

Erklärung von Bern
Postfach
CH-8031 Zürich
www.evb.ch

Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Schweiz

Analyse der GATS Verpflichtungslisten der Schweiz in den Dienstleistungsbereichen des Service public

Zürich, Februar 2003

Monika Jäggi und Marianne Hochuli¹

Zusammenfassung

Diese Studie analysiert, in welchem Umfang die Schweiz 1994 bei den ersten Verhandlungen des Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) Liberalisierungsverpflichtungen im Service public (Bildung, Gesundheit, Energie, Umwelt, Transport, Telekommunikation, Post) sowie im Bereich des Tourismus eingegangen ist.

Die Schweiz wird in der jetzigen zweiten Verhandlungsrunde unter Druck kommen, weiter zu liberalisieren. So steht die Liberalisierung des Postbereichs, der Abfallentsorgung sowie der Abwasserbewirtschaftung auf der Angebotsliste, aber auch die Abschaffung von Regeln, wie der wirtschaftliche Nachweisbedarf im Tourismus, stehen zur Diskussion. Das schweizerische Subventionswesen wird unter Druck kommen, wird doch bei der WTO die «Subventionsdisziplin» neu verhandelt.

Eine weitere Öffnung stellt für die zukünftige Regulierfähigkeit der Schweizer Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik eine ernsthafte Einschränkung dar. Wie können Umwelt- und Sozialstandards aufrecht erhalten werden, wenn diese immer mehr als Handelsschranken des Welthandels angesehen werden?

Nichtregierungsorganisationen fordern ein Moratorium der GATS-Verhandlungen, bis in den einzelnen Ländern unabhängige und sektorspezifische Untersuchungen über die Auswirkungen eines liberalisierten Dienstleistungsmarktes stattgefunden haben.

¹ Monika Jäggi, Dr. phil II, ist Geographin. Sie lebt in Toronto, Kanada. Marianne Hochuli, lic.phil I, ist Verantwortliche für den Programmbereich Handelspolitik bei der Erklärung von Bern.

Zusammenfassung

Einleitung

1 GATS: Dienstleistungen über die Grenzen: Um was geht es?

- 1.1 Der globale Handel mit Dienstleistungen
- 1.2 Warum ein Dienstleistungsabkommen GATS

2 GATS und die Schweiz

- 2.1 Dienstleistungen in der Schweiz
- 2.2 Die Schweiz und ihre Liberalisierungsverpflichtungen
- 2.3 Neue Märkte im Konflikt mit lokaler Demokratie

3 GATS: Das Abkommen

- 3.1 Prinzipien des GATS
- 3.2 Wie sind die Verpflichtungen zu lesen
- 3.3 Die Schweiz und GATS: Auswirkungen auf den Service public unklar

4 Die Schweizer Verpflichtungen im Bereich des Service public: Analyse

- 4.1 Horizontale Verpflichtungen - Was steht drin?
- 4.2 Sektorspezifische Verpflichtungen – Was steht drin?
 - Das Beispiel Bildung
 - Das Beispiel Umwelt
 - Das Beispiel Energie
 - Das Beispiel Gesundheit
 - Das Beispiel Tourismus
 - Das Beispiel Telekommunikation
 - Das Beispiel Transport
 - Das Beispiel Post – und Kurier Service

5 Fazit: Wo kommt die Schweiz unter Druck?

Literaturliste

Einleitung

Diese Studie hat drei Ziele. Erstens soll sie analysieren, in welchem Umfang die Schweiz 1994 bei den ersten Verhandlungen des Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist. Uns interessieren insbesondere die Teilverpflichtungen in den Bereichen des Service public (Bildung, Gesundheit, Energie, Umwelt, Transport, Telekommunikation, Post) sowie im Bereich des Tourismus.

Das GATS ist ein Abkommen, das der WTO untersteht und den weltweiten Handel mit Dienstleistungen regelt. Zur Zeit läuft die zweite Verhandlungsrunde zwischen den WTO-Mitgliedstaaten. Bis Ende März 2003 müssen alle WTO-Mitglieder - so auch die Schweiz - bei der WTO eingeben, welche weiteren Dienstleistungssektoren sie dem internationalen Wettbewerb öffnen wollen. In der anschliessenden, zwei Jahre dauernden Verhandlungsrunde, soll das Ziel erreicht werden, durch den Abbau von Handelsbeschränkungen neue Märkte für den Handel mit Dienstleistungen zu öffnen.

Die Studie zeigt weiter auf, wo die Schweiz dabei unter Druck kommen könnte, ihren Dienstleistungsmarkt in dieser Runde weiter zu liberalisieren. Eine weitere Öffnung wird für die zukünftige Regulierfähigkeit der Schweizer Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik eine ernsthafte Einschränkung darstellen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Schweiz dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet hat.

Schliesslich soll die Studie das Interesse der Öffentlichkeit am GATS wecken, denn das Abkommen wird vermehrt Bereiche des Service public, also Bereiche des öffentlichen Lebens, beeinflussen. Umso gravierender ist es, dass es bis anhin fast ausschliesslich dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco zustand, die Strategie der Schweiz in diesen Dienstleistungsverhandlungen festzulegen. Die Materie ist schwierig und die Diskussion wird auf einer allzu technischen Ebene geführt². Darum ist es notwendig, Übersetzungsarbeit zu leisten. Aus diesem Grund erklären wir hier auch die Hintergründe und Ziele des GATS Abkommens. Diese Studie ist vorerst ein Beginn. Die Fortsetzung müssen sowohl das Seco als auch die politisch Verantwortlichen leisten.

Zunächst wird das Abkommen und seine Prinzipien erläutert

² Ein Problem des GATS ist, dass die Verhandlungen vorwiegend hinter geschlossenen Türen stattfinden. Zudem ist das Abkommen nur auf Englisch geschrieben, kompliziert aufgebaut und für Laien schwer zu analysieren. Siehe dazu Neurohr (2002): Der drohende Ausverkauf der Städte und Gemeinden durch multinationale Dienstleistungskonzerne als Folge des WTO/GATS Abkommens.

1 GATS: Dienstleistungen über die Grenzen - um was geht es?

1.1 Der globale Handel mit Dienstleistungen

Die Welthandelsorganisation WTO wurde 1995 gegründet und war die Nachfolgerin des GATT-Abkommens (General Agreement on Tariffs and Trade), das bis anhin den internationalen Warenhandel beaufsichtigte. Als das GATT nach dem zweiten Weltkrieg gegründet wurde, dominierte der internationale Handel mit Waren. Seit dann hat jedoch die ökonomische Bedeutung des Handels mit Dienstleistungen zugenommen. 1994 haben Regierungen, unterstützt von multinationalen Unternehmen, den Handel mit Dienstleistungen im GATS Abkommen (General Agreement on Trade in Services) geregelt. Die WTO zählte im Februar 2003 145 Mitglieder.

Das Ziel des GATS, welches der WTO untersteht, ist es, den weltweiten Dienstleistungshandel zu liberalisieren, indem Handelsschranken abgebaut werden. Mit dem GATS wird zudem jener Bereich des Dienstleistungsmarktes, nämlich der Service public, der bis anhin kommerziell noch nicht ausgeschöpft wurde, geöffnet. Der Service public, der als öffentlicher Dienstleistungsbereich gilt und die grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung deckt, wird von multinationalen Unternehmen mehr und mehr als kommerziell lukrativer Markt entdeckt. Im Bildungsbereich belaufen sich beispielsweise die öffentlichen Ausgaben gemäss Schätzungen weltweit auf jährlich rund 2000 Milliarden Dollar (Waardenburg, 2002).

Was sind Dienstleistungen?

Dienstleistungen sind alle wirtschaftlichen Aktivitäten ausserhalb der Produktion von industriellen, bergbaulichen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Dazu zählen beispielsweise Leistungen von privaten Unternehmen wie Banken und Versicherungen oder von Unternehmen im Tourismus sowie staatliche (öffentliche) Leistungen im Service public im Umwelt- und Energiebereich, dem Transportwesen, der Telekommunikation und im Gesundheits- und Bildungswesen.

1.2 Warum ein Dienstleistungsabkommen GATS?

Dienstleistungen können normalerweise nicht wie Industriewaren oder Landwirtschaftsprodukte über die Grenzen verschickt werden. Deshalb ist die Erbringung der Dienstleistung oft nur möglich, wenn jene Person, die eine Dienstleistung erbringt, vorübergehend oder dauerhaft durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland präsent ist. Viele Dienstleistungen hängen mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Menschen und Firmen zusammen und schliessen Themen wie ausländische Direktinvestitionen und (zeitweilige) Migration mit ein. Das GATS reguliert die Rechte dieser Dienstleistungsunternehmen. Das GATS ist das erste multilaterale Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen und der dabei getätigten Investitionen.

1995 sind die GATS Verpflichtungen in Kraft getreten. Die Regierungen verpflichteten sich in dieser ersten Verhandlungsrunde, von ihnen gewählte Dienstleistungssektoren dem internationalen Wettbewerb preiszugeben. Bis Ende März 2003 müssen die Staaten offenlegen, in welchen Sektoren sie bereit sind, ihre Grenzen gegenüber ausländischen Unternehmen weiter zu öffnen. Das Ziel dieser zweiten Ver-

handlungsrunde ist es, Marktzutritt und bestmögliche Investitionsbedingungen für Unternehmen zu schaffen. Dies wird erreicht, indem Bestimmungen und Gesetze, die ein Land zum Schutz seiner Wirtschaft aufgestellt hat und die aus der GATS Perspektive Handelsbeschränkungen darstellen können, aufgehoben werden.

GATS Verhandlungsdaten

- 1995: GATS Verpflichtungen treten in Kraft. Regierungen verpflichten sich, ihre Märkte zu öffnen.
- 2000: Neuaufnahme der Verhandlungsrunde.
- 2002: Bis Ende Juni 2002 waren die WTO-Mitglieder angehalten, andere Länder aufzufordern, bestimmte Dienstleistungssektoren ausländischen Unternehmen zu öffnen.
- 2003: Bis Ende März 2003 müssen die Staaten offenlegen, bei welchen Sektoren sie bereit sind, ihre Grenzen zu öffnen.
- 2005: In Krafttreten der neuen Verpflichtungen.

2 GATS und die Schweiz

2.1 Dienstleistungen in der Schweiz

Die Schweizer Regierung, vor allem aber die Wirtschaft, erhoffen sich von den anstehenden Verhandlungen neue Exportmärkte im Dienstleistungsbereich. Im Gegenzug muss auch die Schweiz als rohstoffarmes Land neue Liberalisierungsverpflichtungen eingehen und weitere Dienstleistungssektoren für InvestorInnen und Unternehmen öffnen, denn die Schweizer Wirtschaft ist auf den Handel mit Dienstleistungen angewiesen. In der Schweiz sind 66,8% aller Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor tätig. Dieser Sektor trägt fast 75% zum Bruttosozialprodukt bei und erzeugt einen Handelsüberschuss von über 20 Milliarden Franken. Traditionell wichtige Bereiche sind Bereiche mit hoher Wertschöpfung wie der Banken- und Versicherungssektor oder der Tourismus. Wachsende Bedeutung erhalten die Informatik, die Telekommunikation, der öffentliche Verkehr, die Energie- und Wasserversorgung sowie der Umwelt-, Bildungs- und Gesundheitsbereich.

2.2 Die Schweiz und ihre Liberalisierungsverpflichtungen³

Die Schweiz ist ein weitgehend offener Markt, was allgemeine Dienstleistungen betrifft. Auch ist die Schweiz in Teilbereichen des Service public, namentlich in der Energieversorgung, im Umweltbereich, der Gesundheit (ohne Spitäler und Gesundheitswesen), der Bildung, dem öffentlichen Verkehr (ohne Bahn) sowie im Bereich der Telekommunikation bereits Marktöffnungsverpflichtungen eingegangen. Unklar ist zum jetzigen Zeitpunkt, in welchen Bereichen des Service public und vor allem, in welchem Mass die Schweiz weitere Verpflichtungen eingehen wird. Sicher ist jedoch, dass der Druck auch von Seiten der EU und anderen Ländern auf die Schweiz zunehmen wird, diese noch geschützten Bereiche des Service public vollumfänglich zu öffnen. Mehrheitlich absehbar sind auch die Auswirkungen neuer

³ Das bilaterale Abkommen I (1999) mit der EU regelt bereits den Zugang zu den öffentlichen Märkten zwischen der EU und der Schweiz. So stehen ausländischen Unternehmen auch Aufträge von Gemeinden, sowie die Bereiche Güter- und Personenverkehr auf Strasse und Schiene, die Telekommunikation und Energie (nicht Stromversorgung) offen. Die Schweiz erreicht damit den gleichen Liberalisierungsgrad wie die EU (Abkommen zwischen.... 1999).

Verpflichtungen auf den Service public und in der Folge auf die Schweizer Wirtschafts- und Sozialpolitik durch Negativbeispiele aus anderen Ländern (siehe beispielsweise Swenarchuk, 2002).

Offen ist jedoch, wie weit die Interessen der Öffentlichkeit bei den kommenden Verhandlungen berücksichtigt werden und ob die Öffentlichkeit konsultiert und informiert wird. Information ist besonders wichtig für die Zukunft, denn sowohl die Verpflichtungen, die die Schweiz bereits eingegangen ist, als auch die neuen Verpflichtungen können nicht mehr rückgängig gemacht werden.

2.3 Neue Märkte im Konflikt mit lokaler Demokratie

Konflikte zwischen den international geltenden GATS Bestimmungen und lokal demokratisch gefällten Entscheidungen und Massnahmen zeichnen sich jedoch bereits heute ab. So fordert das GATS, dass die jeweiligen nationalen Gesetze nicht unnötige Handelsbarrieren aufweisen. Zwar gesteht das GATS den Nationalstaaten zu, weiterhin innerstaatliche Regeln zu erlassen, solange diese für in- und ausländische AnbieterInnen gleich gelten. Die jeweilige nationale Gesetzgebung ist jedoch dem GATS anzupassen⁴ und kann lokale, demokratisch getroffene Entscheidungen überstimmen. Es dürfte deshalb unter dem GATS in der Schweiz schwieriger werden, Regionalpolitik zu betreiben, ohne ausländische Unternehmen zu diskriminieren. Dies könnte in Zukunft auch die staatlichen Unterstützungsmassnahmen betreffen, denn unter dem GATS müssen in- und ausländischen DienstleistungsanbieterInnen dieselben Bedingungen gewährt werden. Das GATS zielt unter anderem darauf ab, Massnahmen wie Förderung, Steuervergünstigung, Subventionen oder Genehmigungen für öffentliche Dienste in- und ausländischen, kommerziell orientierten Privatunternehmen im gleichen Masse zu gewähren.⁵

Weiter wird GATS auch in den Alltag übergreifen, insbesondere auf den Service public, denn durch das GATS erhalten in- und ausländische Unternehmen die Möglichkeit, in bisher staatlich geschützten Bereichen zu investieren. Wie läuft dieser Prozess der Privatisierung⁶, staatlicher Unternehmen ab, die an sich auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet sind und in der Schweiz einer politischen (demokratischen) Kontrolle unterliegen? Angenommen, Budgetkürzungen und als Folge die Verschuldung der staatlichen Institutionen führen dazu, dass der Staat und Gemeinden ihren Auftrag, die Grundrechte der Bevölkerung zu erfüllen, aus finanziellen Gründen nicht mehr erfüllen können. Dadurch steigt die Gefahr, dass Regierungen ihre Verantwortung im Service public an private Unternehmen abgeben. Beispiele in Grossbritannien (die Privatisierung des öffentlichen Bahntransports), in den USA (privatisierter Energiemarkt in Kalifornien) und Kanada (Privatisierung der Trinkwasserversorgung in Hamilton, Ontario) haben gezeigt, dass sich die Qualität der von privaten Firmen gelieferten Dienstleistungen verschlechtern kann, oder dass Preise als Folge des Profitdenkens steigen. Neu ist, dass diese Dienstleis-

⁴ So ist das bereits durch die Privatisierung der ehemaligen Telecom geschehen. Für den Bereich Telekommunikation wurde 1997 das GATS Abkommen auch von der Schweiz unterzeichnet. Die Zusage der Schweiz, ihren Telekommunikationsmarkt zu öffnen, erforderte eine Änderung des Fernmeldegesetzes.

⁵ Von dem Moment an, wo in der Schweiz auch private Schule Subventionen erhalten, könnte dies heissen, dass ein Bildungsanbieter mit Firmensitz, beispielsweise auf den Kai-man Inseln nach dem Prinzip der Inländergleichbehandlung in der Schweiz Subventionen verlangen könnte.

⁶ Privatisierung bedeutet letztendlich, dass das Monopol für Dienstleistungen im Service public, welches beim Staat liegt und deshalb einer gewissen Kontrolle unterliegt, im Zuge der Privatisierung von Multinationalen Unternehmen übernommen wird, die weniger oder nicht kontrollierbar sind.

tungen zu Marktpreisen angeboten werden dadurch können insbesondere die ärmeren Bevölkerungsschichten längerfristig von diesen Grunddienstleistungen ausgeschlossen werden.

Auswirkungen einer zunehmend auf Rendite ausgerichteten Politik sind auch im Bereich der gemeinnützigen Dienstleistungen auf Gemeindeebene zu befürchten. Die gemeinnützige Arbeit könnte gefährdet sein, weil öffentliche Gelder oder Personaleinsätze für gemeinnützige Aufgaben immer dann als unzulässige Subventionierung gelten würden, wenn kommerzielle AnbieterInnen mit der gleichen Dienstleistung auf den Markt wollen. Das GATS kann also auch lokales Engagement in Frage stellen.

3 GATS – Das Abkommen⁷

Um die Auswirkungen des GATS zu verstehen, ist es wichtig, das Abkommen und seinen Aufbau zu verstehen: Im GATS werden alle Dienstleistungsbereiche aufgeführt und klassifiziert. Ebenso wird aufgeführt, in welchen Dienstleistungsbereichen ein Land Liberalisierungsverpflichtungen eingeht und in welchem Masse es seine Grenzen in diesen Bereichen öffnet. Der folgende Abschnitt zeigt auf, auf welchen Prinzipien das Abkommen beruht, anschliessend wird erklärt, wie die Listen zu lesen und zu interpretieren sind. Obwohl wir versuchen, den Inhalt des Abkommens einfach zu erklären, ist vorauszuschicken, dass die folgenden Seiten etwas Durchhaltevermögen erfordern!

3.1 Die Prinzipien des GATS

• Dienstleistungs - Bereiche

Folgende Dienstleistungsbereiche (im folgenden Sektoren⁸ genannt), werden vom GATS reguliert:

1. Qualifizierte Berufe im Dienstleistungsbereich
2. Kommunikation
3. Bau- und Ingenieurwesen
4. Verteilung (Engros- und Detailhandel)
5. Bildung
6. Umweltbereich
7. Finanzdienstleistungen
8. Gesundheit und soziale Dienstleistungen
9. Tourismus und Reisen
10. Freizeit, Kultur und Sport
11. Transportwesen
12. Andere

Diese 12 Sektoren sind in 160 Subsektoren gegliedert und in der WTO-Liste W/120 aufgeführt. Diese Liste stützt sich auf die sogenannte «United Nation's Central Product Classification» (CPC). Jeder Sektor und Subsektor ist mit einer solchen CPC Nummer versehen.

⁷ Der Text des Abkommens ist zu finden unter www.wto.org/english/docs_e/legal_26/26gats.pdf

⁸ Die Sektorenangaben basieren auf den Vorgaben der WTO

• Prinzipien des GATS-Abkommens

Das GATS stützt sich im wesentlichen auf drei Prinzipien: Die wichtigste Regel basiert auf dem Prinzip der Meistbegünstigung und die ist in Artikel II des GATS Abkommens aufgeführt. Diese Regel gilt für alle GATS Sektoren und Subsektoren und ist deshalb nicht speziell in den Länderlisten aufgeführt. Weiter stützt sich das GATS auf die Prinzipien des Marktzugangs (Artikel XVI) und der Inländerbehandlung (Artikel XVII). Zu den zwei letzt genannten Prinzipien können Regierungen in jedem Sektor spezifische Angaben machen, welche Marktzugangsbeschränkungen sie aufheben wollen und welche nicht. Dieses individuelle Vorgehen erlaubt den Regierungen theoretisch⁹, das Mass ihrer Öffnung an ihre wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse anzupassen.

• Die drei Prinzipien und ihre Inhalte:

- **Meistbegünstigung:** Das Prinzip der Meistbegünstigung besagt, dass ein Land den Dienstleistungserbringer eines anderen Landes nicht schlechter als alle anderen behandeln darf. Ausnahmen von der Meistbegünstigung müssen jedoch speziell aufgeführt werden. Sie dürfen aber nicht länger als 10 Jahre angewandt werden und müssen nach 5 Jahren überprüft werden.

- **Marktzugang:** Hier geht es um sechs Arten von quantitativen Handelsschranken, den Marktzugangsbeschränkungen. Die in Artikel XVI aufgeführten Beschränkungen sind:

- Wertbeschränkung aller Transaktionen
- Beschränkung der Anzahl der DienstleistungserbringerInnen durch Quoten/Monopole
- Beschränkung der Anzahl der Dienstleistungsoperationen
- Beschränkung der Gesamtzahl der Personen, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt sind
- Vorschriften bezüglich Art des Dienstleistungsunternehmens
- Beschränkung der maximalen Beteiligung von ausländischem Kapital an Unternehmen

Das Ziel des GATS ist es, diese Beschränkungen zu beseitigen, indem sich ein Land im Marktzugang verpflichtet. Eine Verpflichtung im Marktzugang heisst, dass ein Land eine der oben genannten Beschränkungen aufhebt. Hat sich ein Land verpflichtet, ist es diesem Land verboten, in der Folge Massnahmen zu ergreifen, die die Anzahl der Dienstleistungen beschränken oder die Art und Weise der Lieferung regulieren würden¹⁰.

⁹ In der Realität üben die wirtschaftlich starken Industrieländer jedoch einen grossen Druck auf wirtschaftlich schwächere Länder aus, Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen oder Regelungen (zum Beispiel zum Schutze des nationalen Finanzmarktes) abzubauen.

¹⁰ Die Folgen dieses Verbots können zum Beispiel die Verwässerung nationaler oder lokaler Bestimmungen sein. Dies zeigt das Freihandelsabkommen NAFTA (North American Free Trade Agreement) zwischen den USA, Kanada und Mexiko: 1997 verbot das kanadische Parlament aus Gesundheits- und Umweltschutzgründen den Import und Transport des Benzinzusatzes MMT. Umgehend reichte der US-Produzent von MMT «Ethyl» eine Klage ein. Als 1998 die Klage zugelassen wurde, verhandelte die kanadische Regierung einen Vergleich mit Ethyl und zahlte ihr als Entschädigung für entgangene Gewinne 201 Millionen Dollar. (In:Hochuli u.a. 2002).

- **Inländerbehandlung:** Die Inländerbehandlung fordert, dass Regierungen ausländische DienstleistungserbringerInnen in gleicher Weise behandeln müssen wie Einheimische; das heisst, dass sie die Einheimischen nicht bevorzugen dürfen.¹¹ Beschränkungen sind:

- Massnahmen die Nationalität oder Niederlassung betreffend
- Steuern
- Lizenzen
- Qualifikationserfordernisse
- Landbesitz und Eigentum

! GATS sichert allen Vertragsstaaten die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung zu. Das heisst: Alle Mitgliederländer können für sich dieselben günstigen Handelsbedingungen in Anspruch nehmen, und ausländische Unternehmen müssen inländischen gleichgestellt werden.

! GATS verlangt den Abbau der sechs Handelsbeschränkungen im Marktzugang.

3.2 Wie sind die Verpflichtungen zu lesen?

• Verschiedene Arten der Erbringung einer Dienstleistung

Das GATS deckt alle Arten von Dienstleistungen ab und fasst diese in vier verschiedenen, übergeordneten Thematiken (Dienstleistungserbringungsarten oder Modalitäten), sogenannten «Modes of Supply», zusammen.

• **Mode 1:** Grenzüberschreitende Dienstleistung im engeren Sinne (Cross border supply)
z.Bsp.: In Form eines «Produktes»: eine Bedienungsanleitung wird per Post von Bern nach Delhi versandt, ein Computerprogramm über Internet gemailt oder eine TV-Sendung über den Äther ausgestrahlt¹².

• **Mode 2:** Inanspruchnahme einer Dienstleistung durch eine Konsumentin, die sich in ein anderes Land begibt (Consumption abroad)
z.Bsp. Tourismus: Eine Schweizerin sieht sich in Paris einen Film an oder ein Italiener reist ins Appenzell und konsultiert eine Zahnärztin.

• **Mode 3:** Niederlassung von Firmen: Erbringung einer Dienstleistung durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland (Commercial presence/operations investments). Eine Dienstleistung erfolgt in diesem Fall in Form einer ausländischen Direktinvestition.
z.Bsp.: Ein Schweizer Reisebüro eröffnet in Bombay eine Filiale und bietet seine Dienste direkt in Indien an.

• **Mode 4:** Grenzüberschreitung von DienstleistungserbringerInnen (Movement of people)
Die Person, die eine Dienstleistung erbringt, begibt sich persönlich vorübergehend ins Ausland.
z.Bsp.: Eine Schweizer Ingenieurin baut in Mali eine Wasserleitung. Ein Schauspieler aus der Schweiz wird in Hollywood für eine Rolle engagiert.

¹¹ Das setzt beispielsweise lokale Vorschriften ausser Kraft, die besagen, dass ausländische Firmen lokale Lieferfirmen und Angestellte berücksichtigen müssen. Mit einer Verpflichtung in der Inländerbehandlung ist das nicht mehr möglich. Dadurch wird eine sozial orientierte Regionalpolitik unter Umständen verunmöglicht.

¹² Solche Dienstleistungserbringungen sind mit dem Warenhandel vergleichbar und gewinnen mit dem technischen Fortschritt in der Kommunikationstechnologie zunehmend an Bedeutung.

- **Allgemeine und spezifische GATS-Verpflichtungen**

Es gibt zwei Arten von Liberalisierungsverpflichtungen, die ein Land eingehen kann und die in den länderspezifischen Listen aufgeführt sind: allgemeine Verpflichtungen (genannt horizontale Verpflichtungen) und spezifische Verpflichtungen (genannt sektorspezifische Verpflichtungen):

- **Horizontale Verpflichtungen**

In den horizontalen Verpflichtungen (GATS/EL/83)¹³ geht es für die einzelnen Länder darum (in den «Rubriken» Marktzugang und Inländerbehandlung) anzugeben, zu welchen Bedingungen sie den internationalen Handel in den einzelnen Dienstleistungssektoren erlauben wollen, zum Beispiel, zu welchen Bedingungen ausländische Firmen in der Schweiz investieren können. Damit gibt das Land gleichzeitig auch an, wie es den eigenen Markt vor dem internationalen Wettbewerb schützen will. Die horizontalen Verpflichtungen gelten deshalb auch als Einschränkungen für den Markt.

- **Sektorspezifische Verpflichtungen**

Der grösste Teil einer Länderliste beinhaltet die sektorspezifischen Verpflichtungen. Es handelt sich dabei um eine Liste mit jedem Dienstleistungssektor, den das Land dem GATS öffnen wird. Innerhalb der Liste muss das Land für jeden Sektor/Subsektor angeben, zu welchen Modes es sich verpflichtet sowie das Mass der Verpflichtung (GATS/SC/83). Mit anderen Worten: verpflichtet sich die Schweiz in einem Sektor, dann heisst das, das Land geht eine Verpflichtung ein, seinen Markt zu öffnen. Dabei gibt das Land für jeden Mode an, in welchem Mass es sich jeweils verpflichtet

¹³ Diese Verpflichtungen sind auf www.wto.org zu finden.

• **Beispiel einer Verpflichtung im Sektor Gesundheit (aus Grossbritannien¹⁴)**

Subsektor	Beschränkungen Marktzugang	Beschränkungen Inländerbehandlung
Medizinische-, Zahnärztliche- und Hebammenversorgung (CPC 9312, 93191)	(Mode 1) Unbound (Mode 2) None (Mode 3) Establishment for doctors under the NHS is subject to medical manpower planing (Mode 4) Unbound except as indicated in the horizontal section	(1) Unbound (2) None (3) None (4) Unbound except as indicated in the horizontal section

Dieses Beispiel wird im folgenden Abschnitt erklärt. Allerdings präsentieren sich die jeweiligen Länderlisten keineswegs so geordnet.

- Eine volle Liberalisierungsverpflichtung heisst *none*

Eine volle Verpflichtung ist dann vorhanden, wenn ein Land den Marktzugang oder die Inländerbehandlung in einem Sektor und einem Mode nicht beschränkt. *None* besagt, dass keine Beschränkungen vorhanden sind. Mode 3 unter Inländerbehandlung im Subsektor Medizinische-, Zahnärztliche- und Hebammenversorgung geht somit eine volle Verpflichtung ohne Beschränkung ein. Übersetzt heisst dies, dass in Grossbritannien aus dem Ausland kommendes, selbständig arbeitendes, medizinisches und zahnärztliches Personal sowie Hebammen, den inländisch Praktizierenden gleichgestellt sind.

- Liberalisierungsverpflichtung mit Einschränkungen

Eine Verpflichtung mit Einschränkungen ist angegeben, wenn ein Land zwar einen Sektor öffnet, aber nur zu bestimmten Bedingungen. So ist Grossbritannien eine volle Verpflichtung im Marktzugang im Mode 3 (Niederlassung einer Firma im medizinischen Bereich) eingegangen, jedoch mit einer Beschränkung, die lautet: ÄrztInnen, ZahnärztInnen und Hebammen dürfen in Grossbritannien, im Rahmen des National Health Service praktizieren, erhalten jedoch nur eine Stelle, wenn Bedarf besteht und entsprechende Plätze frei sind.

- Keine Liberalisierungsverpflichtungen heisst *unbound*

Ein Land kann auf drei Arten angeben, dass es keine Verpflichtungen in einem Sektor oder Subsektor eingehen will. Erstens: Das Land will einen ganzen Sektor von den Bestimmungen ausnehmen und führt ihn deshalb gar nicht auf. Zweitens: Ein Land will eine Verpflichtung in einer Erbringungsart eingehen. Um dies zu kennzeichnen, wird *Unbound* eingefügt. *Unbound* heisst, das Land hat in unserem Beispiel im Mode 1 keine Verpflichtungen übernommen. Drittens: Ein Land geht keine Verpflichtungen ein,

¹⁴ Das Beispiel wurde gewählt, weil in diesem einen Beispiel alle Verpflichtungsarten erklärt werden können (aus: World Development Movement, 2002).

wenn es technisch/praktisch nicht machbar ist, dies zu tun. Unbound wird in diesem Fall mit einer Erklärung versehen: *due to lack of technical feasibility*.

3.3 Die Schweiz und GATS: Auswirkungen auf den Service public unklar

Bis jetzt fallen die vom Staat erbrachten Dienstleistungen nicht unter das GATS, sondern nur die von privaten Unternehmen erbrachten Leistungen. Öffentliche Dienstleistungen sind also vom Abkommen ausgeschlossen. Der entsprechende Artikel ist jedoch im Vertragstext nur vage formuliert. Er besagt, dass alle Regierungsleistungen von den WTO-Regeln ausgenommen sind, falls sie nicht auf kommerzieller Basis zur Verfügung gestellt werden und nicht in Konkurrenz zu anderen DienstleistungsanbieterInnen stehen. Solche «reinen Regierungsangebote» gibt es jedoch im Gesundheits- und Bildungsbereich nicht mehr, bestehen doch öffentliche und private Spitäler oder öffentliche und private Schulen nebeneinander. Dies kann von der WTO leicht als Konkurrenz zueinander gedeutet werden. Auch müssen für diese öffentlichen Dienstleistungen Gebühren bezahlt werden (zum Beispiel ein Selbstbehalt bei einem Spitalaufenthalt). In diesem Fall untersteht also der Service public doch bereits den WTO-Regeln oder es wird im Falle einer Klage eines anderen WTO-Mitgliedlandes dem WTO-Schiedsgericht überlassen, zu entscheiden, in welchem Fall ein Service public noch als solcher gilt.

Aufgrund dieser Unsicherheit hat zum Beispiel die EU eine klare Ausnahmebestimmung (einen sogenannten horizontal carve-out) für die Dienstleistungen im Bereich Public service verfasst. Diese Ausnahmebestimmung findet sich zu Beginn der individuellen Verpflichtungslisten und gilt für alle in den Listen des betreffenden Landes genannten Sektoren und Subsektoren. So fügt die EU in ihren horizontalen Listen eine Ausnahmebestimmung für Marktzugang an¹⁵. Anders als die EU hat die Schweiz jedoch in den horizontalen Verpflichtungen keine solche Ausnahmebestimmung für den Service public eingeführt. Das bedeutet, dass Liberalisierungsverpflichtungen im Bereiche des Service public unter die GATS Bestimmungen fallen könnten und dass auch ausländische private Unternehmen im Service public gleich behandelt werden müssten. Eine Folge davon wäre, dass diese ebenfalls ein Anrecht auf Subventionen geltend machen könnten.

4 Die Schweizer Verpflichtungen im Bereich des Service public: Analyse

Die Schweiz hat sich 1994 im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS bereits zu gewissen Liberalisierungsschritten in Bereichen des Service public wie Bildung, Umwelt, Energieversorgung, Gesundheit sowie im Transportbereich und der Telekommunikation verpflichtet. Im folgenden sollen diese Verpflichtungen, sowie die Verpflichtungen im Dienstleistungsbereich des Tourismus, kurz analysiert werden. Wir konzentrieren uns in den genannten Bereichen auf einige Teilbereiche, die wir aufgrund ihrer Bedeutung für den Service public in der Schweiz ausgewählt haben.

¹⁵ "In all EC Member States services considered as public utilities at the national or local level may be subject to public monopolies to exclusive rights granted to private operators" (In: World Development Movement, 2002).

Im folgenden erläutern wir zuerst den Inhalt der allgemeinen (horizontalen) Verpflichtungen und erklären, auf welche Weise die Schweiz bis anhin ihre Dienstleistungsbereiche schützte. Anschliessend gehen wir auf die sektorspezifischen Verpflichtungen und ihre Inhalte ein. Durch ein Leck wurden im Sommer 2002 die Forderungen der EU an zahlreiche WTO-Mitglieder – so auch an die Schweiz – bekannt. Durch ein weiteres Leck wurden zudem die Forderungen von 21 WTO-Mitgliedstaaten¹⁶ an die EU bekannt. Wir schliessen beide Forderungslisten in unsere Analyse ein, denn es ist anzunehmen, dass in Zukunft ähnlich weitreichende Forderungen auch an die Schweiz herangetragen werden. Dadurch wird deutlich, dass die Schweiz in Zukunft unter starken Druck kommen könnte, Bereiche des Service public noch vermehrt dem internationalen Wettbewerb auszusetzen.

4.1 Horizontale Liberalisierungsverpflichtungen - Was steht drin?

Der Inhalt der horizontalen Verpflichtungen lautet folgendermassen: In der Rubrik Marktzugang hat die Schweiz keine Einschränkungen festgehalten, das heisst, dass allgemein der Markt für den Dienstleistungshandel in der Schweiz sehr offen ist (Modes 1-3 none). Es gelten keine Einschränkungen für:

- Dienstleistungen, die aus dem Ausland kommend, in der Schweiz konsumiert werden (Bsp.: TV-Sendungen, die über Satellit in der Schweiz gesendet werden).
- Dienstleistungen, die KonsumentInnen aus dem Ausland in der Schweiz konsumieren (Bsp.: KonsumentInnen, die extra aus dem Ausland für eine medizinische Behandlung in die Schweiz kommen).
- InvestorInnen, die ein Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz aufbauen wollen.

Hingegen schränkt die Schweiz den freien Personenverkehr (Mode 4) stark ein. Der Arbeitsmarkt steht sogenannten DienstleistungserbringerInnen nur dann offen, wenn sie eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis haben. Diese ist wiederum abhängig von der Gesamtzahl der Aufenthaltsbewilligungen, die ausgeben werden. Für firmeninternes Kader und SpezialistInnen eines Dienstleistungsunternehmens ist der Aufenthalt auf höchstens 3 Jahre beschränkt.

Bei der Inländerbehandlung hat die Schweiz vermerkt, dass ausländische DienstleistungserbringerInnen nur dann ein Anrecht auf Subventionen oder Steueranreize haben, wenn sie sich in wirtschaftlichen Randgebieten, beispielsweise in Berggebieten niedergelassen haben (Mode 3 & 4). Überhaupt spielen Nationalitäten- und Niederlassungsbestimmungen eine grosse Rolle. Unter anderem kann Immobilien und Land nur erwerben, wer permanent in der Schweiz wohnt, sonst braucht es eine Bewilligung. Ausgenommen von diesen Bedingungen ist der Kauf von Hotels. Auch im grenzüberschreitenden Personenverkehr (Mode 4) schränkt die Schweiz den Markt für DienstleistungserbringerInnen weiter ein. Sie gibt Restriktionen vor betreffend der Anzahl der in der Schweiz erlaubten ausländischen Arbeitenden im Dienstleistungsbereich.

Fazit: Die Schweiz beschränkt zum Beispiel das Recht, beim Staat Subventionen beantragen zu können auf Unternehmen, die in wirtschaftlichen Randgebieten angesiedelt sind und auf Personen mit Schweizer

¹⁶ Ägypten, Argentinien, Australien, Brasilien, China, Hongkong, Indien, Japan, Kanada, Kenya, Korea, Maritius, Mexiko, Neuseeland, Paraguay, Panama, Schweiz, Singapur, Taiwan, Uruguay, Vereinigte Staaten (in: WTO Member's Request, 2002).

Nationalität und Wohnsitz in der Schweiz. Zudem sind die Aufenthalts- und Niederlassungsbedingungen (Wohnsitzpflicht) für ausländische InvestorInnen und Personen zeitlich limitiert. Das heisst, die Schweiz hat den Markt für grenzüberschreitende Dienstleistungen zwar geöffnet, sie schützt aber ihre inländischen Angestellten¹⁷ durch Bedingungen an ausländische InvestorInnen wie Wohnsitzpflicht in der Schweiz und/oder Schweizer Staatsbürgerschaft, Quoten oder mehrjährige Berufspraxis.

Ausblick: Solche Beschränkungsmassnahmen könnten in weiteren Verhandlungsrunden als Handelsbarrieren angesehen werden. So wie im Falle der EU werden auch andere Länder von der Schweiz die Aufhebung der Beschränkungen für die horizontalen Verpflichtungen, wie Ausländerquote (Anzahl ausländischer Angestellter) verlangen. Weiter verlangt die EU für die horizontalen Verpflichtungen die Aufhebung von Restriktionen betreffend des Kaufs von Eigentum durch AusländerInnen. Ausserdem verlangt sie eine Klarstellung betreffend der Beschränkungen für Subventionen und Steuern. Das heisst, auch dort könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Forderung nach Aufhebung dieser Beschränkung kommen. Würde die Schweiz diese Beschränkung aufheben, müsste sie auch anderen ausländischen DienstleistungsbringerInnen das Anrecht auf Subventionen gewähren. Eine Öffnung des Marktes bezüglich Anrecht auf Subventionen hätte zur Folge, dass die gleiche Menge Geld auf mehr GesuchstellerInnen verteilt werden müsste oder dass GesuchstellerInnen, die bisher Anrecht auf Subventionen hatten und auf diese angewiesen sind, eventuell leer ausgehen. Die Gleichstellung von in- und ausländischen AnbieterInnen in bezug auf Subventionen könnte gravierend sei, da das Subventionswesen in der Schweiz wichtig ist für einen funktionierenden Service public. Dieser Prozess würde die Privatisierung von Staatsbetrieben unter Umständen beschleunigen.

Einige WTO-Mitglieder verlangen, dass alle Beschränkungen der Meistbegünstigung abgeschafft werden. Dies würde heissen, dass zum Beispiel besonders umweltfreundliche AnbieterInnen aus ausgesuchten Ländern nicht bevorzugt werden dürfen, da alle Länder gleich behandelt werden müssten.

4.2 Sektorspezifische Verpflichtungen - Was steht drin?

Sektorspezifische Verpflichtungen eingehen heisst, dass die WTO-Mitglieder alle diejenigen Bereiche ausdrücklich auführen, in denen sie die Grenzen für ausländische DienstleistungsanbieterInnen öffnen möchten. Dabei ist es zunächst erlaubt, Bestimmungen einzuführen, um diesen nicht unumschränkte Rechte zu gewähren. Diese Bestimmungen sollen jedoch, gemäss WTO, nach und nach abgebaut werden.

Im folgenden nennen wir zuerst den Dienstleistungsbereich (Sektor), aus dem wir für unsere Analyse jeweils bestimmte (aber nicht alle) Teilbereiche (Subsektoren) ausgewählt haben, in denen sich die Schweiz verpflichtet hat.

¹⁷ Insbesondere südliche Länder beklagen, dass die Industrieländer an sie weitreichende Liberalisierungsforderungen stellen (beispielsweise im Finanzsektor), dass diese Länder aber umgekehrt nicht bereit sind, ihre Grenzen für Arbeitskräfte aus südlichen Ländern zu öffnen.

Das Beispiel Bildung

Dienstleistungen im privaten Bildungsbereich

- Obligatorische Ausbildung (Primar- & Sekundarschule Ausbildung) (Stufe I)¹⁸
- Nicht obligatorische weiterführende Ausbildung) (Stufe II)
- Höhere Ausbildung (CPC 923)¹⁹
- Erwachsenenbildung (CPC 924)
- Andere Dienstleistungen im Bildungsbereich

Vorbemerkung: Bildung ist ein Service public und somit eigentlich vom GATS unter Artikel 1.3 ausgenommen. Die Schweiz hat jedoch keine allgemeinen Ausnahmebestimmungen für den Service public gemacht hat. Sie versucht deshalb, dieses Manko dadurch aufzufangen, indem sie ihre Marktzugangsbeschränkungen im Bereich Bildung durch die Überschrift «Private Ausbildung» auf Privatschulen einschränkt. Dies impliziert, dass alle von der Schweiz unter dieser Überschrift genannten Dienstleistungen nur die private Erbringung der Ausbildungsdienstleistung betrifft. Fraglich ist, ob im Falle eines WTO-Streitfalls die Unterscheidung privat/öffentlich akzeptiert würde, denn in der offiziellen Klassifikationsliste existiert diese Unterscheidung nicht

- **Obligatorische Ausbildung (Primar- & Sekundarstufe) (Stufe I)**

Der private Bildungsbereich ist komplett geöffnet, er unterliegt keinerlei Beschränkungen, weder im Marktzugang noch in der Inländerbehandlung. Das heisst, es dürfen auch private Bildungsstätten in der Schweiz aktiv sein, die Primar- & Sekundarstufen-Ausbildung anbieten. Allerdings beschränkt die Schweiz in ihren horizontalen Verpflichtungen den Markt für Nicht-EU-BürgerInnen auf AusbilderInnen mit einer Niederlassungs- & Arbeitsbewilligung oder auf die Schweizer Nationalität.

- **Nicht obligatorische weiterführende Ausbildung (Stufe II)**

- **Höhere Ausbildung**

- **Erwachsenenbildung**

In diesen drei Subsektoren hat sich die Schweiz im gleichen Ausmass verpflichtet,. Das heisst, dass auch private Unternehmen diese Ausbildungsgänge anbieten können (Modes 1 –3 keine Beschränkungen im Marktzugang und Inländerbehandlung). Hingegen beschränkt die Schweiz den Markt in ihren horizontalen Verpflichtungen ein (Marktzugang und Inländerbehandlung: unbound except as indicated in part I). Das bedeutet, dass für alle Subsektoren Ausbildungen angeboten werden können, dass für das Lehrpersonal jedoch Beschränkungen wie Nationalitätenklausel und Aufenthaltsbewilligung gelten. Ebenso dürfen keine

¹⁸ Die Schweiz hat Stufe I und II nicht klassifiziert, deshalb sind diese beiden Subsektoren ohne CPC Nummern.

¹⁹ Die CPC Numerierung entspricht den Angaben im offiziellen GATS Dokument. Die WTO Liste unterteilt CPC 923 zudem weiter auf als die Schweiz, nämlich in CPC 92310 und CPC 92390. Die erste Kategorie umfasst Nachdiplome und Berufsausbildungen, die zweite betrifft vorallem die Ausbildung an der Universität. (in: World Development Movement). Die Schweiz macht diese Unterscheidung jedoch nicht und fasst für ihre Verpflichtungen beide Subsektoren in einen Subsektor (CPC 923). Das heisst demzufolge, dass auch die Universitäten nicht von den Verpflichtungen ausgenommen sind.

Subventionen beantragt werden. Da die Schweiz die höhere Ausbildung nicht speziell klassifiziert hat, bedeutet dies, dass auch die Ausbildung auf Universitätsniveau bereits unter das GATS fällt.

Ausblick: Die Schweiz ist offen für private Schulen, jedoch sind Subventionen nur öffentlichen Schulen vorbehalten. Würden Subventionen auch Privatschulen gewährt, könnten nach und nach alle Privatschulen Subventionen beanspruchen. WTO-Mitgliederländer rütteln in ihren Forderungen an die EU bereits an Subventionsmassnahmen schweizerischer Art. Sie verlangen von der EU, dass die EU-Länder ihre Beschränkungen im Marktzugang und in der Inländerbehandlung für die Erwachsenenbildung und die höhere Ausbildung aufheben²⁰. Einige Länder fordern sogar auf der Primarstufe die Aufhebung aller Beschränkungen.

Eine Studie zu den Auswirkungen des GATS auf den Service public in Grossbritannien betont zudem die unklare Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Geldern im Bereich Schulen und weist darauf hin, dass öffentliche Schulen dann unter das GATS fallen könnten, wenn sie sich zum Beispiel Kurse, Material, den Mittagstisch, die Bibliothek oder das Putzpersonal von privaten Unternehmen finanzieren lassen. Dieser Hinweis scheint auch für Schweizer Schulen berechtigt.

Das Beispiel Umwelt

- Abwasser (CPC 9401)
- Abfallentsorgung (CPC 9402)
- Sanitäre Anlagen und ähnliche Dienste (CPC 9403)
- Andere Dienstleistungen im Umweltbereich (CPC 9404, 9405, 9406 & Teil von 9409)²¹

Vorbemerkung: Unter den Bereich Umwelt fällt eine bunte Mischung verschiedenster Dienstleistungen, die von der Abwasserversorgung bis zur Umweltforschung reichen.

Die Schweiz hat sich bisher in den vier oben genannten Dienstleistungsbereichen verpflichtet. Der Marktzugang ist offen in allen 4 Subsektoren in den Modes 2 und 3. Das heisst, Unternehmen können sich zum Beispiel umwelttechnisches Know-How in der Schweiz aneignen und Firmen können sich in der Schweiz niederlassen und ihre Dienste anbieten (zum Beispiel Müllabfuhr). Allerdings gelten immer die in den horizontalen Beschränkungen angegebenen Einschränkungen betreffend Nationalität oder Wohnsitz.

Eine Ausnahme macht die Schweiz für Abfalldeponien (none except unbound for garbage dump), das heisst, dort ist der Markt geschlossen. Länder können ihren Abfall nicht in die Schweiz einführen und in Abfalldeponien lagern. Die EU verlangt jedoch von der Schweiz, dass sie diesen Bereich öffnet. Das könnte bedeuten, dass insbesondere grenznahe Abfalldeponien interessant werden für Gemeinden aus dem umliegenden Ausland (Deponieren von Schlacken, Restmaterial aus Kehrachtsverbrennungsanlagen).

²⁰ WTO Länder verlangen "the elimination of reservations in all modes of supply and for full commitments under market access and national treatment in adult education, higher education and other" (in: WTO Members' Request, 2002).

²¹ Andere Dienstleistungen im Umweltbereich sind zum Beispiel: Abgasreinigung, Natur- und Landschaftsschutz (in: World Development Movement, 2002).

Vom Abwasser zum Trinkwasser

Der Sektor Umwelt, beziehungsweise sein Subsektor Abwasser (CPC 9401), wird für die Schweiz, aber auch auf internationaler Ebene, einer der wichtigsten Bereiche in den jetzigen und zukünftigen Verhandlungsrunden im Service public sein. Die EU verlangt,²² dass das «Abwasser» im Rahmen einer Neuklassifikation um den Bereich «Trinkwasser» (Water for Human Use) erweitert wird. Dies würde bedeuten, dass neue Dienstleistungen den WTO-Regeln unterstellt würden, die mit dem Fassen, Reinigen und Verteilen von Trinkwasser zusammenhängen. Die EU verlangt eine vollständige Marktöffnung im Bereich der Wasserversorgung.

Ausblick: Bis jetzt ist das Trinkwasser von den GATS Bestimmungen ausgenommen und fällt eindeutig unter den Service public. Auch wenn sich die Schweiz gegen eine Liberalisierung des Wassersektors einsetzt, wird auf die Schweiz Druck ausgeübt werden, ist doch vor allem die EU mit ihren international operierenden Wasserkonzernen wie Suez-Lyonnaise, Vivendi oder RWE an neuen Märkten interessiert. Staaten wie die Schweiz mit einem hohen Bruttosozialeinkommen und guter Zahlungsfähigkeit sowie gut erhaltenen Wasserleitungen, sind die beste Garantie für dauerhafte Gewinne (Lanz, 2003:17)²³. Falls die Schweiz den Forderungen entsprechen würde, bedeutet dies, dass in- und ausländische private Unternehmen Anteile an kommunalen Anlagen kaufen oder private Betreiberverträge abschliessen könnten. Danach könnten sie die Dienstleistungen in der Trinkwasserversorgung zu Marktpreisen verkaufen.

Das Beispiel Energie

- Dienstleistungen im Zusammenhang mit Bergbau (CPC 883)

Die WTO-Klassifikationsliste (W/120) enthält keinen eigenen Energiebereich. Dienstleistungen im Energiebereich sind deshalb in anderen Dienstleistungssektoren zu finden, so unter «Qualifizierte Berufe im Dienstleistungsbereich» (Dienstleistungen im Zusammenhang mit Bergbau und Stromverteilung, Verkauf und Verteilung von Energie), unter «Verteilung» (Gross- und Einzelhandel mit Produkten, die im Bereich Energie gebraucht werden) und unter «Transportbereich» (Transport von Öl und Gas). Die EU und mehrere OECD-Länder fordern nun für Energie eine Neuklassifikation, welche diese Einzelbereiche in einem Sektor zusammenfasst. Die Schweiz ist betroffen, da die EU und die wichtigsten OECD-Länder von der Schweiz grössere Verpflichtungen fordern, die alle diese oben genannten Bereiche umfassen. Die Schweiz hat sich bis jetzt nur im Bereich Bergbau teilverpflichtet. Konkret verlangen die EU und die WTO-Mitgliedstaaten (OECD) eine weitere Marktöffnung für Infrastruktur sowie für die Produktion und Verteilung von und den Handel mit Wasserkraft, Erdöl, Gas und Strom.

²² EU Forderungen: "Extend sectoral coverage to include water collection, purification and distribution services through mains (Wasserleitungen) except steam and hot water services, and take full commitments in that subsector for mode 2 and 3" (GATS 2000).

²³ Es zeichnet sich vor allem in Europa und in Nordamerika die Tendenz ab, dass sich Wasserkonzerne via Übernahme der Abwasser- und Trinkwasserversorgung Zugang zu Haushalten, beispielsweise zu den Haushalten einer Stadt und ihrer Agglomeration, verschaffen. Das "Eingangstor" Trinkwasserversorgung wird später für andere Dienstleistungsangebote von Strom über Gas bis zur Telekommunikation genutzt (multi level-Ansatz) (Lanz, 2003, S. 17).

Ausblick: Die Schweiz ist bereits 1995 Verpflichtungen beim Vertrag zur europäischen Energiecharta eingegangen und hat damit den Energiebereich schon teilweise privatisiert. Da die Schweizer Bevölkerung 2002 das Elektrizitätsmarktgesetz abgelehnt hat, besteht für die Schweiz im Moment keine Möglichkeit, diesen Forderungen nachzukommen. Die Schweiz wird jedoch auch in Zukunft unter Druck kommen, Liberalisierungsforderungen nachzugeben.

Das Beispiel Gesundheit

- Medizinische und zahnärztliche Dienste (CPC 9312)
- Dienste von Hebammen, Krankenschwestern, PhysiotherapeutInnen (CPC 93191)

Die Schweiz ist betreffend Gesundheitswesen und Spitäler noch keine WTO-Verpflichtungen eingegangen. Aus diesem Grund ist der Gesundheitssektor in der Schweizer Liste nicht aufgeführt. Die Schweiz hat jedoch den Markt in anderen gesundheitsrelevanten Subsektoren geöffnet, so unter anderem für allgemein behandelnde ÄrztInnen, für SpezialistInnen, für ZahnärztInnen (CPC 9312)²⁴, ebenso wie für medizinisches Personal (CPC 93191). Diese Dienstleistungsbereiche sind im Sektor «Qualifizierte Berufe im Dienstleistungsbereich» aufgeführt.

- **Medizinische und zahnärztliche Dienste**
- **Dienste von Hebammen, Krankenschwestern, PhysiotherapeutInnen**

Bei den medizinischen und zahnärztlichen Berufen, wie auch bei Hebammen, Krankenschwestern, PhysiotherapeutInnen gibt die Schweiz im GATS Beschränkungen bezüglich Nationalität und Subventionen vor. Sie alle dürfen nicht selbständig praktizieren (Swiss Nationality necessary to practice independently, Mode 3 und 4 in der Inländerbehandlung) und erhalten keinerlei Subventionen oder Steuervergünstigungen.

Ausblick: Dass sich ausländisches medizinisches Personal in der Schweiz nicht selbständig machen darf, ist gemäss kantonalen Gesetzen - beispielsweise jenes vom Kanton Baselstadt - bereits überholt. Dort werden lediglich noch eidgenössische Fähigkeitszeugnisse verlangt.²⁵ WTO-Mitgliedstaaten stellen diesbezüglich bereits Forderungen an die Schweiz. Anzunehmen ist, dass die Schweiz in Zukunft die Bestimmungen für einzelne Berufsgruppen lockern wird.

Die Schweiz hat bisher zugesichert, im Gesundheitsbereich vorläufig keine Liberalisierungsverpflichtungen zu übernehmen²⁶. Es gilt genau zu untersuchen, welche Folgen ein vermehrtes Engagement Privater

²⁴ Wie im Bereich Bildung teilt die Schweiz auch hier den Subsektor CPC 9312 im Gegensatz zur WTO-Liste nicht weiter auf. Die WTO-Liste unterteilt CPC 9312 in CPC 93121 (allgemein behandelnde ÄrztInnen, in CPC 93122 (SpezialistInnen) und in CPC 93123 (ZahnärztInnen) (in: World Development Movement, 2002).

²⁵ Es könnte sein, dass zwar gesamtschweizerisch diese Bedingungen für selbständig Erwerbende theoretisch gelten, dass jedoch die einzelnen Kantone frei sind, zu entscheiden, wie sie diese Bestimmung handhaben wollen.

²⁶ Eine der Begründungen dafür ist, dass dies gar nicht möglich ist, solange die nationale Gesetzgebung nicht entsprechend geändert wird. Ausserdem fällt der Bereich Gesundheit gemäss GATS unter den Ausnahmeanartikel 1.3 (Staatliche Dienstleistungen sind vom GATS ausgenommen). Ähnlich wie die Schweiz argumentiert auch die UK-Regierung für den Gesundheitsbereich, nämlich, dass ihre bereits eingegangenen Verpflichtungen für den privaten Bereich die staatliche Gesundheitsversorgung nicht beeinträchtigen werde, da diese unter den "Schutz" von Artikel 1.3 fallen würden. Trotzdem scheint die UK-Regierung ihren eigenen Überlegungen nicht zu trauen. So hat sie eine Ausnahmebestimmung angebracht, was die öffentlichen Schulen betrifft. Die AutorInnen der UK-Studie fragen, warum diese Ausnahmebestimmung deshalb nicht auch für den öffentlichen Gesundheitsbereich gemacht wurde. Die Schweiz scheint dem Artikel 1.3 zu trauen, denn sie hat in keinem Dienstleistungsbereich eine Ausnahmebestimmung angebracht, also auch im Bereich Gesundheit nicht (in: World Development Movement, 2002).

auf die Gesundheitsversorgung haben und wo dies auf die Dauer mit dem bestehenden Krankenversicherungsgesetz in Konflikt geraten könnte. Was ausserdem künftig im Gesundheitsbereich wichtig werden könnte: vermehrt werden ganze Bereiche wie zum Beispiel der Laborbereich an private Unternehmen ausgelagert. Es ist zu befürchten, dass sich dadurch unter Umständen die Qualität verschlechtern und die Preise steigen werden. Es dürfte auch schwieriger werden, zum Beispiel eine grosse Firma, die ihren Hauptsitz in einem anderen Land hat, bei Fehldiagnosen zu belangen. Aber auch Reinigungsarbeiten werden beispielsweise vermehrt an Private übertragen, meist zu tieferen Löhnen und flexibleren Arbeitszeiten für das Personal.

Das Beispiel Tourismus

- Hotels und Restaurants (CPC 641 – 643)²⁷

Hotels und Restaurants

Der Tourismus ist ein bereits weitgehend liberalisierter Bereich, doch hat die Schweiz noch wenige Schutzregeln eingebaut. Eine solche Schutzregel ist der wirtschaftliche Nachweisbedarf, der sonst in den Schweizer Listen in keinem anderen Sektor zu finden ist. So schreibt die Schweiz im Prinzip vor, dass ein Hotel nur gebaut werden kann, wenn ein wirtschaftlicher Nachweisbedarf erbracht wurde. Das Bundesgesetz ermächtigt Kantone, Lizenzen für Hotels/Restaurants auszustellen, wenn eine ökonomische Notwendigkeit nachgewiesen werden kann. Ein wirtschaftlicher Nachweisbedarf basiert auf Kriterien wie Bevölkerung, Grad der Überbauung, Art des Quartiers, touristische Interessen sowie Anzahl der bereits existierenden Restaurants.

Bei der Inländerbehandlung sind im Investiermodus 3 weitere Vorschriften aufgeführt. In einigen Kantonen müssen die LizenzhalterInnen im selben Kanton wohnen oder eine Prüfung ablegen, wenn sie ein Restaurant/Hotel eröffnen wollen. Im Tourismussektor schränkt die Schweiz den freien Personenverkehr (Mode 4) dahingehend ein, dass ausländische InvestorInnen ihre Dienstleistungen nur anbieten können, wenn sie in der Schweiz eine Firma gründen. Zusätzlich fordern einige Kantone, dass die LizenzhalterInnen im selben Kanton wohnen müssen.

Ausblick: Vorschriften oder Regeln, wie ein wirtschaftlicher Nachweisbedarf, sind für eine nachhaltige Planung notwendig²⁸. Sie gelten jedoch bei der WTO als Handelshindernis. Die EU verlangt von der Schweiz die Aufhebung des wirtschaftlichen Nachweisbedarfs in den Kantonen, die Aufhebung der obligatorischen Wohnsitznahme eines Lizenzhalters für den gleichen Kanton, sowie, wo diese verlangt wird, die Abschaffung einer Prüfung. Ausserdem fordert sie die Abschaffung der Firmengründung als Vorausset-

²⁷ Es sind insgesamt 14 Subsektoren, in denen die Schweiz Verpflichtungen eingegangen ist. Es sind dies Verpflichtungen im Bereich Übernachtungsangebote (Hotels, Restaurants Jugendherbergen, Kindercamping), Mahlzeitenangebote (voller Service, Self-Service), Getränkeangebote. Ausgenommen ist das Catering. (in: World Development Movement, 2002). Diese Subsektoren sind in der Schweizer Liste nicht speziell aufgeführt.

²⁸ Die WTO-Mitgliederländer Italien, Spanien, Portugal und Griechenland haben ihren Investitionsmodus (3) im Hotel und Restaurant Subsektor beschränkt, um Orte von besonderem historischen oder künstlerischem Wert zu schützen (in: World Development Movement, 2002). Die Schweiz hat keine solchen Beschränkungen.

zung für wirtschaftliche Aktivitäten (Handelspräsenz), sowie die Abschaffung der obligatorischen Wohnsitznahme eines Lizenzhalters für den gleichen Kanton.

Wo steht die Schweiz bezüglich dieser Forderungen? Jeder Kanton kann diese Bestimmungen in Eigeninterpretation anwenden. Einige Kantone haben zum Beispiel den wirtschaftlichen Nachweisbedarf bereits abgeschafft. Beim Nachweisbedarf wird sich die Schweiz deshalb überlegen, ob dieser ganz abgeschafft werden kann. Dies vor allem auch hinsichtlich der Tatsache, dass die Schweiz von anderen WTO-Staaten die Abschaffung wirtschaftlicher Bedarfsprüfungen verlangt! Die Schweiz wird sich vermutlich auch bei der Wohnsitzpflicht und der Handelspräsenz überlegen, ob sie die Beschränkungen lockern soll.

Das Beispiel Telekommunikation

Dieser Sektor umfasst die Übermittlung von elektromagnetischen Signalen – Ton, Daten und Bilder – schliesst jedoch Radio & TV Programmübermittlung (broadcasting) aus.

Die Schweiz hat sich hauptsächlich im Bereich Telefondienstleistungen verpflichtet. Der Markt ist jedoch geschlossen bezüglich Übertragungsrechten. Die EU fordert von der Schweiz die Aufhebung dieser Beschränkungen. Die EU-Märkte sind im Telekommunikationsbereich praktisch vollständig offen. WTO Mitgliedstaaten wiederum fordern von den EU die Aufhebung der letzten Beschränkungen und eine vollständige Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes.

Ausblick: Noch 2002 wollte der Bundesrat beim Anschlussnetz – der sogenannten letzten Meile – den Telekommunikationsmarkt so rasch wie möglich öffnen. Dazu sollte die Fernmeldedienstverordnung revidiert werden. Mitte Februar 2003 hingegen beantragte Bundesrat Moritz Leuenberger, die letzte Meile nicht auf dem Verordnungsweg rasch dem Wettbewerb zu öffnen, sondern auf dem Gesetzesweg via Parlament und allfälliger Referendumsabstimmung (NZZ, 14. 2. 2003). Als Kompromiss werden nun beide Wege beschritten²⁹.

Das Beispiel Transport

Die Schweiz ist bis anhin keine Verpflichtungen im Bereich Bahntransport eingegangen, der Markt ist geschlossen. Hingegen ist die Schweiz Liberalisierungsverpflichtungen zum Beispiel im Bereich Flugverkehr (Unterhalt und Reparatur von Flugzeugen) oder Strassenunterhalt eingegangen. Die EU fordert von der Schweiz weitere Verpflichtungen im Bereich Flugverkehr: zum Beispiel im Flughafenmanagement, bei Dienstleistungen am Boden (Gepäck, Catering, Post, Passagiere, Crew Assistenz), bei Computerreservationssystemen und Verkauf und Vermarktung. Einzelne WTO-Mitgliedstaaten hingegen gehen in ihren Forderungen an die EU weiter. Sie fordern eine volle Öffnung des Marktes in allen Modes für alle Trans-

²⁹ Der Bundesrat prüft, das Monopol der Swisscom bei den Hausanschlüssen gleichzeitig per Verordnung und auf dem Gesetzesweg aufzubrechen. Die Verordnung könnte inklusive Gang vor Bundesgericht (Im Falle einer Klage der Swisscom) in der zweiten

portbereiche insbesondere im Bereich Schiff-Fahrt, aber auch im Bereich Eisenbahn (Passagier- und Frachttransport). Es ist anzunehmen, dass solche Forderungen auch an die Schweiz gestellt werden. Sollte die Schweiz darauf eintreten, könnte auf die Dauer ein subventionierter, öffentlicher Verkehr in der Schweiz ernsthaft in Frage gestellt werden.

Das Beispiel Post und Kurier- Service

Die Schweiz ist im Post- und Kurier-Service noch keine Verpflichtungen eingegangen. Die EU besteht auf einer Neuklassifikation auch dieses Bereichs, da die bestehende Einteilung nicht der wirtschaftlichen Realität entspreche. Die EU fasst in diesem Sektor die folgenden Inhalte zusammen: Brief- und Paketpost, Presseprodukte (wie Zeitungen, Zeitschriften), Expresspost, Werbematerial, sowie alle anderen Dienstleistungen in diesem Bereich, die nirgendwo sonst aufgelistet sind. Der neue Sektor wird Aktivitäten wie Sortieren, Transport und Postverteilung umfassen. Die EU fordert von der Schweiz die volle Öffnung im Marktzugang und in der Inländerbehandlung. Für andere WTO-Mitgliedstaaten scheint dieser Sektor noch nicht begehrenswert, da praktisch keine Forderungen an die EU gestellt wurden.

Ausblick Transport- und Postbereich: Die Schweiz wird in der nächsten Verhandlungsrunde im Postbereich Liberalisierungsverpflichtungen eingehen. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich private AnbieterInnen lediglich die rentierenden Bereiche und Regionen herauspflücken werden und der Staat schliesslich für die Versorgung der Randregionen zuständig bleibt. Dadurch wird das Solidaritätsprinzip zwischen Ballungszentren und Randregionen ernsthaft untergraben.

5 Fazit: wo kommt die Schweiz unter Druck?

Im Gegensatz zu den generellen Dienstleistungsbereichen ist der Service public erst teilprivatisiert. Für die zweite Liberalisierungsrunde stellt sich jedoch die Frage, wie lange sich die Schweiz den expliziten Forderungen der EU und anderer WTO-Mitgliedstaaten entziehen will oder entziehen kann, denn die Schweiz ist selber auch daran interessiert, neue Märkte im Ausland – ausserhalb des EU Marktes, der durch die bilateralen Abkommen bereits weitgehend offen ist - zu erhandeln. Die bisherige Strategie der Schweiz, die Ablehnung spezifischer Verpflichtungen zu begründen, bestand in der ersten Verhandlungsrunde vor allem darin, sich auf die nationale Gesetzgebung und den Ausnahmeartikel 1.3 des GATS zu berufen. Im Gegensatz zur Schweiz ist aber beispielsweise die EU nicht vom Schutz dieses Artikels für ihren Service public überzeugt und baute deshalb Vorsichtsbestimmungen in ihre sektorspezifischen Verpflichtungen ein.

Bei den weiteren Liberalisierungsverhandlungen um den Service public wird die Schweiz den Forderungen der EU sowie Forderungen weiterer WTO-Mitgliedländer, die bisherigen Beschränkungsmassnahmen

Hälfte 2004 umgesetzt werden. Falls gegen die Gesetzesrevision das Referendum ergriffen wird, tritt diese kaum vor Anfang 2007 in Kraft (NZZ 20.2.03).

im Marktzugang und in der Inländerbehandlung weiter aufzuheben in einigen Bereichen nachgeben. So steht die (weitere) Liberalisierung des Postbereichs, der Abfallentsorgung sowie der Abwasserbewirtschaftung (Einbezug von Trinkwasser) auf der Angebotsliste, aber auch die Abschaffung von Regeln wie der wirtschaftliche Nachweisbedarf im Tourismus stehen zur Diskussion. Das schweizerische Subventionswesen wird zunehmend unter Druck kommen, soll doch bei der WTO die «Subventionsdisziplin» neu verhandelt werden.

Eine weitere Öffnung und der Abbau von Regelungen wird insbesondere für die zukünftige Sozial- und Umweltpolitik - nicht nur der Schweiz - eine ernsthafte Einschränkung darstellen. Wie können beispielsweise Umwelt- und Sozialstandards aufrecht erhalten werden, wenn diese immer mehr als Handelschranken des Welthandels angesehen werden?

Damit öffentliche Debatten möglich werden, ist die vollständige Bekanntmachung und «Übersetzung» der technisch schwierigen Listen lange Zeit im voraus nötig. Die Schweiz muss eine langfristige Strategie entwickeln, auf welche Weise eine soziale und umweltverträgliche Wirtschaftspolitik angestrebt werden kann. Im Moment besteht die Strategie lediglich darin, auf die Forderungen der anderen WTO-Mitglieder kurzfristig zu reagieren.

Nichtregierungsorganisationen fordern darum ein Moratorium der GATS-Verhandlungen, bis in den einzelnen Ländern unabhängige und sektorspezifische Untersuchungen über die Auswirkungen eines liberalisierten Dienstleistungsmarktes stattgefunden haben. Und sie fordern, dass öffentliche Dienstleistungen unter allen Umständen von den WTO-Regeln ausgenommen werden müssen. Insbesondere muss die Schweiz auch Verantwortung übernehmen, welche Forderungen sie selbst an andere Länder stellt. Die Forderung an zahlreiche südliche Länder, ihren Finanzmarkt zu liberalisieren, ist zum Beispiel nicht mit einer individuellen und nachhaltigen Entwicklung einzelner Länder zu vereinbaren.

Literaturliste

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens. 1999. In: Öffentliches Beschaffungswesen. Abkommen mit der EG. Kap.I: Erweiterung des Geltungsbereichs des im Rahmen der WTO geschlossenen Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesens.

GATS 2000: Request from the EC and its Member States (hereinafter the EC) to Switzerland. AD HOC 133 Committee Services. 6.3.02.

Hochuli, Marianne: «Die WTO zu wessen Diensten? Ein Positionspapier der Erklärung von Bern zum WTO-Dienstleistungsabkommen GATS». Zürich. 2000.

Hochuli, Marianne; Andreas, Missbach; Urs, Sekinger. Investitionsschutz um jeden Preis? Zürich, 2002.

Lanz, Klaus: Ökologische Konsequenzen einer Privatisierung resp. Liberalisierung der Schweizer Wasserwirtschaft. International Water Affairs. Hamburg. 2003.

Neue Zürcher Zeitung. Sowohl als auch ist am schnellsten. 20. 2.2003.

Neue Zürcher Zeitung. Ohne Eile auf die letzte Meile. Bundesrat soll Vorentscheid für letzte Öffnung umstossen. 14.2. 2003.

Neurohr Wilhelm. Der drohende Ausverkauf unserer Städte und Gemeinden durch multinationale Dienstleistungskonzerne als Folge des WTO/GATS-Abkommens. In: Rundbrief Netzwerk Dreigliederung Nr. 2/2002, Seiten 16-23.

Swenarchuk, Michelle. From Global to Local: GATS Impact on Canadian Municipalities. Canadian Environmental Law Association (CELA). Toronto. May 2002.

Waardenburg, George. Die Universität im 21. Jahrhundert: Multinationaler Konzern zur Produktion von Technokraten oder Service public im Dienste aller? Mitglied der Gruppe attac-Université, Genf, 16.5.2002.

World Development Movement. Serving (Up) the Nation. A Guide to the UK's Commitments Under the WTO General Agreements on Trade in Services. London. 2002)

WTO Member's Requests to the EC and its Member States for Improved Market Access for Services. Consultation Document. European Commission 2002.

WTO-Länderliste Schweiz: www.wto.org und Anleitung

Erklärung von Bern
Postfach
CH-8031 Zürich
Tel: +41 1 277 70 00
www.evb.ch