Postulat der Fraktion Alternative – die Grünen betreffend Kanton Zug als TiSA-freie Zone (Vorlage Nr. 2690.1 – 15326)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 2. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative – die Grünen reichte am 28. November 2016 ein Postulat betreffend Kanton Zug als TiSA-freie Zone (Vorlage Nr. 2690.1 – 15326) ein. Der Kantonsrat hat das Postulat am 15. Dezember 2016 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zum Postulat den Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Das Postulatsanliegen im Gesamtkontext
3. Antrag

1. Ausgangslage

Zum vorliegenden Thema sind mehrere ähnlich lautende Vorstösse auf kommunaler/städtischer, kantonaler und eidgenössischer[1] Ebene seit den Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen im Februar 2012, welche nach dem Stocken der Doha-Runde inkl. GATS von 23 Mitgliedstaaten der WTO wieder aufgenommen wurden, eingereicht worden. Der Zuger Vorstoss deckt sich mit einer inhaltlich identischen Motion der Grüne-Fraktion der Stadt Zürich[2] (GR Nr. 2015/17) betreffend Verhandlungen über ein «Trade in Services Agreement (TiSA)», die am 21. Januar 2015 eingereicht wurde. Die Befürchtungen dieser Vorstösse decken sich weitgehend, so auch jene der Interpellation von Nationalrätin Regula Rytz vom 21. September 2016 (16.3684). Bei allen geht es u.a. um fehlende Transparenz und Mitwirkung, gefährdete Selbstbestimmung auf den unteren, föderalen Ebenen betreffend Service public, Negativlisten, Ratchet-, Standstill- und Future-proofing-Klausel.

2. Das Postulatsanliegen im Gesamtkontext

Der Gesamtkontext ist in kurzer und verständlicher Form vom Regierungsrat des Kantons Basel in Beantwortung eines ähnlichen Vorstosses aufgezeigt worden, weshalb die nachfolgenden Ausführungen aus dieser Antwort stammen[3].

---

[1] SECO listet seit 2014 37 Vorstösse betreffend TiSA auf, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationaler_Handel_mit_Dienstleistungen/TiSA/Schweiz_und_TiSA.html

[2] Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 19.8.2015, https://www.stadt-zu-erich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadtratsbeschluesse/2015/Aug/StZH_STRB_2015_0679.pdf

[3] Antwort des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, Punkt 1.2, verabschiedet am 3.3.2015, http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200107083

a. TiSA basiert auf dem Verhandlungsmandat von GATS

Die Schweiz ist Mitglied der Welthandelsorganisation WTO. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services; GATS) wurde im Rahmen der sogenannten Uruguay-Runde 1994 abgeschlossen. Das GATS hat zum Ziel, den globalen Handel von Dienstleistungen zu regeln und bestehende Handelshemmnisse abzubauen. Auch nach 1994 wurden weitere GATS-Verhandlungen geführt. Im Jahr 2002 verabschiedete der Bundesrat das Verhandlungsmandat zur sogenannten Doha-Runde, das diverse Verhandlungsthemen im Bereich der Dienstleistungen umfasste. Im Dezember 2011 brachte die Ministerrunde der WTO die Erkenntnis, dass ein gleichzeitiger Abschluss sämtlicher Themen des Doha-Mandats in absehbarer Zeit nicht realistisch ist. Daraus entwickelten sich die multi- oder plurilateralen Verhandlungen eines Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA = Trade in Services Agreement). Das TiSA-Abkommen betrifft somit nicht eine eigentliche Weiterentwicklung des GATS-Textes, sondern es stellt ein eigenständiges Abkommen dar, zu dessen Abschluss die Vertragsstaaten des GATS gemäss Art. V GATS grundsätzlich ermächtigt sind.

b. Zuständigkeit für Aussenpolitik liegt beim Bund

Gemäss Art. 54 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 100) sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Art. 54 Abs. 3 BV hält den Bund dazu an, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren. Art. 55 BV gewährt den Kantonen Informations- und Mitwirkungsrechte. Gemäss Art. 55 Abs. 3 «wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit», wenn die aussenpolitischen Entscheide die Zuständigkeiten der Kantone betreffen. Für die Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat sind Art. 166 BV und Art. 184 BV massgebend. Demnach besorgt grundsätzlich der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 184 BV), wobei der Bundesversammlung wichtige Mitwirkungsrechte zustehen. Die Mitwirkung des Parlaments ist im Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) detailliert ausgeführt. Gemäss Art. 24 ParlG wirkt die Bundesversammlung bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen mit und genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat nicht selbständig ermächtigt ist. Schliesslich hält Art. 152 ParlG fest, dass die für die Aussenpolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen und der Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik den gegenseitigen Austausch und Kontakt pflegen.

Das Mandat für die Verhandlungsführung bei zwischenstaatlichen Verträgen wird vom Bundesrat erteilt. Gemäss Art. 152 Abs. 3 konsultiert der Bundesrat jedoch die aussenpolitischen Kommissionen der Räte «zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert». Auch die Kantone werden gestützt auf Art. 55 BV bei der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden, die ihre Zuständigkeit oder ihre wesentlichen Interessen betreffen, konsultiert und u.U. auch für die Mitwirkung an internationalen Verhandlungen beigezogen.

c. Einbezug der Kantone in die Verhandlungen

Der Bund hat die Kantone vor der Verabschiedung des Verhandlungsmandats für die Doha-Runde konsultiert und zur Begleitung der Verhandlungen eine interdepartementale Begleitgruppe eingesetzt. Die Kantone sind in dieser Begleitgruppe über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vertreten. Weil der Bund davon ausgeht, dass die TiSA-Verhandlungen im Rahmen des damaligen Mandats für die GATS-Verhandlungen («Doha-Mandat») geführt werden, fand bis anhin auch keine weitere Konsultation der Kantone statt.

Der Einbezug der Kantone findet auch bei völkerrechtlichen Abkommen institutionalisiert über die KdK statt. Als jüngstes Beispiel gilt es, das Verhandlungsmandat EFTA/MERCOSUR zu erwähnen. So konnte anhand der Mitberichte aller Kantone die Plenarversammlung der KdK am 17. März 2017 eine konsolidierte Stellungnahme zuhanden des Bundes verabschieden.

d. Verhandlungsmandat der Schweiz ist öffentlich

Die Postulantin führt aus, einige Staaten würden «völlig im Geheimen» ein Abkommen in einer Koalition der Willigen, das TiSA (Trade in Services Agreement), verhandeln. Von völlig geheim kann allerdings keine Rede sein, denn die Schweiz hat alle seit Juni 2012 eingegebenen Verhandlungspositionen veröffentlicht. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat auf seiner Homepage alle diese Eingaben publiziert (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationaler_Handel_mit_Dienstleistungen/TISA/Schweiz_und_TiSA.html).

Im TiSA führt jede Verhandlungspartei in ihrer nationalen Verpflichtungsliste einerseits jene Dienstleistungssektoren auf, in denen sie sich zur Zulassung ausländischer Anbieter verpflichtet, und bringt andererseits Vorbehalte für Regulierungsbereiche und Sektoren an, bei denen sie frei bleibt, diskriminierende Massnahmen beizubehalten, anzupassen oder einzuführen. Die Schweiz hat in ihrer Verpflichtungsliste kommerzielle Dienstleistungssektoren aufgeführt (u. a. Dienstleistungen für Unternehmen, Beratung, Engineering, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Transport und Logistik) und Vorbehalte beispielsweise für die Regulierung in Bereichen wie Subventionen, natürliche Personen als Dienstleistungserbringer und Grundstückerwerb sowie für öffentliche Dienstleistungen angebracht (in Sektoren wie öffentliches Bildungswesen, Gesundheitswesen, Sozialwesen, öffentlicher Verkehr, audiovisuelle Dienstleistungen bei der Post und der Energieversorgung). Wir verweisen auf die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrätin Regula Rytz. [4]

Die Schweizer TiSA-Offerte ist auf der Internetseite des SECO (www.seco.admin.ch) publiziert[5]. Das publizierte Dokument ist die Anfangsofferte der Schweiz, wie sie am 30. Januar 2014 unterbreitet wurde. Ebenso sind die revidierte Offerte der Schweiz, wie sie am 6. Mai 2016 unterbreitet wurde, und die zweite revidierte Offerte vom 21. Oktober 2016 aufgeschaltet. Die definitive Offerte wird unter Berücksichtigung der künftigen Verhandlungsergebnisse vorbereitet werden, so der Wortlaut auf genannter Internetseite. Auf der gleichen Internetseite sind die schriftlichen Eingaben der Schweiz aufgelistet, welche seit Anfang der Verhandlungen die Schweiz ihren Verhandlungspartnern unterbreitet hat.

Die KdK hat im Rahmen der konsolidierten Stellungnahme vom 17. März 2017 zum Verhandlungsmandat EFTA/MERCOSUR zum wiederholten Male klargestellt, dass sich Verpflichtungen im Dienstleistungsbereich im Rahmen des Doha-Mandats bewegen müssen. Zudem betont die KdK ihre grundsätzliche Skepsis gegenüber dem sog. Negativlistenansatz. Danach legt jeder Vertragsstaat eine Liste von Dienstleistungen vor, die von der Marktöffnung ausgenommen werden. Nicht aufgeführte Dienstleistungen können nicht reguliert werden. Diese mehrfach

---

[4] Antwort des Bundesrats vom 16.11.2016 zur Interpellation von Regula Rytz (16.3684), Punkt 1, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Handel%20mit%20Dienstleistungen/TISA/Schweiz_und_TiSA/16.3684_IP_Rytz.pdf.download.pdf/16.3684%20Interpellation%20Rytz%20Regula%20-%20Neustes%20Tisa-Informationsleck%20best%C3%A4tigt%20die%20Selbstfesselung%20der%20Demokratie.pdf

[5] Internetseite des SECO zu Thema «Die Schweiz und das TiSA» https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationaler_Handel_mit_Dienstleistungen/TISA/Schweiz_und_TiSA.html

bezeugte Grundhaltung wird sie wohl auch bei der Beurteilung des TiSA als Richtschnur nehmen, wenn dannzumal die Verhandlungen soweit gediehen sind, um Stellung beziehen zu können.

Fazit
Der Bund bewegt sich bei den Verhandlungen für ein TiSA im Rahmen seiner Zuständigkeit und basierend auf dem offiziellen Mandat zur Doha-Runde. Er ist soweit transparent, als Verhandlungen dies zulassen bzw. erfordern. Die Kantone können sich im Rahmen bisheriger Abkommen einbringen und ihre Interessen verteidigen. Dies gilt auch für den Service public. Entsprechend hat der Bund diesbezüglich einen Vorbehalt deponiert (vgl. Ziffer 2.d dieser Antwort). In Anbetracht der volkswirtschaftlichen Bedeutung ist es deshalb nicht opportun, schon vorweg solche Verhandlungen – und sei es auch nur symbolisch mittels Erklärung zur TiSA-freien Zone – infrage zu stellen.

Die Verhandlungen für TiSA sind noch im Gang. Die in die Verhandlungen eingebrachten Textvorschläge stellen die Positionen einzelner Parteien dar und unterliegen deshalb einem regen Abänderungs- und Verwerfungsprozess. Deshalb lassen sich im aktuellen Stadium der TiSA-Verhandlungen auf Grundlage von Textvorschlägen keine Prognosen für ein allfälliges Verhandlungsresultat ableiten.

Entsprechend ist es auch noch viel zu früh, um die Konsequenzen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu TiSA für die Schweiz oder für den Kanton Zug abschätzen zu können. Entsprechend ist es im heutigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch angebracht, kantonale politische Signale – welcher Art auch immer – auszusenden. Auch für die künftige Behandlung von TiSA gilt es festzuhalten, dass keine kantonale Kompetenz für die Bezeichnung einer Region oder eines Kantons als TiSA-freie Zone besteht. Eine entsprechende kantonale Willensäusserung wäre reine Signalpolitik und ist weder sinnvoll noch zielführend.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen das Postulat (Vorlage Nr. 2690.1 – 15326) der Alternativen – die Grünen betreffend Kanton Zug als TiSA-freie Zone sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 2. Mai 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

120/hs