Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Auswirkungen von TiSA und TTIP auf Schweizer Städte und Gemeinden

1. Ausgangslage

Seit Februar 2012 verhandelt eine Gruppe von 23 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation WTO, darunter auch die Schweiz, über ein Abkommen, das Dienstleistungen liberalisieren soll (das «Trade in Services Agreement» oder kurz TiSA). Parallel dazu führen die USA sowohl mit der EU als auch mit der Pazifikregion Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen. Die Schweiz ist in die Verhandlungen zwischen der USA und der EU über das transatlantisches Freihandelsabkommen TTIP[1] nicht involviert; es ist aber davon auszugehen, dass sich die Schweiz diesem Abkommen zwischen der EU und den USA anschliessen würde.

Die Bestrebungen zur umfassenden Liberalisierung von Dienstleistungen werden mitunter mit Sorge verfolgt. Es wird befürchtet, dass Dienstleistungen des Service Public dem Markt geöffnet werden und damit die demokratische Kontrolle solcher Institutionen verloren geht. TiSA wie TTIP wurde in den letzten Monaten sowohl im nationalen Parlament wie auch in verschiedenen Parlamenten von Städten und Gemeinden regelmässig thematisiert.

Der Schweizerische Städteverband ist mit dem stv. Direktor in der Arbeitsgruppe Dienstleistungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vertreten. Diese Arbeitsgruppe wird jeweils konsultiert, bevor der Bundesrat ein Verhandlungsmandat für internationale Verhandlungen über Freihandelsabkommen oder andere multilaterale Verhandlungen im Dienstleistungsbereich verabschiedet. Die Verhandlungen selber werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft seco geführt.

2. Inhalt und Verhandlungsstand von TiSA

Die TISA-Verhandlungen zielen darauf ab, für den Handel mit Dienstleistungen den Marktzugang zu verbessern und durch zusätzliche Handelsregeln die Rechtssicherheit zu erhöhen. Sie bauen auf dem GATS («General Agreement on Trade in Services») auf, enthalten jedoch auch zusätzliche Elemente, die zwar in manchen Freihandelsabkommen der Schweiz mit weiteren Staaten enthalten, aber teilweise auch umstritten sind:

- Ratchet-Klausel (Inländerbehandlung): Künftige Änderungen der nationalen Gesetzgebung, welche die Aufhebung von Einschränkungen bedeuten, gelten auch für Drittstaaten. Sie dürfen später nicht rückgängig gemacht werden, selbst wenn sich die Bedingungen für inländische Dienstleister aufgrund neuer nationaler Gesetzgebung verschlechtern würde.
- Die Standstill-Klausel (Inländerbehandlung): Das Liberalisierungsniveau wird gemäss der nationalen Gesetzgebung bei der Unterzeichnung des Abkommens «eingefroren». Spätere Einschränkungen werden damit ausgeschlossen.
- Negativ-Listen: Jeder Vertragsstaat legt eine Liste der Dienstleistungen vor, welche von der Marktöffnung ausgenommen werden. Nicht aufgeführte Dienstleistungen können nicht reguliert werden. Das GATS operierte noch mit Positivlisten: Ein Staat deklariert aktiv, was dereguliert werden soll.
- Future-Proofing Klausel: Gemäss TiSA stehen sämtliche Dienstleistungen, welche noch nicht erfunden sind, unter Marktöffnung.

Vor der Verabschiedung des Verhandlungsmandats konsultierte der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen sowie die KdK. Die Schweiz beabsichtigt, keine Verpflichtungen einzugehen, wenn gesetzliche Einschränkungen in Bezug auf den Marktzugang bestehen, wie beispielsweise im Bereich Energie (u.a. Elektrizität),

[1] Das angestrebte Abkommen zwischen den USA und der EU ist bekannt unter dem Namen «Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership» (TTIP), dasjenige zwischen den USA und der Pazifikregion als «Trans-Pacific Partnership» (TPP).

der öffentlichen Bildung, des Gesundheitswesens, im öffentlichen Verkehr oder bei der Post. Daher hat die Schweiz keine service-public-Dienstleistungen in ihr Angebot aufgenommen. Zudem hat die Schweiz in ihrer Anfangsofferte Vorbehalte bezüglich der Standstill-Klausel und der Ratchet-Klausel angebracht, welche diese Klauseln faktisch neutralisieren.

Falls die Verhandlungen über den im Mandat gesteckten Rahmen hinausgehen, muss der Bundesrat die Kantone erneut konsultieren. Das Abkommen muss nach der Unterzeichnung vom Parlament genehmigt werden. Derzeit ist ein Ende der Verhandlungen noch nicht absehbar. Nach der letzten Verhandlungsrunde vom Juli 2015 geht man nicht mehr von einem Abschluss vor 2016 aus.

3. Inhalt und Verhandlungsstand von TTIP

Beim angestrebten transatlantischen Freihandelsabkommen geht es darum, den Marktzugang v.a. bei nichttarifären Handelsbeschränkungen (bspw. bei öffentlichen Aufträgen) und einer besseren regulatorischen Zusammenarbeit zu verbessern. Besonders umstritten sind Umwelt-, Gesundheits- und Lebensmittelvorschriften oder auch Arbeitnehmerrechte. Von EU-Seite wurden audiovisuelle Medien und Kunst nicht ins Verhandlungsmandat aufgenommen. Ein weiterer kritischer Punkt stellt der Investitionsschutz, resp. das dafür vorgesehene Schiedsgerichtsverfahren dar. Die Möglichkeit, dass Investoren Staaten vor ein (von der nationalen Justiz unabhängiges) Schiedsgericht ziehen können, wird inzwischen auch vom Präsidenten der EU-Kommission in Frage gestellt.

Bisher haben sich die USA und die EU zwischen Juli 2013 und Juli 2015 zu zehn Verhandlungsrunden getroffen. Gemäss der Abschlusserklärung des G7-Gipfels von Elmau von Anfang Juni 2015 wird ein Verhandlungsabschluss bis Ende 2015 angestrebt.

4. TiSA und TTIP in städtischen und nationalen Parlamenten

In verschiedenen Städten und Gemeinden wurden in den Parlamenten TiSA-kritische Vorstösse eingereicht, die u.a. forderten, das Stadt- oder Gemeindegebiet zur «TISA-freien Zone» zu erklären.[2] Zudem bezweifeln die Vorstösse, dass der Service public von den TiSA-Verhandlungen ausgenommen sei und verweisen auf Regelungen, die in Anhängen zum eigentlichen Abkommen geregelt werden sollen.

Im Nationalrat wurden in den letzten zwei Jahren knapp 20 Vorstösse zu TiSA und ungefähr ein knappes Dutzend zu TTIP eingereicht. Vor allem in seinen Antworten auf die Interpellationen von NR Schneider-Schneiter (CVP/BL) sowie Jean-Pierre Graber (SVP/BE)[3] hält der Bundesrat fest, dass er die Verhandlungen sehr genau verfolge und es aus seiner Sicht wichtig sei, dass der Schweiz die Option offenbleibe, sich nach Abschluss der Verhandlungen ebenfalls für einen Beitritt zu TTIP zu entscheiden. Der Bundesrat betont, er habe seine Strategie diesbezüglich noch nicht festgelegt. In der Antwort auf eine Interpellation von SSV-Präsident und Nationalrat Kurt Fluri (FDP/SO) geht der Bundesrat zudem auf verschiedene Vorbehalte aus kommunaler Sicht ein.[4]

5. Vorschlag für eine Position des Städteverbandes

Angesichts des regen Interesses an diesen internationalen Dienstleistungsverhandlungen befasste sich der Vorstand des Städteverbandes an seiner Sitzung vom 21. September 2015 mit dem Thema. Er stimmte folgender Position zu, die sich auf ein Positionspapier abstützt, das in Deutschland die kommunalen Spitzenverbände, der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Juni 2015 publiziert hatten.

1. Freihandelsabkommen dürfen den Handlungsspielraum von Städten und Gemeinden bei den Dienstleistungen des Service public nicht einschränken. Bei Marktzugangsverpflichtungen 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 Marktzugangsverpflichtungen 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 Marktzugangsverpflichtungen im Bereich des Service public übernommen werden.

[2] Bereits in den Jahren nach dem Jahr 2000 erklärten rund 80 Schweizer Gemeinden, darunter auch die Städte Genf und Zürich, ihr Gebiet zu «GATS-freien Zonen». Damals waren im Rahmen der WTO Verhandlungen über ein «General Agreement on Trade in Services» (GATS) in Gang, welche aber nie abgeschlossen wurden.

[3] Interpellation Elisabeth Schneider-Schneiter (15.3638): Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft. Wahrung der Interessen der Schweiz (Link)
Interpellation Jean-Pierre Graber (15.3646): Transatlantisches Freihandelsabkommen zwischen den USA und der Europäischen Union. Auswirkungen auf die Bilateralen I und II (Link)

[4] Interpellation Kurt Fluri (15.4003): TiSA und TTIP. Handlungsspielräume von Städten und Gemeinden (Link)