



Rechtliche Auswirkungen des GATS in ausgewählten Dienstleistungssektoren

Ergänzende Informationen zum Bericht "Zugang zu den Dienstleistungsmärkten; Bericht des Bundesrates vom 16. November 2007" (Po Rey 05.3185)

Einleitung

Die Schweizer Wirtschaft ist international stark verflochten. Ein möglichst ungehinderter und diskriminierungsfreier Marktzugang zu ausländischen Märkten ist für viele Schweizer Dienstleistungsexporteure von entscheidender Bedeutung. Als WTO-Mitglied hat die Schweiz die Möglichkeit, im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen ("General Agreement on Trade in Services", GATS) völkerrechtlich abgesicherte Marktzugangsrechte zu ausländischen Dienstleistungsmärkten auszuhandeln. Gleichzeitig erhöhen die von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Marktzugangsverpflichtungen die Rechtssicherheit für ausländische Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz. Dies stärkt den Standort Schweiz, indem das Dienstleistungsangebot in der Schweiz erweitert und Neuansiedlungen von wertschöpfungsstarken ausländischen Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz begünstigt werden.

Neben den allgemeinen Regeln besteht das GATS aus Verpflichtungslisten der einzelnen WTO Mitgliedglieder. In den Verpflichtungslisten legen die Mitglieder individuell fest, für welche Dienstleistungssektoren und für welche Formen des Dienstleistungshandels (z.B. grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung, Erbringung einer Dienstleistung durch eine gewerbliche Niederlassung) sie welches Niveau an diskriminierungsfreiem Marktzugang gewährleisten. Sie tun dies, indem sie für den betreffenden Dienstleistungssektor sogenannte spezifische Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Inländerbehandlung eingehen, gegebenenfalls eingeschränkt durch bestimmte Vorbehalte. Übernimmt ein Vertragsstaat für einen Dienstleistungssektor oder -teilsektor keine spezifischen Verpflichtungen, muss er im Hinblick auf diesen Dienstleistungssektor nur grundlegende Transparenzvorschriften und - sofern er keine diesbezüglichen Vorbehalte formuliert hat - das Meistbegünstigungsprinzip beachten.

In den GATS-Verhandlungen besteht somit die Möglichkeit, Verpflichtungen im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung in jedem Sektor "à la carte" einzugehen. Diese Flexibilität erlaubt es der Schweiz, den bestehenden gesetzlichen Rahmen, einschliesslich die Gesetzgebung zur Gewährleistung des *Service Public*, auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einzuhalten.

Im Folgenden wird an fünf Beispielen dargelegt, wie die spezifischen Verpflichtungen im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung der Schweiz die regulatorischen Rahmenbedingungen in den betreffenden Dienstleistungssektoren berücksichtigen.

Sicherheits- und Polizeidienstleistungen

Viele Sicherheits- und Polizeidienstleistungen werden vom öffentlichen Sektor "weder zu gewerblichen Zwecken noch im Wettbewerb" mit anderen Dienstleistungserbringern erbracht. Sie gelten damit als Dienstleistungen, die "in Ausübung hoheitlicher Gewalt" erbracht werden und fallen folglich nicht unter den Anwendungsbereich des GATS (Art. I:3(b) und (c) GATS). Die Schweiz kann für solche Dienstleistungen also gar keine spezifischen Verpflichtungen eingehen und das GATS tangiert den regulatorischen Spielraum für diese Dienstleistungen nicht.

Sicherheitsdienstleistungen, die in Konkurrenz oder zu kommerziellen Zwecken erbracht werden (z.B. private Bewachungsdienstleistungen), fallen hingegen in den Anwendungsbereich des GATS. In diesem Bereich ist die Schweiz allerdings keine spezifischen Verpflichtungen eingegangen. Folglich bleibt die Schweiz frei, den Marktzugang für ausländische private Sicherheitsdienstleistungen und Sicherheitsdienstleistungsunternehmen zu beschränken und gegenüber schweizerischen zu diskriminieren. Der regulatorische Spielraum der Schweiz ist durch das GATS in dieser Hinsicht nicht eingeschränkt.

Im Rahmen der laufenden Doha-Runde hat die Schweiz für private Sicherheitsberatungs dienstleistungen spezifische Verpflichtungen in Bezug auf Marktzugang und Inländerbehandlung für die grenzüberschreitende Erbringung, für den Konsum im Ausland sowie für gewerbliche Niederlassung in der Schweiz angeboten. Wird die Schweiz diese spezifischen Verpflichtungen am Ende der Doha-Runde tatsächlich eingehen, dürfen die regulatorischen Rahmenbedingungen ausländischen Anbietern weder den Zugang zum Schweizer Markt für Beratungsdienstleistungen im Sicherheitsbereich verwehren, noch ausländische Anbieter solcher Dienstleistungen gegenüber schweizerischen diskriminieren.

Bildungsdienstleistungen

Bildungsdienstleistungen, die zu gewerblichen Zwecken oder im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht werden, fallen unter den Anwendungsbereich des GATS, unabhängig davon ob sie von privaten oder öffentlichen Anbietern erbracht werden.

Die Schweiz ist im Rahmen des GATS ausschliesslich für gewisse private Bildungsdienstleistungen spezifische Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Inländerbehandlung eingegangen. Öffentliche Bildungsdienstleistungen sind von den spezifischen Verpflichtungen der Schweiz ausgeschlossen. Eine öffentliche Bildungsdienstleistung liegt vor, wenn (1) das Curriculum oder der Titel/Abschluss im Rahmen der öffentlichen Bildungspolitik durch den Staat oder eine staatlich beauftragte Einrichtung festgelegt bzw. vergeben wird; (2) die Bildungsdienstleistung einem öffentlichen Auftrag entspricht, der auf einer gesetzlichen Grundlage beruht; und (3) die Bildungsdienstleistung einem öffentlichen Bedürfnis entspricht, welches ohne staatliches Zutun nicht in dieser Weise befriedigt würde. Die spezifischen Verpflichtungen im Bildungsbereich gelten damit nur für private Bildungsdienstleistungen, die nicht im Rahmen der bildungspolitisch festgelegten Lehrpläne angeboten werden. Damit sind z.B. die öffentlichen obligatorischen Primar- und Sekundarschulbildung, die Maturitätsschulbildung und öffentliche Bildungsdienstleistungen der Fachhochschulen und Universitäten von den Verpflichtungen ausgenommen.

Die im GATS eingegangenen spezifischen Verpflichtungen für Bildungsdienstleistungen beschränken folglich den Spielraum für regulatorische Rahmenbedingungen im Bereich öffentliche Bildungsdienstleistungen nicht. Die Schweiz kann in diesem Bereich ausländischen

Anbietern den Zugang zum Schweizer Bildungsmarkt verwehren oder diese gegenüber Schweizer Anbietern diskriminieren. Allfällige diskriminierende oder marktzugangsbehindernde Auswirkungen eines Voucher-Systems für öffentliche Bildungsdienstleistungen wären z.B. mit den spezifischen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Die regulatorischen Rahmenbedingungen für private Bildungsdienstleistungen müssen hingegen die von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen spezifischen Verpflichtungen beachten. Konkret bedeutet dies, dass die Schweiz einem ausländischen Unternehmen, das sich in der Schweiz gewerblich niederlassen und private Bildungsdienstleistungen erbringen will, den Zugang zum Schweizer Bildungsmarkt nicht verwehren und dieses gegenüber Schweiz Anbietern privater Bildungsdienstleistungen nicht diskriminieren darf. Dies gilt für Anbieter von privaten Bildungsdienstleistungen auf Primar- und Sekundarstufe sowie im Bereich der höheren Ausbildung und der Erwachsenenbildung. So muss z.B. einem ausländischen Unternehmen, das sich in der Schweiz niederlassen will, um Computerkurse oder Musikunterricht ausserhalb der offiziellen Lehrpläne anzubieten, Marktzugang gewährt werden, und es darf gegenüber einem vergleichbaren Schweizer Unternehmen nicht diskriminiert werden. Für private Bildungsdienstleistungen auf höherer Sekundarstufe und im Bereich höhere Ausbildung und Erwachsenenbildung muss zusätzlich Marktzugang und Inländerbehandlung für Angebote gewährt werden, die vom Ausland über die Grenze hinweg in der Schweiz erbracht werden (z.B. ein Lehrgang in "Web-Publishing", der vom Ausland aus via Internet in der Schweiz erteilt wird) oder die von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland an ausländischen Bildungsstätten besucht werden.

Umweltdienstleistungen

Umweltdienstleistungen fallen unter den Anwendungsbereich des GATS, sofern sie zu gewerblichen Zwecken oder im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungsanbietern erbracht werden, unabhängig davon ob sie von privaten oder öffentlichen Anbietern geleistet werden.

Die Schweiz ist im Bereich Umweltdienstleistungen nur für bestimmte Dienstleistungen spezifische Verpflichtungen im Hinblick auf Marktzugang und Inländerbehandlung eingegangen. Diese betreffen bestimmte Abwasserreinigungsdienstleistungen, Abfallentsorgungsdienstleistungen und Luftreinhaltungsdienstleistungen. Dabei hat die Schweiz Umweltdienstleistungen vom Deckungsbereich ihrer spezifischen Verpflichtungen ausgeschlossen, die von der öffentlichen Hand erbracht oder in Auftrag gegeben werden. Die Schweizer Verpflichtungsliste des GATS hält diesbezüglich fest, dass ihre Verpflichtung nicht so ausgelegt werden darf, dass öffentliche Dienste eingeschlossen sind, unabhängig davon, ob sie im Besitz von Gemeinden, Kantonen oder des Bundes sind oder von diesen ausgeübt oder in Auftrag gegeben werden. Daraus folgt, dass für Umweltdienstleistungen, die durch Gemeinden, die Kantone oder den Bund erbracht werden oder von diesen in Auftrag gegeben werden, weder Marktzugang noch Inländerbehandlung gewährt werden muss.

Die spezifischen Verpflichtungen im Umweltdienstleistungssektor beziehen sich somit lediglich auf Dienstleistungen, die durch private Anbieter im Auftrag privater Firmen erbracht werden. Zu denken ist etwa an spezifische Bedürfnisse chemischer Industriefirmen, welche bestimmte Reinigungs- und Entsorgungsprozesse an spezialisierte Firmen auslagern. Entsprechend dürfen regulatorische Rahmenbedingungen weder den Marktzugang für Niederlassungen von ausländischen Unternehmen beschränken, die solche Umweltdienstleistungen in der Schweiz erbringen wollen, noch dürfen sie diese Unternehmen gegenüber Schweizer Umweltdienstleistungsunternehmen diskriminieren. Der Spielraum für die innerstaatliche Re-

gulierung betreffend der einzuhaltenden Umweltstandards, der Überwachung oder der Kontrolle dieser Unternehmen bleibt durch die GATS-Verpflichtungen unberührt.

Die Frage, ob die Trinkwasserversorgung unter den Anwendungsbereich des GATS fällt, ist umstritten. Die meisten WTO-Mitglieder, so auch die Schweiz, betrachten die Trinkwasserversorgung nicht als Dienstleistung im Sinne des GATS. Folglich verhandelt die Schweiz über Trinkwasserversorgung nicht.

Gebäude- und Feuerversicherungsmonopole

Die bestehenden kantonalen Gebäude- und Feuerversicherungsmonopole werden im GATS durch einen Vorbehalt bei Marktzugang und Inländerbehandlung in der Schweizer Verpflichtungsliste von den für die Finanzdienstleistungen übernommenen Verpflichtungen ausgenommen.

Würde ein Kanton das Monopol im Gebäude- und Feuerversicherungsbereich aufheben und private Versicherungsunternehmen zu diesem Geschäft zulassen, wären die Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen der Schweiz im GATS in bezug auf den Direktversicherungsbereich anwendbar. Diese kommen bereits heute in jenen Kantonen zur Anwendung, in welchen für Gebäude- und Feuerversicherungen kein Monopol besteht. Gemäss ihren Verpflichtungen lässt die Schweiz gewerbliche Niederlassungen ausländischer Versicherungsgesellschaften zu (Tochtergesellschaften und Zweigstellen), sofern die in der Verpflichtungsliste genannten Bedingungen eingehalten werden (juristische Person in der Form einer Aktiengesellschaft oder Genossenschaft bzw. ähnliche Organisationsstruktur der Muttergesellschaft im Falle einer Zweigstelle, sowie Nachweis, dass die Muttergesellschaft mindestens drei Jahre im Direktversicherungsgeschäft tätig ist). In der Schweiz tätige Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen unterstehen dabei denselben Anforderungen bei der Zulassung und der Aufsicht wie Schweizer Versicherungsunternehmen. In keinem Fall bestehen Verpflichtungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Gebäude- und Feuerversicherungsdienstleistungen.

Pensionskassen

Für Sozialversicherungen gilt gemäss Artikel I(b)(ii) des GATS-Anhangs zu Finanzdienstleistungen eine Ausnahmebestimmung. Dieser Artikel bestimmt, dass „Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung“ vom Geltungsbereich des GATS ausgenommen sind, sofern Artikel I(c) des erwähnten GATS-Anhangs nicht anwendbar ist, wonach Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung nicht vom Geltungsbereich ausgenommen sind, sofern sie von Erbringern von Finanzdienstleistungen im Wettbewerb mit einer öffentlichen Stelle oder einem privaten Erbringer von Finanzdienstleistungen ausgeübt werden.

Somit sind z.B. die AHV, die IV oder die obligatorische Unfallversicherung der SUVA von den Bestimmungen des GATS nicht betroffen. Hingegen fällt das gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassen- und Invalidenvorsorge (BVG) erbrachte Pensionskassengeschäft unter das GATS. Da in der Schweiz die Pensionskassen u.a. von privaten Finanzdienstleistungserbringern geführt werden, fällt das Pensionskassengeschäft unter die Meistbegünstigungspflicht sowie die spezifischen Verpflichtungen der Schweiz betreffend Marktzugang und Inländerbehandlung im Versicherungsbereich. Dies bedeutet, dass gewerbliche Niederlassungen ausländischer Gesellschaften die Tätigkeit im Pensionskassen-

geschäft in der Schweiz aufnehmen können, sofern sie die gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Bedingungen erfüllen und die rechtliche Form einer Stiftung oder Genossenschaft annehmen. Für das grenzüberschreitende Geschäft hat die Schweiz keine Verpflichtungen übernommen.

16.6.2008 - SECO