



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Zugang zu den Dienstleistungsmärkten**

### **Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulates Rey vom 18. März 2005 (05.3185)**

November 2007

## Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage .....	3
2.	Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweiz .....	3
3.	Aussenwirtschaftspolitische Massnahmen .....	3
3.1	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) .....	4
3.2	Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft.....	4
3.3	Freihandelsabkommen .....	5
4.	Binnenwirtschaftliche Reformen und aussenwirtschaftliche Massnahmen.....	6

## **1. Ausgangslage**

Mit dem vom Nationalrat am 17.06.2005 angenommenen Postulat Jean-Noël Rey (05.3185) vom 18.03.2005 wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, in welchem er seine Politik im Dienstleistungssektor auf der multilateralen Ebene im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS)<sup>1</sup> sowie gegenüber der Europäischen Union und anderen Partnern im Rahmen bilateraler und plurilateraler Freihandelsabkommen darstellt. Der vorliegende Bericht trägt diesem Begehren Rechnung und zeigt auf, welche Zusammenhänge zwischen den betroffenen Dienstleistungszweigen in der Schweiz und den internationalen Vereinbarungen bestehen.

## **2. Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Schweiz**

Die Schweizer Volkswirtschaft ist vorwiegend eine Dienstleistungswirtschaft. Der Dienstleistungssektor erzeugt über 70 %<sup>2</sup> des Bruttoninlandproduktes (BIP) und stellt über 70 %<sup>3</sup> der Arbeitsplätze bereit. Bedeutende Zweige des Schweizer Dienstleistungssektors, namentlich die Finanzdienstleistungen, sind im internationalen Vergleich bereits heute stark exportorientiert und zu einem hohen Grade in die globalen Wertschöpfungsketten integriert. Die hohe Wertschöpfung, die im Schweizer Dienstleistungssektor erwirtschaftet wird, soll gesichert und nachhaltig gefördert werden.

Wie im Wachstumspaket des Bundesrates festgelegt, erfordern die Wachstumsziele des Bundes eine längerfristig ausgerichtete und wettbewerbsorientierte Standortpolitik, die sich an international bewährten, regulatorischen Rahmenbedingungen orientiert. Unter Berücksichtigung u.a. der sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen stellt die weitere Öffnung der Schweizer Dienstleistungsmärkte auch gegenüber ausländischen Anbietern einen wichtigen Pfeiler zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Investitionsstandortes Schweiz dar, indem das Angebot diversifiziert, die Beschäftigung erhöht und das Know-how verstärkt werden. Auf aussenwirtschaftspolitischer Ebene verfolgt der Bundesrat dieses Ziel durch den Abschluss bilateraler und multilateraler Abkommen zur Verbesserung der Rechtssicherheit für die international tätigen Dienstleistungsanbieter der Schweiz und zur Erschliessung neuer Absatzmärkte.

## **3. Aussenwirtschaftspolitische Massnahmen**

Im Dienstleistungssektor strebt der Bundesrat die Verbesserung des Marktzugangs und der internationalen Rahmenbedingungen über das multilaterale Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation (WTO), über die weitere Vertiefung der Beziehungen mit der EU und über umfassende bilaterale und plurilaterale Freihandelsabkommen an. Die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung gelten in gleichem Mass wie für den Warenverkehr auch für den Dienstleistungssektor.

In vielen Zweigen des Dienstleistungssektors verfügt die Schweiz über eine wettbewerbsfreundliche, nichtdiskriminierende Rechtsordnung, welche den Abschluss

---

<sup>1</sup> SR 0.632.20.

<sup>2</sup> Quelle: Bundesamt für Statistik, Produktionskonto der Schweiz nach Branchen zu laufenden Preisen.

<sup>3</sup> Quelle: Bundesamt für Statistik, Beschäftigungsstatistik.

internationaler Abkommen erleichtert und es ermöglicht, auch von den Verhandlungspartnern eine Marktöffnung zu verlangen. Unter Berücksichtigung der im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung verfolgten volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz und der Zugeständnisse der Verhandlungspartner wird der Bundesrat weiterhin bestehende Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich überprüfen und gegebenenfalls abbauen. Im Bereich des *service public*, insbesondere der Kultur, hält der Bundesrat an seiner Haltung fest, dass völkerrechtliche Verpflichtungen nur im Rahmen der geltenden Gesetzgebung übernommen werden.

### 3.1 Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Der Bundesrat hat in den Antworten zu mehreren parlamentarischen Vorstössen aufgezeigt, dass für ein kleines Land wie die Schweiz der institutionelle Rahmen der WTO auch für den Dienstleistungssektor ein unentbehrliches Instrument für die Sicherstellung eines nichtdiskriminierenden Marktzuganges darstellt. Der Bundesrat hat seine Haltung zum GATS und zu den laufenden GATS-Verhandlungen ausführlich im Bericht über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem festgehalten.<sup>4</sup>

In Bezug auf die Vorteile multilateraler Vereinbarungen hat der Bundesrat hervorgehoben, dass das GATS zugleich die Liberalisierungsbemühungen der WTO-Mitgliedstaaten fördert und diesen dank seiner flexiblen Ausgestaltung einen angemessenen Ausgleich zwischen aussenwirtschaftspolitischen und innenpolitisch motivierten Interessen zu wahren erlaubt<sup>5</sup>. Insbesondere kommt die im GATS stipulierte Meistbegünstigungsklausel dem Interesse der Schweiz an nichtdiskriminierenden Marktzugangsbedingungen auf den Weltmärkten entgegen. Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt, dass der einem anderen Land gewährte Marktzutritt allen anderen WTO-Mitgliedern gewährt wird. Das GATS anerkennt dabei das Recht der einzelnen Mitglieder, zur Erreichung nationaler politischer Ziele die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der eingegangenen Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Nichtdiskriminierung zu regulieren. Zudem erlaubt die Verpflichtungsmethode des GATS den einzelnen WTO-Mitgliedern, die Marktzugangsverpflichtungen gemäss den Prioritäten der nationalen Politik, z.B. betreffend der Grundversorgung, zu differenzieren.

### 3.2 Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft

Die EU ist aufgrund des grossen Handelsvolumens und der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der Schweiz auch im Dienstleistungsbereich unser bedeutendster Handelspartner. Entsprechend wichtig ist ein möglichst diskriminierungsfreier Marktzugang für Schweizer Dienstleistungserbringer auf dem europäischen Binnenmarkt. Eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen im Dienstleistungsbereich liegt im Interesse beider Seiten. Auf eng verflochtenen Märkten ist es besonders wichtig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wettbewerber beider Seiten nicht zu grosse Unterschiede aufweisen.

Folglich sind die regulatorischen Rahmenbedingungen für den Handel mit Dienstleistungen mit der EU durch zweckmässige Angleichungen des Schweizer Rechts an die sich

---

<sup>4</sup> Bericht des Bundesrates über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem (Bericht zur Erfüllung des Postulats 03.3456 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats).

<sup>5</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 29.11.2002 zur Motion Zisyadis (02.3478): *GATS Verhandlungen, Moratorium*.

weiterentwickelnden EG-Rechtsakte günstig zu halten und weiter zu verbessern. Diese Reformen sollten sich in erster Linie aus der internen Reformdebatte ergeben. Untersuchungen des SECO kommen zum Schluss, dass das Interesse der Schweiz an solchen Reformen nicht nur in einem verbesserten Marktzugang für Schweizer Anbieter auf den EU-Märkten liegt, sondern diese auch den Schweizer Konsumenten und der Schweizer Volkswirtschaft insgesamt beträchtliche Vorteile bringen können.<sup>6</sup>

Über sektorielle bilaterale Abkommen können die Beziehungen mit der EG weiter vertieft werden. Die Übernahme eines Teils des EG-Acquis ins Schweizer Recht im Rahmen der Luft- und Landverkehrsabkommen hat der Schweiz in diesen Sektoren bereits einen verbesserten Zugang zum europäischen Binnenmarkt ermöglicht. Auch wurde im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens durch die Liberalisierung des personenbezogenen Dienstleistungsverkehrs (Aufenthalt von bis zu 90 Arbeitstagen) der Marktzugang für durch natürliche Personen erbrachte grenzüberschreitende Dienstleistungen verbessert.

Hingegen besteht zwischen der Schweiz und der EG kein allgemeines Dienstleistungsabkommen, welches alle Dienstleistungszweige beinhalten würde. Basierend auf einer gemeinsamen Absichtserklärung der Schweiz und der EG in den Bilateralen I wurden zwar im Juli 2002 im Rahmen der Bilateralen II Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen aufgenommen. Angesichts der Komplexität des Dossiers entschieden die Verhandlungsparteien im März 2003 jedoch im gegenseitigen Einvernehmen, die Verhandlungen zu suspendieren. Zu den komplexen Fragen gehörte der von der EG verfolgte Ansatz einer umfassenden Übernahme des einschlägigen EG-Acquis, einschliesslich horizontaler Politiken (bezüglich Wettbewerb, Beihilfen, Gesellschaftsrecht, usw.), durch die Schweiz, was entsprechende, tiefgreifende Anpassungen der Schweizer Rechtsordnung bedingen würde.

Die Möglichkeit einer Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein allgemeines Dienstleistungsabkommen mit der EG wird periodisch geprüft. Die suspendierten Verhandlungen zwischen der EG und der Schweiz können im gegenseitigen Einvernehmen jederzeit reaktiviert werden. Im Zentrum der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG steht aber zunächst die Umsetzung der bestehenden bilateralen Abkommen.

### 3.3 Freihandelsabkommen

Zusätzlich zu den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO/GATS und den Beziehungen mit der EU verfolgt die Schweiz im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) sowie bilateral eine aktive Freihandelspolitik auch im Dienstleistungsbereich. Die Schweiz strebt soweit möglich den Abschluss von umfassenden Freihandelsabkommen an, welche auch den Marktzugang im Dienstleistungsbereich verbessern. Dies gilt prioritär für Handelspartner, mit denen ein intensiver Dienstleistungsverkehr besteht oder die über hohe Wachstumspotentiale im Dienstleistungssektor verfügen.

Das Ziel der Schweiz ist es, gegenüber wichtigen Handelspartnern auch im Dienstleistungsbereich präferenziellen Marktzugang für die Schweizer Wirtschaft auszuhandeln, d.h. Verbesserungen im Vergleich zu den Marktzugangsverpflichtungen im GATS zu erreichen. Umfassende Freihandelsabkommen bieten die Gelegenheit, von

---

<sup>6</sup> SECO (2005): *Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU*.

Handelspartnern Konzessionen im Handel mit Dienstleistungen zu erhalten, die im Rahmen der WTO aufgrund der Vielfalt der WTO-Mitglieder nicht realisierbar sind. Im Gegenzug ist die Schweiz im Rahmen der Schweizer Gesetzgebung und unter Berücksichtigung der Zugeständnisse der Verhandlungspartner bereit, in Freihandelsabkommen in bestimmten Dienstleistungsbereichen ebenfalls weitergehende Verpflichtungen einzugehen.

Bisher hat die Schweiz im Rahmen der EFTA mit Mexiko, Singapur, Chile und der Republik Korea umfassende Freihandelsabkommen abgeschlossen, welche substantielle Dienstleistungsbestimmungen beinhalten. Im Rahmen der EFTA sind Verhandlungen über weitere umfassende Freihandelsabkommen, welche präferenziellen Marktzutritt auch im Dienstleistungsbereich beinhalten sollen, mit dem Golf-Kooperationsrat (Gulf Cooperation Council - GCC: Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Kuwait, Bahrein, Oman, Katar), mit Kolumbien, Peru und Thailand in Gang. In Prüfung sind analoge EFTA-Verhandlungen u.a. mit Indien und Indonesien. Bilateral verhandelt die Schweiz mit Japan über ein umfassendes Freihandelsabkommen, welches den Handel mit Dienstleistungen einschliessen wird.

#### **4. Binnenwirtschaftliche Reformen und aussenwirtschaftliche Massnahmen**

Die weltweite schrittweise Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte trägt zu einem transparenten und nicht-diskriminierenden Marktumfeld bei, welches die Dynamik des Dienstleistungssektors und die effiziente Bereitstellung einer breiten Palette von Dienstleistungen fördert. Im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung strebt der Bundesrat eine schrittweise Verbesserung des Marktzutritts und Öffnung der Dienstleistungsmärkte auch über internationale Übereinkommen an. Im Bereich der kommerziellen Dienstleistungen sollen bestehende Handelsschranken Anlass zur Prüfung geben, ob sie zur Erfüllung öffentlicher Interessen (z. B. Grundversorgung, Universaldienste) notwendig sind, oder ob es sinnvoll sein könnte, die Hemmnisse zu beseitigen.

Die Verpflichtungen, die die Schweiz im Rahmen der Uruguay-Runde unter dem GATS eingegangen ist, wurden während den Verhandlungen den interessierten Kreisen und den Kantonen zur Konsultation unterbreitet. Die parlamentarischen Kommissionen wurden in die Vorbereitung des Verhandlungsmandates miteinbezogen und die Verhandlungsergebnisse dem Parlament zur Ratifikation vorgelegt. Analoge Verfahren werden auch im Hinblick auf die GATS-Offerten in der laufenden Dauha-Runde sowie auf allfällige zusätzliche Verpflichtungen in Freihandelsabkommen angewendet. Die Dienstleistungs-offerten, die die Schweiz im Rahmen der laufenden GATS Verhandlungen unterbreitet, werden jeweils zum Zeitpunkt der Unterbreitung in der WTO auf dem Internet verfügbar gemacht.<sup>7</sup>

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass interne Reformen u.a. im Bereich der Grundversorgung mit Vorteil unabhängig von internationalen Verhandlungen rechtzeitig autonom zu verwirklichen sind, unter Berücksichtigung der in Ziffer 2 genannten Rahmenbedingungen. Solche Reformen können zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen internationaler Verhandlungen eingebracht werden. So hat der Schweizer Gesetzgeber beispielsweise in den letzten fünfzehn Jahren den Telekommunikationsbereich schrittweise liberalisiert. Damit wurde die Wettbewerbsfähigkeit dieses Dienstleistungssektors gestärkt. Die Schweiz profitiert heute von den an internationale Standards angepassten Regulierungen und vom intensiveren Wettbewerb. Sie war in der Folge in der Lage, an

---

<sup>7</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) (unter "Themen - Aussenwirtschaft - Die Schweiz und der Handel mit Dienstleistungen").

entsprechenden internationalen Vereinbarungen (z.B. im Rahmen der Dauha-Runde) teilzunehmen, ohne sich internationalem Druck aussetzen zu müssen.