

Interpellation Friedl-St.Gallen vom 26. November 2003
(Wortlaut anschliessend)

Demokratiedefizit bei den GATS-Verhandlungen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. April 2004

Claudia Friedl-St.Gallen sorgt sich im Bereich der laufenden GATS-Verhandlungen um die Mitspracherechte der Kantone. Die Kantone seien zwar in ihren Kompetenzbereichen vom Bund, der die Verhandlungsführung innehat, konsultiert worden, allerdings nur auf Verwaltungsstufe. Die gewählten Parlamente der Kantone würden in wichtigen Bereichen nicht in die Entscheidung mit einbezogen, und der politische Handlungsspielraum der lokalen Behörden würde im Dienstleistungsbereich eingeschränkt. Weiter macht sie auf die besonders sensiblen Bereiche des Service public und der Bildung aufmerksam. Sie stellt dazu konkrete einzelne Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, abgekürzt WTO) laufen derzeit Verhandlungen zum Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, abgekürzt GATS). Das GATS, das 1994 im Rahmen der Uruguay-Runde abgeschlossen wurde, enthält eine Klausel, die Verhandlungen zur Weiterentwicklung des Abkommens vorsieht. Diese sogenannte GATS-2000-Verhandlungen wurden Anfang 2000 formell aufgenommen. An der WTO-Konferenz in Doha einigten sich die Ministerinnen und Minister darauf, dass die Teilnehmenden ihre Anfangsbegehren bis 30. Juni 2002 und die Anfangsangebote bis 31. März 2003 einreichen sollten. Seit April 2003 sind diese Verhandlungen nun im Gang. Das Vorankommen bei den Verhandlungen gestaltet sich derzeit aber als äusserst schwierig. Das WTO-Ministertreffen vom September 2003 in Cancún ist gescheitert. Bei einem informellen Treffen von Bundesrat Joseph Deiss, WTO-Generaldirektor Supachai Panitchpakdi und einer Reihe von Handelsministern am Rand des World Economic Forum 2004 in Davos bekräftigten die Teilnehmenden aber die Absicht, die festgefahrenen Verhandlungen im Jahr 2004 wieder aufzunehmen und fortzusetzen.

Die Schweiz nimmt als Mitglied der WTO an diesen Verhandlungen teil. Die Verhandlungsführung für die Schweiz hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) übertragen. Dieses muss dabei auch die Interessen der Kantone und Gemeinden berücksichtigen, da deren Kompetenzen insbesondere im Dienstleistungsbereich teilweise massgeblich tangiert werden. Vertreterin der Kantone ist das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Im Bereich Bildung / Erziehung werden die kantonalen Interessen durch das Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wahrgenommen. Die EDK ist jedoch nicht aktive Verhandlungsteilnehmerin.

Der Dienstleistungssektor nimmt in der Weltwirtschaft eine immer grössere Bedeutung ein. Es ist somit nicht mehr zeitgemäss, die Welthandelsordnung ausschliesslich auf den Handel mit Waren zu beschränken. Die Dienstleistungen machen heute in den meisten Industriestaaten teilweise weit über 60 Prozent der Gesamtbeschäftigung aus. Der internationale Austausch von Dienstleistungen hat in den letzten Jahren stärker zugenommen als der Handel mit Industrie- und Landwirtschaftsprodukten. In der Schweiz vermag beispielsweise der Einnahmen-

überschuss aus dem Dienstleistungshandel mit dem Ausland das Handelsbilanzdefizit aus dem Warenhandel bei weitem auszugleichen. Die Dienstleistungen tragen also wesentlich zum Leistungsbilanzüberschuss der Schweiz im Aussenhandel bei. Die St.Galler Regierung begrüsst deshalb grundsätzlich den Miteinbezug des Dienstleistungssektors bei den Liberalisierungsbestrebungen im Rahmen von GATS. Ein weltweit freier Handel mit Dienstleistungen ist für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft von vitaler Bedeutung. Ein liberalisierter Zugang für ausländische Dienstleistungsunternehmen zum schweizerischen Markt und von schweizerischen Unternehmen zum Weltmarkt ist für die Standortattraktivität der Schweiz und des Kantons St.Gallen sehr wichtig.

Die Bedenken im Bildungsbereich sind jedoch ernst zu nehmen. Darauf wurde bereits im Rahmen der Antwort auf die Interpellation 51.03.50 "WTO-Verhandlungen im Bereich Bildung" eingegangen. Derzeit beschäftigt sich eine ad-hoc-Arbeitsgruppe "Bildung" des Bundes mit Beteiligung der EDK mit bildungsrelevanten Fragen im Zusammenhang mit GATS. Nach Erwartungen der EDK sollen die Arbeiten dieser Gruppe die Grundlage für eine interpretatorische Erklärung bilden, in der die Schweiz ihr Verständnis von öffentlichem Bildungswesen darlegt: als eine staatliche Aufgabe, die in keiner Hinsicht unter das GATS fallen darf. In dieser Erklärung ist weiter festzuhalten, was die Schweiz unter dem Begriff des Service public und dem System der öffentlichen Subventionen versteht. Dies ist notwendig, um alle Unklarheiten zu beseitigen, die sich zwischen privaten und öffentlichen Anbieterinnen und Anbietern von Bildungsdienstleistungen ergeben können. Die EDK erwartet weiter, dass diese Erklärung dann verbindlich in die offizielle Verhandlungsposition der Schweiz mit einbezogen wird. Die interpretatorische Erklärung ist jedoch Sache des Bundes, der auch zu entscheiden hat, wann der geeignete Zeitpunkt zu ihrer Abgabe gekommen ist.

Zu den einzelnen Fragen nimmt die Regierung wie folgt Stellung:

1. Die KdK, die in aussenpolitischen Belangen die Hauptansprechpartnerin der Kantone für den Bund ist, und damit im Rahmen eines KdK-internen Vernehmlassungsverfahrens auch die St.Galler Regierung wurden durch das beim Bund federführende Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sehr spät zu den in Gang befindlichen GATS-Verhandlungen konsultiert. Die St.Galler Regierung hat diesen späten Miteinbezug der Kantone und die damit verbundene zurückhaltende Kommunikation des seco in ihrer Stellungnahme an die KdK denn auch gerügt. Sie drückte ihre Erwartung aus, inskünftig von den verhandlungsführenden Bundesstellen ab sofort umfassend informiert und konsultiert zu werden, wie dies im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1) vorgesehen ist.

Zur Vorbereitung der gemeinsamen Verhandlungsposition wurden die Kantone über die KdK Ende 2002 konsultiert. Sie hatten dabei die Gelegenheit, zu den einzelnen Dienstleistungsbereichen Stellung zu nehmen. Ausgehend von dieser Vernehmlassung in den Kantonen reichte die KdK am 13. März 2003 dem seco eine gemeinsame Stellungnahme ein. Das Angebot der Schweiz an die WTO-Verhandlungspartner entspricht dieser Position.

2. Die KdK, und damit auch der Kanton St.Gallen, wurden durch den Bund zu folgenden Bereichen der GATS-Verhandlungen im kantonalen Zuständigkeitsbereich konsultiert:
 - freiberufliche Dienstleistungen (juristische Dienstleistungen, Dienstleistungen im Architekturbereich, Dienstleistungen im Ingenieurwesen, medizinische und zahnmedizinische Dienstleistungen, tierärztliche Dienstleistungen, Dienstleistungen von Hebammen, Krankenschwestern und Physiotherapeuten, Werbung, Stellenvermittlung, Sicherheitsdienstleistungen sowie Übersetzungen);
 - Energie;

- Gesundheitswesen und Spitäler;
- Bau (Aufzüge, Energie, Wasser, Kommunikation, Sporteinrichtungen);
- Verteilung;
- Erziehungswesen;
- Umwelt;
- Freizeit und Kultur;
- Tourismus und Reisebranche (Hotellerie und Gastgewerbe);
- Finanzdienstleistungen (Gebäudeversicherungsmonopol).

Die Bedeutung der einzelnen Bereiche ist für den Kanton St.Gallen unterschiedlich zu beurteilen. In vielen Fällen unterscheiden sich zudem die angestrebten Liberalisierungsschritte im Rahmen von GATS nur unwesentlich von den in der Schweiz ohnehin geltenden Regelungen. Die St.Galler Regierung legte jedoch in ihrer Stellungnahme an die KdK einen Schwerpunkt der Kritik auf die angestrebten Liberalisierungsbestrebungen im Bildungsbereich. GATS sieht dort vor, grundsätzlich auch die Bildung als Dienstleistung zu definieren und entsprechend zu liberalisieren. Die St.Galler Regierung lehnte solche Schritte entschieden ab. Zudem nahm sie im Bereich der Finanzdienstleistungen deutlich gegen die Abschaffung des kantonalen Monopols über die Gebäudeversicherung Stellung.

3. Die St.Galler Regierung wurde vom Bund – spät – über die laufenden GATS-Verhandlungen informiert.
4. Der Bundesrat hat ausdrücklich erklärt, dass er keine Verpflichtungen eingehen will, die im Widerspruch stehen zu den geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Schweiz, die den Service Public garantieren sollen. Die Schweiz hat in Sektoren, die nach schweizerischem Verständnis mit dem Service Public zusammenhängen (z.B. Erziehung, Gesundheit, Bahntransport und Post) auch keine Begehren an Drittländer eingereicht. Die Regierung unterstützt in diesem Zusammenhang die Forderungen der sog. Brixener-Erklärung der Versammlung der Regionen Europas (VRE). Diese fordert unter anderem, dass die vom demokratischen Gemeinwesen unterhaltenen Dienste (Bildung, Kultur, Medien) von der Behandlung im GATS ausgenommen werden sollen.
5. Wie oben erwähnt, werden die Kantone über die KdK über die laufenden GATS-Verhandlungen informiert und in Fragen, die den Zuständigkeitsbereich der Kantone berühren, konsultiert. Die KdK und damit auch die Kantone sind jedoch gegenüber dem Bund in den GATS-Verhandlungen, wie in allen internationalen Verhandlungen, zu Vertraulichkeit verpflichtet, um die schweizerische Verhandlungsposition gegenüber den anderen Welt-handelspartnern und -partnerinnen nicht zu gefährden. Es wird bei Vorliegen eines definitiven Verhandlungsergebnisses am Bund bzw. für die im kantonalen Zuständigkeitsbereich liegenden Dossiers an den Kantonen liegen, die Öffentlichkeit und damit auch das Parlament über die Verhandlungsergebnisse zu informieren und in der Folge den politischen Entscheidungsprozess in Gang zu setzen. Es ist anzunehmen, dass diese Kommunikation für die kantonalen Bereiche durch die KdK koordiniert wird. Wann tatsächlich ein Verhandlungsergebnis vorliegt, ist im jetzigen Zeitpunkt offen.
6. Mit der Verhandlungsführung ist wie erwähnt das seco beauftragt. Die St.Galler Regierung ist für diese Verhandlungen nicht zuständig. Die KdK ist in den Verhandlungsprozess miteinbezogen, wird vom seco regelmässig konsultiert, informiert und kann auch an den Verhandlungen selbst teilnehmen. Werden im Verhandlungsverlauf kantonale Kompetenzen tangiert, informiert die KdK die Kantonsregierungen. Eine direkte Intervention auf Bundesebene durch die St.Galler Regierung wird daher im allgemeinen nicht angestrebt. In einem Schreiben vom April 2004 an Bundesrat Joseph Deiss hat die Regierung jedoch auf die besondere Situation

des Service public im Bildungswesen aufmerksam gemacht und die Wichtigkeit der oben erwähnten interpretatorischen Entwicklung unterstrichen.

20. April 2004

Wortlaut der Interpellation 51.03.80

Interpellation Friedl-St.Gallen: «Demokratiedefizit bei den GATS-Verhandlungen»

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ist eine der wichtigsten Vereinbarungen, die gegenwärtig in der Welthandelsorganisation (WTO) neu verhandelt werden. Ziel dabei ist die Erhöhung des Liberalisierungsgrads in allen Dienstleistungsbereichen. Tangiert sind wichtige Bereiche des Service public wie Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, Umwelt, Transport, Abfallwirtschaft. Seit dem Jahr 2000 laufen nun diese Verhandlungen, welche vom Bund durch das Seco geführt werden. Dabei stellt die Schweiz anderen Ländern Begehren und macht Angebote für Marktöffnungen. Die Kantone wurden zwar in ihren Kompetenzbereichen vom Seco konsultiert, aber nur auf Verwaltungsebene. Die gewählten Parlamente sollen anscheinend bei diesen weitgreifenden Abkommen nichts mitentscheiden, obwohl das GATS-Abkommen auf Verwaltungsebene vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden verpflichtend ist. Es greift damit in Handlungsfähigkeiten ein, die in der Schweiz klar den Kantonen und Gemeinden zugeordnet sind und schränkt namentlich die Möglichkeit der lokalen Behörden ein, im Dienstleistungsbereich eine eigenständige Politik zu betreiben und Dienstleistungen autonom zu verwalten oder zu regulieren.

Im privaten Bildungsbereich gehört die Schweiz zu den Ländern, die am meisten Verpflichtungen eingegangen sind. In der Interpellation 51.03.50 «WTO-Verhandlungen im Bereich Bildung» wurden bereits diesbezügliche Fragen gestellt. Die Antwort der Regierung klärt über das GATS auf, lässt aber wichtige Fragen offen und geht ungenügend auf die bestehenden Gefahren ein. Unter 4. heisst es beispielsweise «Die Volksschule ist von den Verhandlungen nicht betroffen.» Eine Expertise des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft stellt aber fest, dass von Seiten der WTO bis jetzt Interpretationen darüber fehlen, was als privat und was als öffentlich gilt. In diesem Stadium kauft sich die Schweiz also die Katze im Sack.

Beim Service public hat die Schweiz bis heute keine Liberalisierungsangebote gemacht und keine Begehren gestellt. Das Seco versichert, es werde über diese Bereiche trotz Druckversuche der grossen Handelsmächte nicht verhandeln. Nichts garantiert aber, dass diese Bereiche nicht doch noch geöffnet werden können, z.B. im Rahmen von bilateralen Verhandlungen (beispielsweise Liberalisierung bei Finanzdienstleistungen gegen Marktöffnungen bei der Wasserversorgung) oder auf Druck privatisierungsfreudiger Schweizer Wirtschaftskreise.

Ich bitte die Regierung nun um konkrete Antworten zu folgenden Fragen:

1. Ist die Regierung über die Angebote und Begehren informiert und konsultiert worden, welche die Schweiz im Rahmen der laufenden Verhandlungen über das GATS-Abkommen der WTO gemacht hat oder welche in Planung sind?
Wenn ja: Um welche Bereiche handelte es sich? Welche fallen unter den kantonalen Zuständigkeitsbereich? Wie schätzt die Regierung die möglichen Folgen für den Kanton ein?
Wenn nein: Ist die Regierung bereit, beim Bundesrat Auskunft zu verlangen, warum sie nicht über die laufenden Verhandlungen in Bereichen, die in die kantonale Zuständigkeit fallen, informiert wurden?
2. Wie schätzt die Regierung die Gefahr ein, dass die Verhandlungen auf Bereiche des Service public ausgedehnt werden könnten? Und auf welche?

3. Wie gedenkt die Regierung das Parlament und die Bevölkerung über die weiteren, laufenden Verhandlungen zu informieren, damit eine politische Diskussion über Liberalisierungsvorhaben im Dienstleistungsbereich geführt werden kann?
4. Ist die Regierung bereit, auf Bundesebene auf die laufenden Verhandlungen Einfluss zu nehmen, damit dem Volkswillen auf Kantonsebene Nachdruck verschafft wird und die Interessen der Öffentlichkeit gewahrt werden?»

26. November 2003