

Motion Fraktion GB/JA! (Katharina Gallizzi/Regula Bühlmann, GB/Serai-na Patzen, JA!/Christa Ammann, AL/Rolf Zbinden, PdA/Luzius Theiler, GPB-DA): Stadt Bern: TiSA-freie Zone!

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services [GATS]) schafft die Grundlage für eine permanente Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs: Basisdienstleistungen, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind und zu denen alle freien Zugang haben müssen, sind vom GATS betroffen: Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, Luft, Wasser, Transporte, Öffentlicher Verkehr, Post, Telekommunikation, Kultur und Freizeit, Abfallwirtschaft, Alterspflege usw.

Das GATS gilt vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden und ist für alle Verwaltungsebenen verpflichtend. Kantone und Gemeinden sind also direkt betroffen. Das Abkommen stellt das Subsidiaritätsprinzip in Frage, indem es namentlich die Möglichkeit der lokalen Behörden einschränkt, im Dienstleistungsbereich eine eigenständige Politik zu betreiben. Die zwingende Gleichbehandlung von lokalen und ausländischen Anbietern macht Regionalpolitik oder die Förderung von Nahversorgung unmöglich.

In Europa haben deshalb anfangs 21. Jahrhundert weit über 1000 Gemeinden in Grossbritannien, Frankreich, Österreich und Belgien Massnahmen zum GATS ergriffen, in dem sie Anti-GATS-Motionen verabschiedeten, sich zu GATS-freien Zone erklärten oder Resolutionen verabschiedeten, die den Abbruch der GATS-Verhandlungen fordern. In der Schweiz haben sich mehr als 90 Gemeinden zur GATS-freien Gemeinde erklärt und somit ihre Besorgnis über die (sensible Bereiche betreffenden) GATS-Verhandlungen ausgedrückt. Auch in Bern wurde die Interfraktionelle Richtlinienmotion SP/JUSO, GB/JA!/GPB (Christof Berger/Ruedi Keller, SP/Annemarie Sancar-Flückiger, GB): Die Stadt Bern erklärt sich zur „GATS-freien Gemeinde“ am 22. April 2004 als Postulat erheblich erklärt.

Seit 2000 wird das GATS im Rahmen der DOHA-Runde neu verhandelt – und weil DOHA stockt, steht auch GATS still. Nun haben sich die Staaten, die eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes wünschen, unter Druck der multinationalen Unternehmen, in der „Gruppe der sehr guten Freunde“ zusammengesetzt und verhandeln dort ein Abkommen in einer Koalition der Willigen, das TiSA (Trade in Services Agreement). TiSA ist wegen neuer Regeln demokratiepolitisch noch viel heikler als das GATS:

- Negativlisten: Gemäss TiSA muss jeder Vertragsstaat eine Liste der Dienstleistungen erstellen, die von der Marktöffnung ausgenommen werden sollen. Für alles, was auf der Liste fehlt, gilt zwingend Marktöffnung. Beim GATS galten noch Positivlisten: ein Staat musste aktiv deklarieren, was geöffnet werden soll. TiSA kehrt diese Logik um. Künftige Dienstleistungsarten, die wir heute nicht kennen und die deshalb auf der Negativ-Liste fehlen, wären zwingend der Marktöffnung unterstellt. Darunter fallen auch kommunale Strukturen der Stadt Bern wie EWB, Bernmobil, etc.
- Ratchet-Klausel: Gemäss TiSA-Abkommen darf eine einmal gemachte Marktöffnung nicht mehr zurückgenommen werden. Selbst wenn eine Marktöffnung völlig versagt hat, ist eine Rücknahme der Deregulierung auf immer ausgeschlossen. Zum Beispiel wäre die Rückführung der Stadtbauten in die Verwaltung nach Unterzeichnung des TiSA-Abkommens nicht möglich gewesen.
- Standstill-Klausel: Gemäss TiSA-Abkommen darf die Regulierungsdichte, wie sie bei Unterzeichnung des Abkommens besteht, zukünftig nicht mehr erhöht werden.
- Future-proofing-Klausel: Gemäss TiSA-Abkommen sind sämtliche künftigen Dienstleistungen, die heute noch nicht erfunden sind, zwingend der Marktöffnung ausgeliefert.

- Ein heute noch nicht bekannter Energieträger würde demnach zwingend der Marktöffnung unterstehen und ein staatliches Monopol wie bei der Elektrizität wäre nicht möglich.

Zusätzlich bereitet uns grosse Sorgen, dass TiSA völlig geheim verhandelt wird. Noch fünf Jahre nach dem Abschluss oder Scheitern der Verhandlungen sollen die Resultate absolut geheim bleiben. Die Bevölkerung bleibt also selbst bei einem Beitritt der Schweiz im Ungewissen, was genau entschieden wurde. Zusätzlich zu diesem demokratisch sehr fragwürdigen Vorgehen verhandelt der Bundesrat ohne korrektes Mandat. Er verhandelt TiSA im Rahmen des mehr als zehnjährigen DOHA-Mandats, obwohl TiSA ausserhalb der WTO verhandelt wird und nach neuen Spielregeln spielt. Der Bundesrat verhandelt also geheim, an der Bevölkerung vorbei, gegen den sozialen Frieden, gegen die demokratischen Regeln der Schweiz und gegen staatsrechtliche Grundsätze. Wir fordern deshalb vom Gemeinderat, dass er die Stadt Bern im Sinne eines Signals zur TiSA-freien Zone erklärt, analog zu den weltweiten Massnahmen zu GATS anfangs des 21. Jahrhunderts.

Bern, 15. Januar 2015

Erstunterzeichnende: Katharina Gallizzi, Regula Bühlmann, Seraina Patzen, Christa Ammann, Rolf Zbinden, Luzius Theiler

Mitunterzeichnende: Mess Barry, Christine Michel, Leena Schmitter, Stéphanie Penher, Franziska Grossenbacher, Regula Tschanz, Benno Frauchiger, Michael Sutter, Lena Sorg, Lukas Meier, Stefan Jordi, Annette Lehmann, Rithy Chheng, Halua Pinto de Magalhães, Patrizia Mordini, Yasemin Cevik

Antwort des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidungsverantwortung beim Gemeinderat.

Der Gemeinderat teilt die Bedenken der Motionärinnen und Motionäre. TiSA tangiert in besonderem Masse den Handlungsspielraum der Politik, die demokratischen Entscheidungsprozesse, die Tätigkeit der öffentlichen Hand und den Service public auf allen drei Staatsebenen. Daher erwartet der Gemeinderat vom Bund als Verhandlungsführer ein umsichtiges und defensives Vorgehen. Das Gemeinwohl muss im Vordergrund der Verhandlungen stehen. Dieses darf nicht mit den wirtschaftlichen Interessen der grossen Unternehmen gleichgesetzt werden.

Ausgangslage

Mit der Gründung der Welthandelsorganisation im Jahre 1994 wurde zugleich ein erstes allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade 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. Daher initiierte eine Gruppe von 23 Ländern - darunter die USA, die EU und die Schweiz - 2012 die TiSA-Verhandlungen ausserhalb der WTO. Das Ziel ist, ein fertiges Abkommen vorzulegen und anschliessend die übrigen WTO-Mitglieder zum Beitritt zu bewegen.

Treibende Kraft hinter dem Freihandelsabkommen sind multinationale Konzerne, die im umsatz- und gewinnstarken Dienstleistungssektor neue Geschäftsfelder erschliessen möchten.

Mit dem TiSA-Abkommen sollen die regulatorischen und strukturellen Zugangsbarrieren für den Handel mit Dienstleistungen abgebaut und die rechtliche Stellung von international tätigen Unternehmen mittels zusätzlichen Handelsregeln gestärkt werden. Insbesondere sollen die Klagemöglichkeiten von Unternehmen ausgebaut werden. Das Abkommen baut auf dem GATS auf, enthält aber zusätzliche Elemente wie das Konzept der „Negativlisten“, der „Ratchet“- und „Standstill“-Klauseln und der „Future-proofing“-Klausel. Diese Instrumente zielen grundsätzlich darauf ab, dass einmal beschlossene Liberalisierungen und Deregulieren nachträglich nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Allerdings haben die Mitgliedsländer im Rahmen der nationalen Verpflichtungslisten die Möglichkeit, bei den Sperrklauseln aufgrund geltender gesetzlicher Regelungen länderspezifische Vorbehalte anzubringen und bei den Negativlisten künftige Dienstleistungen ausserhalb des geltenden Klassifizierungssystems auszuschliessen.

Rechtsgrundlage und Verhandlungsofferte

Die Schweiz beteiligt sich auf der Basis des Dienstleistungsteils des WTO-Doha-Mandats des Bundesrats an den TiSA-Verhandlungen. Zu diesem Mandat hat der Bundesrat die zuständigen Kommissionen der Räte und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) konsultiert und interessierte Kreise informiert. Sollte der Verlauf der TiSA-Verhandlungen eine Mandatsänderung erfordern, ist vorgesehen, dass der Bundesrat erneut die Parlamentskommissionen und die KdK konsultiert.

Die Verhandlungsofferte der Schweiz enthält für die Themen „Marktzugang“ eine Positivliste (Marktöffnung, sofern aufgelistet) und für die „Inländerbehandlung“ eine Negativliste (Gleichbehandlung, ausser wenn Vorbehalte gemacht werden). Letzteres ist neu im Vergleich zum GATS. Bei der Aushandlung der spezifischen Verpflichtungen der Schweiz folgte der Bundesrat bei beiden Listen den Leitlinien, wie sie im Mandat für die Doha-Verhandlungen der WTO und entsprechend in den Mandaten der Freihandelsabkommen festgelegt sind. Dazu gehört insbesondere die Beachtung der gesetzlichen Einschränkungen, darunter auch betreffend des Service public.

Haltung des Bundesrats

Materiell dürften die Verpflichtungen im TiSA auf dem Niveau der existierenden Freihandelsabkommen bleiben, schreibt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation 14.3102 von Nationalrätin Aline Trede zu den Konsequenzen einer möglichen Unterzeichnung des TiSA-Abkommens. Die Schweiz beabsichtige, auch in den TiSA-Verhandlungen keine Verpflichtungen einzugehen, wenn gesetzliche Einschränkungen in Bezug auf den Marktzugang bestehen. Dazu zählt der Bundesrat die Bereiche Energieversorgung, öffentliches Bildung- und Gesundheitswesens, den öffentlichen Verkehr oder die Post. Die Schweiz habe in ihrer Offerte darauf geachtet, dass insbesondere in den erwähnten Bereichen keine „Ratchet“-Verpflichtung eingegangen wird. Ein zukünftiges TiSA solle den sozialen Frieden der Schweiz nicht gefährden, schreibt der Bundesrat. Im Vordergrund stehen für ihn die Liberalisierung kommerzieller Dienstleistungen im Versicherungs-, Finanz-, Logistik-, Beratungs- und Telekommunikationsbereich.

Auch mit einem allfälligen TiSA-Abkommen bleiben laut Bundesrat weitergehende innerstaatliche Regulierungen möglich. Diese müssen allerdings für alle Marktteilnehmer als nicht diskriminierend gelten. Für Dienstleistungen, die nicht dem Klassifikationssystem der Verhandlungsofferte entsprechen, hat die Schweiz Vorbehalte angebracht. Künftige Dienstleistungen sind laut Bundesrat damit nicht zwingend der Marktöffnung ausgeliefert.

Vertraulichkeit der Verhandlungen

Dass der Bundesrat seine Verhandlungsstrategie nicht öffentlich macht, liegt in der Natur der Sache, und ist im Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) geregelt. Der Zugang zu öffentlichen Dokumenten darf generell beschränkt oder verweigert werden, wenn durch die öffentliche Zugänglichkeit die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden. Im konkreten Fall ist die Verhandlungsofferte auf der Webseite des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) einsehbar (<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/04996/index.html?lang=de>). Nach Abschluss der Verhandlungen muss das Abkommen von Bundesrat und Parlament genehmigt werden.

Würdigung des Gemeinderats

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass der Dienstleistungssektor und der Dienstleistungshandel etwa zu 75 bis 80 Prozent zum Sozialprodukt der Schweiz beitragen. Grundsätzlich begrüsst er daher, wenn der Marktzugang für den Handel mit Dienstleistungen verbessert und neue Chancen für Schweizer Unternehmen eröffnet werden, zumal unser Land bereits heute gemäss dem Wirtschaftsverband Economiesuisse Dienstleistungen im Umfang von über 80 Milliarden Franken exportiert.

Gleichzeitig ist es dem Gemeinderat wichtig zu betonen, welche grosse Bedeutung ein effizient funktionierender und für alle Einwohnerinnen und Einwohner zugänglicher Service public hat. In wirtschaftspolitischer Hinsicht bildet der Service public das Fundament für eine prosperierende Wirtschaft. Er schafft mit einem qualitativ guten öffentlichen Bildungs- und Gesundheitswesen, mit einer modernen öffentlichen Energie-, Telekommunikation- und Verkehrsinfrastruktur sowie mit starken staatlichen Sozialversicherungen erst die Voraussetzung dafür, dass Unternehmen wachsen und Wettbewerbskraft entwickeln können. In verteilpolitischer Hinsicht ist der Service public zentral, 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, rechtlichen Hürden und Schadenersatzklagen dies einschränken und verhindern.

Nach heutigem Kenntnisstand des Gemeinderats ist diese Gewissheit nicht gegeben. Es gibt keine Garantie, dass der Service public in den TiSA-Verhandlungen unangetastet bleibt. Das machen die folgenden Punkte deutlich:

- Zwar hat der Bund viele wichtige Bereiche des Service public von der Geltung der TiSA-Verpflichtungen ausgenommen. Ob diese Position während der Verhandlungen jedoch erfolgreich verteidigt werden kann, ist fraglich. Denn hohe Wachstumspotenziale bestehen nicht nur bei den kommerziellen, sondern auch bei den öffentlichen Dienstleistungen. Damit steigt der Druck, diese zu liberalisieren und sie der demokratischen Kontrolle zu entziehen.
- Unklar ist, welche Rolle die zahlreichen Anhänge zum eigentlichen Vertragswerk spielen. Darunter sind auch Anhänge zum Service public. Die Frage ist, ob diese innerhalb des Vertragswerks Geltung haben und sie somit für alle Vertragspartner bindend sind. Es besteht die Befürchtung, dass die Anhänge für alle Vertragspartner verpflichtend sind - unabhängig davon, ob ein Sektor ausgenommen wurde oder nicht. Damit stünden die sensiblen Bereiche des Service public entgegen dem Willen der Schweiz gleichwohl zur Disposition.

- Problematisch sind sodann die Negativlisten und die Sperrklauseln. Sie bergen das Risiko, dass der Service public auf dem heutigen Stand „eingefroren“ und der Handlungsspielraum der Politik für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der öffentlichen Dienstleistungen beträchtlich limitiert oder ganz entzogen wird.
- Fragezeichen bestehen schliesslich zur Regelung von Streitfällen. Da TiSA nicht Bestandteil des WTO-Vertragswerks ist, können im Streitfall auch nicht deren Institutionen angerufen werden. Anzunehmen ist daher, dass die Streiterledigung im Rahmen des TiSA-Abkommens durch ausländische und private Schiedsgerichte erfolgt, wie dies zum Beispiel beim NAFTA-Abkommen der Fall ist. Damit wäre die Position des Service public zweifellos gefährdet.

Demokratiepolitische Vorbehalte

Darüber hinaus hat der Gemeinderat staats- und demokratiepolitische Vorbehalte gegenüber dem TiSA-Abkommen. 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 und die staatliche Tätigkeit im Rahmen demokratischer Prozesse so auszugestalten und zu definieren, wie es eine politische Mehrheit für richtig und nötig erachtet. Daher gibt es für den Gemeinderat keine Rechtfertigung dafür, mittels eines Freihandelsvertrags den Handlungsspielraum der Politik zugunsten privater Unternehmen einzuschränken.

Für den Gemeinderat ist klar, dass eine Schweizer Gemeinde auch künftig das Recht haben muss, zum Beispiel im öffentlichen Beschaffungswesen ökologische und soziale Auflagen zu machen, ohne deswegen eine Schadenersatzklage riskieren zu müssen. Sie muss auch künftig die Möglichkeit haben, zum Beispiel bei der Auslagerung der Datenspeicherung zu verlangen, dass der Server aus Sicherheitsgründen physisch in der Schweiz steht und von einer Schweizer Firma betrieben wird, ohne dass ausländische Anbieter intervenieren. Und es muss einer Gemeinde auch künftig erlaubt sein, die Volksschule zu subventionieren und die Privatschule nicht.

TiSA-freier Zone

Inwieweit die oben ausgeführten Bedenken gerechtfertigt sind, ist derzeit nicht abschätzbar. Der Ausgang der TiSA-Verhandlungen ist offen, sie sind - wie erwähnt - nicht öffentlich und die Inhalte des Abkommens noch nicht festgelegt. Zwar kann der Gemeinderat keinerlei Einfluss auf die Verhandlungen nehmen. Gleichwohl wird er sich aber im Schweizer Städteverband im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür einsetzen, dass beim Service public keine Zugeständnisse gemacht werden. Damit unterstützt der Gemeinderat die Hauptforderung der Motionärinnen und Motionäre.

Die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Schaffung einer TiSA-freien Zone hat zwar keine rechtliche Bedeutung. Trotzdem erachtet es der Gemeinderat als angebracht, in dieser für die Schweiz zentralen wirtschafts- und demokratiepolitischen Frage ein Zeichen zu setzen. Er ist bereit zu prüfen, ob die Stadt Bern solange zur TiSA-freien Zone erklärt wird, bis garantiert ist, dass ein allfälliges TiSA-Abkommen den Service public und seine Weiterentwicklung nicht tangiert und dass es den Handlungsspielraum der Politik nicht zugunsten privater Unternehmen einschränkt, die demokratische Mitbestimmung nicht aushebelt und den sozialen Frieden nicht gefährdet. Damit folgt der Gemeinderat dem Beispiel der Stadt Lausanne und weiterer Westschweizer Gemeinden, die sich in den vergangenen Monaten zur TiSA-freien Zone erklärt haben.

Von diesem Schritt erhofft sich der Gemeinderat, dass die TiSA-Verhandlungen ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden und eine breite politische Diskussion über das geplante Freihandelsabkommen stattfindet.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion als Richtlinie erheblich zu erklären.

Bern, 1. Juli 2015

Der Gemeinderat