

## Interpellation GATS und innerstaatliche Regelungen

Eingereicht am 20.12.06 von Nationalrat Geri Müller,

mitunterzeichnet von

Aeschbacher Ruedi - Bader Elvira - Banga Boris - Bäumle Martin - Berberat Didier - Bernhardsgrütter Urs - Bezzola Duri - Cathomas Sep - Cavalli Franco - Donzé Walter - Dormond Béguelin Marlyse - Dupraz John - Fässler-Osterwalder Hildegard - Fattebert Jean - Galladé Chantal - Garbani Valérie - Genner Ruth - Glasson Jean-Paul - Graf Maya - Graf-Litscher Edith - Haller Ursula - Hämmerle Andrea - Hofmann Urs - Huguenin Marianne - Ineichen Otto - Lang Josef - Leuenberger Ueli - Mathys Hans Ulrich - Maury Pasquier Lilliane - Menétrey-Savary Anne-Catherine - Müller Thomas - Müller-Hemmi Vreni - Müri Felix - Oehrli Fritz Abraham - Parmelin Guy - Pedrina Fabio - Pfister Theophil - Pfister Gerhard - Recordon Luc - Rime Jean-François - Roth-Bernasconi Maria - Salvi Pierre - Schelbert Louis - Schenker Silvia - Studer Heiner - Stump Doris - Teuscher Franziska - Vanek Pierre - Veillon Pierre-François - Vischer Daniel - Waber Christian - Wäfler Markus - Widmer Hans - Zisyadis Josef (54)

Text Interpellation:

In den letzten Jahren hat eine grössere Debatte zum WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und seinen Auswirkungen auf den Service public begonnen. Es wurde aber nie thematisiert, welche Auswirkungen das GATS auf das Recht von Regierungen, auf nationaler, kantonaler und Gemeindeebene hat, neue Gesetze und Verordnungen - beispielsweise im Landschaftsschutz - zu erlassen.

Die Schweiz engagiert sich stark in den GATS-Verhandlungen zu den "Innerstaatlichen Regelungen" und hat im Oktober 2005 zusammen mit Mexiko einen Vorschlag mit einem Inhalt eingereicht, der weit reichende Folgen auf das Recht von einzelnen Staaten, Massnahmen zu erlassen, haben könnte:

Frage 1: Aus welchem Grund setzt sich die Schweiz im Rahmen des GATS so vehement für neue Disziplinen zu "Innerstaatlichen Regelungen" ein?

Antwort des Bundesrats: Das Recht der Regierungen, ihre Dienstleistungssektoren zu regulieren, und die Verpflichtung der WTO-Mitglieder, so zu handeln, dass Massnahmen im Hinblick auf die Befähigungserfordernisse und -verfahren, Zulassungen und technischen Normen nicht belastender sind als zur Gewährung der Dienstleistungsqualität erforderlich, sind zwei wichtige Grundpfeiler des GATS. Für den Bundesrat sind diese beiden Elemente wesentlich für seine nationale Politik. Das erste, um den Verfassungsauftrag (Umwelt-, Sozial-, Sicherheitsziele usw.) zu erfüllen, das zweite, um für Schweizer Dienstleistungsunternehmen die besten Exportbedingungen zu schaffen. Die Erfahrung im Warenverkehr zeigt, dass sich nichttarifäre Handelshemmnisse bei Waren, für welche der Zoll substantiell gesenkt worden ist, als ebenso wirksam erweisen können bei der Fernhaltung von ausländischen Produkten, wie dies mit Zöllen der Fall war. Der Bundesrat hält es deshalb für wichtig, die bestehenden Regeln des GATS durch Disziplinen zu konkretisieren, wie sie für Waren bestehen, wobei gewährleistet sein muss, dass sie nicht das Recht zur Regulierung von Dienstleistungen beeinträchtigen.

*Kommentar EvB:*

Das Recht eines Staates, die Dienstleistungssektoren zu regulieren einerseits und die Anforderung der WTO, dass eine Norm oder ein Gesetz nicht „mehr als notwendig handelsverzerrend“ wirken soll andererseits, sind zwei widersprüchliche Anforderungen. Hat ein Land, beispielsweise die Schweiz, im Gewässerschutz oder im Bauwesen besonders strenge Auflagen, um die Umwelt zu schützen, können diese von einem anderen Staat, der laxere Gesetze besitzt als ein Handelshemmnis betrachtet und vor dem WTO-Gericht angefochten werden. Neue GATS-Disziplin im

Dienstleistungsbereich können nicht einfach analog zu solchen im Warenverkehr geschaffen werden, denn Dienstleistungen sind etwas ganz anderes als Waren, zum Beispiel Maschinen oder Schrauben. Der Dienstleistungssektor beinhaltet auch die Grundversorgung, wie Bildung, Gesundheitsversorgung, die Wasser- oder Energieversorgung, der öffentliche Verkehr etc. Damit spielen auch «Umverteilungsmassnahmen» eine grosse Rolle: jeder und jede hat ein Recht auf eine qualitativ gute Grundversorgung, unabhängig vom Einkommen.

Frage 2: Hat das Seco vor der Einreichung des Oktober-Vorschlags in die "Arbeitsgruppe zu Domestic Regulations" in Genf eine Vernehmlassung bei den andern Bundesämtern durchgeführt? Welche politischen Gremien, welche spezialisierten NGO wurden über die Schweizer Pläne zu den "Innerstaatlichen Regelungen" unterrichtet?

Antwort des Bundesrats: Der schweizerisch-mexikanische Vorschlag in der WTO-Arbeitsgruppe für innerstaatliche Regelungen wurde in Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen vorbereitet, die für die Standardisierungspolitik zuständig sind. Im Rahmen der fortlaufenden Orientierung über die Verhandlungen hat die schweizerische Delegation alle Ämter der interdepartementalen Arbeitsgruppe GATS über ihre Vorschläge und über den Gang der Beratungen in den Verhandlungsforen informiert. Das betreffende Dokument wurde ausserdem gleich nach seinem Erscheinen auf der Internetseite des SECO aufgeschaltet.

*Kommentar EvB:*

Die Schweiz, genauso genommen das Staatssekretariat für Wirtschaft seco, hat bei der WTO im Oktober 2005 einen Vorschlag zur Erarbeitung von neuen Regeldisziplinen im Dienstleistungsbereich eingegeben, der sehr weit geht und der das Recht von Regierungen, neue Gesetze zu erlassen, massiv einschränken könnte. Laut dem Bundesrat sind lediglich die Verwaltungsstellen konsultiert worden, die mit der „Standardisierungspolitik“ zu tun haben. Wer dies auch sei, nach eigener Auskunft wurden weder das Bundesamt für Raumplanung, noch die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit DEZA, noch das Bundesamt für Umwelt BAFU, noch das Bundesamt für Gesundheit konsultiert, also alle Ämter, in deren Bereichen Regelungen eine starke Rolle spielen. Laut Auskunft des seco seien dies derart technische Verhandlungen, dass eine Konsultation keinen Sinn gemacht habe. Es hat sich niemand die Mühe genommen, diese „technische Ebene“ in eine „politische“ zu übersetzen und von Grund auf mit anderen Ämtern zu diskutieren, welches die konkreten Auswirkungen solch internationaler Rechtsdisziplinen sein könnten.

Frage 3: Ist ein solcher Vorschlag mit dem WTO-Bundesratsmandat vereinbar?

Antwort Bundesrat: Der schweizerisch-mexikanische Vorschlag ist mit dem Verhandlungsmandat des Bundesrats vereinbar. Die Erfahrung hat zudem gezeigt, dass die Ergebnisse der GATS-Verhandlungen bisher innerhalb des gesetzgeberischen Rahmens der Schweiz geblieben sind.

*Kommentar EvB:*

Der Bundesrat erwähnt mit keinem Wort, auf welche Stelle des Mandats er sich bezieht, insofern kann dies auch als eine Behauptung angesehen werden. Tatsache ist, dass auf Anfrage der EvB weder die weiteren Bundesämter noch das Parlament von der Schweizer Eingabe zu «Inländischen Regulierungen» Kenntnis hatte.

Bisher hat es unter dem GATS keinen Streitfall gegeben, von dem die Schweiz betroffen war. Je mehr aber – zum Beispiel im Tourismus – mit ausländischen Grossinvestoren zusammen gearbeitet wird, desto mehr steigt die Gefahr, dass die schweizerischen Gesetze von einem ausländischen Investoren als zu „handelshemmend“ oder „handelsverzerrend“ angesehen werden und es zu einer Klage kommen könnte.

Frage 4: Die im Schweizer Vorschlag neu zu schaffenden Disziplinen betreffen unter anderem die Prüfung, ob "Technische Standards" mehr als notwendig handelsverzerrend sind. Das WTO-Sekretariat hat 1996 den Begriff "Technische Standards" sehr breit definiert. Was versteht der Bundesrat unter "Technischen Standards"? Kann der Bundesrat garantieren, dass davon inländische Umwelt- und Sozialstandards nicht betroffen sind? Auf welche Weise kann er dies garantieren? Herrscht in den Verhandlungen Einigkeit über den Begriff "Technische Standards"?

Antwort Bundesrats: Die technischen Normen sind von Mitgliedern ergriffene Massnahmen, die eine Auswirkung auf die Merkmale der Dienstleistung oder auf die Art, wie sie erbracht wird, haben (die Definition ist also weiter gefasst als fakultative Normen, die von privaten Organisationen ausgegeben werden, wie dies im Warenbereich der Fall ist). Man muss betonen, dass das, worauf die im GATS erwähnten Disziplinen zielen sollen, Massnahmen sind, welche sicherlich auch soziale oder ökologische Vorschriften betreffen können (z. B. Normen / Vorschriften der Arbeitssicherheit). Was das GATS eindämmen will, sind Massnahmen mit "protektionistischer" Absicht, die im Vergleich zu ihrer Zielverfolgung unverhältnismässig sind. Da die Verhandlungen immer noch laufen, gibt es noch keine Definition der "technischen Normen", insbesondere was den Einbezug von privaten Normen betrifft.

*Kommentar EvB:*

Wie der Bundesrat zugibt, existiert im Moment noch keine Definition, welche Art von Regelungen unter den Begriff „Technische Standards“ fallen. Es zeichnet sich aber bereits ab, dass dazu auch Umwelt- und Sozialstandards gehören. Gemäss dem Bundesrat geht es in den GATS-Verhandlungen darum, Massnahmen „mit protektionistischer Absicht“ einzudämmen. Wer entscheidet denn, ob ein Gesetz oder eine Verordnung als „protektionistisch“ gilt? Dies ist allein das WTO-Schiedsgericht, ein Gericht der Welthandelsorganisation mit einem einseitigen handelspolitisch ausgerichteten Blick. So lange es unter den 150 WTO-Mitgliedern ein unterschiedliches Verständnis von Umwelt- und Sozialpolitik gibt und solange fehlende Umwelt- und Sozialpolitik gar für viele Länder zu einem Wettbewerbsvorteil wird, entsteht immer wieder die Situation, dass ein Land mit niederen Standards ein Land mit höheren Standards einklagt und ihm ein protektionistisches Verhalten vorwirft. Es soll nicht Aufgabe der WTO sein, Sozial- und Umweltstandards auf ein Niveau herunterzudrücken, das alle 150 WTO-Mitglieder als kleinster gemeinsamer Nenner akzeptieren.

Frage 5: Die Eingabe der Schweiz vom Oktober 2005 fordert unter dem Begriff "Transparenz", dass neue innerstaatliche Massnahmen den WTO-Mitgliedern vorgelegt werden müssen. Diese hätten daraufhin 60 Tage Zeit, sich dazu zu äussern. Ausserdem enthält das Papier die Forderung nach einem "Notwendigkeitstest". Anhand eines solchen Tests müssten die WTO-Mitglieder auf Verlangen anderer WTO-Länder beweisen können, dass eine innerstaatliche Massnahme nicht mehr als notwendig handelsverzerrend ist. Können solch weit gehende Forderungen nach Transparenz und der Einführung eines Notwendigkeitstests nicht dazu führen, dass strenge und jedem Land angemessene Massnahmen gelockert werden müssten und (zu) tief in die nationale Politik eingreifen?

Antwort des Bundesrats: Die vorgängige internationale Konsultation ist konform mit Artikel 6 THG2) für Vorschriften, welche der Bund erlässt. Die von der Schweiz im Bereich Transparenz vorgeschlagene Disziplin betrifft nicht freiwillige Normen oder solche, die auf internationalen Normen beruhen. Für die von Kantonen erlassenen Vorschriften ist die Disziplin nicht verbindlich. Der "Notwendigkeitstest" ist eine Verpflichtung, die seit 1995 aufgrund des GATS gilt. Die laufende Verhandlung zielt ausschliesslich darauf, diese zu definieren und zu präzisieren. Darüber hinaus finden diese Tests seit 1979 auf Waren Anwendung (Ende der Tokio-Runde). Bisher hat im Rahmen des GATS keine einzige Streitschlichtung bezüglich dieses Tests stattgefunden. Die Schaffung eines wirksamen reglementarischen Rahmens ist im Interesse der Schweiz, um unter gebührender Berücksichtigung des Verfassungsartikels zur Wirtschaftsfreiheit verschiedenartige politische Ziele zu erreichen. Deshalb evaluiert der Bundesrat unter anderen Aspekten die wirtschaftlichen Auswirkungen jeder neuen Regulierung, was einem Notwendigkeitstest gleichkommt. Im Übrigen müssen die Disziplinen des GATS dahingehend verstanden werden, dass sie nur für diejenigen Massnahmen - beispielsweise einer Umweltregelung - gelten, welche den Dienstleistungsverkehr betreffen. Schliesslich betont der Bundesrat, dass der Notwendigkeitstest nicht für das verfolgte politische Ziel gilt, sondern ausschliesslich für die Massnahme, die in Verfolgung dieses Ziels ergriffen wird. In jedem Fall garantiert das GATS jedem Staat das Recht, die Sektoren nach seinem Gutdünken zu reglementieren.

*Kommentar EvB:*

Im Gegensatz zur Überzeugung des Bundesrats, dass das GATS in jedem Fall das Recht garantiert, die Dienstleistungssektoren nach Gutdünken zu reglementieren, sind sehr viele WTO-Mitgliedländer über den Schweizer Vorschlag nach einer Verschärfung des Notwendigkeitstests sehr besorgt. Als neuestes Beispiel haben die Gouverneure von drei US-Bundesstaaten in einem Brief ihre Besorgnis ausgedrückt, dass das Recht der einzelnen Bundesstaaten empfindlich eingeschränkt werden könnte. Siehe: <http://www.evb.ch/p25012467.html>

Frage 6: Zurzeit wird eine Vernehmlassung zur Nachhaltigkeitsstrategie Schweiz durchgeführt. Wurde bereits geprüft, inwiefern das GATS-Abkommen mit dem Verfassungsauftrag für Nachhaltige Entwicklung kompatibel ist? Gibt es eine juristische Abklärung dazu und inwieweit kann eine solche eingefordert werden?

Antwort des Bundesrats: Der Bundesrat hat keinerlei Unvereinbarkeit zwischen Verpflichtungen nach GATS und seiner Politik der nachhaltigen Entwicklung festgestellt. Da sich diese Praxis in eine lange schweizerische Tradition einreicht, hält es der Bundesrat nicht für sinnvoll, eine besondere Untersuchung zu dieser Frage durchzuführen.

*Kommentar EvB:*

Noch einmal: je mehr im Dienstleistungssektor mit ausländischen Anbietern zusammengearbeitet wird, desto mehr sind die Länder (auch die Schweiz) den internationalen WTO-Prinzipien unterworfen. Damit steigt auch die Gefahr, dass unsere Regulierungen, also unsere Gesetze und Verordnungen, als protektionistisch ausgelegt werden können. Und damit könnte die Schweiz vermehrt in WTO-Streitigkeiten hineingezogen werden. Um dies zu vermeiden dürfte die Schweiz (sowie auch andere Länder) bestrebt sein, ihre Gesetzgebung WTO-kompatibel, also welthandelsfreundlicher zu gestalten. Neue Gesetze, die beispielsweise die regionale Entwicklung, den Sozial- oder Umweltschutz betreffen oder bestimmte Gruppierungen ausdrücklich schützen

möchten, werden gar nicht mehr einführt. Dies wäre definitiv eine unnachhaltige Entwicklung.

Kommentar von Marianne Hochuli, Handelsexpertin bei der Erklärung von Bern, 2. April 2007