



An den Grossen Rat

15.5155.03

WSU/P155155

Basel, 3. Juli 2019

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2019

Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend „Kanton Basel-Stadt: TiSA freie Zone!“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 29. Juni 2017 vom Schreiben 15.5155.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag des Regierungsrates den nachstehenden Anzug Brigitta Gerber und Konsorten stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services [GATS]) schafft die Grundlage für eine Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs: Dazu gehören auch Basisdienstleistungen, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind und zu denen alle freien Zugang haben müssen. Die vom GATS betroffenen Bereiche sind: 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 2000 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.

Seit ein paar Jahren wird nun versucht das GATS im Rahmen der DOHA Runde neu zu verhandeln - 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 sich 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 Basel wie IWB, BVB, 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 wäre Elektrizität nicht möglich wäre.

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 Regierungsrat, dass er den Kanton Basel-Stadt im Sinne eines Signals zur TiSA-freien Zone erklärt und entsprechende Massnahmen vorlegt. Analoge Vorstösse wurden auch in den Städten Bern und Zürich eingereicht.

Brigitta Gerber, Kerstin Wenk, Mirjam Ballmer, Nora Bertschi, Toya Krummenacher, Pascal Pfister, Anita Lachenmeier-Thüring, Urs Müller-Walz, Rudolf Rechsteiner, Danielle Kaufmann, Christian von Wartburg, Heidi Mück, Mustafa Atici, Stephan Luethi-Brüderlin, Franziska Roth-Bräm, Michael Wüthrich, Sibylle Benz Hübner, Jürg Meyer, Brigitte Heilbronner, Andrea Bollinger, Patrizia Bernasconi, Ursula Metzger, Gülsen Oeztürk, Edibe Gölgeli Filimci, Beatriz Greuter“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Das erklärte Ziel der Trade in Services Agreement-Verhandlungen (TiSA) ist es, ein umfassendes Abkommen zum Dienstleistungshandel abzuschliessen, um den Dienstleistungshandel zu erleichtern. Dabei stützen sich die Arbeiten auf das General Agreement on Trade in Services (GATS). Im Gegensatz zum GATS soll das TiSA-Abkommen jedoch im Rahmen von plurilaterale Verhandlungen erreicht werden. Die TiSA-Verhandlungsteilnehmer sind unter anderem die Vereinigten Staaten von Amerika (USA), die Schweiz sowie die Europäische Union (EU). Zu einem späteren Zeitpunkt soll das Verhandlungsergebnis in die World Trade Organization (WTO) zurückgeführt werden (Multilateralisierung). Die Schweiz reichte bislang eine Anfangsofferte sowie zwei revidierte Offerten ein, welche sich gemäss Bund analog zum GATS und zu den Freihandelsabkommen auf Marktzugangsverpflichtungen für kommerzielle Dienstleistungen¹ beschränken.²

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen insbesondere die rechtlichen Merkmale, die im Vertragswerk eingeführt werden sollten. Diese strittigen Charakteristiken sind jedoch auch in anderen Freihandelsabkommen der Schweiz bereits enthalten. Basierend auf einem Ansatz einer „hybriden“ Verpflichtungsliste sollen Positiv- als auch Negativlisten im TiSA integriert werden. Mittels Positivlistenansatz gelten die Marktzugangsverpflichtungen für jene Sektoren und Subsektoren, die in der nationalen Liste eines Teilnehmers aufgeführt sind. Anhand des Negativlistenansatzes gelten die Inländerbehandlungsverpflichtungen grundsätzlich für alle Dienstleistungssektoren, ausser für jene, die von der nationalen Liste ausgenommen oder für die spezifi-

¹ u.a. Beratung und andere Dienstleistungen für Unternehmen, Ingenieurwesen, Architektur, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Transport und Logistik

² Quelle: SECO; „Die Schweiz und das TiSA“ unter https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationaler_Handel_mit_Dienstleistungen/TISA/Schweiz_und_TiSA.html abrufbar

schen Vorbehalte angebracht sind. Im Bereich der Inländerbehandlung können Klauseln wie Stillhalte- oder Sperrklinkenklausel Eingang finden. Beim ersteren dürfen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des TiSA in Bereichen, für die in der Länderliste keine entsprechenden Vorbehalte angebracht sind, keine neuen diskriminierenden Massnahmen eingeführt werden. Beim letzteren muss eine einmal getätigte Verringerung von Diskriminierungen in der nationalen Gesetzgebung beibehalten werden, es sei denn, die nationale Verpflichtungsliste enthält entsprechende Vorbehalte.^{3, 4}

2. Aktuelle Situation

Die TiSA-Verhandlungen wurden von den teilnehmenden Ländern im Dezember 2016 auf unbestimmte Zeit vertagt. Entsprechend haben sich seit der letzten Berichterstattung des Regierungsrats zu dem vorliegenden Anzug im Jahr 2017 betreffend den TiSA-Verhandlungen keine Neuigkeiten ergeben: Es herrscht Stillstand. Auch deuten die anhaltenden protektionistischen Tendenzen einzelner Teilnehmerstaaten auf eine geringe Wahrscheinlichkeit einer Vertragsunterzeichnung in den kommenden Jahren hin. Insofern kann nicht überraschen, dass auf Bundesebene das Geschäft still zu stehen scheint. So liegen keine aktuellen Antworten auf Vorstösse hinsichtlich der TiSA-Thematik vor. Auch fand das TiSA im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2018 des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) im Gegensatz zu den Vorjahren keine Erwähnung mehr.⁵

Dessen ungeachtet bedeutet dies nicht unbedingt, dass TiSA gescheitert ist, sondern dass ein Verhandlungsabschluss zurzeit nicht erfolgen kann. Sobald die USA Bereitschaft zur Fortsetzung signalisieren würde, würden die Verhandlungen mit grösster Wahrscheinlichkeit wieder aufgenommen werden.

3. TiSA-freie Zone in Basel

Der wirtschaftliche Erfolg der Region Basel wird und wurde stark durch den Freihandel geprägt. So zählt der Freihandel zu den wichtigsten und stärksten Einflussfaktoren und offenbart sich in der starken internationalen Verflechtung der basel-städtischen Wirtschaft. Das eigentlich angestrebte Ziel der TiSA-Verhandlungen, nämlich den Dienstleistungshandel zu vereinfachen, könnte den hier ansässigen, exportierenden Anbieter von Dienstleistungen von immensem Nutzen sein. Vor allem, da ein ungehinderter und diskriminierungsfreier Marktzugang zu ausländischen Märkten von wesentlicher Bedeutung für die regionale Wirtschaft wäre. Gleichwohl ist es selbstverständlich essentiell, dass jedes Abkommen solcher Art auf seine konkreten Vor- und Nachteile für die verschiedenen Akteure sorgfältig geprüft wird. Mit den möglichen Auswirkungen hat sich der Regierungsrat bereits im Rahmen der Beantwortung der Petition P365 „Für eine TiSA-freie Zone Basel“ befasst, weshalb im Folgenden auch die wichtigsten Aussagen der Beantwortung eingegangen wird.

4. Petition P365 „Für eine TiSA-freie Zone Basel“

Die Petition P365 „Für eine TiSA-freie Zone Basel“ zielt thematisch in die gleiche Richtung wie der vorliegende Anzug. In seinem Schreiben vom 30. Januar 2019 (ersichtlich im Schreiben Nr. 17.5068.03) an die Petitionskommission des Grossen Rates äusserte sich der Regierungsrat dahingehend, dass sich die Abschätzung von möglichen Konsequenzen ohne Verhandlungsergebnis sowohl für den Kanton als auch für die regionalen Unternehmen schwierig gestaltet. Ferner weist der Regierungsrat darauf hin, dass jedes bis anhin abgeschlossene Freihandelsabkommen

³ Quelle: SECO; „Plurilateraler Verhandlungsprozess“ unter https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationaler_Handel_mit_Dienstleistungen/TISA/Plurilateraler_Verhandlungsprozess.html abrufbar

⁴ Quelle: Interpellation Trede (14.4295); „Inhaltliche Unterschiede zwischen Gats-Offerte und Tisa-Offerte“

⁵ SECO 2019: „Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2018“

den Kanton in irgendeiner Form beeinflusst hat. Ein zukünftiges TiSA-Abkommen würde hier keine Ausnahme darstellen. Zudem wird die Schlussfolgerung gezogen, dass der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt und nach aktuellem Kenntnisstand die Furcht vor einer Einschränkung der kantonalen Handlungsfreiheit bei öffentlichen Dienstleistungen durch ein zukünftiges Abkommen als unbegründet erachtet.

Die Petitionskommission schrieb die Petition daraufhin ab, weil sich eine abschliessende Beurteilung der Konsequenzen des TiSA-Abkommens zum heutigen Zeitpunkt als schwierig gestaltet. Zudem sind die Verhandlungen auf unbestimmte Zeit vertagt. Vor diesem Hintergrund hat sich das Anliegen der Petentschaft laut Petitionskommission für den Moment erledigt. Der Grosse Rat folgte am 5. Juni 2019 dem Antrag seiner Petitionskommission.

5. Zusammenfassung und Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Regierungsrat das Anliegen der Anzugsstellenden ernst nimmt. Schliesslich nehmen mit Blick auf die Entwicklung von Freihandelsabkommen die heutigen Abkommen vermehrt komplexere Formen an. Sie sind somit weit entfernt von den vergangenen Verhandlungsgrundlagen wie beispielsweise Zolllenkungen. Ausserdem finden die Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Dies kriert nachvollziehbare Ängste und Befürchtungen.

Zudem ist eine vollständige Marktöffnung in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Energieversorgung, öffentlicher Verkehr oder Post/Telekommunikation auch aus Sicht des Regierungsrats – wie auch des Bundesrats – nicht wünschenswert. Dies wird aus den bundesrätlichen Antworten der verschiedensten parlamentarischen Vorstösse, in denen der Bundesrat seine Haltung gegenüber dem Service public im Rahmen der TiSA-Verhandlungen darlegt, deutlich (u.a. Interpellation Schwaab (15.3159), Interpellation Trede (14.3102), Motion der grünen Fraktion (14.3368)).

Wie bereits in der vorhergehenden Anzugsbeantwortung ist ausserdem grundsätzlich festzuhalten, dass es sich bei den TiSA-Verhandlungen um eine ausländische Angelegenheit handelt. Entsprechend liegt das Geschäft im Kompetenzbereich des Bundes. Der Kanton verfolgt es jedoch aktiv, wird in den üblichen Vernehmlassungsverfahren miteinbezogen und wirkt zudem über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am Meinungsbildungsprozess mit. Ein allfälliges Verhandlungsergebnis würde ausserdem im Bundesparlament behandelt und je nach Tragweite der Vertragsbestimmungen einem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden. Ob ein Staatsvertrag dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum untersteht, richtet sich nach der Bundesverfassung (Art. 141 Abs. 1 Bst. d bzw. Art. 140 Abs. 1 Bst. b) (Dringliche Anfrage Fricker (16.1023)).

Unter den gegebenen Umständen sieht der Regierungsrat keinen Anlass, proaktiv gegen die TiSA-Verhandlungen Position zu beziehen. Insbesondere liegen keine Verhandlungsergebnisse vor, aus denen mögliche Rückschlüsse gezogen werden könnten. So ist es heute nicht absehbar, ob das TiSA-Abkommen überhaupt zustande kommt, für die Schweiz in Kraft treten und welchen konkreten Inhalt es bei Vertragsabschluss haben wird. Es scheint auf internationaler wie auch nationaler Ebene Stillstand zu herrschen. Entsprechend basiert eine Beurteilung von möglichen Konsequenzen und daraus folgenden Handlungen als Kanton zum heutigen Zeitpunkt auf Vermutungen und Spekulationen. Schliesslich wäre die Erklärung des Kantons Basel-Stadt zu einer TiSA-freien Zone auch kein geeignetes Mittel – wäre sie doch nur eine rein symbolische Geste, welche ohne jegliche rechtliche oder wirtschaftliche Bedeutung wäre.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend „Basel-Stadt: TiSA-freie Zone!“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin