen. Zur Frage der Handlungsoptionen im Fall eines TTIP-Abschlusses hat sich der Bundesrat in der Beantwortung der Interpellation Maier 14.3622 geäussert.

Zur Frage der Bereitschaft des Bundesrats zur regelmässigen Information über TISA und TTIP äusserte sich der Bundesrat wie folgt:

Die Kantone (und über die Kantone auch die Gemeinden) sind über die bundesinterne Begleitgruppe, an der die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) teilnimmt, in die TISA-Verhandlungen einbezogen. Die Schweiz veröffentlicht darüber hinaus ihre Verhandlungsvorschläge zu TISA und informiert auf der SECO-Website über den Verlauf des Verhandlungsprozesses. Da die Schweiz nicht Vertragspartei der TTIP ist, ist es dem Bundesrat nicht möglich, über den Verhandlungsverlauf zu informieren. Der Bundesrat hat aber eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die möglichen Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen den USA und der EU auf die Schweiz untersucht. Die KdK ist ebenfalls Teil dieser Arbeitsgruppe.



2 Beantwortung der Fragen

2.1 Welches sind die möglichen direkten und indirekten Folgen des TiSA für die Stadt?

Bei den TiSA – Verhandlungen handelt es sich um eine äusserst komplexe Thematik, deren Auswirkungen zurzeit nicht abgeschätzt werden können. Gerade deshalb besteht vielerorts Unsicherheit, welche nach Auffassung des Stadtrats auch durch die Antworten des Bundesrats und des SECO nicht vollständig ausgeräumt werden können. Ob und wann die TiSA-Verhandlungen zu einem Abschluss kommen, steht derzeit nicht fest. Der Ausgang der TiSA-Verhandlungen ist offen, sie sind im Übrigen nicht öffentlich und die Inhalte des Abkommens noch nicht festgelegt. Falls ein Abkommen zustande kommt, liegt der Entscheid, ob es in der Schweiz in Kraft tritt, beim nationalen Parlament. Mit der bundesrätlichen Botschaft ans Parlament wird auch der Inhalt eines allfälligen Abkommens öffentlich. Erst zu diesem Zeitpunkt wird es möglich sein, die tatsächlichen Auswirkungen von TiSA auf die Gemeinden bzw. die Stadt St.Gallen zu prüfen. Je nach Bedeutung der Vertragsbestimmungen kann das eidgenössische Parlament TiSA dem fakultativen Referendum unterstellen.

Der Stadtrat teilt das Grundanliegen der Interpellation, einen funktionierenden Service public zu erhalten. Eine dauerhafte oder eine vollständige Marktfreigabe in den für die Bevölkerung und Wirtschaft essenziellen Bereichen wie Gesundheit und Bildung, Energie- und Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr oder Post und Telekommunikation ist aus Sicht des Stadtrats nicht erwünscht. Er teilt auch die Auffassung des Gemeinderats (=Exekutive) Bern in dessen Antwort vom 1. Juli 2015 auf einen entsprechenden Vorstoss aus dem Stadtrat (=Legislative), *„dass in verteilpolitischer Hinsicht der Service public zentral [ist], weil er sicherstellt, dass staatliche Leistungen einer breiten Mehrheit der Bevölkerung zu Gute kommen. Das stiftet Wohlstand, stärkt die Mittelklasse und schafft zumindest teilweise materielle und soziale Gerechtigkeit. Vor diesem Hintergrund ist für den Gemeinderat klar, dass die Schweiz bestrebt sein muss, vollumfängliche Handlungsfreiheit über die Ausgestaltung des Service public zu bewahren. Es muss auch künftig möglich sein, den Service public um- und auszubauen und ihn der gesellschaftlichen, technischen und kulturellen Entwicklung anzupassen, ohne dass internationale Regelungen, rechtliche Hürden und Schadenersatzklagen dies einschränken und verhindern.“*

2.2 Welchen Einfluss kann die Stadt (evtl. in Verbindung mit anderen Städten) auf die Verhandlungen bzw. deren Öffentlichkeit nehmen?

Die Stadt St.Gallen steht, genauso wie andere Schweizer Städte, im engen Austausch mit dem Schweizerischen Städteverband. Der Verband hat aktuell ein Positionspapier „Auswir-



kungen von TiSA und TIPP auf Schweizer Städte und Gemeinden“ (s.Beilage) erarbeitet, welches folgende Positionen beinhaltet:

- 1. Freihandelsabkommen dürfen den Handlungsspielraum von Städten und Gemeinden bei den Dienstleistungen des Service public nicht einschränken. Bei Marktzugangspflichten bei Dienstleistungen sind Positivlisten zu bevorzugen. Damit soll sichergestellt werden, dass keine neuen Marktöffnungsverpflichtungen für Gemeinden entstehen. Falls Negativlisten angewendet werden, darf damit keine Übernahme von neuen Marktzugangspflichten beim Service public verbunden sein. Auch dürfen Städte und Gemeinden bei allfälligen Rekommunalisierungen nicht eingeschränkt werden und automatische Marktöffnungen sind auszuschliessen.*
- 2. Der Beitritt zu TTIP darf nicht zu Verpflichtungen im öffentlichen Beschaffungsrecht führen, die über die europäischen Standards hinausgehen. Insbesondere dürfen Inhouse-Vergaben, die interkommunale Zusammenarbeit und bestehende Ausnahmeregelungen nicht eingeschränkt werden.*
- 3. Die bestehenden rechtsstaatlichen Strukturen machen spezielle Investitionsschutzregelungen mit ad hoc Schiedsgerichten überflüssig. Nicht diskriminierende Massnahmen in der Gesetzgebung dürfen keine Schadenersatzansprüche für Investoren begründen. Es soll kein einklagbares Recht auf Marktzugang geben.*
- 4. Der Beitritt zu TTIP darf nicht zu einer Senkung von Standards im Umwelt- und Konsumentenschutz führen.*
- 5. Das zuständige Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF wird aufgefordert, den Städteverband regelmässig über die TTIP-Verhandlungen zu informieren.*
- 6. Auch in anderen Freihandelsverhandlungen (bspw. TiSA) sollen keine weitergehenden Marktzugangspflichten im Bereich des Service public übernommen werden.*

Diese Positionen sollen in geeigneter Form dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) durch die Geschäftsstelle des Schweizerischen Städteverbands vorgetragen werden. Sie decken sich sowohl mit den Anliegen der Interpellanten sowie der Meinung des Stadtrats. Deshalb begrüsst der Stadtrat den Inhalt dieses Positionspapiers und unterstützt das geplante Vorgehen des Schweizerischen Städteverbands.

2.3 Wie und inwieweit wird die Stadt generell ihre Autonomie wahren?

Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Art. 89 der Verfassung des Kantons St.Gallen regelt die Gemeindeautonomie wie folgt:

- 1 Die Gemeinde ist autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt.
- 2 In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt.
- 3 Der Kanton beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.



Gemäss Art. 90 der St.Galler Kantonsverfassung erfüllt die Gemeinde die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 141 I 36 S. 43, mit Hinweisen) „*sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche Befugnis nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 173 f.; BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. mit Hinweisen).*“

Vor diesem Hintergrund wahrt und wird die Stadt St.Gallen ihre Autonomie weiterhin wahren, soweit dies im Rahmen bundes- oder kantonrechtlicher Vorschriften zulässig ist.

2.3.1 Welches ist der generelle, feste Beitrag der Stadt zur Sicherung eines erschwinglichen und zuverlässigen Service public?

Eine gesetzliche Definition des Service public existiert in der Schweiz nicht. Die Frage, was der Service public in der Schweiz heute und morgen zu umfassen und welche Aufgaben er zu erfüllen hat, ist und bleibt eine politische Frage. Sie ist daher stets im Rahmen demokratischer Entscheide durch die Regierungen, die Parlamente und die Stimmberechtigten der drei Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinde zu beantworten. Die Politik muss zu jeder Zeit in der Lage sein, die öffentlichen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen, die zur Grundversorgung gerechnet werden, und die staatliche Tätigkeit im Rahmen demokratischer Prozesse so auszugestalten und zu definieren, wie es eine politische Mehrheit für richtig und nötig erachtet.

2.4 Was kann mit der Schaffung von „TiSa-freien Zonen“ (wie z.B. Bern oder Lausanne) erreicht werden?

Wenn eine Gemeinde sich zu einer „TiSA-freien Zone“ erklärt, hat dies lediglich symbolischen Charakter. Es kann damit nicht erreicht werden, dass das Gemeindegebiet aus dem Geltungsbereich eines TiSA-Abkommens ausgeklammert wird, weil den Gemeinden rechtlich keine Handhabe zusteht, übergeordnetes Recht – wenn es denn durch die zuständigen Instanzen beschlossen wird – nicht anzuwenden. Die Bundesverfassung hält in Art. 54 Abs. 1 BV (SR 101) fest, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.



Der Stadtrat teilt die gegenwärtigen Bedenken der Städte und des Städteverbandes. Er erachtet es anstelle der Abgabe einer symbolischen Erklärung einer Gemeinde als „TiSA-freie Zone“ aber für sinnvoller, wenn der Schweizerische Städteverband klar Position zu den laufenden Verhandlungen bezieht. Als Dienstleistungs- und Interessenverband vertritt der Schweizerische Städteverband die Interessen der Städte und städtischen Gemeinden in der Schweiz und ist damit die Stimme der urbanen Schweiz, in der rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnen. Der Verband ist in eidgenössischen Rechtsetzungsverfahren Ansprechpartner des Bundes; die Städte können in diesen Verfahren ihre Interessen gegenüber dem Bund durch eine Stellungnahme zuhanden der Vernehmlassung des Städteverbandes wahrnehmen. Die Stadt St.Gallen macht regelmässig von dieser Möglichkeit Gebrauch, soweit es sich um Themen behandelt, welche die städtischen Interessen berühren. Mit der Erarbeitung eines Positionspapiers (vgl. Antwort in Ziff.2.2 hiervor) für die Städte sowie mit politischen Vorstössen hat eine geeinte Stimme der Städte wohl mehr Gewicht als mit einer Erklärung zur „TiSA-freien Zone“. Der Städteverband wird die Entwicklung kritisch verfolgen, seine Mitglieder kontinuierlich informieren und bei Bedarf gegenüber dem Bund Stellung beziehen.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:

- Factsheet Schweizerischer Städteverband: „Auswirkungen von TiSA und TTIP auf Schweizer Städte und Gemeinden“
- Interpellation vom 27. Oktober 2015

