

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik</b>	<b>5</b>
Zusammenfassung und Synthese	5
1.1 Einordnung der Aussenwirtschaftspolitik	10
1.1.1 Die Aussenwirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik	10
1.1.2 Der ausenwirtschaftliche Verfassungsauftrag	11
1.1.3 Die drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik	12
1.2 Das internationale Umfeld: Analyse und Folgerungen für die Schweiz	17
1.2.1 Steigende globale Wirtschaftsverflechtung	18
1.2.2 Die Dynamik der wichtigsten internationalen Märkte	21
1.2.3 Entwicklung des handelspolitischen Umfeldes	24
1.2.4 Folgerungen für die Schweiz	27
1.3 Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk	29
1.3.1 Allgemeine Ziele und Leitlinien	29
1.3.2 Handlungsbedarf nach wirtschaftlichen Kategorien	34
1.3.3 Agenda für die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» nach institutionellen Handlungsmöglichkeiten	39
1.4 Binnenmarktpolitik der Schweiz und Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern	44
1.4.1 Die Binnenmarktpolitik der Schweiz	44
1.4.2 Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern	46
Anhang 1 : Querbezüge der Aussenwirtschaftspolitik zur Aussen- politik, zur Sicherheitspolitik und zur Politik der Nachhaltigkeit	50
Anhang 2 : Die ausenwirtschaftliche Verflechtung der Schweiz im internationalen Vergleich	53
<b>2 Das internationale handelspolitische Umfeld und das     ausenwirtschaftliche Vertragsnetz der Schweiz</b>	<b>63</b>
2.1 Regeln und Abkommen zum Warenhandel	63
2.2 Regeln und Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen	68
2.3 Regelung der Kapitalflüsse und Schutz der Investitionen	70
2.4 Regeln zur internationalen Mobilität der Arbeitskräfte	72
2.5 Regeln für geistiges Eigentum	74
2.6 Horizontale Politiken	75
2.7 Nichtvertragliche Instrumente	80



Bericht des Bundesrates

**Strategische Ausrichtung der  
schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik**

Einleitungskapitel zum  
Aussenwirtschaftsbericht 2004



**Zusammenfassung und Synthese**

Die internationale Arbeitsteilung bildet die Basis des wirtschaftlichen Erfolgs der Schweiz. Als kleines, rohstoffarmes Land hat sie sich schon früh nach aussen geöffnet und aus der zunehmenden Globalisierung grossen Nutzen gezogen. Schweizer Unternehmen konnten im Zuge der handelspolitischen Öffnung während der vergangenen Jahrzehnte vielfältige Chancen auf dynamischen Märkten im Ausland wahrnehmen. Ebenfalls positive Erfahrungen mit der Globalisierung machten in der jüngeren Vergangenheit jene Schwellen- und Entwicklungsländer, die ihre Wirtschaft nicht hinter Zoll- und anderen Schutzmauern abzuschotten suchten. Die Misserfolge der Strategie, möglichst viele Importe durch geschützte lokale Strukturen ersetzen zu wollen, demonstrieren einen zentralen Aspekt, der in der wirtschaftspolitischen Diskussion oft zu wenig berücksichtigt wird: Es sind nicht nur die Exporte und Auslandsinvestitionen, die für das Wirtschaftswachstum von Bedeutung sind. Ebenso wichtig sind die Importe und die ausländischen Investitionen im Inland. Erstens sorgen Importe für Wettbewerb auf dem Binnenmarkt. Dies zwingt die nationalen Firmen dazu, laufend ihre Produktivität zu steigern, damit sie sich gegen die Importkonkurrenz behaupten können. Zweitens erhöhen Importe die Wettbewerbsfähigkeit der Exportfirmen, da sich diese mit günstigen, qualitativ hochstehenden Vorleistungen versorgen können. In der Aussenwirtschaftspolitik dürfen deshalb Exporte nicht in einem merkantilistischen Sinne als Vorteil und Importe als Zugeständnis betrachtet werden. Vielmehr sind beide gleichermaßen dafür verantwortlich, dass die internationale Arbeitsteilung einen derart wirkungsvollen Mechanismus zur Erhöhung des Wohlstands darstellt.

Hinzu kommt, dass die Wohlfandseffekte der Arbeitsteilung mit der Grösse des Marktes wachsen. Je mehr Länder sich an der Globalisierung beteiligen und je intensiver sie dies tun, desto mehr steigt der Wohlstand für alle Beteiligten. Die bemerkenswerte Entwicklung Chinas und anderer Schwellenländer sowie die Veränderung in Zentral- und Osteuropa während der letzten Jahre sind deshalb nicht als Bedrohung für die westlichen Industrieländer, sondern in erster Linie als grosse Chance zur Steigerung des Wohlstands für die ganze Welt anzusehen. Damit künftig möglichst viele Länder von den Wohlstandseffekten der internationalen Arbeitsteilung profitieren können, haben die entwickelten Länder die Aufgabe, Staaten mit schwachen wirtschaftlichen Strukturen bei der Vorbereitung auf ein erfolgreiches Auftreten auf den internationalen Märkten zu unterstützen. Die Vorgaben, auf die sich die Weltgemeinschaft im Rahmen der UNO-Millenniums-Entwicklungsziele geeinigt hat, weisen hierzu den Weg.

**Die drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik**

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass eine Aussenwirtschaftspolitik, welche die Steigerung des Wohlstandes der Schweiz zum Ziel hat, erstens die Förderung der Exporte, zweitens die Verbesserung des Marktzutritts für Importe und drittens die Integration möglichst vieler Länder in die Weltwirtschaft anstreben muss. Die hier

diskutierte wohlfördernde Aussenwirtschaftspolitik umfasst alle drei Aspekte und setzt sich deshalb aus den folgenden Dimensionen zusammen:

- i. Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk
- ii. Binnenmarktpolitik in der Schweiz
- iii. Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern

Zwischen den drei Dimensionen bestehen enge Zusammenhänge, die es rechtfertigen, sie unter dem Begriff «Aussenwirtschaftspolitik» zusammenzufassen. Eine solch breit verstandene Aussenwirtschaftspolitik anerkennt explizit, dass eine Aufspaltung der Wirtschaftspolitik in rein aussenwirtschaftliche und rein binnenwirtschaftliche Bereiche für ein Land, das derart stark international verflochten ist wie die Schweiz, keinen Sinn mehr macht.

#### *Die erste Dimension: Marktzugang und internationales Regelwerk*

Aussenwirtschaftspolitik in einem engen Sinne meint die Sicherung des Marktzugangs im Ausland. Hierbei geht es darum, Schweizer Exporteuren von Waren, Dienstleistungen, Investitionen und anderen Produktionsfaktoren den Eintritt in ausländische Märkte zu ermöglichen. Einerseits ist dafür der *Abbau von Hemmnissen* bei der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit nötig. Dies können Zollschränken, nichttarifische Behinderungen oder andere Massnahmen eines Staates sein, die ausländischen Anbietern den Marktzutritt erschweren oder verwehren. Andererseits gehört in zunehmendem Mass auch der *Aufbau von transparenten, leistungsfähigen und international kompatiblen Regeln für den Wirtschaftsverkehr* dazu. Das Fehlen solcher Strukturen verringert die Marktchancen von Schweizer Anbietern im Ausland, auch wenn beispielsweise alle Zölle beseitigt worden sind. Deshalb ist die Gesamtheit der internationalen wirtschaftspolitischen Institutionen und Instrumente, die den Abbau von Marktzutrittsbehinderungen und den Aufbau eines gemeinsamen Regelwerks für den internationalen Wirtschaftsverkehr gestalten, ausschlaggebend für die Marktchancen von Schweizer Anbietern im Ausland.

Für die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» formuliert der Bundesrat nun erstmals explizit strategische Leitlinien. Aus diesem Grunde nimmt die Darstellung dieser Dimension der Aussenwirtschaftspolitik im vorliegenden Bericht am meisten Raum ein. Grundsätzliches Ziel ist der diskriminierungsfreie Marktzugang für Schweizer Anbieter in allen Ländern.

Eine Annäherung an diesen Idealzustand erfolgt am wirkungsvollsten in einem multilateralen Rahmen, also mit Abkommen, an denen möglichst alle Länder beteiligt sind. Dem weiteren Ausbau und der breiten Abstützung des multilateralen Regelwerkes, vor allem im Rahmen der WTO, misst die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik eine entsprechend hohe Bedeutung zu. Dabei kann nicht eine ausschliesslich auf die unmittelbaren Schweizer Interessen ausgerichtete Politik verfolgt werden. Es muss auch die globale Perspektive berücksichtigt werden. Heute stellen die Schwellen- und Entwicklungsländer innerhalb der WTO die Mehrheit der Mitglieder.

Da der multilaterale Weg der Marktöffnung oft beschwerlich ist und seinem eigenen Rhythmus folgt, wollen zahlreiche Länder die Marktöffnung über präferenzielle Abkommen oder andere pluri- und bilaterale Regelungen beschleunigen. Um die sich daraus ergebenden Diskriminierungen zu verhindern, verfolgt die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik zusätzlich zur multilateralen Liberalisierung auch den

Abschluss von plurilateralen und bilateralen Abkommen. Dabei gilt es Prioritäten zu setzen: Das zentrale Kriterium ist die zu erwartende wirtschaftliche Bedeutung eines Landes. Ebenfalls wichtig ist die bestehende oder potenzielle Diskriminierung der Schweiz gegenüber Hauptkonkurrenten auf dem betreffenden Markt. Weitere Kriterien sind die Verhandlungsbereitschaft des Partnerlandes und die politische Opportunität eines Abkommens.

Vor diesem Hintergrund strebt die Schweiz mit drei Gruppen von Ländern gezielt einzelne Abkommen an, die über die WTO-Vereinbarungen hinausgehen. Erstens mit den EU/EFTA-Ländern, mit denen schon wegen der geographischen Nähe eine besonders intensive Beziehung besteht. Zweitens mit den aussereuropäischen OECD-Ländern (vor allem mit den USA und Japan, aber auch mit Kanada, Australien, Neuseeland, Südkorea und Mexiko). Drittens mit den wirtschaftlichen Riesen von morgen (China, Indien, Brasilien und Russland). Schliesslich mit weiteren Ländern, bei denen der Abschluss von Abkommen spürbare Diskriminierungen der Schweiz gegenüber anderen Ländern verhindern kann.

Für die Sicherung des Marktzugangs ist nicht nur dem Warenhandel, sondern vor allem dem Handel mit Dienstleistungen sowie der Zulassung und dem Schutz von Direktinvestitionen besondere Bedeutung beizumessen. Die Marktöffnung wird deshalb explizit in einem umfassenden Sinne verstanden und für Produkte (Waren und Dienstleistungen) wie auch für Produktionsfaktoren (Investitionen, Arbeitskräfte und geistiges Eigentum) vorangetrieben. Ebenso wird der zunehmenden Wichtigkeit so genannter horizontaler Politiken besondere Rechnung getragen. Diese für alle Produkte und Produktionsfaktoren relevanten Politiken betreffen beispielsweise die Wettbewerbspolitik, die Steuern oder das Gesellschaftsrecht.

#### *Die zweite Dimension: Binnenmarktpolitik in der Schweiz*

Im Schweizer Binnenmarkt besteht Handlungsbedarf, denn die Schweiz profitiert noch nicht in vollem Ausmasse von der internationalen Arbeitsteilung. Dem sehr produktiven, exportorientierten Sektor steht eine ganze Reihe von Branchen gegenüber, die im Vergleich zu anderen Ländern in erheblichem Mass vom internationalen Wettbewerb abgeschottet sind und eine unterdurchschnittliche Produktivität aufweisen. Ziel der Binnenmarktpolitik ist es, auf dem noch stark von internationaler Konkurrenz geschützten Teil der Schweizer Wirtschaft mehr Wettbewerb zu schaffen. Dies wird am effektivsten durch eine Öffnung gegenüber der internationalen Konkurrenz erreicht. Da dies nicht in allen Branchen gleichermaßen möglich ist, zielt die Binnenmarktpolitik darauf ab, die Wettbewerbsintensität auch durch inländische Konkurrenz zu stärken. Selbst wenn dieser Prozess nicht zu Importkonkurrenz führt, ist er dennoch für die aussenwirtschaftliche Position der Schweiz wichtig, weil er Schweizer Exporteuren den Zugang zu qualitativ höherstehenden und günstigeren Vorleistungen sichert. Der Bundesrat hat in dem am 18. Februar 2004 verabschiedeten Wachstumspaket («Massnahmenpaket des Bundesrates zur Wachstumspolitik») die Strategie im Bereich der Binnenmarktpolitik explizit formuliert. Darin sind die zentralen wettbewerbs- und angebotsfördernden Massnahmen für die kommenden Jahre festgelegt.

#### *Die dritte Dimension: Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern*

Diese Dimension der Aussenwirtschaftspolitik zielt darauf ab, möglichst viele Länder darin zu unterstützen, mit Erfolg an der internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen. Diese Dimension der Aussenwirtschaftspolitik beruht vor allem auf zwei

Pfeilern: Erstens versucht die Schweiz mit ihrer wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, die Partnerländer bei der wohlstandsfördernden Gestaltung der nationalen Rahmenbedingungen zu unterstützen. Dies erfolgt sowohl auf bilateralem als auch auf multilateralem Weg. Die Grundlage dafür bildet die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) verabschiedete «Strategie für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit». Zweitens beteiligt sich die Schweiz aktiv am wirtschaftspolitischen Dialog innerhalb von internationalen Wirtschaftsorganisationen. Die Rahmenbedingungen für die Binnenwirtschaft der Partnerländer werden mit gemeinsam erarbeiteten Politikempfehlungen weiterentwickelt und aufeinander abgestimmt. Die Länderexamen der OECD oder der WTO gehören ebenso dazu wie jene des IWF.

### **Folgerungen für die strategische Ausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik**

Vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungen auf internationaler Ebene führt die in diesem Einleitungskapitel vorgenommene Analyse den Bundesrat zu den folgenden Folgerungen für die strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik:

- *Aussenwirtschaftspolitik beginnt im Inland:* Ein wettbewerbsintensiver Binnenmarkt generiert Wachstumsimpulse, erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und schafft Spielraum für internationale Abkommen.
  - Der Bundesrat treibt die mit dem Wachstumspaket eingeleiteten Reformen mit dem Ziel der Wettbewerbssteigerung auf dem Schweizer Binnenmarkt konsequent voran.
- *Auf multilaterale Abkommen setzen:* Diskriminierungsfreie internationale Handelsabkommen mit einer möglichst grossen Anzahl von Ländern sind für die Schweiz die beste Form für die Öffnung der Märkte.
  - Der Bundesrat setzt sich für multilaterale Handelsabkommen im Rahmen der WTO ein.
- *Auf ein kohärentes globales Regelwerk hinarbeiten:* Ein internationales Regelwerk muss dem wirtschaftlichen Austausch einen stabilen Rahmen geben und dabei jenen Anliegen Rechnung tragen, für welche die Staaten eine gemeinsame Verantwortung haben.
  - Der Bundesrat setzt sich für Handelsregeln ein, die den wirtschaftlichen Austausch fördern und die Anliegen der Nachhaltigkeit berücksichtigen.
- *Marktzugang in der EU/EFTA vertiefen:* Die Europäische Union und die EFTA-Staaten sind nach wie vor die wichtigsten ausenwirtschaftlichen Partner der Schweiz. Der möglichst ungehinderte Zugang zum EU-Binnenmarkt ist für die Schweiz von hoher Bedeutung.
  - Der Bundesrat strebt möglichst binnenmarktähnliche Verhältnisse im Verkehr mit der EU und den EFTA-Ländern an, insbesondere im Waren- und Dienstleistungsbereich.
- *Vertragsnetz mit ausgewählten Partnern ausbauen:* Wegen der steigenden weltweiten Tendenz zu bilateralen Handelsabkommen werden namentlich auch Freihandelsabkommen mit ausgewählten Ländern oder Wirtschaftsräumen ausserhalb der EU/EFTA abgeschlossen. Dabei werden Prioritäten gesetzt.

- Der Bundesrat strebt bilaterale Abkommen, insbesondere Freihandelsabkommen mit ausgewählten Ländern und Wirtschaftsräumen an. Entscheidend für die Auswahl sind dabei die gegenwärtige und die zu erwartende wirtschaftliche Bedeutung des Partners sowie das Diskriminierungspotenzial für die Schweiz.
- *Umfassende Handelsabkommen bevorzugen:* Dienstleistungen und Investitionen (aber auch die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte und geistiges Eigentum) spielen eine immer wichtigere Rolle in der internationalen Arbeitsteilung. Multilaterale und bilaterale Abkommen sollen sich deshalb nicht auf den Warenaustausch beschränken.
  - Der Bundesrat strebt umfassende Handelsabkommen an, die neben den Waren vor allem Dienstleistungen und Investitionen abdecken.
- *Wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer unterstützen:* Gute binnenwirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Partnerländern sind auch im Interesse der Schweiz, da diese Länder nur unter dieser Voraussetzung voll an der internationalen Arbeitsteilung partizipieren können.
  - Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass die Schweiz im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit und der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer leisten kann.

Die vorliegende Analyse stellt erstmals eine Gesamtsicht und damit verbunden eine Gesamtstrategie für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik dar. Folgende Aspekte sind neu:

- 1) Es werden Ziele und Leitlinien auch für jene Dimension der Aussenwirtschaftspolitik ausformuliert, in der es um den Marktzugang im Ausland die Setzung internationaler Regeln für den wirtschaftlichen Austausch geht.
- 2) Thematisiert wird die Tatsache, dass auf internationaler Ebene eine zunehmende Tendenz zum Abschluss von regionalen oder bilateralen Handels- oder Investitionsabkommen besteht. Um auf Drittmärkten Diskriminierungen gegenüber wichtigen Konkurrenten zu vermeiden, muss die Schweiz diese Entwicklung mitmachen. Die vorliegende strategische Ausrichtung definiert Kriterien für die nötige Prioritätensetzung.
- 3) Es wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Direktinvestitionen noch wesentlich schneller wachsen werden als der Güteraustausch und dass dies mit der wachsenden Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs in Zusammenhang steht. Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik soll deshalb neben dem Warenhandel in verstärktem Masse dem internationalen Austausch in den anderen wirtschaftlichen Kategorien – Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte, geistiges Eigentum – Beachtung schenken.
- 4) Um diesem Aspekt das nötige Gewicht beizumessen, ist die vorliegende aussenwirtschaftspolitische Analyse nach wirtschaftlichen Kategorien gegliedert und erst in zweiter Linie auf die institutionellen Handlungsmöglichkeiten (WTO, EU/EFTA, bilaterale Abkommen) abgestützt. Diese neue Darstellung soll Ausgangspunkt für eine Einschätzung sein, wie weit Handlungsmöglichkeiten auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene substitutiv oder komplementär zueinander gesehen werden müssen.

- 5) Schliesslich werden die zunehmend engeren Verbindungen zwischen Binnenmarktpolitik und Aussenwirtschaftspolitik anerkannt. Tatsächlich ist die Zulassung von Importen und damit verbunden die Schaffung von Importkonkurrenz gleichermassen Teil der Binnenmarktpolitik wie der Aussenwirtschaftspolitik.

## **1.1 Einordnung der Aussenwirtschaftspolitik**

Dieses Unterkapitel ordnet zunächst die Aussenwirtschaftspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik ein (1.1.1) und analysiert den aussenwirtschaftlichen Verfassungsauftrag (1.1.2). Schliesslich wird dargelegt, dass die Aussenwirtschaftspolitik in drei Dimensionen unterteilt werden kann und es wird gezeigt, wie diese Dimensionen zusammenhängen (1.1.3).

### **1.1.1 Die Aussenwirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik**

Während die rasch fortschreitende Globalisierung auch in den hoch entwickelten Ländern den wirtschaftlichen Wohlstand förderte, verzeichnete die Schweiz während des vergangenen Jahrzehnts stagnierende Pro-Kopf-Einkommen. Dies erforderte Massnahmen, um die Schweiz wieder auf den Wachstumspfad zurückzuführen. Der Bundesrat hat der Legislaturplanung 2003-2007 deshalb drei Leitlinien vorangestellt<sup>1</sup>. Leitlinie 1 lautet «Den Wohlstand vermehren und die Nachhaltigkeit sichern», Leitlinie 2 «Die demografische Herausforderung bewältigen» und Leitlinie 3 «Die Stellung der Schweiz in der Welt festigen». Diese Leitlinien sind inhaltlich vernetzt. So wird unter anderem immer deutlicher, dass die Schweiz ihren Wohlstand, aber auch ihre Lebensgrundlagen, langfristig nur sichern kann, wenn sie ihre Interessen auf internationaler Ebene wirksam einbringen kann und wenn sie als verlässliche und kooperative Partnerin wahrgenommen wird.

Auf diese Leitlinien abgestimmt, hat der Bundesrat am 18. Februar 2004 ein Wachstumspaket verabschiedet. Die 17 Massnahmen dieses Paketes konkretisieren sechs übergreifende wachstumspolitische Zielsetzungen, die einen strategischen Rahmen für die allgemeine Schweizer Wirtschaftspolitik bilden:

1. Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt;
2. Weitere Integration in die Weltwirtschaft;
3. Begrenzung der Abgabenlast und Optimierung der Staatstätigkeit;
4. Wahrung der hohen Erwerbsbeteiligung;
5. Sicherung eines wettbewerbsfähigen Bildungssystems;
6. Wachstumsfördernde Ausgestaltung des Wirtschaftsrechts.

<sup>1</sup> BBl 2004 1149

Die in diesem Bericht vorgelegte strategische Ausrichtung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ist Teil dieses wirtschaftspolitischen Gesamtkonzepts des Bundesrates. Sie konkretisiert die Zielsetzung «Weitere Integration in die Weltwirtschaft», indem sie die aussenwirtschaftspolitischen Ziele des Bundesrates darlegt.

Dieser Bericht berücksichtigt auch die binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen, die für den wirtschaftlichen Erfolg im Ausland notwendig sind, d.h. die Zielsetzung «Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt». Gleichzeitig ist die Aussenwirtschaftspolitik Teil der Aussenpolitik und muss im Sinne der Kohärenz auch den aussenpolitischen Zielen dienen. Neben der Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland hat sie somit auch einen Beitrag zur Förderung von Menschenrechten, zur Linderung von Not und Armut in der Welt sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu leisten. Damit dient die Aussenwirtschaftspolitik auch der Sicherheitspolitik und der Politik der Nachhaltigkeit. Diese Zusammenhänge werden im Anhang (Abschnitt A1) erläutert. Zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern als Teilaspekt der Nachhaltigkeit leistet insbesondere die wirtschaftliche Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit einen Beitrag. Sie ist ein wesentlicher Teil der Aussenwirtschaftspolitik.

### **1.1.2 Der aussenwirtschaftliche Verfassungsauftrag**

Die Wirtschaftsordnung der Schweiz ist dem *Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit* verpflichtet (Art. 94 BV). Die Wirtschaftsfreiheit ist als individuelles Freiheitsrecht mit Grundrechtsgarantie (Art. 27) ausgestaltet; in institutioneller Hinsicht ist sie bindende Handlungsrichtschnur des Bundes und der Kantone (Art. 94 Abs. 1 BV). Diese Wirtschaftsordnung gilt auch für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr: Der liberalen Wirtschaftsordnung im Inland soll auch auf internationaler Ebene eine freiheitliche Wirtschaftsordnung entsprechen.

Gegenstand des *Aussenwirtschaftsrechts* ist die rechtliche Ausformung der von der Aussenwirtschaftspolitik gesetzten Rahmenbedingungen. Es basiert zum grossen Teil auf *internationalem Vertragsrecht*, dem die Schweiz verpflichtet ist. Dieses enthält Regeln für den Welthandel (wie jene der WTO), für den regionalen Freihandel, für den bilateralen Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie für Investitionen. Weitere Themen werden auch zunehmend zwischenstaatlich geregelt, so die wissenschaftliche Kooperation. Die völkerrechtlichen Verträge werden mit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens Bestandteil der Schweizer Rechtsordnung. Hinzu kommen alle *autonomen* Wirtschaftsmassnahmen, welche die Beziehungen mit dem Ausland regeln.

*Die verfassungsrechtlichen Grundlagen* des Aussenwirtschaftsrechts bilden in erster Linie die Artikel 54 und 101 BV (SR 101). *Artikel 54 BV* überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Er bildet die Grundlage für das staatsvertragliche Aussenwirtschaftsrecht. Das Instrumentarium, das sich auf Artikel 54 BV stützt, ist aber nicht auf völkerrechtliche Verträge beschränkt; es umfasst weitere Massnahmen, insbesondere im Rahmen der internationalen Solidarität (wie Embargomassnahmen, Nicht-Proliferationsmassnahmen, Entwicklungshilfen, Umschuldungen). Nach *Artikel 101* Absatz 1 BV hat der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft zu wahren, was auch Förderungsmassnahmen (Exportförderungsgesetz) mit einschliesst. Nach Artikel 101 Absatz 2 kann der

Bund in besonderen Fällen Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft treffen und dabei nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen (Schutzmassnahmen v.a. des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen und des Zolltarifgesetzes). Schliesslich kann auf Art. 103 BV (Strukturpolitik) verwiesen werden (Teilgrundlage für die Exportrisiko- und die Investitionsrisikogarantie sowie für die Gesetzgebung über technische Handelshemmnisse). Aussenwirtschaftspolitik ist nach Art. 101 BV somit auch Interessenpolitik, wie dies im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2000 gleichfalls für die Aussenpolitik festgehalten wird.

Der Aussenwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 101 BV) weist dem Bund nicht nur die Zuständigkeit und die Verantwortung für die Aussenwirtschaftspolitik zu, sondern setzt sich, wie dargelegt, auch mit dem Verhältnis aussenwirtschaftlicher Interessenwahrung und Wirtschaftsfreiheit auseinander. Da die Wirtschaftsordnung der Schweiz der Wirtschaftsfreiheit verpflichtet ist, hat dieses Prinzip im Grundsatz auch im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zu gelten. Es wäre deshalb verfehlt, aus dem erwähnten Verfassungsartikel eine merkantilistische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik abzuleiten. Dies wäre der Fall, wenn der verbesserte Marktzugang im Ausland nicht mit einer Öffnung des Schweizer Marktes einherginge. Aufgrund dieser Verfassungsbestimmungen ist die Schweiz dazu verpflichtet, die freiheitliche Wirtschaftsordnung auf internationaler Ebene zu stärken. Weltweit gültige Regeln und Mindeststandards für den Wirtschaftsverkehr sind der bevorzugte Weg, um den Schweizer Unternehmen den Marktzugang im Ausland zu öffnen und ihnen dort gute Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern. Die Aussenwirtschaftspolitik bleibt aber Teil der Aussenpolitik und wird von der Staatenwelt auch zur politischen Interessenwahrung eingesetzt. Politische Interessenlagen der aktuellen und potenziellen Vertragspartner der Schweiz werden deshalb immer einen bestimmenden Einfluss auf die Weiterentwicklung des internationalen wirtschaftsrechtlichen Ordnungsrahmens und auf die Gestaltung der bilateralen Handelsbeziehungen ausüben.

### **1.1.3 Die drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik**

Aus der Wachstumszielsetzung und aus den Verfassungsbestimmungen kann gefolgert werden, dass die Aussenwirtschaftspolitik

- die Schaffung eines internationalen Regelwerks zu unterstützen hat, das – im Rahmen einer kohärenten Politik – den allgemeinen Marktzugang für Schweizer Anbieter sowie den Schutz ihrer Investitionen im Ausland gewährleistet; diesem Anliegen dient auch der Abschluss von pluri- oder bilateralen Abkommen mit anderen Staaten;
- über das Setzen von wettbewerbsfreundlichen Regelungen auf dem Binnenmarkt die inländische Wirtschaft stärken und die Voraussetzungen für die Nutzung der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung schaffen soll,
- die wirtschaftliche Entwicklung und eine aussichtsreiche weltwirtschaftliche Integration, vor allem der ärmeren Länder, gezielt stärken muss und in allen Partnerländern zur Verbesserung der nationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beitragen soll.

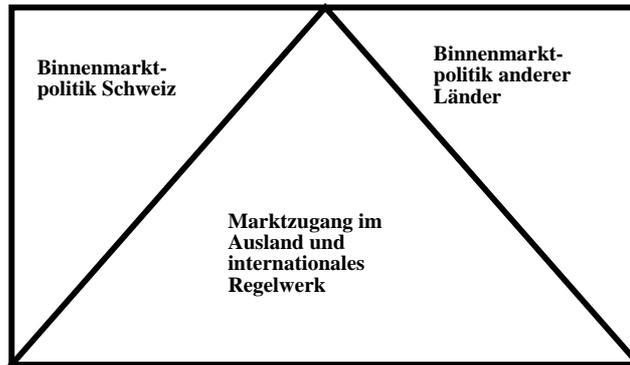
Angesichts des Ausmasses, das die Globalisierung erreicht hat, wird Aussenwirtschaftspolitik also umfassend verstanden und erstreckt sich auf alle politisch bestimmten Bedingungen, die den internationalen Austausch von Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräften und geistigem Eigentum beeinflussen. Da den Exporten immer Importe gegenüberstehen, ist die allgemeine Wirtschaftspolitik zugleich auch Aussenwirtschaftspolitik. Denn jede wirtschaftspolitische Massnahme wirkt sich auf den Marktzugang für ausländische Anbieter, auf die Qualität als Wirtschaftsstandort und auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz aus. Gleichzeitig bringt eine vertragliche Garantie des Marktzugangs im Ausland den Schweizer Anbietern mehr, wenn der Markt des Partnerlandes wirtschaftlich dynamisch ist und stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen herrschen. Dies kann wiederum nur in einem multilateral ausgehandelten Rahmen gesichert werden, der auch die legitimen Ansprüche der Schwellen- und Entwicklungsländer berücksichtigt. Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz kann deshalb in drei Dimensionen unterteilt werden: erstens die Verbesserung des Marktzugangs im Ausland und der Aufbau eines internationalen wirtschaftlichen Regelwerks, zweitens die Binnenmarktpolitik in der Schweiz und drittens der Beitrag der Schweiz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern (d.h. die Binnenmarktpolitik im Ausland).

Die drei Dimensionen der Aussenwirtschaftsstrategie werden nachstehend in programmatischer Weise beschrieben und anschliessend inhaltlich konkretisiert. In den beiden Dimensionen «Binnenmarktpolitik in der Schweiz» und «Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern» (insbesondere bezüglich der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit) bestehen bereits ausformulierte Strategien. Diese werden in Ziffer 1.4 zusammengefasst. Für die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» existiert bisher keine ausformulierte strategische Ausrichtung. Unter Ziffer 1.3 wird deshalb eine Strategie für die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» formuliert. Die analytischen Grundlagen dafür werden unter Ziffer 1.2 gelegt.

### Grafische Darstellung der drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik

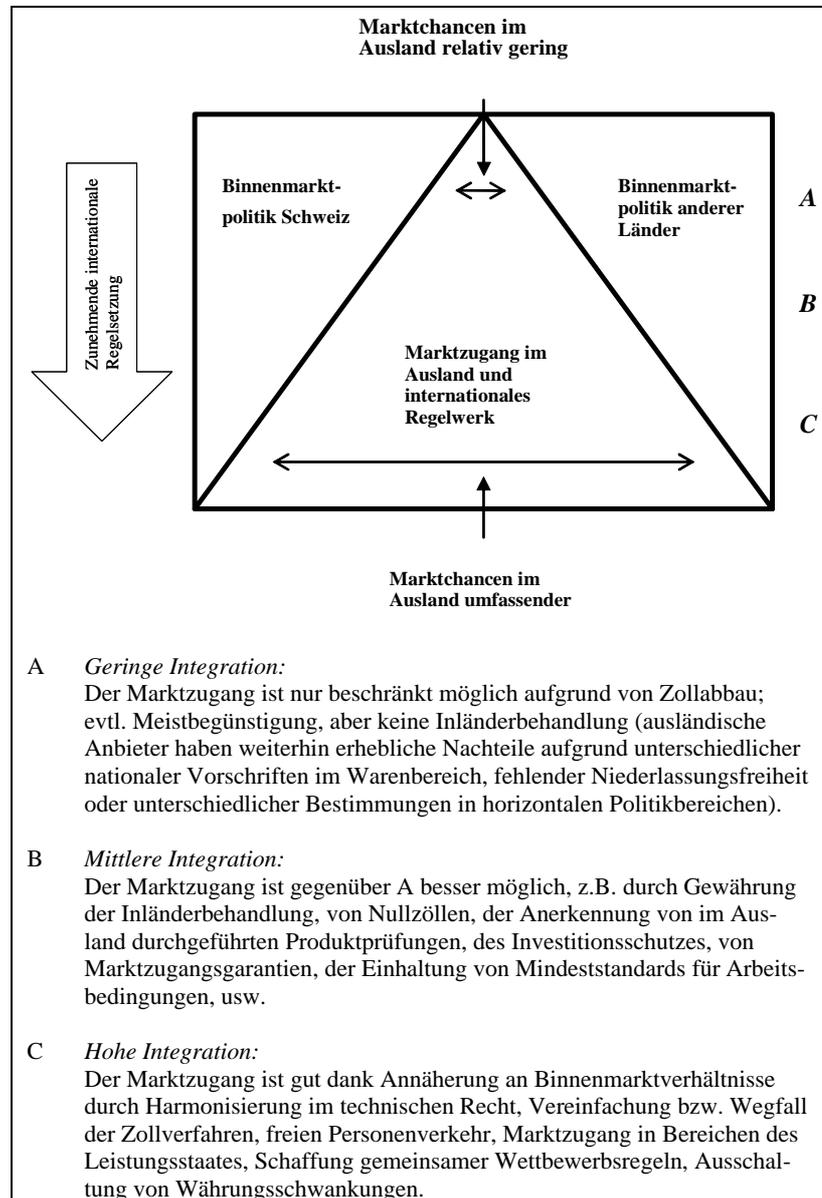
Die folgende Grafik ist eine Darstellung der drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik. Jedes Land entscheidet darüber, welche nationale Binnenmarktpolitik es verfolgen will. Da hier die Optik der Schweiz eingenommen wird, beinhaltet die Abbildung – links – ein Feld für die «Binnenmarktpolitik in der Schweiz». Die Binnenmarktpolitik anderer Länder (dies kann ein einzelnes Land oder eine Gruppe von Ländern sein) ist in einem zweiten Feld – rechts – zusammengefasst.

Das Feld in der Mitte der Abbildung stellt die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» dar. Es schiebt sich als Keil zwischen die Binnenmarktpolitiken der einzelnen Länder und bringt zum Ausdruck, inwieweit ein internationales Regelwerk besteht und inwieweit Abmachungen über den gegenseitigen Marktzugang getroffen wurden.



Diese Zusammenhänge werden in der nächsten Abbildung veranschaulicht. Der Grundgedanke dabei ist, dass der wirtschaftliche Austausch umso intensiver möglich ist, je stärker die nationalen Marktordnungen integriert bzw. untereinander abgestimmt sind. Die unten aufgeführten Fälle A (geringe Integration), B (mittlere Integration) und C (hohe Integration) zeigen schematisch die Entwicklung bei zunehmender Integration zwischen den Ländern auf.

Solange jedes Land eine individuelle Binnenmarktpolitik verfolgt (Situation auf Höhe der Zeile A in der nachstehenden Grafik), können grosse Unterschiede zwischen den nationalen wirtschaftspolitischen Regeln entstehen. Wenn Länder miteinander in wirtschaftlichen Austausch treten, können diese Unterschiede dazu führen, dass ausländische Anbieter gegenüber inländischen Anbietern benachteiligt werden. Der wirtschaftliche Austausch ist deshalb beschränkt. Eine dichtere gemeinsame Regelsetzung in der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» erleichtert den internationalen wirtschaftlichen Austausch. Parallel dazu sinkt jedoch der binnenmarktpolitische Gestaltungsspielraum: Eine intensivere internationale Wirtschaftsverflechtung bedingt eine stärkere Angleichung nationaler Vorschriften und die Schaffung gemeinsamer, internationaler Wirtschaftsregeln. Dafür wächst der internationale Austausch (Situation auf Höhe der Zeilen B und C).



#### *Die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk»*

Aus der Position einer weltoffenen kleinen Volkswirtschaft heraus erfolgt die Regelung des Marktzutritts und des Schutzes von Investitionen vorzugsweise auf multilateraler Ebene, vor allem in der WTO, dies auch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der vereinbarten Ansprüche. Dabei gilt es zu beachten, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer in der WTO die Mehrheit bilden. Die Ansprüche dieser Länder werden die fortschreitende – und letztlich erfolgreiche – Aushandlung des internationalen Regelwerks entscheidend prägen. Entwickelt werden multilaterale Regeln und Mindeststandards für den grenzüberschreitenden Austausch von Produkten und Produktionsfaktoren, die weit reichende Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik haben. Ergänzend werden mit pluri- und bilateralen Wirtschaftsabkommen der Marktzutritt für Schweizer Anbieter und der Schutz von Investoren im Ausland weiter abgesichert und verbessert. Dabei ist vor allem für den europäischen Kontinent eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen in gewissen wirtschaftlichen Bereichen nur noch durch die grenzüberschreitende Schaffung von Binnenmarktverhältnissen (d.h. eine Rechtsharmonisierung oder -koordination) möglich. Dies erlaubt gleichzeitig eine Vereinfachung der Grenzkontrollen. Zur Verbesserung der Marktchancen von Schweizer Anbietern im Ausland gelangen auch nichtvertragliche Instrumente, z.B. die Exportförderung, zur Anwendung.

#### *Die Dimension «Binnenmarktpolitik der Schweiz»*

Die Leistungsfähigkeit der Binnenwirtschaft ist ausschlaggebend für den Erfolg eines Landes, was die Exporte von Waren und Dienstleistungen sowie die Auslandsinvestitionen anbelangt. Damit sich ein Mehr an Exporten nachhaltig auf die Binnenwirtschaft auswirkt und nicht nur die Vorleistungsimporte erhöht, müssen Wirtschaftszweige, die bisher vor allem in der Binnenwirtschaft tätig waren, ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern. Dazu trägt auch die Belebung des Wettbewerbs durch Importkonkurrenz bei, sei es in Form von Importen oder in Form von Direktinvestitionen.

#### *Die Dimension «Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern»*

Nur in einem Umfeld mit stabilen und geeigneten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern ist es möglich, den rechtlich zugesicherten Marktzugang tatsächlich zu nutzen und somit von den wirtschaftlichen Vorteilen der Globalisierung zu profitieren. Daher leistet die Aussenwirtschaftspolitik durch die bilaterale und multilaterale wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zum Aufbau nationaler Institutionen. Auf multilateraler Ebene finden innerhalb internationaler Organisationen entwicklungspolitische Aktivitäten und eine gewisse Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitik aller Staaten statt. Für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit sowie für den Dialog mit industrialisierten Ländern von grosser Bedeutung sind deshalb die Mitgliedschaft und die Beiträge der Schweiz in internationalen Organisationen, die im wirtschaftlichen Bereich tätig sind (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, WTO, OECD, Unter- und Spezialorganisationen der UNO). Dies bedeutet, dass sich auch die Schweiz vermehrt bemühen muss, Kohärenz zwischen den verschiedenen Aspekten der Aussenbeziehungen und der Binnenmarktpolitik herzustellen und gleichzeitig ihren Beitrag zur Erfüllung internationaler Vereinbarungen zu leisten. Hierzu geben die Millenniums-Entwicklungsziele der UNO einen verbindlichen

Rahmen vor. Im Vordergrund steht dabei das achte Ziel, das im Sinne einer globalen Entwicklungspartnerschaft auch ein faires Handelssystem verlangt.

Zwischen den drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik bestehen also enge Verbindungen. Der hohe Grad der wirtschaftlichen, aber auch der gesellschaftlichen und politischen Verflechtung macht es oft unmöglich, eine klare Trennlinie zwischen binnenwirtschaftlichen und aussenwirtschaftlichen Massnahmen zu ziehen. Die Schweiz kann ihre nationale Wirtschaftspolitik immer weniger gestalten, ohne dabei zu bedenken, welche Auswirkungen dies auf die wirtschaftlichen Beziehungen mit anderen Ländern haben wird. Soll der internationale Austausch gefördert werden, müssen die nationalen Wirtschaftsordnungen vermehrt darauf ausgerichtet sein, den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zu erleichtern. Einerseits bedeutet dies den Abbau von klassischen Handelshemmnissen (wie Zöllen). Andererseits ist die Ausarbeitung von internationalen Standards oder zumindest von Anerkennungsübereinkünften notwendig, welche die Behandlung der Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungen regeln. Damit sichergestellt ist, dass diese Vereinbarungen innenpolitisch eine Abstützung finden, müssen die einzelnen Staaten ihre Ziele frühzeitig und aktiv in die Gestaltung dieses internationalen Regelwerkes einbringen.

## **1.2 Das internationale Umfeld: Analyse und Folgerungen für die Schweiz**

Unter dieser Ziffer wird das internationale Umfeld, in dem sich die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik bewegt, beschrieben. Folgende drei Tendenzen zeichnen sich ab:

*Erstens:* Das Volumen und die Intensität des internationalen wirtschaftlichen Austausches haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Diese Entwicklung wird unter Ziffer 1.2.1 beschrieben.

*Zweitens:* Die ausländischen Märkte und damit die gegenwärtigen und potenziellen Wirtschaftspartner der Schweiz entwickeln sich in unterschiedlichem Tempo. Ziffer 1.2.2 liefert Hinweise darauf, welche Länder in den kommenden Jahren besondere wirtschaftliche Bedeutung erlangen könnten.

*Drittens:* In den letzten Jahrzehnten sind internationale Institutionen entstanden, multilaterale Verträge geschlossen und eine Vielzahl von pluri- und bilateralen Abkommen getroffen worden, die den wirtschaftlichen Austausch zwischen Ländern regeln. Ziffer 1.2.3 würdigt die rechtlichen Entwicklungen auf multilateraler, plurilateraler und bilateraler Ebene.

Unter Ziffer 1.2.4 werden die Folgerungen für die Schweiz gezogen.

Die nachfolgende Analyse ist in der Regel nach den folgenden fünf wirtschaftlichen Kategorien gegliedert: Waren, Dienstleistungen und die drei Produktionsfaktoren Kapital (Investitionen), Arbeitskräfte und geistiges Eigentum. Wenn handelspolitische Entwicklungen beschrieben werden, so wird zwischen Massnahmen, die einzelne Kategorien betreffen, und horizontalen Politiken unterschieden. Unter die «horizontalen» Politiken fallen Regelungen über Wettbewerb, Steuern, das Gesell-

schaftsrecht<sup>2</sup> und Umwelt. Als «horizontal» werden diese Politikfelder bezeichnet, weil sie für den wirtschaftlichen Austausch sowohl von Waren und Dienstleistungen als auch von Produktionsfaktoren relevant sind.

### 1.2.1 Steigende globale Wirtschaftsverflechtung<sup>3</sup>

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben vor allem zwei Entwicklungen die Internationalisierung der Märkte begünstigt und vorangetrieben: die Liberalisierung der Wirtschafts- und Handelspolitik sowie der technische Fortschritt im Kommunikations- und Transportbereich. Dabei sind die institutionell-politischen und die technischen Veränderungen zum Teil eng miteinander verbunden. Zwischen 1950 und 2003 wuchs der weltweite Warenhandel jährlich um durchschnittlich sechs Prozent und damit eineinhalb Mal so schnell wie das globale Bruttoinlandprodukt. Der internationale Austausch von Waren und Dienstleistungen hat es den Ländern ermöglicht, sich auf die Bereitstellung jener Leistungen zu spezialisieren, für deren Erzeugung sie die besten Voraussetzungen haben. Die internationale Arbeitsteilung kann als wesentlicher Grund für die Hebung des Lebensstandards in den letzten Jahrzehnten betrachtet werden. Gewinner in diesem Prozess waren vor allem jene Länder, die ihre Wirtschaft nach aussen geöffnet und so aktiv an der Globalisierung teilgenommen haben. Länder, die eine protektionistische Politik verfolgt haben, verzeichneten tendenziell eine geringere wirtschaftliche Dynamik.

Die zunehmende internationale Wirtschaftsverflechtung zeichnet sich vor allem durch zwei Trends aus:

- Die *Entwicklung nach wirtschaftlichen Kategorien* – Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte und geistiges Eigentum – war in den letzten beiden Jahrzehnten vor allem im Bereich der Dienstleistungen und der Investitionen von einer zunehmenden Dynamik im internationalen Austausch geprägt.
- In der *geographischen Entwicklung* der internationalen Wirtschaftsverflechtung fand eine Verschiebung vom transatlantischen zum transpazifischen und zum Süd-Süd-Handel statt. Auch der Anteil der Süd-Süd-Direktinvestitionen hat während der neunziger Jahre zugenommen. Gleichzeitig stieg der Anteil des Handels innerhalb der regionalen Integrationsräume.

#### 1.2.1.1 Entwicklung des internationalen Austausches nach wirtschaftlichen Kategorien

Im Jahr 2002 wurden weltweit Waren im Wert von gut 6000 Milliarden US-Dollar exportiert; dies entspricht zirka 80 Prozent der gesamten *Waren- und Dienstleistungsexporte*. 1980 hatte der Warenanteil noch zirka 85 Prozent betragen. Ein steigender Anteil des weltweiten Handels findet innerhalb von international tätigen Firmen statt. Die statistische Erfassung des Dienstleistungshandels gestaltet sich

<sup>2</sup> Im Bereich Gesellschaftsrecht werden auch die Themen Corporate Governance, Corporate Responsibility und Korruptionsbekämpfung dargestellt.

<sup>3</sup> Die Daten in diesem Abschnitt basieren auf verschiedenen Publikationen der Weltbank, der WTO und der UNCTAD.

allerdings erheblich schwieriger als jene des Warenhandels. In der WTO werden vier Arten der Dienstleistungserbringung unterschieden: Bei der ersten überquert die Dienstleistung die Landesgrenze; dies ist bei ungefähr einem Drittel des Dienstleistungshandels der Fall. Bei der zweiten überquert der Dienstleistungskonsument die Landesgrenze. Dies trifft auf gut zehn Prozent zu. Bei der dritten wird die Dienstleistung über eine Niederlassung im Ausland erbracht. Gut die Hälfte des Dienstleistungshandels wird auf diese Weise abgewickelt. Da die Errichtung einer Niederlassung im Ausland eine Direktinvestition bedingt, ist der Dienstleistungshandel eng mit der Entwicklung der Direktinvestitionen verknüpft. Unter die vierte Erbringungsart fallen Dienstleistungen, bei denen der Erbringer der Dienstleistung die Landesgrenze überschreitet. Dieser Anteil ist sehr gering.

Weltweit hat sich der Kapitalstock, der aus *Direktinvestitionen* stammt, zwischen 1980 und 2003 verzehnfacht. Das Verhältnis dieses Kapitalstocks zum Welt-BIP stieg von gut sechs Prozent (1980) auf 23 Prozent (2003). Am stärksten stiegen die Direktinvestitionen im Dienstleistungsbereich, was eine sektorielle Verschiebung von den Bereichen Rohstoffe und Industrie (1990: neun Prozent bzw. 44 Prozent des Kapitalstocks) zum Dienstleistungssektor (2003: 67 Prozent) bewirkte. Die Industrieländer tätigen rund 90 Prozent der weltweiten Direktinvestitionen; rund 40 Prozent dieses Kapitals fließt in Entwicklungsländer, was die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder wesentlich fördert.

Neben den internationalen Investitionsströmen kann auch die Mobilität von Menschen und damit – wirtschaftlich gesehen – von *Arbeitskräften* dazu beitragen, das wirtschaftliche Gefälle zwischen Staaten zu verringern. Die Mobilität von Personen wird heute jedoch wesentlich stärker durch staatliche Bestimmungen eingeschränkt, als dies für den Austausch von Waren, Dienstleistungen oder Investitionen der Fall ist: Die UNO schätzt, dass im Jahr 2000 nur ungefähr drei Prozent der Weltbevölkerung nicht in ihrem Geburtsland lebte. Demgegenüber erreichten die weltweiten Waren- und Dienstleistungsexporte fast einen Drittel und die grenzüberschreitenden Finanzströme (Portfolio- und Direktinvestitionen) rund 50 Prozent des weltweiten BIP. Der Süd-Nord-Migration wird eine hohe Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl heute die Hälfte der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften zwischen Ländern des Südens stattfindet. Immerhin waren im Jahr 2001 die Arbeitsentgelte, die im Ausland arbeitende Staatsangehörige in ihr Heimatland sandten, die zweitwichtigste ausländische Finanzierungsquelle für die Entwicklungsländer – nach den Direktinvestitionen und weit vor der Entwicklungshilfe.

### **1.2.1.2 Geographische Entwicklung des internationalen Austausches**

Der grösste Teil des Waren- wie auch des Dienstleistungshandels wurde im Jahr 2003 von einer relativ geringen Anzahl Länder abgewickelt: Die 30 wichtigsten Exporteure und Importeure vereinten ungefähr 85 Prozent des Handels auf sich. Die OECD-Mitglieder tätigten 2002 70 Prozent der weltweiten Waren- und 76 Prozent der weltweiten Dienstleistungsexporte. Die wichtigsten Waren- und Dienstleistungsexporteure waren die G-7-Staaten und China, sowie – für Waren – Südkorea, Mexiko und Russland.

Nach Regionen betrachtet hat der transatlantische Warenaustausch verglichen mit dem transpazifischen Warenhandel seit 1960 tendenziell an Bedeutung verloren. Zwischen 1963 und 2003 sank der Anteil der Warenexporte, den die USA und Kanada in die EU-15 lieferten, deutlich, während ein Anstieg der Ausfuhren nach Asien<sup>4</sup> zu verzeichnen war. Noch deutlicher war diese Entwicklung bei den Warenimporten, bei denen sich der Anteil aus Asien fast verdoppelte.

Von besonderer Bedeutung ist auch die Entwicklung des Handels innerhalb von regionalen oder bilateralen Präferenzabkommen. Ende 2003 waren insgesamt 176 regionale oder bilaterale Handelsabkommen in Kraft. In jenem Jahr wurden ungefähr 36 Prozent der weltweiten Warenexporte innerhalb der grössten sechs regionalen Freihandelszonen registriert (EU-15, NAFTA, AFTA, CEFTA, Mercosur und Andengemeinschaft<sup>5</sup>). Der Anteil der Exporte, den NAFTA-Länder an ihre NAFTA-Partner lieferten, wuchs zwischen 1970 und 2000 von gut einem Drittel auf mehr als die Hälfte (Abbildung 1). Die EU-Länder verkauften 2000 fast zwei Drittel ihrer exportierten Waren an andere EU-Länder; das ist allerdings nur wenig mehr als dreissig Jahre zuvor. Die Länder des Mercosur exportierten im Jahr 2000 wesentlich mehr an ihre Mercosur-Partner als 1970, während sich der Exportanteil sowohl in der Gemeinschaft der Golf-Staaten<sup>6</sup> (GCC) als auch zwischen den ASEAN-Staaten nicht wesentlich veränderte.

Abbildung 1

**Prozentualer Anteil der intra-regionalen Exporte an den Gesamtexporten**

	1970	1980	1990	2000
EU-15	60	61	66	62
NAFTA	36	34	41	56
ASEAN-AFTA	22	17	19	23
MERCOSUR	9	12	9	21
CEFTA	–	–	–	12
Andengruppe	2	4	4	9
GCC	5	3	8	5

Im letzten Jahrzehnt hat sich der Handel zwischen Entwicklungsländern (sog. Süd-Süd-Handel) rasch und dynamischer als der Welthandel entwickelt. Die Liberalisierung der Handels- und Investitionsregimes in diesen Ländern führte zu einer stärkeren Handelsverflechtung und allgemein zu einer dynamischeren Wirtschaftsentwick-

<sup>4</sup> Afghanistan, Australien, Bangladesch, Bhutan, Brunei Darussalam, China, Fiji, Hong Kong, Indien, Indonesien, Japan, Kambodscha, Kiribati, Laos, Macao, Malaysia, Malediven, Mongolei, Myanmar, Nepal, Neuseeland, Pakistan, Papua Neuguinea, Philippinen, Samoa, Singapur, Solomonen, Sri Lanka, Südkorea, Taiwan, Thailand, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam.

<sup>5</sup> *NAFTA*: Kanada, Mexiko, USA; *ASEAN-Staaten*: Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam; *CEFTA*: Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn; *Mercosur*: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay; *Andengemeinschaft*: Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela.

<sup>6</sup> *GCC – Kooperationsrat der arabischen Golf-Staaten*: Arabische Emirate, Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien.

lung. Der Anteil der Süd-Süd-Exporte an den weltweiten Warenexporten erhöhte sich von 6,5 Prozent auf 10,6 Prozent. Der grösste Teil der Zunahme war in den asiatischen Entwicklungsländern zu verzeichnen, die zurzeit mehr als zwei Drittel der Süd-Süd-Exporte generieren. Der Anteil am Süd-Süd-Handel der Entwicklungsländer im Mittleren Osten (ca. 15 Prozent), in Lateinamerika (ca. 13 Prozent) und in Afrika (knapp sechs Prozent) ist entsprechend geringer.

### **1.2.2 Die Dynamik der wichtigsten internationalen Märkte**

Eine dynamische Aussenwirtschaftspolitik muss versuchen, die Marktchancen für Unternehmen prioritär in jenen Märkten zu verbessern, in denen ein grosses Volumen an Geschäftsmöglichkeiten besteht oder zu erwarten ist. Während die Identifikation der gegenwärtig bedeutenden Märkte relativ einfach ist, wird die künftige Bedeutung eines Marktes durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, die voraussehen sehr schwierig oder zum Teil sogar unmöglich ist. Allein die Abschätzung der künftigen wirtschaftlichen Dynamik eines Marktes ist alles andere als einfach. Noch schwieriger ist eine Aussage darüber, welche aussenwirtschaftlichen Verflechtungen in zehn Jahren zu erwarten sind. Eine solche Prognose bedingt über Annahmen zur Wirtschaftsdynamik hinaus auch Annahmen darüber, welche relative Dynamik der internationale Austausch von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren in Zukunft haben wird. Zudem müssen Hypothesen darüber gebildet werden, welche Länder sich wie stark am internationalen Austausch beteiligen. Des weitern hat die Verschiebung der realen Austauschverhältnisse zwischen den Staaten (Terms of Trade) einen Einfluss. Auf der Basis der bisherigen Erfahrungen lassen sich folgende Aussagen machen: In der Vergangenheit ging mit zunehmendem Lebensstandard in der Regel auch eine Zunahme der aussenwirtschaftlichen Verflechtung der Länder einher. Dabei beteiligen sich kleinere Länder tendenziell stärker an der internationalen Arbeitsteilung als grössere Länder. Gleichzeitig zeigen Untersuchungen, dass die Intensität der Handelsverflechtung mit zunehmender geographischer Entfernung tendenziell abnimmt.

Angesichts der genannten Schwierigkeiten wird hier lediglich ein sehr einfaches Szenario vorgestellt, das sich nur auf das Bruttoinlandprodukt, nicht aber auf die Entwicklung der aussenwirtschaftlichen Verflechtungen und auf die Verschiebung der Währungsrelationen bezieht. Das Szenario beruht auf der Annahme, dass die im letzten Jahrzehnt erreichte reale Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts eines Landes auch in den nächsten zehn Jahren zu beobachten sein wird. Als Ausgangswert wird das Bruttoinlandprodukt des Landes (nominal, in US-Dollar) im Jahr 2003 verwendet. Abbildung 2 zeigt, welchen Weltrang einzelne Länder im Jahr 2015 einnehmen könnten, wenn sich ihr Bruttoinlandprodukt zwischen 2003 und 2015 mit der gleichen durchschnittlichen Wachstumsrate entwickelte wie in den letzten zehn Jahren.

Diese einfache Extrapolation darf keinesfalls als Prognose aufgefasst werden: Eine Veränderung der institutionellen, politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einzelnen Ländern könnte dazu führen, dass die Wirtschaftsentwicklung im kommenden Jahrzehnt vollkommen anders verläuft als im vergangenen. Trotzdem können aus dieser Liste erste Hinweise gewonnen werden, wo bei der Ausrichtung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik Schwerpunkte gesetzt werden müssen.

## Rangfolge der wichtigsten Länder gemessen am BIP

Land	Nominales BIP (in US-Dollar): Weltrang			mögliche Veränderung Rang 2003–2015
	1993 <sup>1</sup>	2003 <sup>1</sup>	2015 <sup>2</sup>	
USA a,c	2	2	1	1
EU-25 a,b,c,d	1	1	2	-1
Japan a,c	3	3	3	0
China a,c,d	4	4	4	0
Kanada a,c	5	5	5	0
Indien a,c,d	10	8	6	2
Südkorea a,c,d	8	7	7	0
Mexiko a,b,c,d	7	6	8	-2
Australien a,c	9	9	9	0
Brasilien a,d	6	10	10	0
Russische Föderation c,d	15	11	11	0
Taiwan	13	13	12	1
Türkei a,b,c,d	14	14	13	1
Schweiz a	11	12	14	-2
Norwegen a,b,c	21	15	15	0
Indonesien a,c,d	16	17	16	1
Saudi-Arabien c	19	16	17	-1
Iran c,d	22	21	18	3
Hongkong a,d	20	19	19	0
Südafrika a,c,d	17	18	20	-2
Thailand a,c,d	18	20	21	-1
Malaysien a,c,d	24	24	22	2
Israel a,c,b	23	23	23	0
Arab. Emirate a,c,d	34	27	24	3
Singapur a,b,c,d	27	25	25	0
Ägypten a,c,d	32	28	26	2
Argentinien a,d	12	22	27	-5
Philippinen a,c,d	28	29	28	1
Chile a,b,d	31	33	29	4
Neuseeland a,c	33	31	30	1

<sup>1</sup> Datenquelle: World Economic Outlook Database (April 2004)

<sup>2</sup> eigene Berechnungen auf Basis der gleichen Datenquelle wie 1)

a WTO-Mitglied

b Freihandelsabkommen mit der Schweiz

c Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit der Schweiz (EU: Vertragspartner sind die einzelnen Länder, mit Ausnahme von Malta und Zypern)

d Investitionsschutzabkommen (ISA) mit der Schweiz (EU: Vertragspartner sind die einzelnen Länder)

Ein überraschendes Ergebnis dieser Extrapolation ist, dass die *USA* die *EU*, sofern sich die Wachstumsdynamik des letzten Jahrzehnts bis 2015 fortsetzt, wieder überholen könnten – dies obwohl der Rangberechnung für die *EU* die Wachstumsdynamik der *EU-25* in den letzten zehn Jahren zu Grunde gelegt wurde. Die Fortschreibung der *US*-Wachstumsdynamik der letzten zehn Jahre setzt allerdings voraus, dass die beiden Defizite im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz ohne wesentliche Wachstumseinbußen korrigiert werden können.

*Japan* würde – obwohl die niedrige Wachstumsrate des letzten Jahrzehnts fortgeschrieben wurde – seinen Platz vor *China* behalten. Die Platzierung *Chinas* macht deutlich, dass sehr hohe Wachstumsraten über ein Jahrzehnt noch nicht reichen, um die wirtschaftliche Bedeutung eines Landes seinem Bevölkerungsanteil in der Welt anzugleichen, wenn der Wachstumsprozess auf einem tiefen Ausgangsniveau begonnen hat<sup>7</sup>.

Die beiden *NAFTA*-Länder *Kanada* und *Mexiko* behaupten ihre wichtige Position in der Weltwirtschaft. Hervorzuheben ist der konsequente Aufstieg *Indiens*. *Südkorea* und *Taiwan* haben den Status von Industrieländern bereits erreicht und werden eher noch an Bedeutung gewinnen. Dem steht der Rangverlust *Brasiliens* und *Argentiniens* im abgelaufenen Jahrzehnt gegenüber. *Brasilien* könnte seine Position in Zukunft halten, während *Argentinien* noch weiter zurückzufallen droht. Hingegen dürfte *Chile* die Früchte seines Reformprozesses ernten. Während *Australien* seinen neunten Rang wahr, sieht es so aus, als könne sich *Neuseeland* weiter von der gravierenden Wachstumsschwäche der Nachkriegszeit erholen. Gemessen am BIP hat die *Russische Föderation* seit 1993 zwar die *Türkei* überholt, doch gemessen an ihrem Gewicht liegen *Russland* und die *Türkei* in der Weltwirtschaft überraschend nahe beieinander. Der Abstieg der *Schweiz* hielte bei einer Fortschreibung der Wachstumsrate zwischen 1993 und 2003 an; sie würde 2015 hinter der *Türkei* Rang 14 belegen.

Als Gruppe stellen die *ASEAN-Staaten* ein beachtliches Gewicht in der Weltwirtschaft dar, wobei einzelne *ASEAN*-Staaten unter den weltweit 30 wichtigsten Ländern figurieren (*Indonesien*, *Thailand*, *Malaysia*, *Singapur* und die *Philippinen*). Nicht bei all diesen Staaten ist allerdings ein Ranggewinn zu erwarten. Die Staaten des *Golfraums* (*Saudi-Arabien* und die *Arabischen Emirate* rangieren unter den ersten 30) zeichnen sich demgegenüber durch ein bedeutend wachsendes Potenzial aus. Die Bedeutung des Erdöls macht auch der Ranggewinn *Norwegens* deutlich; am Rang gemessen holt dieses *EFTA*-Land die *Schweiz* fast ein. Während *Hongkong* als Handelsplattform noch wichtiger ist als – wie hier – am BIP gemessen, verhält es sich beim *Iran* gerade umgekehrt. Dass der *Iran* vor *Südafrika* liegt, dessen Trend eher abwärts gerichtet erscheint, verdient eine explizite Erwähnung. Seinen Rang unter den wirtschaftlich 30 wichtigsten Ländern dürfte auch *Israel* wahren.

Hervorzuheben ist schliesslich, dass die einzelnen *EU*-Staaten die folgenden Ränge einnehmen, wären sie einzeln und nicht als Bestandteil der Europäischen Union in die Tabelle aufgenommen worden: *Deutschland*, *Frankreich*, *Grossbritannien* und *Italien* (Ränge 4–7) würden vor und *Spanien* (Rang 9) unmittelbar nach *Kanada* liegen. Die *Niederlande* (Rang 14) würde sich zwischen *Australien* und *Brasilien*

<sup>7</sup> Es ist in einem raschen Wachstumsprozess jedoch sehr wohl denkbar, dass die reale Höherbewertung der Währung das BIP eines Landes zusätzlich erhöht – ein Faktor, den die Extrapolation nicht berücksichtigt.

schieben, und Schweden, Belgien und Irland lägen vor der Türkei auf den Rängen 18 bis 20. Die Schweiz würde gleich nach der Türkei Rang 22 einnehmen. Polen und Österreich würden die Ränge 23 und 24 belegen. Für eine stärkere Fokussierung auf Europa als es die Tabelle suggeriert spricht weiter, dass die geographische Distanz trotz der Globalisierung weiterhin eine zentrale Determinante des Handelsvolumens bleibt, was abgeschwächt auch für das Volumen an Direktinvestitionen zutrifft.

Insgesamt sind drei Gruppen von Ländern für die Schweizer Wirtschaft heute und wohl noch vermehrt in Zukunft von besonderer Bedeutung. Es sind dies erstens die EU und die EFTA-Länder; schon wegen ihrer Grösse, aber eben auch wegen ihrer geographischen Nähe. Zweitens sind es die aussereuropäischen OECD-Ländern (vor allem die USA und Japan, aber auch Kanada, Südkorea, Mexiko, Australien und Neuseeland). Schliesslich stechen die sehr grossen und dynamischen Schwellen- und Transitionsländer hervor, allen voran China, Indien, Brasilien und Russland. Diese drei Ländergruppen werden für die strategische Ausrichtung eine entsprechend wichtige Rolle spielen (Ziff. 1.3).

### **1.2.3 Entwicklung des handelspolitischen Umfeldes<sup>8</sup>**

Der Handel mit Waren war historisch die wichtigste Kategorie des internationalen Austausches. Diesem Bereich wurde daher beim Abbau von Handelsschranken traditionell die grösste Aufmerksamkeit geschenkt. Mit der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft in den Industrieländern und mit dem technischen Fortschritt dehnten sich jedoch der Handel mit Dienstleistungen, das Volumen grenzüberschreitender Kapitalströme und – eng verbunden mit beiden – der internationale Einsatz von Arbeitskräften aus. Vor allem der technische Fortschritt verlieh dem Schutz geistiger Eigentumsrechte einen höheren Stellenwert. Die zunehmende internationale Verknüpfung der wirtschaftlichen Akteure verstärkte zudem die Notwendigkeit, internationale Regeln für den Wettbewerb zu schaffen. Regeln darüber, wie mit unterschiedlichen nationalen Vorschriften im Bereich der Besteuerung und – zum Teil auch – im Privatrecht zu verfahren ist, bestehen dagegen schon länger. Übereinkünfte oder gemeinsame Standards werden aber auch bei anderen horizontalen Politiken notwendig, wenn die internationale Mobilität von Personen, Firmen, Waren oder Dienstleistungen weiter erhöht werden soll.

Die Entwicklung in der internationalen Regelsetzung – vom Warenhandel hin zum Austausch von Dienstleistungen und Produktionsfaktoren (Investitionen, Arbeitskräfte und geistiges Eigentum) und zu horizontalen Politiken wie Wettbewerb und Steuern – zeigt sich klar in der Entstehungsgeschichte der WTO sowie in der Entwicklung der wirtschaftlichen Integration innerhalb der EU. Dieser Prozess wird in der Folge kurz beschrieben.

<sup>8</sup> Eine detaillierte Diskussion des handelspolitischen Umfeldes und der aussenwirtschaftspolitischen Instrumente der Schweiz erscheint in einer Separatpublikation zu diesem Einleitungskapitel. Diese Separatpublikation wird Anfang 2005 in der Reihe «Grundlagen der Wirtschaftspolitik» des Staatssekretariats für Wirtschaft veröffentlicht werden.

### *Vor einem neuen Bilateralismus?*

Die Entwicklung des GATT-Abkommens (*General Agreement on Tariffs and Trade*) und die Entstehung der WTO Mitte der neunziger Jahre widerspiegeln den Wandel in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen in der Nachkriegszeit<sup>9</sup>. Das 1948 in Kraft getretene GATT war im Wesentlichen ein Abkommen über Zollsenkungen für den Warenhandel. Von den siebziger Jahren an wurden auch die Regeln über nichttarifarisches Hindernisse im internationalen Warenaustausch (Normen, Beglaubigungs- und Testsysteme) gestärkt und Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen geschaffen. Mitte der neunziger Jahre kamen unter dem Dach der neu geschaffenen WTO zwei neue wegweisende Abkommen zum GATT hinzu: die multilateralen Handelsregeln in den Bereichen Dienstleistungen (das GATS-Abkommen, *General Agreement on Trade in Services*) und geistiges Eigentum (das TRIPS-Abkommen, *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Heute zählt die WTO 148 Mitgliedstaaten und regelt über 90 Prozent der weltweiten Handelsflüsse. Die WTO ist das zentrale globale Forum, auf dem die unterschiedlichen Ansprüche und Interessen aller Länder aufeinander treffen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sind Schwellen- und Entwicklungsländer. Der bisherige Verlauf der jüngsten Verhandlungsrunde (Doha-Runde) zeigt, dass diese Länder ihre Anliegen immer wirkungsvoller einzubringen wissen. Weitere Fortschritte bei der Aushandlung des internationalen Regelwerkes sind nur unter gebührender Berücksichtigung der Interessen dieser Mehrheit möglich.

In Westeuropa zeigt sich eine ähnliche Entwicklung, wenn auch mit einer klaren politischen Ausgangslage und Finalität. 1958 kam es zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die sich vornahm, nach den strategischen Waren Kohle und Stahl sowie der Atomenergie auch den gesamten übrigen Wirtschaftsverkehr gemeinsam zu regeln. Als die freie Konvertibilität der Währungen wieder erreicht worden war, wurde mit dem Zollabbau begonnen, vorerst unter den sechs Gründungsmitgliedern, parallel dazu aber auch im Rahmen der damals noch weit größeren EFTA. Die Bestimmungen, welche die Römer Verträge deutlich gegenüber der EFTA-Konvention abheben – nämlich die politische Finalität und der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Investitionen und Arbeitskräften – wurden in den darauffolgenden Jahren umgesetzt. Die EFTA-Konvention wurde zwar auch erheblich weiter entwickelt, ohne aber eine Rechtsvereinheitlichung anzustreben.

In der EU ist vor allem das *Binnenmarktprogramm* von 1985 hervorzuheben. Misst man dieses Programm an seinen Auswirkungen, kann es auch als ein Programm für die Integration der Dienstleistungsmärkte gesehen werden. Des Weiteren ist die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion in den neunziger Jahren zu erwähnen, die letzte Hemmnisse im freien Kapitalverkehr beseitigen half. Der freie Personenverkehr – jüngst bis zur Unionsbürgerschaft weiterentwickelt – war wegen des damaligen Emigrationslandes Italien schon von Beginn an ein wesentliches Thema der Sechser-Gemeinschaft und hebt die EU gegenüber anderen regionalen Integrationsgemeinschaften ab.

<sup>9</sup> Auf die liberale Epoche am Ende des 19. Jahrhunderts, als beispielsweise die Schweiz in eine Währungsunion eingebunden war und als die Migration von Arbeitskräften das wirtschaftliche Gefälle zwischen Staaten zum Teil stärker ein ebnete, als es heute der wachsende Handel mit Waren und Dienstleistungen, der Kapitalverkehr und die Lizenzvergabe tun, sei hier nur hingewiesen.

Die Revision der Römer Verträge durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza diene vor allem dazu, den Schritt von der wirtschaftlichen zur politischen Union zu vollziehen. Auf wirtschaftlicher Ebene sind derzeit besonders im Bereich der horizontalen Politiken wesentliche Entwicklungen im Gange. Inzwischen hat die EU 25 Mitglieder, und zusätzliche Erweiterungsschritte sind vorgesehen.

Das Beispiel der EU strahlte auf andere Kontinente aus, auf denen gleichfalls regionale Integrationsgemeinschaften geschaffen wurden. Seit einigen Jahren begünstigt der zeitweilige Stillstand in der Weiterentwicklung der WTO-Regeln zunehmend den Abschluss pluri- oder bilateraler Abkommen. Während diese früher vor allem auf regionaler Ebene entstanden, entwickelte sich in letzter Zeit ein Trend zu interkontinentalen Abkommen. Die Frage, ob dies den Weg in einen neuen Bilateralismus bedeutet oder ob damit eine Weiterentwicklung in der WTO vorbereitet wird, muss heute offen bleiben. Klar ist aber, dass die multilaterale Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen insgesamt für alle Länder vorteilhafter ist als ein Netz von bilateralen Abkommen. Die Risiken der Diskriminierung und Handelsumlenkung, die durch den Bilateralismus für Drittstaaten entstehen, sind jedenfalls erheblich.

Die in den drei Hauptabkommen der WTO – GATT, GATS und TRIPS – vereinbarten Regeln sind zwar rechtlich nicht miteinander verknüpft. In den Verhandlungsrunden zur Weiterentwicklung und Ausdehnung des Vertragswerkes der WTO werden jedoch die Bereiche Warenverkehr (insbesondere Agrarerzeugnisse), Dienstleistungen und geistiges Eigentum faktisch verbunden. In einer Verhandlungsrunde muss diesem Faktum, das sich auch in den verschiedenen gelagerten Interessen mehrerer Allianzen unter den Mitgliedsländern widerspiegelt, Rechnung getragen werden. Um zu einem Ergebnis zu gelangen, muss dieses den verschiedenen gelagerten Interessen in genügendem Mass entgegengekommen.

Die Einsicht, dass Agrarerzeugnisse, Industrieprodukte, Dienstleistungen, Investitionsmöglichkeiten und geistige Eigentumsrechte meist nicht isoliert verhandelt werden können, sondern dass nur eine Paketlösung möglich ist, überträgt sich auf die Ebene der pluri- und bilateralen Abkommen. Abkommen nur über den Dienstleistungshandel sind bislang kaum bekannt. Es besteht eine Tendenz, so genannte Freihandelsabkommen der zweiten Generation abzuschließen, die zusätzlich zum Warenverkehr auch Bestimmungen zu den Dienstleistungen, den Investitionen, dem öffentlichen Beschaffungswesen oder zu horizontalen Politiken enthalten.

Die Ausweitung der Verhandlungsgegenstände über den Warenverkehr hinaus auf nichttarifarisches Handelshemmnisse, Dienstleistungen, Investitionen oder horizontale Politiken stellt eine innenpolitische Herausforderung für die beteiligten Staaten dar. Dies umso mehr, als die WTO eine globale Organisation geworden ist, deren Mitglieder mehrheitlich Schwellen- und Entwicklungsländer sind. Fragen, die bisher als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet wurden, werden zunehmend zum Gegenstand internationaler Verhandlungen oder von internationalen Verhandlungen beeinflusst. Ein Beispiel dafür ist die Verengung der Palette möglicher Lösungen für die Regelung der flächendeckenden Grundversorgung, wenn der Dienstleistungssektor liberalisiert wird. Innenpolitisch schwierig ist auch die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen, sobald man den Bereich des Zollrechts mit dem klassischen Instrument der Strafzölle verlässt.

Je heterogener die Interessen der an den Verhandlungen beteiligten Staaten sind und je heikler die Verhandlungsgegenstände innenpolitisch werden, desto grösser ist das Risiko, dass der gemeinsame Nenner, auf den sich mehrere Parteien einigen können, vergleichsweise klein ausfällt. Hervorzuheben ist folglich die Interdependenz zwischen den WTO-Verhandlungen und der Tendenz, pluri- und bilaterale Abkommen zu schliessen. Bilateral, unter vergleichbaren Volkswirtschaften, kann die gewünschte tiefere Integration leichter erreicht werden, allerdings um den Preis eines engeren geographischen Anwendungsfeldes des Abkommens. Vor diesem Hintergrund muss die Absenz eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA hervorgehoben werden. Schritte in Richtung eines solchen Abkommens hätten tiefgreifende Auswirkungen auf den Bedarf an und damit auch auf die Aussichten auf Weiterentwicklungen in der WTO.

#### **1.2.4 Folgerungen für die Schweiz**

Die Schweiz ist eng mit der Weltwirtschaft verknüpft und hat eine starke internationale Ausrichtung. Allerdings haben europäische Staaten vergleichbarer Grösse – wie Schweden, Finnland und Österreich – im Zuge des Beitritts zur EU ihre internationale Verflechtung bedeutend und stärker als die Schweiz gesteigert. Setzt man die Exporte in Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, ist z.B. Österreich heute wirtschaftlich stärker international eingebunden als die Schweiz. Diese Sicht vernachlässigt jedoch die bedeutende Stellung, welche die Schweiz weltweit als Herkunftsland für Direktinvestitionen genießt. In dieser Rolle reicht ihre Bedeutung weiterhin an jene grosser EU-Staaten heran. Anhang A2 vertieft die Analyse der ausenwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz.

Eine Fortschreibung der schleppenden wirtschaftlichen Entwicklung des letzten Jahrzehnts lässt einen weiteren Positionsverlust der Schweiz in der Hierarchie der Handelsnationen erwarten. Der tiefere Grund für diese Entwicklung liegt im Strukturwandel im Inland. Hinsichtlich der Beschäftigung haben insbesondere Sektoren zugelegt, die noch nicht dem vollen Konkurrenzdruck internationaler Märkte ausgesetzt sind (z.B. Gesundheit, Bildung). Aus institutionellen und innenpolitischen Gründen verfügen diese oft auch über eine gesicherte Finanzierung aus Zwangsabgaben, so dass Zweifel an der Wünschbarkeit ihrer Expansion aufkommen. Genau diese Sektoren werden in der EU heute zunehmend in den Binnenmarkt integriert und auch weltweit gesehen liberalisiert. Dies geht mit einem enormen Reformdruck einher. Mit der Binnenmarktpolitik muss die Schweiz in vergleichbarem Mass die Wettbewerbsfähigkeit von binnenorientierten Sektoren (neben Gesundheit und Bildung auch Landwirtschaft oder Bau) vorantreiben. Diese Förderung ist eng damit verbunden, ausländische Konkurrenz zuzulassen und so die internationale Verflechtung zu intensivieren.

Parallel zur Expansion des staatsnahen Dienstleistungssektors ist der Beschäftigungsgrad des – im internationalen Wettbewerb stehenden – Industriesektors im letzten Jahrzehnt markant geschrumpft: Während die Beschäftigung<sup>10</sup> gesamtwirtschaftlich gestiegen ist, sank sie in diesem Sektor zwischen 1992 und 2002 um 16,2 Prozent. Die Schweiz konnte ihre Stellung als Exporteur im Welthandel nur knapp

<sup>10</sup> Gemessen in Vollzeitäquivalenten.

halten, weil es ihr gelang, die Produktivitätssteigerungen im Industriesektor zu verstärken und die Wertschöpfungstiefe im Inland zu verringern. Dabei ist es ein allgemeines Kennzeichen der wirtschaftlichen Globalisierung, dass die Wertschöpfungskette aufgebrochen wird und sich für jeden Produktionsschritt die Frage stellt, wo er sich im In- oder Ausland am besten ansiedeln lässt.

Der Prozess der Globalisierung bietet der Schweiz auch grosse Chancen. Sie wurden im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen im weiten Sinn, d.h. einschliesslich der Finanzdienstleistungen, in beachtlichem Mass auch wahrgenommen. Oft war dieser Erfolg mit der Gründung oder Verstärkung der kommerziellen Präsenz im Ausland verbunden. Eine wesentliche Rolle spielt der Umstand, dass nach dem politischen Umbruch von 1989 und der Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Modelle eine zunehmende Anzahl von Schwellen- und Transitionsländern als Ziele von Direktinvestitionen in Frage kamen.

Für das ausserwirtschaftliche Vertragsnetz haben diese Entwicklungen drei Auswirkungen:

- Zur Stützung der inneren Reformen sollte in weiteren Sektoren eine verstärkte ausserwirtschaftliche Öffnung vertraglich vereinbart werden. Dies betrifft vor allem vom Leistungsstaat geprägte Dienstleistungszweige, den Infrastrukturbereich und die Landwirtschaft.
- Damit der Produktionsstandort Schweiz in den innerbetrieblichen Wertschöpfungsketten bleibt, müssen die bestehenden Handelshemmnisse im Warenverkehr noch weit stärker als bisher abgebaut und neue Diskriminierungen verhindert werden. Dies bedeutet vor allem Zollabbau gegenüber wichtigen Schwellenländern, Nullzölle unter den industrialisierten Ländern für jene Erzeugnisse, in denen die Schweiz besonders exportstark ist, neue Kumulationsvereinbarungen im Bereich der Ursprungsregeln sowie mehr oder vertiefte Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen.
- Der Schutz der Direktinvestitionen bedarf weiterhin einer hohen Aufmerksamkeit. Darüber hinaus ist eine Ausdehnung dieser Abkommen auf die Garantie des Marktzugangs anzustreben. Dies ist umso wichtiger, als die Konkurrenten aus aussereuropäischen OECD-Ländern ihre Marktstellung in wichtigen aufstrebenden Märkten abgesichert haben. Komplementär dazu muss der Dienstleistungsteil in den präferenziellen Abkommen gegenüber dem Warenverkehrsteil an Bedeutung gewinnen.

Die Schwierigkeiten, die sich der Bewältigung dieser Herausforderungen entgegenstellen, sind erheblich. Zu nennen sind:

- die innenpolitischen Widerstände gegenüber tiefgreifenden Reformen, welche die Liberalisierung des Binnenmarktes erschweren und den Verhandlungsspielraum zur Aushandlung des Marktzugangs im Ausland einengen;
- die – institutionell gesehen – randständige Position der Schweiz auf dem eigenen Kontinent, die zum späteren Nachvollzug statt zur Mitgestaltung der Reformen im Binnenmarkt führt;
- der stockende Verlauf der Verhandlungen im Rahmen der WTO, die den Interessen einer mittelgrossen, offenen, global ausgerichteten und hochentwickelten Volkswirtschaft eigentlich am meisten entgegenkämen;

- das im Vergleich zu grossen Konkurrenten geringe Verhandlungsgewicht der Schweiz, welches die zügige Ausweitung eines gleichwertigen bilateralen Vertragsnetzes erschwert und es nahe legt, Verhandlungsbündnisse zu suchen;
- die in gewissen Fällen widersprüchlichen Prioritäten innerhalb derartiger Verhandlungsbündnisse (z.B. innerhalb der EFTA), welche einen Mehraufwand bei der Bestimmung von Verhandlungspositionen mit sich bringen und die erzielbaren Resultate beeinträchtigen können.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen hat der Bundesrat für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik bezüglich der Dimension Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk die nachstehenden Zielsetzungen und Leitlinien formuliert.

### **1.3 Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk**

Die Aussenwirtschaftspolitik muss auf die Förderung des Wohlstandes ausgerichtet sein. Aus Sicht der Schweiz ist deshalb die Nichtdiskriminierung von Unternehmen auf allen Märkten weltweit die oberste Zielsetzung in der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk»: In einer idealen Welt sollten Schweizer Anbieter – wie auch alle anderen Anbieter – auf ausländischen Märkten weder gegenüber dort ansässigen noch gegenüber Anbietern aus Drittstaaten diskriminiert werden. Nun kann eine mittelgrosse Handelsnation wie die Schweiz kaum die heute weltweit zu beobachtende Zunahme von regionalen und bilateralen Abkommen beeinflussen. Diese führt zur Diskriminierung von Anbietern, die sich ausserhalb der dadurch entstehenden Blöcke befinden. Eine kleine offene Volkswirtschaft kann dies nur ausgleichen, wenn sie ebenfalls pluri- und bilaterale Abkommen eingeht.

Von dieser Feststellung ausgehend, leitet Ziffer 1.3 die strategische Ausrichtung in der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» her. Die Ausführungen beginnen mit generellen Zielen und Leitlinien für die Strategie in dieser Dimension (Ziff. 1.3.1). In einem zweiten Schritt wird, aufgeteilt nach den wirtschaftlichen Kategorien Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte und geistiges Eigentum sowie für die horizontalen, d.h. mehrere Kategorien betreffenden Politiken, der Handlungsbedarf für die Schweiz dargelegt (Ziff. 1.3.2). In einem dritten Teil wird aus diesen Überlegungen zusammenfassend eine Agenda für die Dimension Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk abgeleitet (Ziff. 1.3.3). Diese Agenda ist nach institutionellen Handlungsmöglichkeiten – multilateral, bilateral mit der EU oder pluri- und bilaterale Abkommen mit anderen Staaten – gegliedert.

#### **1.3.1 Allgemeine Ziele und Leitlinien**

Die strategische Ausrichtung in der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» soll aufzeigen, wie eine Verbesserung der Stellung von Schweizer Anbietern gegenüber ihren Konkurrenten erreicht werden kann. Dazu müssen die folgenden fünf Fragen beantwortet werden:

- In welchem globalen Umfeld soll der Marktzugang verbessert werden?
- Mit welchen Ländern soll verhandelt werden?
- Für welche wirtschaftlichen Kategorien soll der Marktzugang verbessert werden?
- Welche Unternehmen sollen vom Verhandlungsergebnis profitieren?
- Wie kann die Schweiz das Verhandlungsergebnis bestmöglich nutzen?

Für die Schweiz als mittelgrosse Handelsnation und als Netto-Kapitalexporteur lassen sich aus diesen Fragen die folgenden gleichrangigen Ziele ableiten:

1. *aktiv an der Stärkung der internationalen Wirtschaftsordnung teilnehmen*
2. *Marktzugang im Ausland zu bedeutenden Märkten verbessern*
3. *Marktzugang im Ausland für alle wirtschaftlichen Kategorien erreichen*
4. *Marktzugang im Ausland für alle Unternehmensgrössen verbessern*
5. *Umsetzung und Anwendung bestehender Abkommen sicherstellen*

Die Ziele der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» der Aussenwirtschaftspolitik sind so zu verfolgen, dass die konkreten Schritte in Einklang stehen mit den Zielsetzungen der Aussenpolitik, der Entwicklungspolitik, der Sicherheitspolitik sowie der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates.

Nachfolgend werden die fünf allgemeinen Ziele ausführlicher beschrieben und mit 15 Leitlinien konkretisiert.

### **Ziel 1:**

#### **Aktiv an der Stärkung der internationalen Wirtschaftsordnung teilnehmen**

Durch die Schaffung und Stärkung einer regelgebundenen internationalen Wirtschaftsordnung sollen weltweit die Bedingungen für den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräften und geistigem Eigentum verbessert werden. Dies entspricht den politischen Möglichkeiten einer mittelgrossen Handelsnation am besten. Die Schaffung geeigneter binnenwirtschaftlicher Bedingungen ist dabei eine wichtige Voraussetzung, um auf internationaler Ebene als verhandlungsfähiger Partner auftreten zu können.

#### *Leitlinie 1: Universalität der aussenwirtschaftlichen Beziehungen bewahren*

Grundsätzlich strebt die Schweiz aussenwirtschaftliche Beziehungen mit allen Ländern weltweit an. Dies erlaubt es, die aussenwirtschaftlichen Risiken zu diversifizieren und an der Stärkung und Stabilisierung der Weltwirtschaft zu partizipieren. Soweit wie möglich sollten sich diese Beziehungen im Rahmen einer regelgebundenen internationalen Wirtschaftsordnung durch die Nichtdiskriminierung gegenüber inländischen Anbietern im Partnerland (Inländerbehandlung) und die Nichtdiskriminierung gegenüber Anbietern aus Drittländern (Meistbegünstigung) auszeichnen.

#### *Leitlinie 2:*

#### *Eine kohärente Ausgestaltung des internationalen Regelwerkes anstreben*

Die weltweite Staatengemeinschaft rückt näher zusammen. Damit steigt die Bedeutung eines internationalen Regelwerkes, das dem wirtschaftlichen Austausch einen stabilen Rahmen gibt. Dieses Regelwerk gilt es kohärent zu gestalten unter Berücksichtigung

sichtigung der internationalen Vorgaben der Nachhaltigkeit, der persönlichen, nationalen und kollektiven Sicherheit, aber auch der Aufgabe, das weltweit fortbestehende Wohlstandsgefälle zu verringern. Die glaubwürdige Teilnahme der Schweiz an der Ausgestaltung eines kohärenten Regelwerks auf internationaler Ebene bedingt entsprechende innenpolitische Voraussetzungen.

*Leitlinie 3: Aussenwirtschaftspolitischen Handlungsspielraum gewinnen*

Binnenwirtschaftliche Reformen liegen im wirtschaftlichen Eigeninteresse der Schweiz. Sie entscheiden aber auch darüber, ob sich die Schweiz international vertraglich binden kann. Dies gilt in besonderem Ausmass im multilateralen Kontext, jedoch auch auf pluri- und bilateraler Ebene. Binnenwirtschaftlichen Reformen kommt deshalb im Aussenverhältnis ein bedeutendes Gewicht zu, denn sie bestimmen letztlich den Gestaltungsspielraum für künftige Verhandlungen.

**Ziel 2:**

**Marktzugang im Ausland zu bedeutenden Märkten verbessern**

Für die Schweiz ist ein möglichst weit reichender Marktzugang im Ausland wesentlich. Dies kann grundsätzlich am besten in einem multilateralen Regelsystem erreicht werden. In besonders grossen sowie sehr dynamischen Märkten sollen auch durch pluri- und bilaterale Abkommen der Marktzugang verbessert und eine Schlechterstellung gegenüber Konkurrenten aus Drittstaaten vermieden werden.

*Leitlinie 4: Auf dem multilateralen Weg die Marktchancen in möglichst vielen Ländern verbessern*

Multilaterale Abkommen, die allen Vertragspartnern im Rahmen der Meistbegünstigung bilateral ausgehandelte Marktzutrittsmöglichkeiten gewähren, sind für die Schweiz vorteilhafter als ein Netz von pluri- und bilateralen Abkommen. Deshalb ist die aktive Teilnahme an der Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in einem multilateralen System für die Schweiz vorrangig. Gleichzeitig nimmt die Schweiz hier auch an den Bemühungen teil, den spezifischen Bedürfnissen der ärmsten Entwicklungsländer – etwa im Rahmen des *special and differential treatment* – Rechnung zu tragen.

*Leitlinie 5: Marktzugang in die EU vertiefen*

Die EU ist für die Schweiz der bedeutendste Wirtschaftspartner, auch aufgrund ihrer geographischen und kulturellen Nähe. Die weitere Verbesserung des Zugangs für Schweizer Anbieter und Investoren zum EU-Markt ist deshalb wichtig. Die Verbesserung des Marktzugangs kann auf vertraglicher Basis oder auch unilateral durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften erreicht werden. Auch unilaterale Lösungen gilt es jedoch rechtlich möglichst umfassend abzusichern.

*Leitlinie 6: Marktzugang zu wirtschaftlich bedeutenden Märkten ausserhalb der EU/EFTA verbessern*

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung grosser und dynamischer Märkte ausserhalb der EU/EFTA ist eine höhere Qualität des Zugangs zu diesen Märkten wünschenswert; dieses Ziel ist zurzeit in multilateralen Abkommen nicht voll zu erreichen. Die Verbesserung des Zugangs zu wirtschaftlich bedeutenden Märkten ist insbesondere angesichts des wachsenden Netzes von pluri- und bilateralen Abkommen dieser Länder mit Drittstaaten anzustreben. Vier Kriterien sind für die Wahl der Verhandlungspartner ausschlaggebend, wobei die Erfüllung des ersten Kriteriums

zentral ist: (1) die gegenwärtige und potenzielle wirtschaftliche Bedeutung des Partnerlandes, (2) das Ausmass der aktuellen oder drohenden Diskriminierung auf dem Markt des Partnerlandes gegenüber Konkurrenten aus Drittstaaten, falls die Schweiz kein Abkommen schliesst; (3) die Verhandlungsbereitschaft des Partners sowie (4) die politische Opportunität von Verhandlungen.

### **Ziel 3:**

#### **Marktzugang im Ausland für alle wirtschaftlichen Kategorien erreichen**

Die Verbesserung des Marktzutritts im Ausland muss möglichst alle wirtschaftlichen Kategorien umfassen. Deshalb sind neben Regeln für den traditionellen Warenhandel auch verbesserte Übereinkünfte vor allem in den Kategorien Dienstleistungen und Investitionen sowie für die horizontalen Politiken (wie Wettbewerb, Steuern, Gesellschaftsrecht) notwendig. Diesen Kategorien kommt im internationalen Wirtschaftsgefüge heute eine zunehmende Bedeutung zu.

#### *Leitlinie 7: Ein umfassender Marktzugang ist zu bevorzugen*

Aus wirtschaftlicher Sicht sind Abkommen, die den Marktzugang auf möglichst breiter Basis (d.h. für Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte und geistiges Eigentum zugleich) verbessern, grundsätzlich zu bevorzugen. Ist ein umfassendes Abkommen nicht möglich, so kann unter Umständen ein vergleichbares Resultat erzielt werden, indem – ergänzend zu den multilateralen Ergebnissen – pluri- und bilaterale Abkommen geschlossen werden. Diese können den Marktzutritt für die einzelnen Kategorien stärken und Bestimmungen über horizontale Politiken enthalten.

#### *Leitlinie 8: Der Wichtigkeit von Dienstleistungen und Investitionen Rechnung tragen*

Im internationalen Austausch von Dienstleistungen und Investitionen ist auch in den nächsten Jahren eine anhaltende Dynamik zu erwarten. Dieser Entwicklung muss aussenwirtschaftspolitisch Rechnung getragen werden: Es braucht eine vermehrte Orientierung in Richtung Dienstleistungen und Investitionen bei der Schnürung von Verhandlungspaketen, bei der Bestimmung der konkreten Inhalte und bei der Auswahl von Verhandlungspartnern. Insbesondere im Investitionsbereich sind vertragliche Garantien für den Marktzutritt und den dauerhaften Schutz erforderlich.

#### *Leitlinie 9: Tarifarische und nichttarifarisches Hindernisse im Warenhandel weiter reduzieren*

Besonders im Verhältnis mit Schwellenländern steht der Abbau von Zollschranken für den Warenverkehr nach wie vor im Vordergrund. Komplizierte Grenzkontrollverfahren und Ursprungsregeln müssen vereinfacht werden. Je stärker die Zölle reduziert werden, desto intensivere Wirkung entfalten die nicht durch Zölle verursachten (nichttarifarischen) Hemmnisse. Dazu gehören insbesondere unterschiedliche Produktvorschriften zwischen Heimatland und Zielland sowie die Nichtanerkennung von im Ausland durchgeführten Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen und Zulassungen. Parallel zum Zollabbau sind deshalb grundsätzlich auch Massnahmen zum Abbau nichttarifarischer Hindernisse erforderlich. Das gilt in erster Linie für Industriegüter, jedoch in gewissem Ausmass auch für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte und Agrarerzeugnisse.

*Leitlinie 10: Die gemeinsame Regelsetzung in horizontalen Politikbereichen vorantreiben*

Die Schaffung weltweit geltender Regeln in horizontalen Politikbereichen wie Wettbewerb, Besteuerung, Gesellschaftsrecht oder Umwelt gewinnt zunehmend an Wichtigkeit. Unterschiedliche nationale Bestimmungen in diesen Bereichen entfalten eine horizontale Wirkung, da sie den internationalen Austausch von Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräften und geistigem Eigentum behindern können. Der Umsetzung bestehender und der Schaffung neuer internationaler Regeln in diesen Bereichen kommt deshalb hohe Priorität zu (vgl. Ziel 1). Bestimmungen zu den horizontalen Politiken sind auch in pluri- und bilateralen Abkommen von grosser Bedeutung.

**Ziel 4:**

**Marktzugang im Ausland für alle Unternehmensgrössen verbessern**

Die Verbesserung des Marktzutritts im Ausland muss die Marktchancen für Unternehmen verschiedener Grössen erhöhen. Neben vertraglichen Übereinkünften wird dies durch den Einsatz nichtvertraglicher Instrumente erreicht.

*Leitlinie 11: Probleme beim Marktzutritt für alle Unternehmensgrössen vermindern*

Grosse Unternehmen sind häufig mit Niederlassungen in den Absatzmärkten vertreten und verfügen dadurch in der Regel über eine bessere Kenntnis der lokalen Bedingungen. Sie sind in besonders hohem Mass auf griffige Investitionsregeln sowie auf eine ausreichende Mobilität von Kadern und Spezialisten angewiesen. Für kleine und mittlere Firmen, die tendenziell über weniger Niederlassungen im Ausland verfügen, sind der Grenzübertritt von Waren, die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und die unproblematische Erfüllung von Montage- und Unterhaltsaufträgen wichtiger. Für alle Unternehmen in gleichem Mass entscheidend ist die Nichtdiskriminierung gegenüber inländischen Anbietern im Zielmarkt.

*Leitlinie 12: Nichtvertragliche Instrumente effektiv einsetzen*

Selbst wenn der Marktzutritt auf ausländischen Märkten vertraglich zugesichert ist, kann der Schritt ins Ausland für Schweizer Unternehmen – besonders für KMU – schwierig sein. Hier setzen die Instrumente der Exportförderung an. Diese werden zielgerichtet, gemäss den Prioritäten bei der Verbesserung des Marktzugangs, eingesetzt, um die Nutzung der vorhandenen Marktzutrittsmöglichkeiten zu verbessern.

**Ziel 5:**

**Umsetzung und Anwendung bestehender Abkommen sicherstellen**

Die tatsächliche Umsetzung, die Ausschöpfung und die Einhaltung bestehender Abkommen sind von grosser Bedeutung und binden entsprechende Mittel.

*Leitlinie 13: Die landesinterne Umsetzung von Abkommen sicherstellen*

Da die unmittelbare Geltung des Staatsvertragesrechts im Inland in vielen Fällen nicht genügt, müssen Anpassungen und Ergänzungen im Landesrecht vorbereitet und beschlossen werden; Fragen und Problemen der Vertragspartner bei der Anwendung der Abkommen gilt es nachzugehen

*Leitlinie 14: Gute formelle und informelle Beziehungen mit Vertragspartnern pflegen*

Um die aussenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz bestmöglich zu vertreten, sollen die politischen Beziehungen auf allen Ebenen aktiv gepflegt werden, namentlich auf bilateraler Ebene. Die Mitgliedschaft der Schweiz in multi- oder plurilateralen Gremien und Organisationen soll ebenfalls aktiv genutzt werden.

*Leitlinie 15: Rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten nutzen*

Die Schweiz greift gegebenenfalls auf alle vorgesehenen rechtlichen Instrumente zurück, um ihre vertraglich zugesicherten Ansprüche durchzusetzen, vor allem auf die in aussenwirtschaftlichen Verträgen vorgesehenen Mechanismen zu Konsultationen oder zur Streitbeilegung.

### **1.3.2 Handlungsbedarf nach wirtschaftlichen Kategorien**

Die unter Ziffer 1.3.1 beschriebenen Ziele und Leitlinien werden im Folgenden konkretisiert. Die Ziffer 1.3.2 ist nach *wirtschaftlichen Kategorien* (Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte, geistiges Eigentum) gegliedert und beschreibt auch horizontale Politiken. Für jede wirtschaftliche Kategorie sowie die horizontalen Politikbereiche wird separat dargestellt, welcher aussenwirtschaftspolitische Handlungsbedarf besteht.

Im Folgenden werden vier Gruppen von möglichen *Verhandlungspartnern* unterschieden: Die erste Gruppe bilden die *EU* und die *EFTA*-Staaten. Die zweite Gruppe umfasst die *aussereuropäischen OECD-Länder*. Der dritten Gruppe werden *wirtschaftlich bedeutende Schwellen- und Transitionsländer* (darunter China, Indien, Brasilien und Russland) zugeordnet. Die vierte Gruppe umfasst alle übrigen Staaten.

#### **1.3.2.1 Handlungsbedarf in der Kategorie Waren**

Die *multilateralen Bestrebungen innerhalb der WTO* bleiben für die Schweiz das wichtigste Instrument, um zu erreichen, dass die Zölle substanziell und weltweit herabgesetzt bzw. beseitigt werden. Parallel dazu setzt sich die Schweiz für eine Vereinfachung der Zollverfahren ein.

Im Verhältnis zur *EU* geniessen die Ausweitung und die Vertiefung der bestehenden Abkommen für Industrieprodukte (gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen) und landwirtschaftliche Produkte (Abbau des Zollschatzes und für gewisse Bereiche Anerkennung der Gleichwertigkeit von technischen Vorschriften und Qualitätsnormen) hohe Priorität. Der ab 2007 bestehende Freihandel für Käse soll auf weitere Agrarprodukte ausgedehnt werden. Darüber hinaus können im Warenbereich die wirtschaftlichen Beziehungen vorab noch über eine Vereinfachung der Zollverfahren und über eine weiter gehende Angleichung der rechtlichen Vorschriften vertieft werden.

In den *aussereuropäischen OECD-Ländern* ist die Beseitigung der verbleibenden Zölle für die Verbesserung des Marktzugangs bedeutsam, ebenso die Erleichterung der Zollverfahren. Da bei niedrigen Zöllen nichttarifarisches Massnahmen eine umso

bedeutendere Handelsschranke bilden können, rückt bei diesen Ländern der Abbau nichttarifärer Hemmnisse in den Vordergrund.

Im Verhältnis zur Mehrheit der *Schwellenländer* ist der Abbau der zum Teil noch hohen Zollschränken im Rahmen der WTO prioritär. Darüber hinaus sollten mit wirtschaftlich bedeutenden Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien auch durch pluri- und bilaterale Abkommen Marktzutrittsverbesserungen erreicht werden. Auch mit diesen Ländern muss eine Vereinfachung der Zollverfahren angestrebt werden, sei es im Rahmen der WTO, sei es über pluri- und bilaterale Abkommen.

Im Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse besteht in den *aussereuropäischen OECD-Ländern* und in den *Schwellen- und Transitionsländern* ein klares Defizit hinsichtlich der Anerkennung von in der Schweiz durchgeführten Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen und Zulassungen. Bilaterale Abkommen über die gegenseitige Anerkennung sind vielfach nicht möglich oder sehr aufwendig. Daher sind Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen direkt betroffenen Behörden sowie zwischen Konformitätsbewertungsstellen im Heimat- und Zielland in Erwägung zu ziehen, die eine sinnvolle Alternative zu Staatsverträgen über die gegenseitige Anerkennung darstellen.

*Öffentliches Beschaffungswesen (betrifft auch den Dienstleistungsverkehr und erklärt die separate Zeile in der Tabelle in Ziffer 1.....)*

Im Rahmen des *plurilateralen WTO-Abkommens* über das öffentliche Beschaffungswesen sollte eine Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen in den grossen *aussereuropäischen OECD-Ländern* angestrebt werden. Beispielsweise wäre die Ausdehnung des Abkommens auf alle Gliedstaaten und Städte in den USA für die Schweiz von grossem Interesse. Da das WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen relativ wenige WTO-Mitglieder abdeckt und in nächster Zeit auch keine Erhöhung der Mitgliederzahl zu erwarten ist, sollte zumindest die Transparenz der Beschaffungsvorgänge in wirtschaftlich bedeutenden *Schwellen- und Transitionsländern* verbessert werden.

Mit der *EU* müssen die Anstrengungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens in erster Linie dahin gehen, die bestehenden internationalen Verpflichtungen durchzusetzen. Probleme, die sich dabei auch wegen der 25 nationalen Gesetze in den Mitgliedstaaten ergeben, werden so weit als möglich durch bilaterale Konsultationen zwischen den Überwachungsbehörden dieser Länder gelöst.

In einzelnen Fällen kann die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens auch im Rahmen *pluri- und bilateraler Abkommen* realisiert werden, wie dies in den EFTA-Abkommen mit Mexiko und Chile gelungen ist.

### **1.3.2.2 Handlungsbedarf in der Kategorie Dienstleistungen**

Die Schweiz setzt sich auf *multilateraler Ebene* im Rahmen des GATS-Abkommens der WTO dafür ein, die weltweite Öffnung der Dienstleistungsmärkte zu verbessern. Konkret gilt es, in den für die Schweiz wichtigen Sektoren weitere Verpflichtungen über den Marktzutritt und die Inländerbehandlung zu erreichen.

Im Dienstleistungsbereich besteht zwischen der Schweiz und der *EU* keine umfassende bilaterale Vertragsgrundlage, die über das GATS hinausgeht und alle Sektoren abdeckt. Das Fehlen eines eigentlichen Dienstleistungsabkommens mit der EU ist folglich eine Lücke in der Absicherung des Marktzutritts für Schweizer Anbieter im Ausland. Sie kann im Rahmen des GATS nicht geschlossen werden. Deshalb soll die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit der EU im Bereich Dienstleistungen geprüft werden.

Um Diskriminierungen von Schweizer Dienstleistungsanbietern auf wichtigen Märkten entgegenzuwirken, ist die Schweiz bestrebt, mit ausgewählten Partnern *pluri- und bilaterale Dienstleistungsabkommen* (auch im Rahmen von Freihandelsabkommen) abzuschliessen, die über das multilateral erreichte Liberalisierungsniveau hinausgehen und die mit dem GATS vereinbar sind. Als Partner stehen die *ausseuropäischen OECD-Länder* (vor allem die USA und Japan, aber auch Kanada, Südkorea, Mexiko, die Türkei, Australien und Neuseeland) im Vordergrund. Unter den *Schwellen- und Transitionsländern* sind die aufstrebenden Märkte im asiatischen und lateinamerikanischen Raum von grosser Bedeutung, mit denen grosse Handelsnationen zum Teil schon einen präferenziellen Zugang ausgehandelt haben.

### **1.3.2.3 Handlungsbedarf in der Kategorie Investitionen**

Die Schaffung eines globalen rechtlichen Rahmens für grenzüberschreitende Investitionen auf *multilateraler Ebene* bleibt für die Schweiz längerfristig ein wichtiges Anliegen, um den Marktzutritt für Investoren und den Schutz getätigter Investitionen umfassend zu gewährleisten. Die Schweiz unterstützt deshalb Initiativen, die solche Bestrebungen verfolgen.

Im Verhältnis zu den *EU-Mitgliedstaaten* decken die OECD- und GATS-Regeln zusammen einen Teil der Anforderungen der Schweizer Unternehmen ab. Innerhalb der EU werden unter anderem mit der geplanten Dienstleistungsrichtlinie Direktinvestitionshemmnisse jedoch weiter abgebaut werden. Es gilt vor diesem Hintergrund, die Schweizer Position als Direktinvestor im EU-Raum abzusichern und einer relativen Verschlechterung dieser Position entgegenzuwirken. Die beabsichtigte Prüfung der Opportunität von Dienstleistungsverhandlungen wird diese Risiken berücksichtigen müssen.

Da ein universeller multilateraler Rahmen fehlt, bemüht sich die Schweiz, die rechtliche Absicherung des Marktzugangs und den Schutz von Investitionen mit *pluri- und bilateralen Abkommen* durchzusetzen. Die bestehenden bilateralen Investitionsschutzabkommen der Schweiz enthalten nur Regeln über den Schutz von Investitionen, die im Ausland bereits getätigt oder zugelassen wurden. Demgegenüber besteht noch keine systematische staatsvertragliche Absicherung des Marktzutritts im Ausland. Zum Schutz von bereits getätigten Schweizer Auslandsinvestitionen ist das bestehende Netz der bilateralen Investitionsschutzabkommen zu ergänzen, wo wesentliche Lücken bestehen, und zu modernisieren, falls ältere Verträge mit wichtigen Partnern nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen. Darüber hinaus muss die Schweiz Möglichkeiten zur Verbesserung des Marktzugangs für Schweizer Investoren prüfen. Dies zunächst in jenen Ländern, in denen eine Diskriminierung gegenüber wichtigen Konkurrenten – vor allem den USA – droht. Diese vertragliche

Absicherung des Marktzugangs für Schweizer Investoren kann im Rahmen von pluri- und bilateralen Freihandelsabkommen geschehen, wie dies in den EFTA-Abkommen mit Chile und Singapur gelungen ist.

#### **1.3.2.4 Handlungsbedarf in der Kategorie Arbeitskräfte**

Im *GATS-Abkommen der WTO* wie auch in *pluri- und bilateralen Abkommen* ist im Dienstleistungssektor eine Verbesserung des Marktzutritts und damit der internationalen Mobilität von Arbeitskräften notwendig. Dies gilt vor allem für Führungskräfte und Spezialisten (*key personnel*).

Der Zugang von Schweizer Arbeitskräften zum *EU- und zum EFTA-Arbeitsmarkt* ist durch das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gesichert, das die Schweizer den EU/EFTA-Arbeitnehmern praktisch gleichstellt.

Eine gewisse Marktzutrittsverbesserung könnte auch für wichtige *aussereuropäische OECD-Länder* in Betracht gezogen werden. Sehr wichtig ist es zudem, Fragen der Diplomanerkennung und der Sozialversicherungen anzugehen, sofern sie die Mobilität von Arbeitskräften behindern.

#### **1.3.2.5 Handlungsbedarf in der Kategorie geistiges Eigentum**

Die unzureichende Umsetzung der Bestimmungen des *multilateralen TRIPS-Abkommens* in verschiedenen Ländern – insbesondere in bedeutenden *Schwellen- und Transitionsländern* – stellt für die Schweiz ein gewichtiges Problem dar. Bestrebungen, die Umsetzung des Abkommens zu verbessern, geniessen deshalb hohe Priorität. Die Schweiz wirkt im Rahmen der bestehenden WTO-Gremien auf die Einhaltung der TRIPS-Bestimmungen hin. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen gegen Fälschungen und die Umsetzung der Patentbestimmungen. Zudem ist eine Verbesserung der TRIPS-Regeln anzustreben: Die Verbesserung des Schutzes von geographischen Angaben steht für die Schweiz dabei an erster Stelle. Der Schutz, den geographische Angaben auf Weinen und Spirituosen bereits heute geniessen, soll auf andere Produkte ausgedehnt werden.

Im Verhältnis mit der *EU* sind Möglichkeiten zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Herkunftsangaben für landwirtschaftliche Produkte eingehend zu prüfen. Verhandlungen können gemäss dem bilateralen Agrarabkommen im Rahmen des Gemischten Ausschusses geführt werden.

In Ergänzung zu den Mindeststandards des TRIPS können in *pluri- oder bilateralen Abkommen* weiter gehende Bestimmungen über geistige Eigentumsrechte formuliert werden, wie dies in verschiedenen Freihandelsabkommen der EFTA der Fall ist. Dabei sollten vor allem die Akzeptanz hoher Schutzstandards verbessert sowie zusätzliche Konsultations- und Durchsetzungsmechanismen eingebaut werden. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass solche Bestimmungen gemäss dem TRIPS-Abkommen der Meistbegünstigung unterliegen.

### 1.3.2.6 Handlungsbedarf in horizontalen Politikfeldern

#### Wettbewerb

Die Schaffung von *multilateral* geltenden, verbindlichen Wettbewerbsbestimmungen bleibt für die Schweiz ein wichtiges Ziel, weil wettbewerbsbehindernde Praktiken öffentlicher und privater Unternehmen die vereinbarten Liberalisierungen vereiteln können. Mangels multilateraler Regelungen im Wettbewerbsbereich kommt den bestehenden OECD-Empfehlungen grosse Bedeutung zu.

Auf nationaler Ebene sind mit dem 2004 revidierten Kartellgesetz die Eingriffsmöglichkeiten der Wettbewerbsorgane gestärkt worden. Ein nächster Schritt ist die wirksamere Bekämpfung von grenzüberschreitenden Kartellen – ein Anliegen, das wegen der vertieften Integration der Produkte- und Dienstleistungsmärkte zunehmend wichtig wird. Deshalb bemüht sich die Schweiz um eine engere Zusammenarbeit mit nationalen Wettbewerbsbehörden und mit der *EU*. Es wird zu prüfen sein, ob Rechtshilfe in Wettbewerbsangelegenheiten in pluri- und bilateralen Abkommen mit Partnerländern angestrebt werden soll.

Was den *unlauteren Wettbewerb* betrifft, hat die Schweiz zudem grosses Interesse daran, in einen Verbund aufgenommen zu werden, der gemeinsame Regeln zum Verbraucherschutz festlegt und umsetzt – dies insbesondere vor dem Hintergrund des wachsenden grenzüberschreitenden Einsatzes des Internets. Deshalb sind entsprechende Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit der *EU* zu erwägen.

#### Steuern

Die Schweiz hat ein Interesse daran, die im Netz der *bilateralen* Doppelbesteuerungsabkommen noch bestehenden Lücken zu schliessen, selbst wenn der Abschluss von Abkommen mit gewissen Staaten Abweichungen von der langjährigen Schweizer Abkommenspolitik erfordern könnte. Im Weiteren gilt es, soweit möglich, bestehende Doppelbesteuerungsabkommen qualitativ zu verbessern. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Wegfall der Quellensteuern auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren im Konzernverhältnis. Dies konnte im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens mit der *EU* im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten vereinbart werden. Diese Entlastung soll nun mit den einzelnen EU-Staaten auch noch in bilateralen Übereinkünften verankert werden.

Ob mit anderen Staaten der Abschluss von Abkommen möglich ist, bleibt zu klären. Ein Druck auf das steuerliche Bankgeheimnis besteht fort. Die Schweiz hat inzwischen mit diversen Staaten Verhandlungen über die Einfügung einer erweiterten Amtshilfebestimmung in die Doppelbesteuerungsabkommen aufgenommen. Das Modell dafür bildet das seit 1951 mit den USA bestehende Doppelbesteuerungsabkommen. Mit Deutschland führten diese Verhandlungen bereits zum Abschluss eines entsprechenden Protokolls. Es ist am 24. März 2003 in Kraft getreten.

#### Gesellschaftsrecht, Corporate Governance, Corporate Responsibility und Korruptionsbekämpfung

Die Schweiz setzt sich für die Schaffung und Beachtung von international möglichst breit abgestützten Instrumenten ein, die weltweit ein Unternehmensverhalten fördern, das sich durch Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Gesellschaft, der Umwelt und dem Staat auszeichnet. Die Schweiz unterstützt die Anwendung bereits

vereinbarer Instrumente, namentlich der internationalen Konventionen zur Korruptionsbekämpfung und der Empfehlungen für ein verantwortungsvolles Unternehmensverhalten der OECD, der IAO und der UNO. Deshalb ist die aktive Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen, die relevante Standards für die Funktionsweise und das Verhalten von Unternehmen setzen, immer wichtiger.

Die Diskussion über die Corporate Governance treibt auch die Reform des Gesellschaftsrechts voran. Im Rahmen des GATS setzt sich die Schweiz dafür ein, dass gesellschaftsrechtliche Restriktionen bei WTO-Mitgliedstaaten liberalisiert werden, zum Beispiel bei Nationalitätsvorschriften für Verwaltungsräte, bei Gesellschaftsformen und beim Erwerb von Eigentum.

### **Umwelt**

Die Schweiz unterstützt die Schaffung und Beachtung internationaler Regeln im Umweltbereich, um den internationalen Schutz von Umweltressourcen zu verbessern sowie Wettbewerbs- und Standortnachteile zu vermeiden. Dabei misst die Schweiz der Klärung des Verhältnisses zwischen Handelsregeln und Umweltregeln besondere Bedeutung zu. Wettbewerbsnachteile und Handelshemmnisse, die durch unterschiedliche Umweltvorschriften bedingt sind, sollen durch ein international harmonisiertes und koordiniertes Vorgehen vermindert werden. Diskriminierungen im Bereich von Umweltabkommen bestehen mit Ländern, welche die Umweltabkommen nicht ratifiziert haben. Im Umweltbereich verpflichten sich namentlich die USA selten auf internationalem Niveau (Kyoto-Protokoll, Basler Konvention). Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländer sind in den Prozess der UNO-Konventionen eingebunden, allerdings vorläufig mit sehr geringen Verpflichtungen. Die Schweiz setzt sich deshalb für eine möglichst vollständige und gleichmässige Erfassung aller Länder in internationalen Umweltabkommen ein, wobei jedoch die Situation der Entwicklungsländer angemessen berücksichtigt werden soll.

### **1.3.3 Agenda für die Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk» nach institutionellen Handlungsmöglichkeiten**

Die Ausführungen unter Ziffer 1.3.2 verdeutlichen, wie wichtig der *multilaterale Ansatz* ist, um Regeln zu setzen und den wirtschaftlichen Austausch schrittweise zu liberalisieren. Die Schweiz engagiert sich deshalb für die schrittweise Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der WTO sowie für die Stärkung des multilateralen Regelwerks im Allgemeinen. Dazu gehört auch das aktive Engagement der Schweiz beim Aufbau von transparenten, leistungsfähigen und international kompatibel geregelten Märkten. Das internationale Regelwerk soll so ausgestaltet werden, dass es mit den internationalen Aspekten der Nachhaltigkeit, mit Fragen der Sicherheitspolitik, aber auch mit der Aufgabe, das weltweit fortbestehende Wohlstandsgefälle zu verringern, vereinbar ist.

Um aus dem multilateralen Vorgehen möglichst grossen Nutzen ziehen zu können, ist allerdings in einigen Bereichen der Binnenmarktpolitik eine Überprüfung der Zielsetzungen und Instrumente notwendig. Vor allem ist zu prüfen, welche Ziele der Wirtschaftspolitik tatsächlich noch zwingend durch Zollschutz erreicht werden müssen. Dies ist auch deshalb notwendig, weil sich aussenwirtschaftliche Ziele in

den Kategorien Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte, geistiges Eigentum und in horizontalen Politikbereichen in der Regel nicht unabhängig voneinander erreichen lassen. Diese Tatsache ergibt sich vor allem aus zwei Gründen: Erstens sind Verhandlungspartner oft nicht bereit, nur über einen Teilbereich zu verhandeln, wenn dabei kein echter Interessenausgleich erzielt werden kann. Zweitens ist eine scharfe Trennung der Kategorien nicht unbedingt sinnvoll; denn zwischen dem Waren- und Dienstleistungshandel sowie zwischen Dienstleistungs- und Investitionsregeln bestehen enge Verbindungen. Auch Fragen des geistigen Eigentums sind naturgemäss eng mit dem Austausch von Waren, Dienstleistungen und Investitionen verknüpft.

Mit der EU – ihrem wirtschaftlich weitaus wichtigsten und geographisch sowie kulturell nächsten Partner – sucht die Schweiz weiter gehende Abkommen. Die Frage des Marktzutritts in der EU wird Gegenstand der europapolitischen Standortbestimmung des Bundesrates sein, die er bis Ende der laufenden Legislaturperiode vorlegen wird. Ohne deren Ergebnisse vorwegzunehmen, lässt sich festhalten, dass aus langfristiger und rein aussenwirtschaftlicher Sicht Verhandlungen auf Basis des *acquis communautaire* im Warenbereich ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Marktchancen von Schweizer Anbietern wären. Geprüft werden muss auch die Opportunität einer Wiederaufnahme der Verhandlungen im Bereich der Dienstleistungen. Die Möglichkeit, eine notwendige Rechtsharmonisierung über den autonomen Nachvollzug der EU-Entwicklungen in den Kategorien Waren, Dienstleistungen und Investitionsbedingungen zu erreichen, ist gleichfalls zu nutzen, sofern damit Verbesserungen des Marktzutritts erreicht und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz verbessert werden können. Da eine rechtliche Absicherung fehlt, resultiert aus dem alleinigen autonomen Nachvollzug jedoch eine für die Schweiz auf längere Sicht möglicherweise deutlich unvorteilhaftere Position, als sie sich bei einer umfassenden Verhandlungslösung ergäbe.

Um die Absatz- und Investitionschancen für Schweizer Anbieter in weiteren wichtigen Märkten zu verbessern und um der Diskriminierung gegenüber Konkurrenten aus Drittländern entgegenzuwirken, baut die Schweiz ihr Netz von *pluri- und bilateralen Wirtschaftsabkommen* mit bedeutenden Industrie- und Schwellenländern weiter aus. Wichtige Partner für die bilaterale Vertiefung der aussenwirtschaftspolitischen Beziehungen sind – auf der Basis der vier Kriterien der Leitlinie 6 – in erster Linie die *wirtschaftlich bedeutenden aussereuropäischen OECD-Länder* (vor allem die USA und Japan, aber auch Kanada, Südkorea, Mexiko, die Türkei, Australien und Neuseeland). Abkommen in den Bereichen Waren, Dienstleistungen und Investitionen sowie Bestimmungen über nichttarifarisches Handelshemmnisse, geistiges Eigentum oder über horizontale Politiken erscheinen mit diesen Ländern wünschenswert. Im Rahmen der politisch gegebenen Möglichkeiten könnten Verbesserungen des Marktzutritts im Ausland ferner für Arbeitskräfte geprüft werden. Ist der Abschluss umfassender Abkommen nicht möglich, so können unter Umständen Abkommen in einzelnen wirtschaftlichen Kategorien (Sektorabkommen) über eine Verbesserung der Marktchancen zum Ziel führen.

Die Schweiz hat zudem ein essenzielles Interesse an der Stärkung und besseren rechtlichen Absicherung ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit *wirtschaftlich bedeutenden Schwellen- und Transitionsländern*. Dies gilt für die wirtschaftlichen Kategorien Waren, Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum und im Bereich horizon-

taler Politiken. Insbesondere bedarf es für die vier wirtschaftlich bedeutendsten Schwellenländer China, Indien, Brasilien und Russland der Ausarbeitung länderspezifischer Strategien.

Selbst wenn der Zugang zu ausländischen Märkten vertraglich zugesichert ist, kann der Schritt ins Ausland für Schweizer Unternehmen – besonders für KMU – schwierig sein. Deshalb werden die Marktchancen von Schweizer Unternehmen im Ausland auch durch verschiedene *nichtvertragliche Instrumente* unterstützt. Dies sind einerseits die *Exportförderungsinstrumente* des Bundes (z.B. die Osec oder die Exportrisikogarantie). Die verschiedenen Instrumente sollen institutionell und operativ besser koordiniert werden. Bestrebungen dazu sind im Gang; dies wird auch in den Botschaften zur Osec und zur Exportrisikogarantie ersichtlich, die dem Parlament im Laufe des Jahres 2005 vorgelegt werden. Auch für die verschiedenen Instrumente der *Landeswerbung* (u.a. Schweiz Tourismus, Standort: Schweiz, Präsenz Schweiz) sind Schritte zur verbesserten Koordination zu prüfen. Der Bundesrat wird in Beantwortung von zwei Postulaten<sup>11</sup> Ende 2005 bzw. 2006 dem Parlament entsprechende Berichte vorlegen.

<sup>11</sup> Der Bundesrat hat am 18. Mai 2004 das Postulat der 04.3199 WAK-S «Koordination der Landeswerbung» und am 15. September 2004 das Postulat 04.3434 WAK-N «Konzept für eine koordinierte Landeswerbung der Schweiz» angenommen. Beide Postulate wurden vom Parlament überwiesen.

### Handlungsbedarf nach wirtschaftlichen Kategorien und in horizontalen Politikbereichen

	multilateral	EU/EFTA	pluri- und bilateral
Waren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement im Rahmen der WTO für weitere Herabsetzung der Zollschränken und Vereinfachung der Zollverfahren</li> <li>– Überprüfung der Binnenmarktpolitik im Hinblick auf dieses Engagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausdehnung des Freihandels auf weitere landwirtschaftliche Produkte</li> <li>– Abbau oder Beseitigung von nichttarifari-schen Handelshemmnissen für Industrie- und Agrarprodukte sowie für Elektrizität</li> <li>– Angleichung der Rechtsvorschriften und weitere Vereinfachung der Zollverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beseitigung der verbleibenden Zölle, gegenseitige Anerkennung von Prüfergebnissen, Zertifikaten, Zulassungen usw. in EFTA-Drittlandabkommen</li> <li>– Verankerung der GATT-Grundsätze der Meistbegünstigung in Kooperationsabkommen mit Nicht-WTO-Staaten</li> </ul>
Öffentliches Beschaffungswesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fallweise Ausweitung und Vertiefung des plurilateralen WTO-Abkommens, besonders mit aussereuropäischen OECD-Ländern (z.B. USA) und Schwellenländern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fallweise Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens</li> </ul>
Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement für weltweite Öffnung der Dienstleistungsmärkte im Rahmen der WTO (GATS)</li> <li>– weitere Verpflichtungen über Marktzutritt und Inländerbehandlung in wichtigen Sektoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung einer Wiederaufnahme der Verhandlungen mit der EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Über das multilaterale Liberalisierungsniveau hinausgehende präferenzielle Dienstleistungsliberalisierungen mit ausgewählten Partnern</li> </ul>
Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Engagement im Rahmen der OECD und der WTO (GATS, TRIPS, TRIMS) zur Stärkung der bestehenden Regeln und Verpflichtungen</li> <li>– Längerfristiges Engagement für die Schaffung eines globalen Regelwerks für grenzüberschreitende Investitionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Anwendung des Regelwerks der OECD und der WTO (GATS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Weitere Stärkung des Netzes der bilateralen Investitionsschutzabkommen («post-establishment»)</li> <li>– Vermehrte Absicherung des Marktzutritts («pre-establishment»)</li> </ul>

	multilateral	EU/EFTA	pluri- und bilateral
Arbeitskräfte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konsolidierung des Marktzutritts / Mobilität von Führungskräften und Spezialisten (key personnel) im Rahmen des GATS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Freizügigkeit wird schrittweise realisiert (Anwendung des Abkommens über die Freizügigkeit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konsolidierung des Marktzutritts / Mobilität von Führungskräften und Spezialisten (key personnel)</li> </ul>
Geistiges Eigentum	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bessere Durchsetzung des TRIPS</li> <li>– Weiterentwicklung des TRIPS (absoluter Schutz von geografischen Angaben für möglichst alle Produkte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abkommen zum Schutz von geografischen Angaben für Landwirtschaftsprodukte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integration von über den TRIPS-Minimalstandard hinausgehenden Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums mit ausgewählten Partnern</li> </ul>
Horizontale Politiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung multilateral verbindlicher Wettbewerbsbestimmungen</li> <li>– Teilnahme an Gremien (OECD), die international relevante Standards im Gesellschaftsrecht setzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bemühungen im Hinblick auf eine engere Zusammenarbeit</li> <li>– Klärung handelsrelevanter Steuerfragen (z.B. Erfordernis des Steuerdomizils)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zusammenarbeit im Wettbewerbsbereich mit Partnerländern</li> <li>– Weiterer Ausbau des Netzes der Doppelbesteuerungsabkommen</li> </ul>

## **1.4 Binnenmarktpolitik der Schweiz und Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern**

Ziffer 1.4 stellt die Strategie in den beiden anderen Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik dar, nämlich erstens für die Binnenmarktpolitik der Schweiz (Ziff. 1.4.1) und zweitens für den Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern (Ziff. 1.4.2). In beiden Fällen beschränkt sich die Präsentation auf einen kurzen Überblick, da in anderen, bereits publizierten Dokumenten die Strategien in diesen beiden Bereichen detailliert dargestellt sind<sup>12</sup>.

### **1.4.1 Die Binnenmarktpolitik der Schweiz**

Ziffer 1.1.3 stellte die Aussenwirtschaftspolitik in drei Dimensionen dar. Für die zweite Dimension – Binnenmarktpolitik in der Schweiz – besteht mit den Massnahmen, die der Bundesrat zur Verwirklichung seiner wachstumspolitischen Zielsetzung eingeleitet hat, bereits eine Strategie. Insbesondere die Forderung nach mehr Wettbewerb im Binnenmarkt konkretisiert die zweite Dimension der Aussenwirtschaftspolitik. Als Voraussetzung für den Erfolg im Ausland sollen im Inland international wettbewerbsfähige Strukturen geschaffen werden. Die nach aussen noch sehr stark abgeschotteten Bereiche öffnen trägt dazu bei. In Bereichen, in denen der Grad der wirtschaftlichen Verflechtung bereits hoch ist, kann eine weitere Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen nur noch über eine Angleichung der Rechtsvorschriften erreicht werden. Die Herstellung von Binnenmarktverhältnissen erfolgt dann über die Landesgrenzen hinweg.

In welcher Weise das internationale Umfeld die sechs Massnahmen mitprägt, die der Bundesrat im Rahmen des Wachstumspaketes vom 18. Februar 2004 unter das wachstumspolitische Ziel «Mehr Wettbewerb im Binnenmarkt» gestellt hat, wird nachfolgend dargestellt:

- Mit der Revision des Binnenmarktgesetzes, das für öffentlich-rechtliche Marktzugangsschranken auf kantonaler und Gemeindeebene Anwendung findet, wird ein Gefälle zum EU-Binnenmarkt eingeebnet. Dort geniesst vor allem die gewerbliche Niederlassung schon länger einen wirksamen Schutz vor den Nachteilen divergierender staatlicher Rahmenordnungen.
- Die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, das zweite Vorhaben des Wachstumspaketes, wendet sich gegen die Rechtszersplitterung in der Schweiz. Mit der geplanten Einführung des «wettbewerblichen Dialogs» als Vergabeverfahren richtet sich die Revision auch auf die Rechtsentwicklung in der EU aus.

<sup>12</sup> Für die Binnenmarktpolitik der Schweiz siehe insbesondere: Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2002): *Der Wachstumsbericht* (Hrsg. seco: Grundlagen der Wirtschaftspolitik) und: Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wachstum» (2004): *Das Wachstumspaket des Bundesrates* (Hrsg. seco: Grundlagen der Wirtschaftspolitik). Für den Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer, Bereich wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit siehe seco (2002): *Strategie 2006 für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit*.

- Die Schaffung eines Stromversorgungsgesetzes soll im Inland die Entstehung von Monopolen im Verteilnetz entlang der Kantons Grenzen vermeiden. Das Gesetz erleichtert zugleich die staatsvertragliche Absicherung des Marktzugangs in Europa, den die Schweizer Elektrizitätswirtschaft bereits ohne rechtliche Absicherung intensiv nutzt. Das ist allerdings nur möglich, wenn in der Schweiz mittelfristig vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Versorgungsunternehmen geschaffen werden. Dies bedingt unabhängige Betreiber des Übertragungsnetzes und einen genügend starken Regulator.
- Der Markt für Gesundheitsleistungen ist in der Schweiz traditionell entlang der Kantons Grenzen fragmentiert. Dieser Aspekt steht zwar nicht im Zentrum der Revision des Krankenversicherungsgesetzes, einer weiteren Massnahme des Wachstumspakets. Jedoch könnten mit verschiedenen in der Revision vorgesehenen Neuerungen (so die Lockerung des Kontrahierungszwangs im ambulanten Bereich oder der Schritt in Richtung einer monistischen Spitalfinanzierung) die Voraussetzungen für einen gesamtschweizerisch organisierten Gesundheitsmarkt geschaffen werden. Parallel dazu wird in der EU – wenn auch äusserst umstritten – diskutiert, ob Patienten das Recht auf eine sozialversicherungsrechtlich nichtdiskriminierende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in anderen Mitgliedstaaten eingeräumt werden soll. Dadurch würde ein enormer Druck auf das Preis-/Leistungsverhältnis in den einzelnen nationalen Gesundheitssystemen entstehen. Neue Dimensionen des Begriffes «binnenmarktähnliche Verhältnisse» zeichnen sich hier ab. Eine ähnliche Tendenz ist im Übrigen beim Bologna-Modell im Bildungsbereich zu beobachten – eine Entwicklung, welche in der Schweiz bereits vollzogen wird.
- Die Massnahme des Wachstumspakets für die weitere Reform des Landwirtschaftssektors, die «Agrarpolitik 2011», ist im Zusammenhang mit der Möglichkeit zu sehen, freigesetzte Ressourcen produktiver als heute einzusetzen. Innerhalb des Sektors wird die breitere Konkurrenz – hält man sich an die Erfahrungen in der österreichischen Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt – die Produktinnovation stärken und zu rationelleren Betriebseinheiten führen. Gleichzeitig sind diese Reformen im Inland unabdingbar, um den aussenwirtschaftspolitischen Handlungsspielraum zu wahren. Für die Staaten wird es nämlich immer schwieriger, selektiv einzelne Wirtschaftszweige von den allgemeinen Regeln hinsichtlich des Marktzugangs auszunehmen. Der Übergang zum Freihandel für gewisse verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse führt zu einem steigenden Druck, auch die Primärproduktion zu liberalisieren. Zu diesen Fragen wird der Bundesrat im Jahr 2006 eine Botschaft an das Parlament überweisen.
- Schliesslich beabsichtigt der Bundesrat, Ende 2005 einen Bericht über die Öffnung der Dienstleistungsmärkte im Quervergleich zur EU vorzulegen.

Das Wachstumspaket baut auf den Errungenschaften des Revitalisierungsprogramms in den neunziger Jahren auf, das die weitere wirtschaftliche Öffnung begünstigte. Erwähnenswert ist die kürzlich reformierte Kartellgesetzgebung, die den Wettbewerbsbehörden heute – ausser bei den staatlichen Beihilfen – mit der EU vergleichbare Instrumente in die Hand gibt. Zu nennen ist daneben das Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse, das in den meisten Bereichen des technischen Rechts eine autonome Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die Regelungen in der

EU auslöste. Es schuf so nicht nur die Voraussetzungen für den Abschluss eines Abkommens über die wechselseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen mit der Gemeinschaft, sondern es bewirkte auch eine Rechtsharmonisierung innerhalb der Schweiz, etwa im Bereich der Bauprodukte. Des Weiteren ist die Bahnreform I zu erwähnen, welche eine der Grundlagen für den Abschluss eines Landverkehrsabkommens mit der EU legte, das wiederum ein Anlass für die Bahnreform II ist. Die Aufteilung der ehemaligen PTT in zwei Gesellschaften war der erste Schritt zu weiteren Reformen, zunächst im Telekommunikationssektor und in jüngerer Zeit auch verstärkt im Postbereich, die vom Termin resp. von der Konzeption her durch analoge Reformen in der EU geprägt waren. Für die engen Verbindungen zwischen Reformen im Inland und den Entwicklungen in der Aussenwirtschaftspolitik liessen sich noch weitere Beispiele anführen. Diese Reformen führen zu einer Belebung der Importkonkurrenz und gleichzeitig zu einer Verbesserung der Exportmöglichkeiten.

## **1.4.2 Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern**

Die dritte Dimension der Aussenwirtschaftspolitik bezweckt, auf eine günstige Entwicklung in den Partnerländern hinzuwirken. Diese Dimension beruht auf zwei Pfeilern:

- Der erste Pfeiler besteht aus der direkten, auch materielle Hilfen einschliessenden Unterstützung von weniger weit entwickelten Ländern im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit.
- Den zweiten Pfeiler bildet der mit allen Ländern bestehende breite Dialog über geeignete Wirtschaftspolitiken, der vor allem in internationalen Organisationen geführt wird, und der vom Erfahrungsaustausch bis hin zu mehr oder weniger verbindlichen Politikempfehlungen reicht.

### **1.4.2.1 Strategie für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit**

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ist ein integrierender Bestandteil der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik<sup>13</sup>. Es ist von allgemeinem Interesse, dass die Entwicklungs- und Transitionsländer die Chancen der Globalisierung nutzen und die Risiken meistern, mit dem Ziel, die Armut zu verringern. Dies entspricht dem Verfassungs- und Gesetzesauftrag und steht im Einklang mit den UNO-Millenniumszielen.

Die Armutsbekämpfung basiert in erster Linie auf dem Grundgebot der Solidarität und liegt nicht zuletzt im Eigeninteresse der Schweiz. Erfolgreiche Armutsbekämpfung ist ein Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit. Längerfristig ist die Armutsbekämpfung auch für die Schweizer Wirtschaft von Interesse, können doch dadurch neue Beschaffungs-, Absatz- und Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden.

<sup>13</sup> Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ist komplementär zur Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die stärker auf die ärmsten Bevölkerungen konzentriert ist.

Zur Armutsbekämpfung ist ein breiter Ansatz erforderlich, in dem die Förderung des Wirtschaftswachstums und des Privatsektors durch Investitionen und Handel ein zentraler Aspekt ist. Eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik und die Privatinitiative sind Voraussetzungen und Motor für eine nachhaltige Entwicklung.

Dies bedingt einen funktionierenden und leistungsfähigen Staat, der die Spielregeln vorgibt und diese durchsetzen kann. Er hat folglich die Aufgabe, Recht zu setzen, eine funktionierende, unabhängige Justiz einzuführen, Korruption zu bannen, eine verantwortungsbewusste Unternehmensführung zu fördern, die Bereitstellung der Infrastruktur zu gewährleisten, den Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen sicherzustellen sowie demokratische Verhältnisse zu garantieren. Dieses Verhalten wird unter dem Stichwort der guten Regierungsführung zusammengefasst. Gefordert sind hier in erster Linie die Regierungen der Entwicklungs- und Transitionsländer, die jedoch in ihren Anstrengungen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe unterstützt werden müssen.

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz verfolgt vier sich wechselseitig ergänzende Stossrichtungen:

- *Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung:* Ein wesentliches Element hierfür sind stabile makroökonomische Verhältnisse und funktionierende Finanzmärkte. Daher engagiert sich die Schweiz an international führender Stelle für die nachhaltige Entschuldung der Entwicklungs- und Transitionsländer. Zugleich hilft sie in Zusammenarbeit mit anderen Gebern, den Finanzsektor in ihren Partnerländern wie auch auf globaler Ebene zu stärken, um grössere Krisen und Erschütterungen zu vermeiden.
- *Integration in die Weltwirtschaft:* Eine «Entwicklung mit menschlichem Antlitz» setzt Integration voraus, und nicht die Abkopplung von der Globalisierung. Länder, die durch starken Protektionismus bewusst den Weltmärkten aus dem Weg gingen, haben in den vergangenen zwanzig Jahren in aller Regel verloren. Freier Handel ist daher eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Entwicklung. Eine vollständige Entwicklungsstrategie erfordert auch ausreichende inländische Investitionen und die Stärkung der heimischen Märkte bzw. jener der Region. Mit verschiedenen Programmen leistet die Schweiz einen Beitrag an die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors in den Partnerländern sowie auch an die Stärkung des Binnenmarktes und die regionale Integration.
- *Mobilisierung privater Ressourcen:* Entwicklungsgelder müssen als Hebel eingesetzt werden, um privates Kapital und Know-how zu mobilisieren, die für die Entwicklung und die Erreichung der UNO-Millenniumsziele unerlässlich sind. Dies bedeutet konkret, wirtschaftlich überlebensfähigen, innovativen KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern den Zugang zu Finanzmitteln, (ökoeffizienter) Technologie und Wissen zu erleichtern. Zudem geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit dieser KMU und deren Zugang zu den internationalen Märkten zu verbessern. Um einen substanziellen Beitrag des Privatsektors zur Armutsbekämpfung zu erreichen, ist es notwendig, ihn in den Aufbau und den Unterhalt der Basisinfrastruktur einzubinden. Dies erfordert einen klaren regulativen Rahmen sowie flankierende Massnahmen, um für die gesamte Bevölkerung eine nachhaltige Grundversorgung sicherzustellen. Öffentlich-private Partnerschaften erweisen sich gerade in Bezug auf diese wichtigen Anliegen als eine

gerade in Bezug auf diese wichtigen Anliegen als eine vielversprechende Kooperationsform.

- *Zusammenarbeit mit den multilateralen Finanzierungsinstitutionen*: Ein wichtiger Wegbereiter der wirtschaftlichen Integration sind die internationalen Finanzierungsagenturen. Ihre Unterstützungsmassnahmen in den Entwicklungs- und Transitionsländern tragen wesentlich zur Lösung von Problemen bei, die wegen ihrer Komplexität, ihrer politischen Sensibilität, der globalen Relevanz oder wegen des erforderlichen Finanzvolumens die Möglichkeiten der bilateralen Hilfe übersteigen. Als kleines Geberland räumt die Schweiz der multilateralen Hilfe deshalb einen hohen Stellenwert ein und verstärkt gleichzeitig ihre Präsenz und Position in den multilateralen Entwicklungsbanken, um deren Politiken und Operationen besser beeinflussen zu können.

Die hier genannten Ansätze und Instrumente verbindet, dass sie auf ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum hinwirken und Beiträge an eine tatsächliche Eigenentwicklung der Partnerländer leisten. Um erfolgreich zu sein, müssen die Massnahmen der Schweiz mit jenen der anderen Geber koordiniert werden und sich auf eine beschränkte Anzahl von Ländern konzentrieren – dies im Interesse der besseren Steuerung, Kohärenz, Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Programme. der besseren Steuerung, Kohärenz, Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Programme.

#### **1.4.2.2 Weiterentwicklung der nationalen Wirtschaftspolitiken**

Der institutionalisierte Dialog der Schweiz mit allen Ländern im Rahmen der Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen bildet den zweiten Pfeiler dieser Dimension der Aussenwirtschaftspolitik. Dabei werden verschiedene Aspekte der nationalen Wirtschaftspolitik der Länder analysiert, und es werden Empfehlungen ausgearbeitet oder Standards vereinbart. Die wichtigsten Gremien bilden die OECD, der IWF, die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken sowie die WTO. Die Schweiz beteiligt sich überdies an globalen Konferenzen und an der Umsetzung der dort gefällten Beschlüsse. Auf all diesen Foren werden Konzepte und Instrumente dafür entwickelt, wie sich die nationalen Wirtschaftsordnungen weiter entwickeln lassen und aufeinander abgestimmt werden können.

Die Qualität der öffentlichen Finanzen und eine Überwachung (*monitoring*) der Strukturreformen bilden einen Schwerpunkt in den Arbeiten der *OECD*. Diese Organisation ist ein privilegiertes Gremium für den Erfahrungsaustausch sowie für die Entwicklung und die Ausgestaltung der Politiken der entwickelten Länder. Benchmarking und Länderexamen werden eingesetzt, um gute Praktiken zu fördern und Transparenz herzustellen. Im Rahmen einer umfangreichen Kooperation mit aufstrebenden Drittstaaten werden Erfahrungen und Instrumente auch über die Grenzen der OECD hinaus verbreitet.

Für den *IWF* sind die Finanzkrisen in den Schwellenländern heute die grösste Herausforderung. Bis in die siebziger Jahre, dem Ende der Periode fester Wechselkurse, bestand seine Hauptaufgabe darin, die Wechselkursstabilität zu wahren. An den so genannten Artikel-IV-Konsultationen dieser Organisation, die neben der Prävention von Finanzkrisen auch die Förderung einer gesunden Geldpolitik und die gesamt-

wirtschaftliche Entwicklung ins Zentrum stellen, nehmen heute auch die entwickelten Länder teil. Dies nicht nur aus Gründen der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten der Organisation, sondern auch mit der Absicht, gegenseitig Druck auszuüben (*peer pressure*). Stärker noch als der IWF richtet die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (*BIZ*) ihre Aktivitäten auf die systemische Stabilität des Finanzsektors als Voraussetzung für höhere private Kapitalflüsse aus. Wie nachhaltig Einbrüche in nationalen Bankensystemen potenzielle Handelspartner zurückzuwerfen vermögen, haben verschiedene Fälle der jüngeren Vergangenheit gezeigt, wobei nicht nur Schwellenländer in Asien und Lateinamerika betroffen waren.

Die *Weltbank* und die *regionalen Entwicklungsbanken* (die Afrikanische, Asiatische und Interamerikanische Entwicklungsbank sowie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) unterstützen den wirtschaftlichen Strukturwandel. Befassen sich IWF und BIZ mit der Festsetzung und Verbreitung internationaler Normen und Standards, treiben die Entwicklungsbanken die Modernisierung der staatlichen Institutionen, die Verbesserung des institutionellen und regulatorischen Umfelds für den Privatsektor, die Reform des Finanzsektors, den Ausbau der Infrastrukturen sowie die Privatisierung und Restrukturierung staatlicher Betriebe voran. Zudem spielen sie eine zentrale Rolle bei der sozialen Entwicklung, etwa im Gesundheitswesen, oder bei der Entwicklung des Humankapitals. In den meisten Entwicklungsländern sowie in zahlreichen Schwellenländern sind die Entwicklungsbanken – zusammen mit dem IWF – Garant für finanzielle Stabilität und eine gesunde Wirtschaftspolitik. Dem wirtschaftspolitischen Dialog mit den Entwicklungsländern kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Entsprechend ist der Aufwand, der dafür geleistet wird, in der Regel deutlich grösser als jener für die wirtschaftspolitischen Examen der OECD-Länder. Darüber hinaus bleiben Weltbank, Entwicklungsbanken und IWF noch auf längere Zeit die wichtigsten Finanzierungsquellen dieser Länder. Auch hat ihre Bedeutung als Koinvestor oder Kreditgeber bei privaten Projekten, deren Risiken für Geschäftsbanken zu hoch sind, in den vergangenen Jahren zugenommen.

Die *WTO* ist in erster Linie die Verhandlungsplattform für die Festlegung von Regeln im internationalen Wirtschaftsverkehr. Sie hat sich aber mit den Länderexamen im Rahmen des *Trade Policy Review Mechanism* auch ein Instrument gegeben, das unabhängig von konkreten Verhandlungen ist und deshalb auch allgemeinere, nur mittelbar für den Handelsverkehr relevante Aspekte der nationalen Rechtsordnungen beleuchten kann. Das primäre Ziel ist auch hier, Transparenz in den nationalen Wirtschaftspolitiken zu schaffen; darauf aufbauend erhalten die anderen Mitgliedstaaten der Organisation die Möglichkeit, ihre Empfehlungen für gewisse, von einem Land verfolgte Politiken und Praktiken zu formulieren oder ihre Vorbehalte dagegen zu äussern.

## **Anhang 1 : Querbezüge der Aussenwirtschaftspolitik zur Aussenpolitik, zur Sicherheitspolitik und zur Politik der Nachhaltigkeit**

Die Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder zu Staaten mit demokratisch legitimierte Regierungen und einem marktwirtschaftlichen System, aber auch die generelle Entwicklung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens in den neunziger Jahren – die Globalisierung nicht nur in ihrer wirtschaftlichen, sondern auch in ihrer gesellschaftlichen, ökologischen und politischen Dimension – haben den Bundesrat in zwei Berichten zu grundlegenden Standortbestimmungen in der Aussen- und Sicherheitspolitik veranlasst. Zudem wurde eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung erarbeitet.

### *Aussenpolitischer Bericht 2000*

Im Aussenpolitischen Bericht des Jahres 2000<sup>14</sup> wird festgehalten, dass Aussenpolitik als Teil der Gesamtpolitik auch Interessenpolitik ist, die bezweckt, die politische und wirtschaftliche Stellung der Schweiz in der Welt zu sichern und zu stärken. Dabei ist davon auszugehen, dass die drängenden Probleme unserer Zeit zunehmend globaler Natur sind und immer weniger von einem einzelnen Staat bewältigt werden können. Ihren Beitrag zur Lösung globaler Probleme kann die Schweiz folglich nur im engen Zusammenwirken mit anderen Staaten leisten. Aussenpolitik besteht deshalb auch in der Übernahme von Verantwortung für globale Herausforderungen auf der Basis ethischer Grundsätze. Der Einsatz für die Weiterentwicklung und die Durchsetzung des Völkerrechts ist folglich eine Konstante der Schweizer Aussenpolitik.

Bereits im Aussenpolitischen Bericht 1993<sup>15</sup> hat der Bundesrat die folgenden fünf Ziele der Aussenpolitik definiert:

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
- Förderung der Wohlfahrt
- Abbau sozialer Gegensätze.

Die Aussenwirtschaftspolitik beeinflusst vor allem das Ziel der Wohlfahrtsförderung. Eine enge wirtschaftliche Verflechtung herbeizuführen ist – denkt man etwa an den Prozess der europäischen Integration – aber auch eine Maxime bei der Wahrung und Förderung von Frieden. Mit Massnahmen in den Bereichen der Streitverhinderung und der Streitschlichtung, der Proliferationsbekämpfung und der Embargopolitik ist die Aussenwirtschaftspolitik zudem unmittelbar in die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Stabilität involviert. Und mit ihrer entwicklungspolitischen Dimension trägt sie zum Abbau sozialer Gegensätze bei. Die Aussenwirtschaftspolitik beachtet auch die Ansprüche, die sich durch die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat sowie durch den nötigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für den wirtschaftlichen Austausch ergeben.

<sup>14</sup> BBl 2001 824

<sup>15</sup> BBl 1994 I 153

### *Sicherheitspolitischer Bericht 2000*

Im Sicherheitspolitischen Bericht vom 7. Juni 1999<sup>16</sup> hat der Bundesrat die Strategie der Sicherheitspolitik der Schweiz dargelegt. Einen Pfeiler der Sicherheitspolitik bildet die Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik. Im Rahmen der Sicherheitspolitik – deren Zweck die Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses ist – müssen die Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik vor allem die folgenden Ziele verfolgen:

- Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, in erster Linie durch die Erhaltung einer hohen Beschäftigung und durch die Sicherstellung des sozialen Ausgleichs zum Wohlstand und zur politischen Stabilität des Landes beizutragen.
- Die Aussenwirtschaftspolitik soll über die Öffnung der Märkte für eine Diversifikation bei der Herkunft und Destination der Exporte und Importe sorgen und so eine günstige Voraussetzung für die Versorgung in ausserordentlichen Lagen schaffen.

Das erste Instrument einer Aussenwirtschaftspolitik, die der Sicherheitspolitik einen hohen Stellenwert einräumt, ist die Unterstützung internationaler Vereinbarungen und Institutionen, um die Eskalation von Streitigkeiten wirtschaftlicher Natur zu vermeiden. Das zweite Instrument sind harmonisierte Exportkontrollen für zivil und militärisch verwendbare Güter als wichtiges Mittel im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Als drittes Instrument einer sicherheitspolitisch geprägten Aussenwirtschaftspolitik dient der wirtschaftliche Austausch, umgekehrt aber auch dessen Unterbindung mit einer Embargopolitik, die politische und gesellschaftliche Vorstellungen gegenüber anderen Staaten durchzusetzen versucht. Dabei ist es für einen Kleinstaat zentral, dass dieses Instrument dem Handeln der Staatengemeinschaft insgesamt dient und nicht den Interessen einzelner Staaten. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 haben die sicherheitspolitischen Elemente der Aussenwirtschaftspolitik noch eine grössere Bedeutung erhalten. Wichtig ist, ein Gleichgewicht zwischen berechtigten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Anliegen zu finden, damit handelspolitische Erleichterungen nicht durch ein Übergewicht an Sicherheitskontrollen im Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr sowie beim Zugang zu Wissen beeinträchtigt werden.

### *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*

Ausgelöst durch das zunehmende internationale Bewusstsein für die globalen Probleme im Umwelt- und Entwicklungsbereich kam es 1992 zur Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro. Verabschiedet wurden die Erklärung von Rio mit 27 universell gültigen Prinzipien und die Agenda 21, ein umfassendes Arbeitsprogramm für das 21. Jahrhundert. Sie erhoben den Gedanken der Nachhaltigkeit zu einer internationalen politischen Maxime. Danach gilt eine Entwicklung als nachhaltig, wenn die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Aus der Konferenz für Umwelt und Entwicklung gingen auch drei völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen hervor:

<sup>16</sup> BBI 1999 7657

die Konvention über die biologische Vielfalt<sup>17</sup>, die Rahmenkonvention über Klima-  
veränderungen<sup>18</sup> und die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation<sup>19</sup>.

Wie in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates<sup>20</sup> – einer Weiterentwicklung der ersten Strategie von 1997 im Hinblick auf die Folgekonferenz in Johannesburg – festgehalten ist, muss die Politik ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Aspekten der Nachhaltigkeit, nämlich von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, herstellen. Der Erhalt der natürlichen und menschlichen Ressourcen verbessert langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und das Wirtschaftswachstum, was wiederum eine unerlässliche Voraussetzung für die Finanzierbarkeit von Umweltschutz- und sozialen Massnahmen ist.

- Häufig wird Nachhaltigkeit vor allem im ökologischen Sinne verstanden, was bedeutet, dass der heutige Gebrauch natürlicher Ressourcen nicht auf Kosten zukünftiger Generationen gehen soll. Dies ist besonders bei globalen Umweltproblemen wie der möglichen Klimaveränderung eine Herausforderung. Sich für kohärente und wirkungsvolle internationale Umweltregeln und -programme einzusetzen, ist eine Priorität des Bundesrates.
- In der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit geht es zunächst um innenpolitische Themen, namentlich um die langfristige Sicherung der Finanzierung der Sozialwerke. Herausforderungen bringt vor allem der demographische Wandel mit sich. Diesem muss sowohl in der Altersvorsorge als auch in der Krankenversicherung, die allen in der Schweiz lebenden Personen den Zugang zu einer guten medizinischen Versorgung zu gewährleisten hat, begegnet werden. Die aussenwirtschaftliche Verflechtung mildert diese Herausforderungen über ihren Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Soweit die Immigration zum Wirtschaftswachstum beiträgt, sind geeignete Massnahmen zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen der Schweizer und der ausländischen Bevölkerung zu treffen.
- Im vorliegenden Kontext ist die wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung. Dabei beinhaltet der ökonomische Aspekt der Nachhaltigkeit nicht nur den Gedanken, dass es dank einer Wachstumspolitik zu einer Steigerung des Wohlergehens in der Schweiz heute und in Zukunft kommen soll. Die ökonomische Nachhaltigkeit bemisst sich auch daran, ob die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt sind. Dies ist für elementare Bedürfnisse in zahlreichen Weltgegenden nach wie vor nicht der Fall, was eine entsprechenden Entwicklungspolitik notwendig macht. Sie ist ein wesentlicher Teil der Politik der Nachhaltigkeit in ihrer wirtschaftlichen Dimension.

Das Ziel der Armutsbekämpfung wandelt sich mit fortschreitender Entwicklung zum Ziel der Wohlstandsförderung und der weiteren Integration der betreffenden Länder in die Weltwirtschaft. Entsprechend ist die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit nicht nur durch die Strategie in der Dimension «Rahmenbedingungen in den Partnerländern» geleitet, sondern auch durch die Strategie in der Dimension «Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk».

<sup>17</sup> SR **0.451.43**

<sup>18</sup> SR **0.814.01**

<sup>19</sup> SR **0.311.42**

<sup>20</sup> BBl **2002** 3946

## Anhang 2 : Die ausenwirtschaftliche Verflechtung der Schweiz im internationalen Vergleich

Die Schweiz ist traditionell ein Land mit enger ausenwirtschaftlicher Verflechtung. Nachfolgend wird die internationale Stellung der Schweiz zuerst für einzelne wirtschaftliche Kategorien – Waren und Dienstleistungen sowie Direktinvestitionen – dargestellt. Die Zusammenhänge zwischen diesen Kategorien werden anschliessend mit einem Blick auf die Positionen der Schweizer Zahlungsbilanz beschrieben.

### Waren und Dienstleistungen

Im Jahr 2003 exportierte die Schweiz Waren im Wert von rund einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts und Dienstleistungen im Wert von rund 12 Prozent des BIP (rund 54 Mrd. Fr.). Die Stellung der Schweiz als Handelspartnerin wird durch einen Blick auf die Rangliste der weltweit bedeutendsten Exporteure und Importeure im Jahr 2003 deutlich (s. Abb. A1): Im Warenhandel gehörte die Schweiz zu den 20 wichtigsten Exporteuren und Importeuren. Betrachtet man die EU-15 als einen einzigen Handelspartner, rückt die Schweiz um weitere 7 Plätze nach vorne. Im Handel mit Dienstleistungen ist die Schweiz deutlich wichtiger als Exporteurin denn als Importeurin.

Abbildung A1

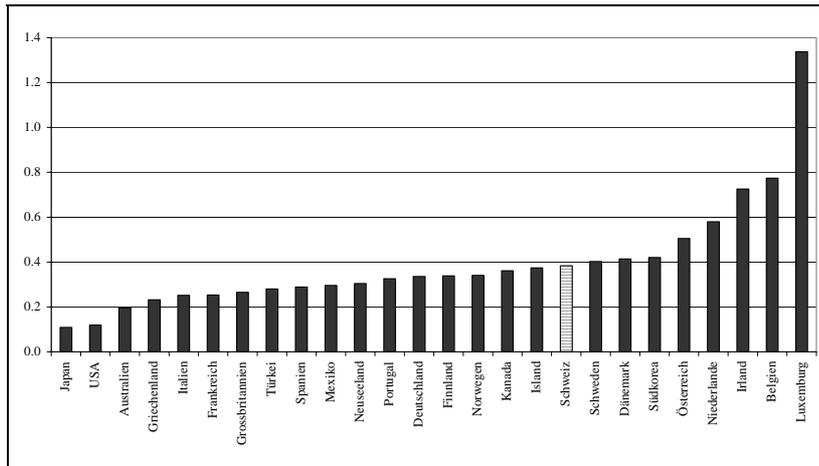
### Position der Schweiz in der Rangliste der weltweit bedeutendsten Handelspartner (2003)

	Waren		Dienstleistungen	
	Exporte	Importe	Exporte	Importe
Weltrang	19	18	16	24
Anteil am gesamten Welthandel (in Prozent)	1,3	1,2	1,8	1,1
Rang wenn EU-15 ein Partner	12	11	7	14

Quelle: WTO, *International Trade Statistics 2004*

Für ein besseres Verständnis der Wichtigkeit des Aussenhandels für die Schweiz muss das gesamte Handelsvolumen im Verhältnis mit der Wertschöpfung der Schweiz betrachtet werden. Eine gebräuchliche Kennzahl ist die sogenannte Aussenhandelsverflechtung. Sie ist das Verhältnis zwischen der Summe der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen einerseits und dem Bruttoinlandsprodukt andererseits. Die Aussenhandelsverflechtung kleiner Länder ist tendenziell höher als jene grosser. Mit einem Index von nicht ganz 40 Prozent lag die Schweiz im Jahr 2003 im Mittelfeld der Länder vergleichbarer Grösse (vgl. Abbildung A2). Beispielsweise war die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz höher als in Finnland, Norwegen oder Portugal, jedoch niedriger als in Schweden, Dänemark oder Österreich und deutlich geringer als in Irland und in den Benelux-Staaten.

**Aussenhandelsverflechtung 2003 im internationalen Vergleich**  
 (Exporte + Importe von Waren und Dienstleistungen)/2\*BIP)



Quelle: OECD, Economic Outlook

Seit 1960 hat die Aussenhandelsverflechtung der meisten OECD-Länder zugenommen (vgl. Abb. A3). In der Schweiz stieg die Verflechtung zwischen 1960 und 2003 um 50 Prozent. Besonders auffällig ist der starke Anstieg der Kennzahl in grossen Ländern wie der Türkei, den USA, Mexiko, Frankreich oder Kanada. Unter den kleineren Ländern wiesen besonders Irland, Österreich oder Belgien höhere Zunahmen auf als die Schweiz. In den EFTA-Partnern Norwegen und Island sank die Verflechtung während diesen Jahrzehnten um rund 10 Prozent.

**Verhältnis zwischen der Aussenhandelsverflechtung 2003 und 1960**

1	Türkei	5.5	14	Deutschland	1.7 (1968)
2	Spanien	3.8	15	Griechenland	1.6
3	USA	2.6	16	Luxemburg	1.6
4	Mexiko	2.3	17	Finnland	1.6
5	Südkorea	2.2 (1970)	18	Neuseeland	1.5 (1972)
6	Irland	2.2	19	Schweiz	1.5
7	Frankreich	2.1 (1964)	20	Australien	1.4
8	Österreich	2.1	21	Grossbritannien	1.3
9	Kanada	2.0 (1961)	22	Niederlande	1.3
10	Belgien	2.0	23	Dänemark	1.2
11	Italien	2.0	24	Japan	1.0
12	Portugal	1.8	25	Norwegen	0.9
13	Schweden	1.8	26	Island	0.9

Quelle: OECD, *Economic Outlook*

In der Schweiz entfielen 2003 gut ein Viertel des Aussenhandels (Mittel aus Exporten und Importen) auf Dienstleistungen und knapp drei Viertel auf Waren. Die Aussenhandelsverflechtung kann auch für Waren und Dienstleistungen getrennt betrachtet werden: Zwischen 1960 und 2003 verdoppelte sie sich für Dienstleistungen, für Waren nahm sie um rund 40 Prozent zu. Dies zeigt, dass sich der Dienstleistungshandel dynamischer entwickelt und dadurch an Bedeutung gewonnen hat.

*Direktinvestitionen*

Das steigende Volumen von grenzüberschreitenden Direkt- und Finanzinvestitionen ist ein zentrales Merkmal der Globalisierung der Weltwirtschaft. In der Zunahme der Direktinvestitionen widerspiegelt sich einerseits die allgemein vergrösserte Mobilität der Unternehmen in ihrer Standortwahl. Andererseits zeigt dies jedoch auch die erhöhte Bedeutung der Dienstleistungserbringung im Ausland, die mehrheitlich über eine Niederlassung im Ausland stattfindet.

Schweizer Unternehmen haben rasch das Potenzial von Investitionen im Ausland erkannt. Gemessen am absoluten Wert der Direktinvestitionen gehört die Schweiz weltweit zu den 20 wichtigsten Ursprungs- und Zielländern. Dies gilt für die grenzüberschreitenden Kapitalflüsse wie auch für den im Ausland akkumulierten Kapitalstock aus Direktinvestitionen (Abb. A4). Die Schweiz ist jedoch bedeutend wichtiger als Ursprungsland von Direktinvestitionen denn als Zielland.

## Position der Schweiz in der weltweiten Rangliste der Direktinvestitionen

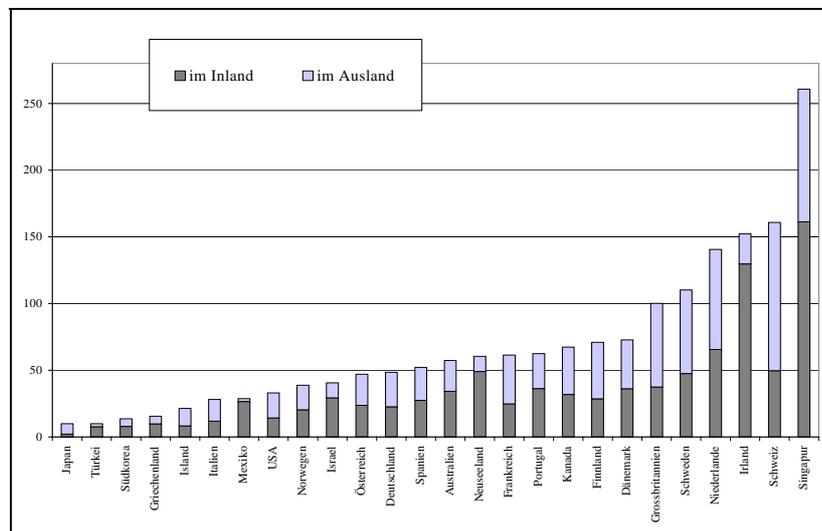
	Kapitalflüsse (Durchschnitt 1994–2003)		Kapitalstock (2003)	
	Exporte	Importe	Exporte	Importe
Weltrang der Schweiz	11	18	6	15
Anteil am weltweiten Investitionsvolumen	3 %	1 %	4 %	2 %
Rang wenn EU-15 ein Partner	6	8	3	8

Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2004

Setzt man den Kapitalstock aus Direktinvestitionen (im Inland und im Ausland) ins Verhältnis zum BIP, nimmt die Schweiz hinter Hong Kong und Singapur einen Spitzenplatz ein (Abb. A5; Hong Kong ist nicht abgebildet). Auch in dieser Abbildung wird jedoch deutlich, dass die Rolle der Schweiz als Direktinvestorin im Ausland weitaus bedeutender ist als ihre Rolle als Gastland von Direktinvestitionen.

Abbildung A5

## Kapitalstock aus Direktinvestitionen relativ zum BIP (2003, in %)



Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2004

Die nachstehende Tabelle (Abb. A6) zeigt die Dynamik der Anlagen aus Direktinvestitionen (relativ zum BIP) im internationalen Vergleich. In der Schweiz war der Kapitalstock aus ausländischen Direktinvestitionen relativ zum BIP im Jahr 2003 6,3 mal so hoch wie 1980. Damit liegt die Schweiz im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern weit vorne. Betrachtet man den Kapitalstock aus Schweizer Direktinvestitionen im Ausland relativ zum BIP, so hat sich dieses Verhältnis für die Schweiz deutlich weniger dynamisch entwickelt.

Abbildung A6

**Kapitalstock aus Direktinvestitionen relativ zum BIP: Verhältnis 2003 und 1980**

	FDI-Stock im Inland		FDI-Stock im Ausland
Finnland	27,7	Mexiko	158,2
Schweden	21,5	Irland	50,3 (1984)
Island	13,6 (1981)	Österreich	34,9
Spanien	11,9	Finnland	30,1
Mexiko	7,3	Spanien	28,5
Japan	6,8	Südkorea	27,9
Frankreich	6,5	Schweden	22,6
Schweiz	6,3	Norwegen	20,8
Niederlande	6,1	Australien	16,9
Italien	6,0	Portugal	15,2
Österreich	6,0	Dänemark	12,1
Dänemark	5,9	Frankreich	10,3
Deutschland	5,8	Italien	10,0
Neuseeland	4,7	Island	7,5 (1981)
USA	4,7	Deutschland	5,6
Australien	4,3	Schweiz	5,6
Südkorea	3,7	Neuseeland	4,9
Grossbritannien	3,2	Japan	4,3
Portugal	3,0	Grossbritannien	4,2
Norwegen	2,0	Kanada	4,0
Kanada	1,6	Niederlande	3,2
Griechenland	1,1	USA	2,4
Irland	0,9	Griechenland	1,0

Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2004; FDI = foreign direct investment

## Komponenten der Schweizer Zahlungsbilanz

Die Zahlungsbilanz listet auf, welche Geldflüsse zwischen inländischen und ausländischen Wirtschaftsakteuren transferiert werden. Die Zahlungsbilanz wird nach dem Prinzip der doppelten Buchhaltung geführt, und daher ist ihr Saldo per Definition immer ausgeglichen. Die Zahlungsbilanz gliedert sich in vier Teile: die Ertragsbilanz, die Vermögensübertragungen, die Kapitalverkehrsbilanz und in Restposten.

In der *Ertragsbilanz* erscheinen die Zahlungen für ins Ausland gelieferte oder vom Ausland bezogene Waren und Dienstleistungen, die Arbeitseinkommen (Bruttolöhne von in- und ausländischen Grenzgängern), die Kapitaleinkommen (Einkommen aus Kapitalanlagen, z.B. Dividenden oder Erträge aus Direktinvestitionen) sowie die laufenden Übertragungen (z.B. Transferzahlungen von Emigranten).

Zu den *Vermögensübertragungen* zählen Schuldenerlasse oder Finanzhilfegeschenke.

In der *Kapitalverkehrsbilanz* erscheinen die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen (z.B. Unternehmensbeteiligungen), Portfolioinvestitionen (z.B. Anlagen in Aktien oder Obligationen) sowie übrige Investitionen (z.B. Kredite).

Die Position *Restposten* ist die Differenz zwischen allen aus dem Ausland erhaltenen Einnahmen und den ans Ausland geleisteten Ausgaben. Eine solche buchhalterische Differenz entsteht, wenn gewisse Transaktionen nicht oder nicht vollständig erfasst wurden oder aufgrund von statistischen Fehlern.

Die Schweizer *Ertragsbilanz* wies zwischen 1947 und 2003 in 46 Jahren einen Überschuss aus und schloss in zehn Jahren mit einem Defizit (s. Abb. A7). Über den gesamten Zeitraum wies die Schweizer Ertragsbilanz tendenziell einen steigenden Überschuss auf. Bis zu Beginn der achtziger Jahre wurde der Ertragsbilanzsaldo im Wesentlichen durch die Schwankungen des Saldos der Waren- und Dienstleistungsbilanz bestimmt. Zu Beginn der sechziger und siebziger Jahre führten hohe Wachstumsraten des BIP – Phasen der konjunkturellen Überhitzung – zu Importüberschüssen in der Waren- und Dienstleistungsbilanz. Diese Bilanz war umgekehrt meist ausgeglichen oder positiv, wenn sich das Wachstum verlangsamte oder gar negativ wurde.

Über den Zeitraum 1950–1990 war die *Waren- und Dienstleistungsbilanz* im Durchschnitt ausgeglichen. Seit den neunziger Jahren ist sie immer positiv, im Wesentlichen bedingt durch den positiven Dienstleistungssaldo. Auch in Phasen stärkeren Wachstums im Inland wies der Waren- und Dienstleistungshandel einen verhältnismässig hohen Überschuss aus. Dies dürfte teilweise durch die unterschiedliche Entwicklung von Export- und Importpreisen erklärt werden: In den neunziger Jahren erhöhten sich die Exportpreise deutlich stärker als die Importpreise.

Der Saldo der Ertragsbilanz wurde ausserdem seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend stärker durch die Überschüsse der *Kapitaleinkommensbilanz* beeinflusst. Zwischen 1950 und 2000 stiegen die Nettokapitaleinkommen praktisch ununterbrochen. Grund für diese stete Zunahme war das Wachstum des Schweizer Nettoauslandvermögens.

**Schweizer Ertragsbilanz: Komponenten und Gesamtsaldo**

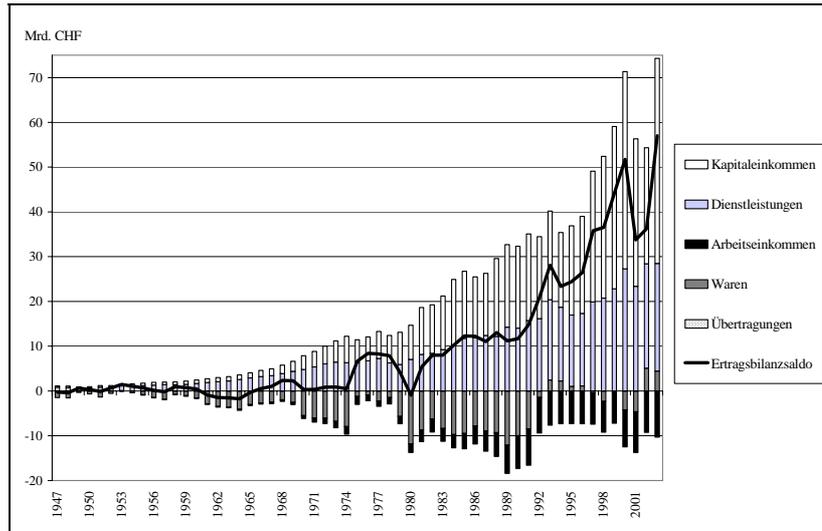
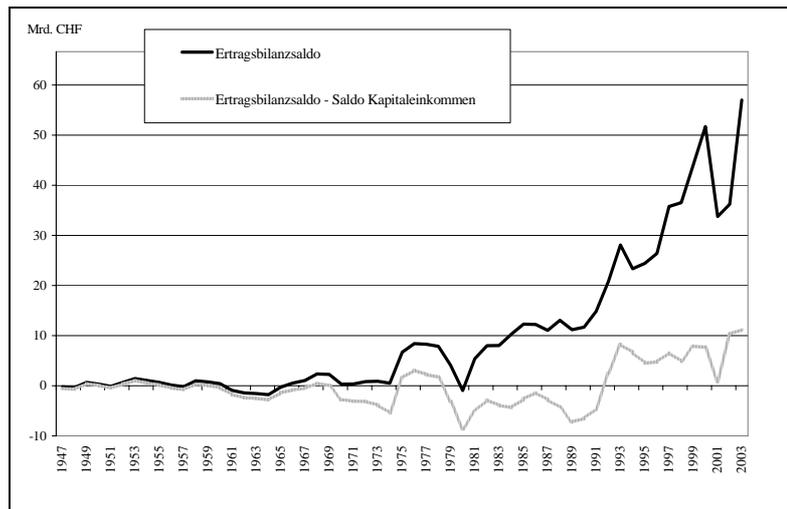


Abbildung A8

**Bedeutung der Kapitaleinkommen in der Ertragsbilanz**



Betrachtet man den Ertragsbilanzsaldo ohne Saldo der Kapitaleinkommen, verschwindet der steigende Trend im Ertragsbilanzsaldo (s. Abb. A8). Ohne die Kapitaleinkommen war der Ertragsbilanzsaldo während den achtziger Jahren sogar dauerhaft negativ, in den neunziger Jahren aber wiederum positiv.

Staatssekretariat für Wirtschaft

**Das internationale handelspolitische Umfeld  
und das ausenwirtschaftliche Vertragsnetz  
der Schweiz**

**Hintergrundpapier zur strategischen Ausrichtung  
der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik  
(Einleitungskapitel des Aussenwirtschaftsberichtes 2004)**



## **2 Das internationale handelspolitische Umfeld und das aussenwirtschaftliche Vertragsnetz der Schweiz**

Dieses Hintergrundpapier stellt das internationale handelspolitische Umfeld für fünf wirtschaftliche Kategorien (Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Arbeitskräfte, geistiges Eigentum) sowie für horizontalen Politikbereiche (z.B. Wettbewerb, Steuern) dar. Gleichzeitig wird anhand des aussenwirtschaftlichen Vertragsnetzes der Schweiz aufgezeigt, wie weit sie an diesen Entwicklungen teilhat. Aus diesen Ausführungen sollen die sich bietenden Chancen, aber auch die Risiken des Abseitsstehens hervorgehen.

### **2.1 Regeln und Abkommen zum Warenhandel**

#### **2.1.1 Meistbegünstigungsprinzip versus präferenzielle Abkommen**

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat auf multilateraler Ebene im Rahmen des GATT-Regelwerks von 1948 und des WTO-Abkommens von 1994<sup>21</sup> eine bedeutende Reduktion der Zölle stattgefunden. Verbesserungen wurden auch bei den anderen tarifarischen (Zollverfahren, Ursprungsregeln) und nichttarifarischen Handelshemmnissen (unterschiedliche Produktanforderungen, Nichtanerkennung von Prüfergebnissen, Zertifikaten und Inspektionen) erzielt. Nach dem Prinzip der Meistbegünstigung gelten im GATT grundsätzlich Konzessionen, die zwischen zwei Ländern ausgehandelt wurden, gegenüber allen Vertragsparteien. Ausnahmen von der Meistbegünstigung – so genannte präferenzielle Regeln – sind für den Warenhandel im Rahmen von Freihandelsabkommen möglich, sofern die Abkommen einen substanziellen Teil des Warenhandels abdecken und der Freihandel angestrebt wird. Von dieser Ausnahmemöglichkeit macht eine zunehmende Anzahl von Ländern und Integrationsräumen seit einigen Jahren Gebrauch, nachdem die Fortschritte bei der multilateralen Handelsliberalisierung ins Stocken geraten sind. Abkommen im Warenhandel sind ausserdem für den Handel mit Ländern, die nicht WTO-Mitglieder sind, von Bedeutung. So hat die Schweiz mit Ländern auf allen Kontinenten bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen, die unter anderem den Zugang von Schweizer Exportprodukten in die Märkte der Partnerstaaten zum Zollansatz gemäss dem Prinzip der Meistbegünstigung sicherstellen.

Insgesamt bestanden Ende 2002 weltweit mehr als 250 regionale oder bilaterale Freihandelsabkommen, von denen gegen 180 zu diesem Zeitpunkt in Kraft waren. Die grosse Mehrheit dieser Abkommen sieht eine Beseitigung oder zumindest eine Reduktion von Zollschranken vor, und viele enthalten auch allgemeine Bestimmungen über Zollverfahren und nichttarifarisches Handelshemmnisse.

Die Schweiz konnte ihre Situation im tarifarischen Bereich des Marktzugangs für Industriewaren und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte mit dem WTO-Beitritt absichern und insbesondere mit dem Beitritt zur EFTA 1960<sup>22</sup> und dem Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EG 1972 präferenziell markant verbessern.

<sup>21</sup> SR 0.632.20

<sup>22</sup> SR 0.632.31; AS 1960 590

### 2.1.2 Zollunionen und Freihandelszonen

Die EG-Staaten bilden seit 1968 eine Zollunion: Im Innern wurden alle Zölle beseitigt. Gegenüber Drittstaaten gilt ein gemeinsamer Zolltarif. Seit 1993 gilt innerhalb der Gemeinschaft der freie Warenverkehr, d.h. an den Binnengrenzen finden keine Warenkontrollen mehr statt. Auch nichttarifische Handelshemmnisse wurden und werden so weit als möglich reduziert oder beseitigt. Auf dem Gebiet der 25 Mitgliedstaaten sollen in der Gemeinschaft hergestellte Waren wie auf einem einzigen nationalen Markt angeboten werden können.

EU und EFTA schufen in einem zusätzlichen Vertiefungsschritt den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)<sup>23</sup>. Damit wird der in der EU geltende freie Warenverkehr (wie auch der freie Verkehr von Dienstleistungen, Kapital und Personen) auf die EFTA-Staaten (ohne die Schweiz) ausgedehnt. Der EWR bleibt durch die Sonderbestimmungen im Agrarbereich geprägt: Das gewählte Modell strebt zwar die Schaffung von Binnenmarktverhältnissen innerhalb des EWR an; die Agrarpolitik (inkl. die Agrarzölle) wird jedoch im Zuständigkeitsbereich der EWR-Staaten belassen und führt zur Beibehaltung der Zollkontrollen.

Mit dem Abschluss des bilateralen Agrarabkommens im Rahmen der Bilateralen Verträge I zwischen der Schweiz und der EU<sup>24</sup> sowie der revidierten EFTA-Konvention (Vaduz-Konvention)<sup>25</sup> konnte der tarifarische Marktzugang für Landwirtschaftsgüter aus der Schweiz (z.B. Käse) in den EU- und EFTA-Raum optimiert werden. Im Rahmen der Bilateralen Verträge II wird sich zudem der Marktzugang für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte in die EU der 25 weiter verbessern.

Der Abschluss von Freihandelsabkommen im Rahmen der EFTA mit Israel und der Türkei, 1991 bzw. 1992, sowie parallel zur EU mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, dem Baltikum, mit Slowenien und den Färöer-Inseln nach dem Fall der Berliner Mauer, gefolgt von Kroatien und Mazedonien ermöglichte Schweizer Industrie- und landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten einen mit der EU vergleichbaren Marktzutritt in diesen Ländern. Nachdem die EU begonnen hatte, Assoziationsabkommen mit den Mittelmeerländern abzuschliessen, handelte die EFTA mit diesen Ländern ebenfalls Freihandelsabkommen aus, um die Diskriminierung von Industrie- und landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten in jenen Märkten zu vermeiden. Entsprechende EFTA-Freihandelsabkommen wurden mit Marokko, Jordanien, der Palästinensischen Behörde und dem Libanon abgeschlossen. Verhandlungen mit Tunesien und Ägypten sind in Gang, mit Algerien und Syrien geplant.

Um den Marktzutritt ihrer Waren und Dienstleistungen zu verbessern, beschlossen die EFTA-Mitgliedstaaten Ende der neunziger Jahre, nachdem die EU entsprechende Schritte bereits unternommen hatte, ihr Aktionsfeld ebenfalls auf Gebiete ausserhalb Europas und des Mittelmeerraumes auszudehnen. Sie schlossen Freihandelsabkommen mit Mexiko, Singapur und Chile ab. Weitere Abkommen mit den SACU-Staaten (Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland) sind in Verhandlung. Schliesslich werden Abkommen mit weiteren Partnern geprüft (z.B. Japan, die Golfstaaten sowie asiatische und lateinamerikanische Staaten). Für nichtverarbeitete Agrarprodukte wurden bisher Tarifkonzessionen für ausgewählte Produkte mit Freihandelspartnern bilateral ausgehandelt.

<sup>23</sup> Die Schweiz ist nicht Mitglied des EWR.

<sup>24</sup> AS 2002 527

<sup>25</sup> SR 0.632.31; AS 2003 2684

Ausserhalb Europas sind aus Freihandelszonen ebenfalls Zollunionen entstanden. Zu den wirtschaftlich bedeutendsten gehören der Mercosur (Zollunion seit 1995), der GCC (seit 2003) und die Andengemeinschaft (Vollendung 2005 geplant). Innerhalb dieser Zollunionen bestehen Bestrebungen zur Schaffung eines Binnenmarktes, zur Koordinierung der makroökonomischen Politik (Mercosur und Andengemeinschaft) oder sogar zur Einführung einer gemeinsamen Währung (GCC, geplant für 2010). Die Mercosur-Länder haben auch einen gemeinsamen Gerichtshof geschaffen.

Grosse regionale Freihandelszonen bestehen zwischen den USA, Kanada und Mexiko (NAFTA, seit 1994) und zwischen zehn südostasiatischen Staaten in der ASEAN. Im NAFTA gilt ab 2004 für Waren grundsätzlich der Freihandel, allerdings werden für einige Agrarprodukte die Zollschränken erst 2008 fallen. Auch in der ASEAN ist der Zollabbau für Industrieerzeugnisse relativ weit fortgeschritten, der Freihandel für Agrargüter ist jedoch erst zum Ende des Jahrzehnts geplant. Beide Abkommen beinhalten auch die Vereinfachung der Zollverfahren und die Reduktion nichttarifischer Handelshemmnisse. Das NAFTA verfügt zudem über einen relativ stark ausgebauten Streitschlichtungsmechanismus. Mitte der neunziger Jahre bekundeten 34 Staaten in Nord-, Süd- und Mittelamerika sowie in der Karibik (d.h. alle mit Ausnahme Kubas) die Absicht, eine Gesamtamerikanische Freihandelszone zu gründen. Auf eine Frist zur Verwirklichung dieses Vorhabens konnten sich die Parteien allerdings bisher nicht einigen.

### **2.1.3 Ursprungsregeln und vereinfachte Zollverfahren**

Mit dem Abschluss der EFTA-Drittlandabkommen hat sich rasch gezeigt, dass deren Nutzen für die Exporteure mit gesamteuropäischen Bestimmungen über den Warenursprung erheblich gesteigert werden kann. Das seit Anfang 1997 geltende paneuropäische Kumulationssystem ermöglicht es, dass Vormaterialien mit EU-Ursprung auch im Verkehr zwischen der Schweiz und mittel- und osteuropäischen Staaten (und umgekehrt) als ursprungbegründende Warenkomponenten anerkannt werden. Dies verbesserte den Marktzugang für verschiedene Schweizer Branchen bedeutend. Im Handelsverkehr mit den Mittelmeerländern (Nicht-EU-Mitgliedländern und die Türkei) wird mit dem euro-mediterranen Kumulationssystem, das sich im Aufbau befindet, schrittweise eine ähnliche Handelserleichterung stattfinden.

Auf multilateraler Ebene ist die Schweiz im Bereich der Handelserleichterung (im Allgemeinen die Vereinfachung von Zollverfahren z.B. das internationale Übereinkommen von 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren<sup>26</sup>) in ein grosses Netz von internationalen Zollabkommen eingebunden, die – mit unterschiedlicher Mitgliederzahl – im Rahmen der UNO, der Weltzollorganisation (WZO) oder der EU (oder ihren Mitgliedstaaten) abgeschlossen wurden.

### **2.1.4 Abkommen im nichttarifischen Bereich**

Als Abkommen im nichttarifischen Bereich auf multilateraler Ebene haben die WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse sowie über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen<sup>27</sup> aus Schweizer Sicht hohe Bedeutung. Ebenfalls wichtig ist in diesem Zusammenhang das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> SR 0.631.20

<sup>27</sup> SR 0.632.20 Anhang 1A

<sup>28</sup> SR 0.632.231.422

Auf bilateraler Ebene hat sich herausgestellt, dass die zahlreichen Freihandelsabkommen für den nichttarifarischen Bereich nicht immer Verbesserungen des Marktzugangs bringen. Dies obwohl das Freihandelsabkommen mit der EG, die EFTA-Konvention und die EFTA-Drittlandabkommen ein Verbot mengenmässiger Import- und Exportbeschränkungen sowie Massnahmen gleicher Wirkung enthalten. Von erheblichem Nutzen hat sich indessen das im Rahmen der Bilateralen I mit der EG abgeschlossene Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (mutual recognition agreement, MRA) erwiesen. Das MRA deckt für eine Anzahl von Produkten alle Verfahren ab, die für den Handel dieser Produkte erforderlich sind. Die Anmeldung neuer chemischer Stoffe sowie die Registrierung von Arzneimitteln sind vom MRA dagegen nicht abgedeckt und müssen einstweilen noch in jedem der beiden Vertragsländer separat erfolgen.

Ein bedeutender Schritt im Abbau von nichttarifarischen Marktzugangshindernissen im Verhältnis der Schweiz zur EG ist das bilaterale Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.<sup>29</sup> Durch die Anerkennung der Gleichwertigkeit der gesetzlichen Vorschriften in den Bereichen Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft, Veterinärmedizin (partiell) sowie Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse wird der Marktzugang für Agrarprodukte wesentlich erleichtert.

Da die EG auch MRA mit den USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland abgeschlossen hat, sind Schweizer Unternehmen im Vergleich zu ihren Hauptkonkurrenten aus der EU auf diesen Drittmärkten benachteiligt. Die Schweiz versucht, diese Nachteile durch den Abschluss paralleler MRA zu beseitigen. So konnte sie beispielsweise ein MRA mit Kanada abschliessen. Weil das Marktvolumen zu klein bzw. die kanadischen Anforderungen zu hoch waren, blieb die Wirkung des Abkommens in der Praxis allerdings hinter den Erwartungen zurück.

Um die Schlechterstellung von Schweizer Unternehmen auf den betreffenden Dritt- märkten wenigstens teilweise zu mildern, gibt es – als Alternative zu den MRA – andere Instrumente, wie die Zusammenarbeitsvereinbarungen auf Behördenebene. Beispiele solcher Zusammenarbeitsvereinbarungen sind die Memoranda of Understanding (MoU) zwischen den Schweizer und den japanischen Gesundheitsbehörden, welche die gegenseitige Anerkennung von Inspektionen der Guten-Labor-Praxis und der Guten-Herstellungspraxis von Arzneimittelherstellern zum Gegenstand haben. Mit der US-amerikanischen Gesundheitsbehörde FDA wurde ebenfalls ein MoU im Heilmittelbereich abgeschlossen, das sich zurzeit jedoch primär auf den Austausch von Informationen beschränkt.

### **2.1.5 Energie**

Aufgrund ihrer grossen wirtschaftlichen Bedeutung nimmt die Energie im Handel eine Sonderstellung ein. Weltweit stammt heute noch mehr als die Hälfte der Energie aus Nicht-WTO-Ländern. Mit dem erwarteten WTO-Beitritt der energiereichsten Länder<sup>30</sup> entsteht innerhalb der WTO eine Energie-Lobby, wodurch die Konsolidierung der Zölle auf Erdöl und Erdgas oder gar jene der internen Energiesteuern zum Thema werden könnten. Energiekonsumentenländer stellen dagegen Forderungen für die Versorgungssicherheit (Investitionen) und die Förderung erneuerbarer Energien (Umweltschutz) und bekämpfen das so genannte Dual Pricing (Verbilligung der Energie über Exporttaxen und -quoten zwecks Standortförderung).

<sup>29</sup> SR 0.916.026.81

<sup>30</sup> Saudi-Arabien, Russland, Kasachstan, Usbekistan, Aserbeidschan, Algerien und Libyen

Alle europäischen Länder haben in der WTO den Zoll für elektrische Energie auf Null konsolidiert. Die EU hat den Netzzugang schrittweise liberalisiert und 2003 schliesslich ein Regelwerk zur Vollendung des Binnenmarktes für Strom und Gas erlassen. Damit wurden wichtige Handelshemmnisse behoben. Im europäischen Kontext kommt nun der Regelung des grenzüberschreitenden Elektrizitätshandels besondere Bedeutung zu. Für die EU ist die Regelung des Transits, insbesondere nach dem Stromausfall in Italien vom September 2003, prioritär. Im Bereich des Marktzugangs bestehen zwischen der Schweiz und der EU Unklarheiten, obwohl das Freihandelsabkommen von 1972 wesentliche Elemente beinhaltet. Auf Basis dieses Abkommens lassen sich die offenen Fragen zum Stromtransit, zum Marktzugang und zu den erneuerbaren Energien am ehesten lösen.

Mit der Gewährleistung des Transits durch einen unabhängigen Netzbetreiber und einen kompetenten Regulator leistet die Schweiz einen Beitrag zur Stärkung der Infrastruktur im Bereich Strom, was sich positiv auf ihre eigene Versorgungssicherheit auswirkt. In der Klärung der Frage des Marktzugangs besteht für die Schweiz das vorrangige Ziel darin, die Stellung der Schweizer Strombranche im EU-Raum zu stützen und Diskriminierungen gegenüber anderen Ländern und Regionen ausserhalb des EWR zu vermeiden. Die wichtigste dieser Regionen ist Südosteuropa, wo die EU derzeit ein regionales Abkommen über Strom und Gas anstrebt (ECSEE, Energy Community of South East Europe). Strom aus der Schweiz soll im EU-Raum nicht schlechter behandelt werden als Strom aus Südosteuropa. Eine immer wichtigere Rolle spielen die erneuerbaren Energien, die 60% der Schweizer Stromproduktion ausmachen und für welche die EU schrittweise spezifische Regeln erlässt. Die Schweiz strebt bei der Erfüllung der EU-Ziele für erneuerbaren Strom vor allem die Anerkennung der Herkunftsnachweise erneuerbaren Stromes aus der Schweiz an.

Eine Reihe von regionalen oder überregionalen Abkommen begründet weitere Verpflichtungen im Energiebereich. Der Energiechartavertrag<sup>31</sup> enthält Bestimmungen über Handel, Transit, Investitionen und Energieeffizienz. In der Internationalen Energieagentur (IEA) sind 26 Industrieländer zusammengeschlossen, darunter auch die Schweiz. Kernthema der IEA ist die Politikkoordination zur Verbesserung der Versorgungssicherheit, insbesondere gemeinsame Massnahmen bei Versorgungsproblemen mit Erdöl. Die gemeinsamen Anstrengungen auf diesem Gebiet haben die OECD-Länder seit der Erdölkrise der siebziger Jahre vor Versorgungsproblemen bewahrt. Die Diskussion um die internationale Versorgungssicherheit beim Gas hat noch keine eindeutige Antwort darauf gebracht, wie die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit optimal organisiert und gestaltet werden soll. Die IEA und die Energiecharta befassen sich zunehmend mit diesem Thema. Die Länder der Energiecharta verhandeln seit längerer Zeit über ein Transitprotokoll zur Erhöhung der Rechtssicherheit für Einfuhren aus entfernt gelegenen Versorgungsgebieten wie dem Kaukasus oder Zentralasien.

### **2.1.6 Öffentliches Beschaffungswesen**

In den vergangenen Jahrzehnten nahm die kommerzielle Bedeutung der öffentlichen Beschaffung, zuerst von Waren und zunehmend auch von Dienstleistungen, stark zu. Dieses grosse von der öffentlichen Hand vergebene Auftragsvolumen wird durch

<sup>31</sup> Mitglieder sind die EU, die EU-Kandidatenländer, Japan, die Schweiz, Liechtenstein und die GUS, allerdings nicht Russland und Weissrussland. Norwegen hat den Vertrag unterzeichnet, aber bisher nicht ratifiziert.

verschiedene internationale Vereinbarungen einer stärkeren Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Anbietern ausgesetzt. Im Rahmen der WTO entstand ein plurilaterales Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Darin verpflichten sich die EU-Staaten, die EFTA-Staaten, Hongkong, Israel, Japan, Kanada, Singapur, Südkorea und die USA, unter genau definierten Bedingungen Anbietern aus anderen Vertragsstaaten gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Aufträgen des Zentralstaates und oftmals auch der Gliedstaaten zu gewähren. Dieses Abkommen enthält Vorschriften über die Ausschreibungspflichten und Vergabeverfahren, die von den Beschaffungsstellen eingehalten werden müssen, sowie die rechtlichen Rekursmöglichkeiten.

Innerhalb der EU werden die nationalen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge koordiniert. Ziel der gemeinschaftlichen Koordinierung ist es, dass Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten die gleichen Chancen haben, sich an öffentlichen Aufträgen in einem anderen EU-Land zu beteiligen. Das öffentliche Beschaffungswesen der Gemeinschaft beruht namentlich auf den Grundsätzen der Transparenz bei der Ausschreibung öffentlicher Aufträge, offengelegter Bewertungskriterien für die Auswahl der Angebote sowie wirksamer Rechtsmittel gegen Rechtsverstöße.

Viele weitere regionale oder bilaterale Handelsabkommen enthalten ebenfalls Bestimmungen über den Zugang zu Aufträgen der öffentlichen Hand. Ziel der bilateralen oder regionalen Übereinkünfte ist im Wesentlichen, allen Anbietern aus den Vertragsstaaten den diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu sichern. Die tatsächliche Tiefe der Bestimmungen unterscheidet sich jedoch in den einzelnen Abkommen stark. Die NAFTA-Länder sind für die öffentliche Beschaffung Verpflichtungen eingegangen, deren Detaillierungsgrad den Bestimmungen des WTO-Abkommens ähnlich sind. Für bilaterale Abkommen können folgende Beispiele genannt werden: EU-Mexiko oder EU-Chile, USA-Chile, USA-Singapur, Japan-Singapur, Australien-Singapur oder die Abkommen der EFTA mit Mexiko, Chile und Singapur. In den meisten Abkommen sind Verpflichtungen zur Einhaltung der Grundprinzipien Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Transparenz enthalten.

## **2.2 Regeln und Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen**

Für den Dienstleistungshandel besteht mit dem GATS-Abkommen ein multilaterales Regelwerk, an dem alle WTO-Staaten beteiligt sind. Auf einer Verpflichtungsliste nennt jedes Land jene Dienstleistungsbereiche, die für Erbringer aus anderen WTO-Staaten geöffnet werden (Positivliste). Konkret geht es dabei einerseits um das Recht des ausländischen Dienstleistungserbringers auf dem Markt zu handeln (d.h. Marktzutritt). Andererseits geht es um das Recht, als ausländischer Erbringer gleich behandelt zu werden wie lokale Marktteilnehmer (d.h. Inländerbehandlung). Wie im GATT gilt auch im GATS das Prinzip der Meistbegünstigung: Mit einem WTO-Partner ausgehandelte Marktzutrittsmöglichkeiten müssen auch allen anderen Mitgliedern gewährt werden.

Das GATS anerkennt das Recht der WTO-Mitglieder, ihre Sektorpolitiken zu gestalten und weiterzuführen. Dementsprechend sind die Verpflichtungen je nach Sektor sehr unterschiedlich. In OECD-Ländern weit gehend liberalisiert ist insbesondere die Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen. Dazu gehören beispielsweise Unternehmensberatung, Werbung und Wirtschaftsprüfung. Parallel dazu sind

die Verpflichtungslisten der anderen Staaten zu sehen. Die sektorielle Abdeckung in deren Listen ist indes unterschiedlich. Defizite bestehen im GATS aus Schweizer Sicht namentlich bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen und in manchen Sektoren wie den Logistik- oder den für die Schweiz besonders wichtigen Finanzdienstleistungen. Die Schweiz selbst ist auf den verschiedensten Gebieten recht weitgehende Verpflichtungen eingegangen, so bei Finanz-, Telekommunikations- und Computerdienstleistungen.

Für Schweizer Anbieter von Dienstleistungen im Ausland besteht im Rahmen des GATS-Abkommens der WTO<sup>32</sup> sowohl geographisch wie inhaltlich die zur Zeit umfassendste Absicherung ihres Marktzugangs. Mit weiteren internationalen Abkommen im Dienstleistungsbereich können zusätzliche ausländische Märkte für Schweizer Anbieter geöffnet werden. Meist geschieht dies im Rahmen von Freihandelsabkommen, die auch den Warenverkehr liberalisieren. Denn wie im GATT sind im Rahmen von präferenziellen Abkommen Ausnahmen von der Meistbegünstigung möglich. Das präferenzielle Abkommen muss jedoch grundsätzlich eine grosse Anzahl von Dienstleistungssektoren, ein beträchtliches Handelsvolumen und alle vier Erbringungsarten<sup>33</sup> einschliessen.

Innerhalb der EU gilt der Grundsatz des freien Verkehrs von Dienstleistungen. In diesem Bereich stellen unterschiedliche nationale Vorschriften jedoch in vielen Fällen immer noch eine grosse Barriere für den wirtschaftlichen Austausch dar. Dies liegt an der Natur der Dienstleistungserbringung, die sehr oft die Präsenz des Dienstleistungserbringers im Staat des Dienstleistungsempfängers (oder umgekehrt) voraussetzt. Während im Warenhandel grundsätzlich die Gleichwertigkeit unterschiedlicher nationaler Regelungen anerkannt werden muss (sog. ‚Cassis de Dijon‘ - Prinzip), gilt im Dienstleistungshandel kein solches Prinzip. Eine neue Dienstleistungsrichtlinie soll diese Defizite beheben. Die Frage, welche Rolle der Staat in verschiedenen Bereichen der Dienstleistungserbringung (z.B. Infrastruktur, Gesundheit oder Bildung) spielen darf und soll, wird mit zunehmender Integrationstiefe verstärkt thematisiert.

Die Schweiz und die EU haben im Dienstleistungsbereich nur punktuelle Verträge abgeschlossen. Schon vor längerer Zeit wurde ein Versicherungsabkommen<sup>34</sup> vereinbart; grössere Bedeutung haben das Luft- und das Landverkehrsabkommen, die im Rahmen der Bilateralen Verträge I abgeschlossen wurden. Die Besonderheit dieser Abkommen liegt darin, dass sie nicht nur aus Verpflichtungslisten für den Marktzugang bestehen, sondern in der Verpflichtung, die nationale Gesetzgebung entsprechend dem Acquis communautaire der EU auszugestalten. Dies ist eine weiter gehende Erleichterung im Handelsverkehr, da Anpassungen an das Recht des Ziellandes hinfällig werden. Die Durchsetzung im Landverkehrs- und im Versicherungsabkommen obliegt dem Gemischten Ausschuss, da die EU Schiedsgerichtsklauseln in Handelsabkommen mit der Schweiz ablehnt. Eine Ausnahme ist der Luftverkehr: In diesem Bereich können Schweizer Klagen am Europäischen Gerichtshof (EuGH) einreichen. Im Rahmen dieses Abkommens setzt jedoch auch die Schweizer Wettbewerbskommission einen Teil des EU-Rechts national um.

<sup>32</sup> SR 0.632.20, Anhang 1B

<sup>33</sup> Die vier Erbringungsarten sind die folgenden: 1. die Dienstleistung überquert die Grenze; 2. der Konsument der Dienstleistung überquert die Grenze; 3. der Dienstleistungserbringer aus Land A errichtet eine Niederlassung in Land B; 4. eine natürliche Person aus Land A erbringt in Land B eine Dienstleistung.

<sup>34</sup> SR 0.961.1

Auch das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen kann in einem gewissen Sinne als Dienstleistungsabkommen angesehen werden, öffnet es doch den Markt für Prüftätigkeiten. Des Weiteren bestehen drei EFTA-Freihandelsabkommen mit Drittstaaten (Mexiko, Singapur und Chile), mit denen auf der Basis des GATS-Abkommens eine Verbesserung der Verpflichtungen im Dienstleistungsbereich erreicht wurde.

Ungefähr 50 regionale oder bilaterale Abkommen, die Bestimmungen über den Dienstleistungshandel beinhalten, bestehen zurzeit oder werden ausgehandelt. Fast alle diese Abkommen sind Bestandteil umfassender Abkommen, insbesondere von Freihandelsabkommen.

Der EWR und das NAFTA decken einen guten Teil der Dienstleistungen ab. In bilateralen Abkommen finden sich Bestimmungen über den Dienstleistungshandel, beispielsweise in den bilateralen Abkommen der USA mit Marokko, Chile und Singapur, der EU mit Mexiko und Chile, zwischen Singapur und Japan, zwischen Korea und Chile sowie zwischen den EFTA-Staaten und Mexiko, Chile und Singapur. Die Reichweite der Abkommen ist allerdings nicht ohne weiteres vergleichbar, da nicht alle auf dem gleichen Ansatz beruhen. Die Mehrzahl der bilateralen und regionalen Dienstleistungsübereinkünfte beinhaltet Bestimmungen für verschiedene Verkehrsmittel; die weit fortgeschrittene Liberalisierung im Telekommunikationsbereich spiegelt sich auch in den präferenziellen Wirtschaftsabkommen, etwa in Form sektorspezifischer Wettbewerbsregelungen.

### **2.3 Regelung der Kapitalflüsse und Schutz der Investitionen**

In den letzten 15 Jahren sind die grenzüberschreitenden Kapitalströme enorm gewachsen. Der freie Kapitalverkehr führt zu einer besseren Ressourcenallokation, grösserer Liquidität der Märkte, breiterer Streuung der Anlagerisiken und verstärktem Wettbewerb. Kapital fliesst einerseits in Form von Portfolioinvestitionen (z.B. Investitionen in an Börsen kotierte Aktien oder Obligationen), die eher kurzfristiger Natur sind und keine Kontrolle über ausländische Firmen begründen. Andererseits erfolgen Kapitalflüsse als Direktinvestitionen (z.B. Niederlassungen und massgebliche Unternehmensbeteiligungen), die tendenziell langfristiger Natur sind. Hinzu kommt der Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit Handelsgeschäften und mit dem Unterhalt von Investitionen im Ausland (Zinsen, Dividenden, Zahlungen für Angestellte, für Lizenzen, usw.). Ohne liberalisierten Zahlungsverkehr wäre der internationale Austausch von Waren, Dienstleistungen, Investitionen und Arbeitskräften stark behindert. Auch ohne umfassende vertragliche Absicherung des Marktzugangs ist weltweit ein grosses Volumen von im Ausland getätigten Portfolioanlagen entstanden (im Jahr 2002 rund 14 Billionen US-Dollar). Der weit stärker als das BIP, aber auch weit stärker als das Handelsvolumen steigende Bestand an Direktinvestitionen im Ausland kennzeichnet die Globalisierung in den letzten beiden Jahrzehnten.

Ein stabiles internationales Finanzsystem ist eine Voraussetzung für die gedeihliche Entwicklung der Weltwirtschaft, indem es einen Rahmen für den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital setzt. Die Öffnung der internationalen Finanzmärkte brachte der Weltwirtschaft grosse Wachstumschancen, aber auch neue Risiken. Die Schuldenkrise der achtziger Jahre sowie die Finanzkrisen der neunziger Jahre (Mexiko, Asien, Russland, Brasilien) machten das globale Ausmass dieser Risiken zunehmend offenkundig. Ein robustes, adäquat reguliertes

Finanzsystem und eine nachhaltige Wirtschaftspolitik sind zur Krisenprävention notwendig.

Die Verbesserung und die Gewährleistung der Finanzmarktstabilität sind – neben der Kreditvergabe und der technischen Hilfe – eine Hauptaufgabe des Internationalen Währungsfonds (IWF). Der IWF fördert die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik durch die Entwicklung von Standards und einen institutionalisierten Dialog mit den Mitgliedstaaten über die nationalen und internationalen Konsequenzen ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik. Im Fall von Zahlungsbilanzkrisen hilft er, Finanzierungspakete für das unter Druck stehende Land zu schnüren. Er formuliert gleichzeitig die Auflagen, denen das Land nachkommen muss. Im Fall von Umschuldungen spielen auch die Verhandlungen im so genannten Pariser Klub eine bedeutende Rolle. Eine Entschuldung kann aus entwicklungspolitischen Gründen essenziell sein.

Seit 1999 sind zudem 26 Länder mit bedeutenden Finanzmärkten im Financial Stability Forum zusammengeschlossen, welches das Funktionieren der Finanzmärkte beobachtet. Durch einen Informationsaustausch zwischen Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und Finanzministerien sollen systemische Risiken frühzeitig erkannt werden. Trotz ihres bedeutenden Finanzplatzes ist es der Schweiz bisher nicht gelungen, in diesem Gremium Einsitz zu nehmen.

Die Mobilität und der Schutz internationaler Direktinvestitionen werden bis auf weiteres durch kein globales Regelwerk gewährleistet. Den Bestrebungen, ein solches Regelwerk für grenzüberschreitende Kapitalanlagen zu schaffen, war bisher weder im Rahmen der OECD noch der WTO Erfolg beschieden. Gewisse Abkommen der WTO (GATS, TRIPS, TRIMS) decken Teilaspekte ab. So gilt im Verhältnis zu den Vertragsparteien des GATS für Schweizer Investoren das Verbot von Marktzutrittsbeschränkungen. Ihnen wird die Inländerbehandlung in jenen Dienstleistungsbereichen gewährt, die auf den nationalen Verpflichtungslisten genannt sind, sofern keine besonderen Vorbehalte eingetragen wurden. Als Mitglied der OECD ist die Schweiz auch Vertragspartei der OECD-Instrumente im Bereich Kapitalverkehr und Investitionen. Diese Instrumente sind rechtsverbindlich und regeln grundlegende Aspekte eines grossen Teils der grenzüberschreitenden Investitionen. Die Instrumente für Investitionen stehen auch den OECD-Nichtmitgliedstaaten offen. Gegenwärtig sind 38 Staaten verpflichtet.

Bestehende multilaterale Regelungen sind jedoch hinsichtlich des Teilnehmerkreises, des Gegenstandes und/oder bezüglich des Wirtschaftssektors limitiert. Deshalb kommt den bilateralen – und regionalen – Investitionsabkommen bis auf weiteres eine hohe Bedeutung zu, zunehmend auch als Komponente von umfassenden Freihandelsabkommen. Weltweit wird ihre Zahl demnächst 2500 erreichen.

Während für den Marktzutritt die vertragliche Absicherung von Schweizer Investoren relativ begrenzt ist, verfügt die Schweiz über eines der weltweit umfangreichsten Netze von Investitionsschutzabkommen. Bis Ende 2004 hatte die Schweiz 117 solche bilaterale Investitionsschutzabkommen unterzeichnet, von denen 102 in Kraft sind. Indem das Bestimmungsland ein Investitionsschutzabkommen abschliesst, kann es sein Bekenntnis zur Wahrung grundlegender Eigentümer- und Verfahrensrechte glaubhaft machen. Es geht zudem massgeblich darum, dass im Gastland getätigte Investitionen nicht diskriminiert werden. Den materiellen völkerrechtlichen Mindestgarantien kommt dabei umso mehr Bedeutung zu, je dürftiger die Qualität der Inländerbehandlung ausfällt. Die überwiegende Mehrheit der bestehenden bilate-

ralen und regionalen Investitionsabkommen – auch jene der Schweiz – enthalten noch keine Rechtsansprüche auf das Tätigen von Investitionen im Ausland, insbesondere durch Niederlassung. Ausnahmen bilden namentlich das NAFTA und die bilateralen Investitionsabkommen der USA. Aber auch einige der EFTA-Drittlandabkommen enthalten allgemeine Grundsätze bezüglich Investitionen; substantziellere Bestimmungen – insbesondere über den Marktzugang – sind bisher in den Abkommen mit Singapur und Chile vereinbart worden.

Mit dem ICSID (International Center for the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States) besteht unter dem Dach der Weltbank ein spezialisiertes Organ zur Beilegung von Streitfällen im Investitionsbereich. Dieses können Unternehmen bei Meinungsverschiedenheiten mit ausländischen Regierungen anrufen, sofern ein Wirtschaftsabkommen die Zuständigkeit des ICSID vorsieht. Die Anzahl der Fälle, die diese Instanz behandelt hat, hat in den letzten Jahren markant zugenommen.

Innerhalb der EU wie auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten ist der Kapitalverkehr grundsätzlich vollständig liberalisiert. Gegenüber Drittstaaten können Einschränkungen verfügt werden, falls aussen- und sicherheitspolitische Bedenken dies angezeigt erscheinen lassen. Aufgrund der Auflage, sich bei Direktinvestitionen an die rechtlichen Rahmenbedingungen des Ziellandes halten zu müssen, bestehen aber weiterhin wesentliche Investitionshemmnisse. Von der geplanten Dienstleistungsrichtlinie, die das ‚Cassis de Dijon‘ -Prinzip im Bereich der Dienstleistungen noch verstärkt zur Geltung kommen lassen wird, ist folglich wohl eine Zunahme der Direktinvestitionen innerhalb der EU zu erwarten.

#### **2.4 Regeln zur internationalen Mobilität der Arbeitskräfte**

Während die Mobilität von Waren und Kapital im Zuge der Globalisierung seit dem Zweiten Weltkrieg zugenommen hat, wurden nicht alle Hemmnisse hinsichtlich der Mobilität von Personen bzw. Arbeitskräften in gleichem Masse abgebaut. Die gegenüber der liberalen Ordnung des späten 19. Jahrhunderts heute eingeschränktere Personenfreizügigkeit kann unter Umständen den wertvollen Transfer von Erfahrung und Know-how, den die internationale Mobilität von Arbeitskräften mit sich bringt, einschränken. Dieser Transfer ist für die Industrie- und ganz besonders für die Schwellen- und Entwicklungsländer wichtig. Die Migration von Arbeitskräften aus Entwicklungsländern in den Norden birgt allerdings auch die Gefahr, dass die fähigsten Köpfe abwandern und nicht mehr zurückkehren (so genannter brain drain).

Auf internationaler Ebene werden die Grundprinzipien des Arbeits- und Sozialrechts durch acht fundamentale Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) geregelt. Diese Übereinkommen behandeln die vier Grundprinzipien Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; effektive Abschaffung der Kinderarbeit sowie Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die Mitgliedstaaten der IAO müssen diese Grundprinzipien grundsätzlich einhalten, unabhängig von einer Ratifikation. Eine regelmässige Berichterstattung sämtlicher Mitgliedstaaten sowie die Förderung der technischen Zusammenarbeit gewährleisten eine gewisse Überprüfung der Einhaltung. Die IAO hat auch eine Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik verabschiedet. Sie ist im

Rahmen der sozialen Unternehmensverantwortung das einzige Instrument, das auf universelle Normen und Prinzipien abgestützt ist.

Internationale Wirtschaftsabkommen vereinfachen die Mobilität von Personen meistens nur für eine begrenzte Zeitspanne, im Hinblick auf einen bestimmten wirtschaftlichen Zweck und, sofern diese Mobilität notwendig ist, um den Waren-, Dienstleistungs- oder Investitionsverkehr zu begünstigen. Dies trifft beispielsweise auf das GATS-Abkommen der WTO zu. Es regelt die internationale Mobilität von Personen, die sich für die Erbringung einer Dienstleistung vorübergehend in einem Partnerland aufhalten. Die Schweizer Beteiligung am GATS sichert somit vertraglich die Mobilität von Schweizer Dienstleistungserbringern für jene Dienstleistungssektoren, für die andere Länder entsprechende Verpflichtungen eingegangen sind, ohne jedoch einen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt zu garantieren. Diese Möglichkeit ist für qualifizierte Arbeitskräfte besonders von Bedeutung, wenn sie beispielsweise im Rahmen von firmeninternen Personaltransfers in Grossunternehmen oder für Geschäftsbesuche über eine erleichterte Mobilität verfügen müssen. Dabei tangieren die GATS-Bestimmungen – neben dem Zugang zum Arbeitsmarkt – auch nicht Fragen, die das Bürgerrecht, die Niederlassung oder den dauerhaften Aufenthalt betreffen.

Eine Reihe von regionalen und bilateralen Handelsabkommen enthält Bestimmungen über die Mobilität von Arbeitskräften. Die Art der Bestimmungen unterscheidet sich nach der geographischen oder kulturellen Nähe sowie nach dem Entwicklungsstand der Abkommenspartner. Die Mehrheit der Abkommen sieht wie das GATS eine erleichterte Mobilität nur für firmeninterne Personaltransfers und Geschäftsreisende vor.

Weiter gehende Bestimmungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, gelten in relativ homogenen regionalen Integrationsgemeinschaften. Dazu gehören das Abkommen zwischen Australien und Neuseeland, der EWR und – in besonderem Ausmass – die EU. Seit 1993 kann sich jeder Bürger eines EU-Mitgliedstaats innerhalb der Europäischen Union frei bewegen und in jedem Mitgliedstaat aufhalten. Es gilt das Recht, ohne irgendwelche Auflagen eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen zu können. Im Sinne ihrer politischen Finalität hat die EU über die wirtschaftlich notwendige Personenfreizügigkeit hinaus die Mobilität für Personen und Arbeitskräfte gestärkt und eine Unionsbürgerschaft begründet. Diese gibt EU-Bürgern im EU-Ausland auch gewisse politische Rechte wie das Recht auf diplomatischen und konsularischen Beistand oder das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen innerhalb der EU.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU<sup>35</sup> sichert den Zugang von Schweizer Arbeitnehmern zum EU-Arbeitsmarkt. Es stellt Schweizer Arbeitnehmer praktisch den EU-Arbeitnehmern gleich.

Ausserhalb von Europa enthält das NAFTA eine Liste von Berufen, für die mexikanische und kanadische Staatsangehörige mit einem entsprechenden Fähigkeitszeugnis von vereinfachten Einreisebestimmungen in die USA profitieren können. Das Bewilligungsverfahren ist für mexikanische Arbeitnehmer jedoch restriktiver als für kanadische. Eine Reihe von APEC-Staaten hat auf rechtlich nicht verbindlicher Basis ein Arrangement geschaffen, das Geschäftsreisenden während drei Jahren eine erleichterte Einreise in die Partnerländer ermöglicht. Auch die fünf Länder der

<sup>35</sup> SR 0.142.112.681

Andengemeinschaft sehen innerhalb ihrer Zollunion die erleichterte Mobilität von Arbeitskräften und Touristen vor. Seit 1980 hat die Schweiz verschiedene so genannte Stagiaires-Abkommen mit aussereuropäischen Ländern getroffen. Die Abkommen erlauben jungen Berufsleuten den Erhalt von zeitlich begrenzten Arbeitsbewilligungen in den Partnerstaaten. Diese werden heute vor allem für englischsprachige Länder wie Kanada, Australien und die USA genutzt. Für die Mobilität von Arbeitskräften ebenfalls relevant sind Abkommen im Bereich der Doppelbesteuerung oder Sozialversicherungsabkommen, welche die Schweiz mit einer Reihe von Ländern abgeschlossen hat (ausserhalb Europas z.B. mit den USA, Kanada, Chile, Südkorea). Zudem bestehen zwischen der Schweiz und einer Reihe von Ländern Abkommen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit.

## **2.5 Regeln für geistiges Eigentum**

Für den Schutz des geistigen Eigentums besteht eine lange Tradition internationaler Abkommen. Mit dem auch für die Schweiz bedeutenden TRIPS-Abkommen<sup>36</sup> der WTO wurde Mitte der neunziger Jahre ein multilaterales Regelwerk geschaffen, das Mindestschutzstandards für sämtliche Bereiche der geistigen Eigentumsrechte festlegt. Über das Streitbelegungsverfahren der WTO sind diese Standards auch rechtlich durchsetzbar. Bis zur Schaffung des TRIPS regelten rund 20 plurilaterale Abkommen dieses Gebiet. Diese Abkommen bestehen weiterhin und entfalten dort Wirkung, wo ihre Bestimmungen über die Mindestschutznormen des TRIPS hinausgehen. So hat die Schweiz mehrere plurilaterale Abkommen im Bereich des geistigen Eigentums unterzeichnet, die Grundprinzipien und Anmeldeverfahren in den Bereichen Patente, Urheberrechte, Marken und Design festlegen.

In Ergänzung zu diesen multi- und plurilateralen Regelwerken enthalten die mit Drittstaaten abgeschlossenen EFTA-Freihandelsabkommen Bestimmungen über den Schutz des geistigen Eigentums. In den bilateralen Wirtschafts- und Kooperationsabkommen, welche die Schweiz mit einer Reihe von Ländern abgeschlossen hat, bestehen ebenfalls punktuelle Bestimmungen zu Mindestschutzstandards des geistigen Eigentums. Diese sind im Wesentlichen mit jenen Vertragspartnern relevant, die nicht Mitglied der WTO sind (z.B. Russland und zentralasiatische Staaten).

Mit Deutschland, Frankreich, Portugal, der Slowakei, Spanien, Tschechien und Ungarn hat die Schweiz zudem bilaterale Abkommen zum Schutz geographischer Herkunftsangaben abgeschlossen. Darin sind Grundregeln der Benutzung geographischer Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen zwischen den Vertragsstaaten festgelegt. Zudem wurden Listen mit spezifischen Bezeichnungen, die es zu schützen gilt, ausgetauscht.

In Europa erteilt das Europäische Patentamt als Exekutivorgan des Europäischen Patentübereinkommens (EPÜ), an dem die Schweiz beteiligt ist, seit 1973 Patente für die Vertragsstaaten des EPÜ in einem einheitlichen Verfahren. Ein solches europäisches Patent entfaltet in den Vertragsstaaten dieselbe rechtliche Wirkung wie ein in diesem Staat erteiltes nationales Patent, ist aber geprüft und nicht nur registriert. Die EU-Staaten verfolgen das Ziel, die Bestimmungen über geistige Eigen-

<sup>36</sup> SR 0.632.20, Anhang 1C

tumsrechte zu harmonisieren. Die Einigung über ein Gemeinschaftspatent lässt aber noch auf sich warten.

Auch das NAFTA-Abkommen enthält ein ausführliches Kapitel über geistiges Eigentum. Weiter ist auch auf dem Gebiet des geistigen Eigentums ein Trend zu bilateralen Verhandlungen zu beobachten. Dies ist vor allem auf die Haltung vieler Entwicklungsländer zurückzuführen, die zwar noch kein Interesse an strengen Eigentumsrechten haben, aber den Schutz von traditionellem Wissen international verankern möchten.

## **2.6 Horizontale Politiken**

### **2.6.1 Wettbewerb**

Wettbewerbsregeln und ihrer Umsetzung kommt als unterstützende Massnahme für eine effiziente Handelsliberalisierung eine grosse Bedeutung zu. Im Wissen um diese hohe Bedeutung und aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz an keinen Kooperationsvereinbarungen im Wettbewerbsbereich – weder auf bilateraler noch auf multilateraler Ebene – beteiligt ist, hat sich die Schweiz für verbindliche Bestimmungen auf allen Ebenen – multilateral, regional und bilateral – eingesetzt. Seit Mitte der neunziger Jahre finden im Rahmen der WTO Bestrebungen zur Schaffung von Wettbewerbsregeln für das multilaterale Handelssystem statt; diese werden aber auch in der laufenden Verhandlungsrunde nicht abgeschlossen werden können. Hervorzuheben ist auch das in der WTO bestehende Beihilfenrecht, das für die nationalen Politiken im Landwirtschaftsbereich weit reichende Bedeutung hat.

Im Rahmen der OECD ist die Schweiz an den Anstrengungen beteiligt, die Wettbewerbsbestimmungen der Mitgliedstaaten in einem gewissen Ausmass zu harmonisieren. Trotz ihres rechtlich unverbindlichen Charakters kommt den OECD-Empfehlungen über den Wettbewerb erhebliche Bedeutung bei der Harmonisierung der Wettbewerbsbestimmungen der OECD-Staaten zu.

In der EU nimmt die Kommission eine bedeutende Rolle bei der Durchsetzung des EG-Wettbewerbsrechts ein. Um die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts innerhalb der gesamten Gemeinschaft zu fördern, sind die nationalen Wettbewerbsbehörden und die Kommission seit dem 1. Mai 2004 im European Competition Network (ECN) zusammengeschlossen. Auch in der EU ist das Beihilfenrecht ein bedeutender Teil des Wettbewerbsrechts.

In bilateralen Abkommen mit der EU (Freihandelsabkommen Schweiz–EG von 1972, Luftverkehrsabkommen von 1999) sind Wettbewerbsbestimmungen enthalten, wobei die praktischen Wirkungen des Freihandelsabkommens im Wettbewerbsbereich bisher relativ gering ausgefallen sind. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass Schweizer Firmen, die in die EU exportieren oder dort tätig sind, auf Grund des Auswirkungsprinzips dem EG-Kartellrecht unterstehen (und umgekehrt). Das Luftverkehrsabkommen nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als es die Übernahme der EU-Wettbewerbsbestimmungen einschliesst. Zurzeit wird die Aufnahme der kürzlich revidierten EU-Verordnungen – Bestandteil eines umfassenden Modernisierungspaketes – in das Luftverkehrsabkommen evaluiert. Das Resultat dürfte die Gestaltung der Wettbewerbsregeln in allfälligen weiteren Abkommen mit der EU beeinflussen. Die EWR-Länder haben zur EU analoge Bestimmungen festgelegt.

Die EFTA hält Bestimmungen zu Wettbewerb und staatlichen Beihilfen in ihren Freihandelsabkommen fest. Der Ansatz variiert je nach Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung in den Partnerländern; er besteht aber in der Regel aus einer Kombination von substanziellen Mindestanforderungen (die Unzulässigkeit von Handelsbehinderungen durch harte Kartelle und den Missbrauch marktbeherrschender Stellung) mit Kooperationsbestimmungen im Fall von wettbewerbswidrigem Verhalten, das einen Einfluss auf das Abkommen hat.

Allgemeine Wettbewerbsbestimmungen finden sich in vielen weiteren bi- und plurilateralen Abkommen. Die Durchsetzungsmechanismen sind mit jenen in der EU und im EWR jedoch nicht zu vergleichen.

### **2.6.2 Steuern**

Zahlreiche schweizerische Unternehmen haben im Ausland Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten errichtet oder sind an ausländischen Unternehmen beteiligt. Umgekehrt ist die Schweiz ein attraktiver Investitionsstandort. Bei solchen Auslandsaktivitäten besteht die Gefahr, dass die erzielten Einkünfte und Vermögenswerte unter die Steuerhoheit mehrerer Staaten fallen. Die daraus resultierenden Doppelbesteuerungen behindern den internationalen Wirtschaftsverkehr. Zwar enthalten zahlreiche Steuerordnungen im Landesrecht Bestimmungen, die in bestimmten Fällen doppelte Besteuerungen mildern oder beseitigen. Diese bedürfen aber, um Doppelbesteuerungen wirksam vermeiden zu können, der Ergänzung durch staatsvertragliche Vereinbarungen.

Weltweit besteht ein dichtes Netz von Doppelbesteuerungsabkommen, die im Wesentlichen auf der Grundlage des Musterabkommens der OECD beruhen. Diese Abkommen grenzen die Besteuerungsbefugnisse der beiden Vertragsstaaten gegeneinander ab und bestimmen, auf welche Weise der Ansässigkeitsstaat einer Person die Doppelbesteuerung jener Einkünfte und Vermögenswerte zu beseitigen hat, die aufgrund des Abkommens im anderen Staat besteuert werden können.

Das schweizerische Schweizer Netz von 69 Doppelbesteuerungsabkommen ist gut ausgebaut, enthält aber noch Lücken. In den bisherigen Verhandlungen mit weiteren Staaten ist es nicht gelungen, eine Einigung zu erreichen. So fehlen namentlich noch Abkommen mit den lateinamerikanischen Staaten Brasilien, Chile und Peru. In Europa bestehen keine Doppelbesteuerungsabkommen mit der Türkei sowie mit den beiden neuen EU-Mitgliedstaaten Malta und Zypern.

Mit dem Abschluss weiterer Abkommen sollte die Schweiz Investoren mindestens gleich gute Rahmenbedingungen bieten wie konkurrierende Länder. Dies könnte Abweichungen von der langjährigen schweizerischen Abkommenspolitik erfordern.

Von besonderer Bedeutung für die Schweiz sind jüngere Rechtsentwicklungen innerhalb der EU. Der Fokus der Aktivitäten der EU lag lange Zeit auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung. Damit die Probleme im Warenverkehr nicht zu schwerwiegend werden, schreibt die EU den Mitgliedsländern vor, Mehrwertsteuern in einer bestimmten Mindesthöhe zu erheben. Weit fortgeschritten ist die Harmonisierung bei den so genannten Akzisen, d.h. den Sondersteuern auf Personenwagen, Alkohol, Tabak u.a.m. Mit der Mutter-Tochter-Richtlinie und der Richtlinie über die Steuern bei Unternehmensumstrukturierungen vor einigen Jahren sind nun auch erste Bestimmungen im Bereich der direkten Besteuerung hinzugekommen. Die Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren unter verbundenen Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedsländern ansässig

sind, wurde abgeschafft. Im Rahmen der Bilateralen II konnte die Schweiz im Abkommen über die Zinsbesteuerung mit der EU vereinbaren, dass diese Vergünstigungen auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangen werden.

Die Bestrebungen der OECD zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen gehen weiter. Da sie von der Schweiz nur teilweise mitgetragen werden können, könnten die Ausweitung und die Verbesserung des schweizerischen Abkommensnetzes mit Schwierigkeiten verbunden sein. Zwar hat die Schweiz die Bereitschaft bekundet, ihre Amtshilfepolitik beim Vorliegen von Betrugsdelikten zu verbessern (Zustimmung zum Bankgeheimnisbericht des Fiskalkomitees der OECD von 2000). Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass dieser Schritt von der Mehrheit der Staaten als zu wenig weitgehend erachtet wird. Inzwischen hat die Schweiz mit diversen Staaten Verhandlungen über die Einfügung einer erweiterten Amtshilfebestimmung in die Doppelbesteuerungsabkommen aufgenommen. Orientierungspunkt ist dabei die Amtshilfebestimmung, die schon seit 1951 im Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA figuriert. Ein entsprechendes Protokoll mit Deutschland konnte 2003 in Kraft treten.

### **2.6.3 Gesellschaftsrecht**

Auf multilateraler Ebene enthält das GATS-Abkommen der WTO auch Bestimmungen über gesellschaftsrechtliche Restriktionen, z.B. über Nationalitätsvorschriften für Verwaltungsräte, über Gesellschaftsformen und den Erwerb von Eigentum. Das selbst in der EU und in den USA einzelstaatlich geprägte Gesellschaftsrecht bewirkt einen System- und Standortwettbewerb. Doch sukzessiv führen die Internationalisierung der Kapitalmärkte sowie die neuen Informationstechnologien zu einer Angleichung des Unternehmensorganisationsrechts.

Kürzlich fällte der EuGH den Entscheid, dass in einem Staat der Europäischen Union wirksam gegründete Gesellschaften in jedem anderen Mitgliedstaat uneingeschränkt anerkannt werden müssen. Dieses Urteil dürfte auf regionaler Ebene die Unterschiede in den nationalen Vorschriften verstärkt hervortreten lassen und Bestrebungen zu einer weiter gehenden Harmonisierung auslösen. Dies umso mehr, als nun auch die Europäische Aktiengesellschaft (Societas Europea) als supranationale Rechtsform zur Verfügung steht.

Die Modernisierung des Gesellschaftsrechts ist auch in den Schwellenländern hoch aktuell; ebenfalls viel diskutiert sind Fragen der Führung und der Privatisierung von Unternehmen in (teilweisem) Staatsbesitz. Rasche Fortschritte macht weltweit die Standardisierung der Rechnungslegung und der Berichterstattung.

Auf die Bilanzfälschungen und -unregelmässigkeiten, die das Vertrauen der Anleger in die US-Aktienmärkte und in die Unternehmensführung untergraben haben, reagierte die Legislative der USA rasch und dezidiert mit dem Sarbanes-Oxley Act (SOA), der am 30. Juli 2002 in Kraft gesetzt wurde. Die weitreichenden Regelungen des SOA haben teilweise auch (extraterritoriale) Auswirkungen auf ausländische Firmen und können für diese zu Rechtskonflikten führen. Sowohl im Falle der EU wie auch der Schweiz wird im Gespräch mit der Securities and Exchange Commission (SEC) nach einvernehmlichen Lösungen gesucht, basierend auf Weiterentwicklungen im nationalen Recht.

Die Schweizer Börse SWX entschied, dass die im Hauptsegment kotierten Unternehmen ab 2005 ihre Rechnungslegung entweder nach den US-amerikanischen

Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) oder den International Financial Reporting Standards (IFRS) erstellen müssen. Diese beiden führenden Regelwerke sind von standardsetzenden Organisationen des Privatsektors aufgebaut worden.

#### **2.6.4 Corporate Governance**

Corporate Governance ist als notwendige wirtschaftspolitische Antwort auf eine Welt der liberalisierten und global organisierten Kapitalmärkte zu verstehen. Standorte mit ungenügender Corporate Governance werden mit Wachstums- und Wohlstandsverlusten bestraft. Aufgrund ihres bedeutenden Finanzplatzes, aber auch als Heimat- und Gastland zahlreicher multinationaler Gesellschaften sollte kaum ein Land so sehr Interesse an Corporate Governance entwickeln wie die Schweiz.

Bereits 1999 haben die OECD-Minister Grundsätze zur Corporate Governance verabschiedet. Es handelte sich um den ersten Versuch, auf internationaler Ebene Normen zu erarbeiten, welche die Beziehungen zwischen Aktionären, Verwaltungsrat und Unternehmensleitung regeln. Ferner werden die Unternehmensbeziehungen mit Arbeitnehmern und weiteren interessierten Dritten wie Kreditgebern, Lieferanten und öffentlichen Körperschaften thematisiert. Die Grundsätze richten sich in erster Linie an die Gesetzgeber, ohne diesen jedoch eine Umsetzungspflicht aufzuerlegen, da sie keinen bindenden Charakter haben. Dennoch sind sie heute weltweit als massgeblicher Standard anerkannt. Die OECD-Prinzipien sind für börsennotierte Unternehmen gedacht, können aber auch kleineren und mittleren Unternehmen als Richtschnur dienen. Eine erstmals revidierte Fassung wurde im Mai 2004 von den Ministern verabschiedet. Die OECD promoviert ihre Grundsätze in Zusammenarbeit mit der Weltbank intensiv auch in den Schwellenländern.

National geprägte Unterschiede bezüglich der Organisation und Finanzierung der Unternehmen sowie der entsprechend entstandenen Praktiken zu Corporate Governance einerseits und andererseits das strategische Ziel, einen einheitlichen europäischen Kapitalmarkt zu schaffen, ergeben das Spannungsfeld für die Initiativen der EU-Kommission (vgl. den 2003 vorgestellten Aktionsplan). Die Kommission will Selbstregulierungs- und marktorientierte Ansätze mit Offenlegungs-, Informations- und Transparenzverpflichtungen kombinieren. Sie zieht den Schluss, dass kein EU-weiter Code zu erarbeiten ist, will allerdings die Bestrebungen der Mitgliedsländer koordinieren, nicht zuletzt um die Durchsetzung der Regeln zu erreichen und sicherzustellen, dass der einheitliche Kapitalmarkt nicht behindert wird.

#### **2.6.5 Korruptionsbekämpfung**

Die OECD spielt generell eine wichtige Rolle bei der Förderung der Integrität der Märkte und des internationalen Wirtschaftsverkehrs. Grosse Bedeutung kommt dabei der Bekämpfung der Korruption zu, die in zahlreichen Ländern zu den schwerwiegendsten Hindernissen einer gesunden Wirtschaftsentwicklung zählt und den Wettbewerb wesentlich verfälschen kann. Mit der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Wirtschaftsverkehr gelang 1997 ein Paradigmenwechsel. Das Abkommen führte dazu, dass heute in allen 30 OECD-Mitgliedstaaten und sechs weiteren Unterzeichnerländern die Auslandskorruption nach einheitlichen Kriterien eine strafbare Handlung darstellt – und nicht mehr wie zuvor eine steuerlich abzugfähige Aufwendung. Ein eingehender Prozess von gegenseitigen Überprüfungen (peer reviews) dient dem Ziel, die Umsetzung und die Anwendung in allen Teilnehmerstaaten sicherzustellen. Mit

Abkommen des Europarates und der UNO sind die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Korruptionsbekämpfung seither vertieft und ausgeweitet worden.

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung hat die Schweiz die in den letzten Jahren abgeschlossenen Konventionen der OECD, des Europarates und der UNO unterzeichnet und zum Teil ratifiziert. Auf der Grundlage dieser Abkommen ist das auf die Wirtschaftstätigkeit im In- und Ausland anwendbare Korruptionsstrafrecht in mehreren Schritten verschärft worden.

### **2.6.6 Corporate Responsibility**

Nicht nur hinsichtlich der Korruption ist es im Interesse einer tragfähigen internationalen Wirtschaftsentwicklung wichtig, dass international tätige Unternehmen sich verantwortungsvoll verhalten. Eine besondere Herausforderung stellt sich ihnen auf noch weniger entwickelten Märkten, die ungenügend reguliert sind oder in denen geltendes Recht unzureichend durchgesetzt wird. Auch hierzu hat die OECD mit ihren Leitsätzen für multinationale Unternehmen einen richtungweisenden Referenzrahmen entwickelt. Inzwischen haben sich 38 Staaten verpflichtet, die Leitsätze durch eigens bezeichnete nationale Stellen zu fördern und bei Hinweisen auf deren Missachtung aktiv zu vermitteln.

Die OECD-Leitsätze werden durch andere internationale Instrumente zur Förderung der Unternehmensverantwortung (Corporate Responsibility) ergänzt, namentlich jene der Internationalen Arbeitsorganisation und der UNO.

### **2.6.7 Umwelt**

Inzwischen gibt es rund 700 bi- oder multilaterale sowie regionale Vertragswerke zum Schutz der Umwelt. Ihre Anzahl nimmt weiter zu, und es zeigt sich eine starke Tendenz zu globalen Abkommen. Die WTO bezeichnet ungefähr 20 Umweltabkommen als handelsrelevant, wobei die Anwendung einiger handelsrelevanter Regeln in diesen Abkommen in Konflikt mit den WTO-Bestimmungen treten könnte. Sie beinhalten insbesondere Verbote und Einschränkungen gefährlicher Substanzen, was sich auf die Produktion und den Warenhandel auswirkt. Im Folgenden werden nur die aktuellen multilateralen Abkommen und Prozesse aufgeführt, welche die grösste Aussenhandelsrelevanz aufweisen:

Mit dem Protokoll von Kyoto, dem Rahmenübereinkommen über Klimaänderung (Klimakonvention), soll in den Industrieländern im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 eine Verringerung der Treibhausgase um fünf Prozent gegenüber 1990 erreicht werden. Eine Auslandsreduktion ist zulässig, und zwar über Klimaschutzprojekte im Rahmen von Joint Implementation (Umsetzung eines Projektes in einem anderen Industrieland) und Clean Development Mechanism (Projektumsetzung in einem Entwicklungsland) sowie über den internationalen Emissionshandel.

Durch das Montreal-Protokoll zum Wiener Übereinkommen über den Schutz der Ozonschicht werden Herstellung, Verbrauch und Handel von ozonschichtabbauenden Substanzen eingeschränkt; teilweise ist sogar ein endgültiges Verbot festgelegt.

Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basler Konvention) bezweckt, Exporte gefährlicher Abfälle nur kontrolliert und nur zu einer umweltgerechten Entsorgung zuzulassen und schreibt Haftpflichtnormen bei grenzüberschreitendem Verkehr vor.

Das Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung (PIC-Konvention) verpflichtet, über den nationalen Erlass von Verboten und von strengen Beschränkungen der Anwendung von Chemikalien und Pestiziden zu informieren und Exporte derart geregelter Stoffe ins Empfängerland erst nach dessen Einverständnis und mit allen Informationen zu tätigen.

Ferner wird unter der Federführung des UNEP (United Nations Environment Programme) eine internationale Chemikalienstrategie erarbeitet. Im Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POPs-Konvention) werden Produktions- und Verwendungsverbote sowie Import- und Exportregelungen festgeschrieben.

Das Protokoll von Cartagena regelt den Umgang und den grenzüberschreitenden Transport von lebenden gentechnisch veränderten Organismen. Grundlage ist das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention).

Aufgrund der hohen Handelsrelevanz beteiligt sich die Schweiz aktiv an der Ausarbeitung globaler Umweltabkommen und setzt sich für international harmonisierte Vorschriften, deren koordinierte Umsetzung und WTO-Kompatibilität ein. Da sich Abkommen im Umweltbereich hauptsächlich auf Substanzen und nicht auf Produkte beziehen, kann es zu Kohärenzproblemen mit dem WTO-Recht kommen. Das Schutzniveau der Schweiz im Umweltbereich entspricht heute jenem der EU.

## 2.7 Nichtvertragliche Instrumente

In Ergänzung zur vertraglichen Regelung des Marktzutritts werden die Marktchancen von Schweizer Unternehmen im Ausland durch verschiedene nichtvertragliche Instrumente unterstützt:

### *Osec Business Network Switzerland*

Die Osec Business Network Switzerland (Osec) stärkt die Exportfähigkeit in der Schweiz ansässiger Unternehmen, insbesondere von KMU, indem sie diese bei der Wahrnehmung bestehender und neuer Absatzmöglichkeiten im Ausland unterstützt. Subsidiär zum bestehenden privaten Marktangebot erbringt die Osec dabei folgende gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen: allgemeine Informationsvermittlung über die verschiedenen Märkte und Branchen, Erstberatung bei Fragen und Problemen im Rahmen der Internationalisierung sowie Marketing im Ausland (u.a. Organisation von Gemeinschaftsbeteiligungen an internationalen Fachmessen). Die Osec betreibt zurzeit in 14 Schwerpunktländern<sup>37</sup> Aussenstellen, die so genannten Swiss Business Hubs. Diese sind mehrheitlich Teil der offiziellen Aussenvertretungen der Schweiz.

### *Exportrisikogarantie*

Die Exportrisikogarantie (ERG) deckt Exportrisiken, die auf dem privaten Markt nicht versicherbar sind. Damit erleichtert sie den exportierenden schweizerischen Unternehmen die Übernahme von Auslandsaufträgen, bei denen auf Grund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse eine Gefährdung des Zahlungseingangs zu befürchten ist. Im Jahre 2003 erteilte die ERG Garantien im Wert von insgesamt 2,2 Milliarden Franken. Die grösste Nachfrage bestand für Ausfuhren in die Türkei, gefolgt von Bahrain, Iran, China, Israel, Saudi-Arabien, Algerien und Mexiko. Die Gesamtverpflichtungen aus laufenden Garantien beliefen sich auf fast neun Milliar-

<sup>37</sup> Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich, Grossbritannien, Spanien, Polen, Russland, den USA, Brasilien, China, Indien und Japan.

den Franken. Das aus dem Jahre 1958 stammende ERG-Gesetz wird derzeit revidiert. Der Bundesrat hat am 24. September 2004 die Botschaft und das Gesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung zuhanden des Parlaments verabschiedet. Hauptziele der ERG-Revision sind die Einführung der Deckung des privaten Käuferrisikos und die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Zurzeit bestehen Bestrebungen, im Rahmen des Projektes Business Network Switzerland die beiden Exportförderungsinstrumente und weitere Instrumente des Bundes zur Förderung des Aussenhandels institutionell und operativ besser zu koordinieren. In einem ersten Schritt wurde hierfür bei der Osec ein gemeinsames Service Center zur Auskunftserteilung an KMU eingerichtet, das den KMU hilft, raschmöglichst an die für sie relevanten Informationen und Ansprechpartner zu gelangen.

#### ***Instrumente im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit***

Einige Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit erlauben nicht nur eine gezielte Unterstützung im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse der Entwicklungs- und Transitionsländer, sondern sie ermöglichen Schweizer Unternehmen auch den Marktzugang zu gewissen Märkten oder Mandaten. Ebenso bieten Infrastrukturfinanzierungen, die auf gemischten Darlehen basieren (in Entwicklungsländern) und finanzielle Unterstützung (in Transitionsländern) oder auch Unterstützungsgarantien (in Transitionsländern, in denen die Exportrisikogarantie nicht angewendet werden kann) nicht nur substanzielle Mittel, um die Entwicklung in den entsprechenden Staaten zu unterstützen, sondern sie stellen auch sicher, dass Schweizer Unternehmen im Vergleich zu solchen aus Drittländern, die analoge Unterstützungen bieten, nicht diskriminiert werden.