

Dienstleistungsabkommen – mal hüst, mal hott

Mal wünschte sich die Schweiz ein Dienstleistungsabkommen mit der EU, dann wieder nicht, bevor sie ein solches wieder ins Gespräch brachte und dann doch wieder fallen liess. Eigentlich erstaunlich, ist doch die Schweiz mehr denn je Dienstleistungswirtschaft. Auch in den Beziehungen zur EU spielen Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Warum ist trotzdem kein Dienstleistungsabkommen in Sicht?

In der Schlussakte zu den Bilateralen I – Abkommen hatten sich die Vertragsparteien Schweiz und EU verpflichtet, «so bald wie möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen auf der Grundlage des Besitzstandes aufzunehmen». Doch im März 2003 wurden die Verhandlungen auf Eis gelegt. Noch 2010 verneinte der Bundesrat die Wünschbarkeit eines solchen Abkommens. Die Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie brachte 2014 zumindest ein Finanzdienstleistungsabkommen in die Diskussion. Der Branchenverband «Swissbanking» fordert seinerseits langfristig die Aufnahme von exploratorischen Gesprächen zu einem sektoriellen Abkommen für Finanzdienstleistungen mit der EU-Kommission. Doch ob Dienstleistungs- oder nur Finanzdienstleistungsabkommen – beide sind im besten Fall eine Wunschvorstellung. Denn die EU macht seit Jahren jedes neue Binnenmarkt-Abkommen mit der Schweiz vom Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens abhängig.

Verschiedene Gründe waren für mehrere Stimmungswandel verantwortlich. Die Kantone fürchteten um die Staatsgarantie ihrer Kantonalbanken und die Monopolansprüche ihrer Gebäudeversicherungsunternehmen. Die Banken und die politisch tonangebenden Kräfte sahen das Bankgeheimnis gefährdet. Nicht einmal als Gegenleistung für den Zugang zum EU-Finanzmarkt wollten sie es ins Spiel bringen – wofür es jetzt nach der unter ausländischem Druck erfolgten Preisgabe zu spät ist.

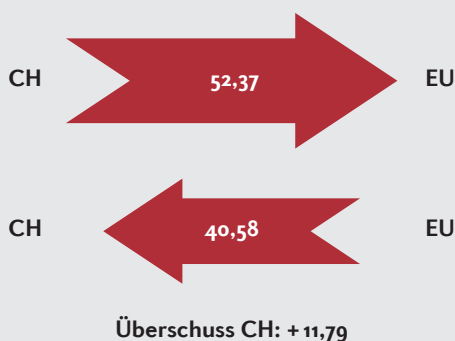
Es geht um viel

Die Schweizer Volkswirtschaft hat sich längst zu einer Dienstleistungswirtschaft gewandelt. Die Dienstleistungen erwirtschaften annähernd drei Viertel des Bruttonationalprodukts. Auch in den Aussenbeziehungen fallen sie ins Gewicht, erreichen aber längst nicht die Werte des Warenhandels. Die Warenexporte in die EU-Staaten sind mehr als doppelt so hoch wie die Dienstleistungsexporte. Auf der Importseite sind die Differenzen noch grösser. Wertmässig übertreffen die schweizerischen Wareneinfuhren aus der EU um mehr als Dreifache die Dienstleistungsimporte aus den EU-Staaten.

2017 betragen die schweizerischen Dienstleistungsexporte exklusiv Tourismus in die EU-Länder rund 52 Milliarden Franken, die Importe knapp 41 Milliarden Franken.¹ An den gesamten Dienstleis-

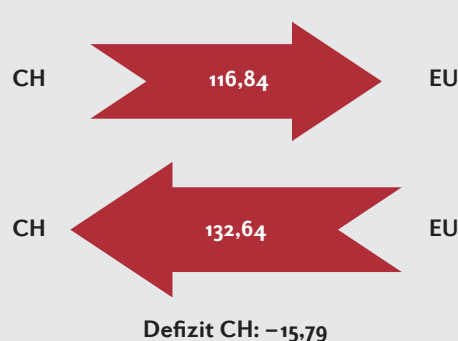
¹ DEA, Die Schweiz in Zahlen, Statistiken zu Handel, Bevölkerung und Verkehr, Februar 2019

Dienstleistungshandel Schweiz – EU Exkl. Tourismus, 2017 in Mrd. Fr.



Quelle: DEA

Warenhandel Schweiz – EU Exkl. Gold, 2017 in Mrd. Fr.



Quelle: DEA

tungsexporten der Schweiz macht der EU-Anteil rund die Hälfte aus, an den gesamten Importen etwas weniger als die Hälfte. Die EU ist damit der weitaus wichtigste Dienstleistungspartner der Schweiz. Die USA als zweitwichtigster Partner liegen mit knapp 20 Prozent Anteil an den schweizerischen Exporten und rund 30 Prozent an den schweizerischen Importen deutlich zurück. Im Unterschied zum Warenhandel erzielt die Schweiz beim Dienstleistungsverkehr (exklusiv Tourismus) gegenüber der EU einen Überschuss. ► Grafiken Dienstleistungshandel Schweiz – EU und Warenhandel Schweiz – EU Gegenüber den USA erleidet die Schweiz hingegen ein Defizit.

Für die EU ist die Schweiz beim Dienstleistungshandel nach den USA der klar zweitwichtigste Partner. Die nächstwichtigsten Länder China und Japan liegen deutlich zurück.

Allein im Finanzsektor geht es um viel. Die Banken verwalten laut Branchenangaben von der Schweiz aus etwa 1000 Milliarden Franken Vermögen von Kunden in der EU. Könnten wie im Falle Frankreichs auch aus anderen EU-Ländern Kunden nur aus der Schweiz bedient werden, wenn sie in die Schweiz kommen, würde das zu Verlagerungen von Arbeitsplätzen in diese Länder führen. Der Marktzugang in die EU könnte umgekehrt einen Teil der heute in EU-Niederlassungen getätigten Geschäfte zurück in die Schweiz bringen.

Äquivalenzverfahren

Die EU-Kommission hat nach der Finanzkrise 2008 die Finanzmarktregulierung umfassend reformiert. Dabei ging es ihr um die Harmonisierung und Integration des EU-Binnenmarktes sowie die Harmonisierung eines Regimes gegenüber Drittstaaten, zu denen auch die Schweiz gehört. Drittstaaten, die im Vergleich zur EU ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich des Finanzproduktes oder -intermediärs bieten bzw. vergleichbare Standards für den eigenen Finanzplatz normieren, kann der gleichberechtigte Zugang zum EU-Binnenmarkt gewährt werden. Zur Wahrung des Marktzugangs sieht sich die Schweiz gezwungen, in ihrem Recht äquivalente Normen zu wählen. Die Bankiervereinigung forderte bereits im Frühjahr 2018 «so schnell als möglich» eine ganze Reihe von Äquivalenz-Entscheiden und generell «verlässliche, klar definierte und prinzipienbasierte» Äquivalenzprüfungen.² Die Forderungen verhallten bisher ungehört. Es besteht keine Rechtssicherheit über eine Anerkennung der Schweizer Regulierung und Aufsicht.

2 SwissBanking, Positionspapier der SBVg, Februar 2018

Gegensätzliche Ziele

Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen scheiterten nicht nur an wirtschaftspolitisch sensiblen Einzelfragen. Die EU und die Schweiz verfolgten grundsätzlich unterschiedliche Ziele. Die Schweiz wünschte den Abschluss einzelner sektorieller Dienstleistungsabkommen, die EU hingegen wollte ein Dienstleistungsabkommen auf der Basis des gesamten EU-Rechtsbestands. Zusätzlich zu einzelnen Dienstleistungen (wie Finanzsektor, Gesundheit, Post, Telekom, Energie und Freie Berufe) wollte sie auch Wettbewerbsregeln, Konsumentenschutz, staatliche Beihilfen, Regeln über den Datenschutz und das geistige Eigentum, über Geldwäscherei und Insiderhandel in die Verhandlungen einbeziehen. Der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* befürchtete eine «Regulierungsflut» und beurteilte deshalb ein umfassendes Abkommen als nicht interessant.³

Doch unabhängig von diesen grundsätzlich unterschiedlichen Ansätzen läuft im Moment nichts, solange das Institutionelle Abkommen nicht «im Trockenen» ist. Die Finanzbranche und der Bund setzen deshalb auf sogenannte Äquivalenz-Anerkennungen. Es wurden mehrere Finanzmarktreforemen beschlossen, in der Erwartung, dass die EU diese als gleichwertig mit ihren Regeln beurteilt und folglich das Äquivalenz-Gütesiegel ausstellt. ► Kasten Äquivalenzverfahren Doch bisher hat sich die Hoffnung nicht erfüllt. «Angesichts der bisherigen Erfolglosigkeit (ist es) nicht viel mehr als eine politische Vision», kommentierte die auf Finanzfragen spezialisierte Online-Site «finews».

Viele Äquivalenz-Wünsche

Die Äquivalenz-Wunschliste der Bankiervereinigung ist lang.⁴ Sie beginnt mit der Anerkennung der Schweizer Börse. Gewünscht wird auch die Ausdehnung des EU-Passes auf die Schweiz. Er würde es Schweizer Fonds erlauben, im alternativen Bereich überall in der EU tätig zu sein. Auch die grenzüberschreitende Bedienung von professionellen Kunden in der EU sowie die Bearbeitung und Abwicklung von Wertpapiertransaktionen aus der Schweiz wünscht sich die Bankenbranche. Schliesslich erwartet sie von der EU die Äquivalenz-Anerkennung der Schweizer Derivateregulierung.

Doch die Wünsche wurden bisher nicht erfüllt. Die Börsenankennung wurde gar zum politischen Zankapfel. Wegen fehlender Verhandlungsschritte beim Rahmenabkommen gewährte die EU Ende 2017 die Anerkennung nur provisorisch für ein

3 *Economiesuisse*, Schweiz – EU: Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, 2010, Seite 48f.

4 SwissBanking, a. a. O.

Jahr und Ende 2018 aus dem gleichen Grund sogar nur noch für ein halbes Jahr. Sie tat es, obwohl sich sämtliche EU-Länder bereits im November 2017 für die unbefristete Äquivalenz-Anerkennung ausgesprochen hatten.

Die Schweiz hat zwar die Rechtmässigkeit des Börsenbeschlusses bestritten. Auch die Finanzmarktbehörden von elf EU-Staaten äusserten sich verärgert. Ein bereits genehmigter Entwurf sollte nur in «sehr aussergewöhnlichen» Fällen geändert werden, falls nach einer Abstimmung neue Umstände auftauchten.

Äquivalenzverfahren ohne klare Regeln

Der Fall der nicht erteilten Börsenankennung zeigt, dass die Äquivalenzanerkennungen keinen eindeutigen Verfahrensregeln folgen. «Für die Frage, ab wann Regulierungen als «äquivalent» gelten, können dem EU-Finanzmarktrecht keine einheitlichen, klar definierten Voraussetzungen entnommen werden. Der anwendbare Vergleichsmaßstab kann sich von einer wortgetreuen Übereinstimmung der Regulierungen bis hin zu einer wirkungsorientierten Analyse derselben erstrecken.»⁵ Hinzu kommt, dass sich die Umsetzung und auch die Inkraftsetzung verzögern können. Im Falle der Schweiz erschweren die Querelen rund um den Rahmenvertrag die schnelle Anerkennung der Gleichwertigkeit.

FIDLEG ungenügend?

In jedem Fall muss sich die Schweiz mit ihren Finanzmarktgesetzen an europäischen Standards orientieren, wenn sie sich den Zugang zum europäischen Binnenmarkt verschaffen bzw. erhalten will. Sie hat deshalb 2018 das Finanzdienstleistungs- (FIDLEG) und das Finanzinstitutsgesetz (FINIG) verabschiedet, die 2020 in Kraft treten. Das drängte sich auf, nachdem die EU ihre Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) und die Finanzmarktverordnung (MiFIR) erlassen hatte. Der Verband SwissBanking erachtet die neuen Schweizer Gesetze als äquivalent. Professor Rolf Sethe von der Universität Zürich meldet aber Vorbehalte an.⁶

Gemäss seiner Analyse dürften die neuen Schweizer Gesetze zwar in manchen Punkten europäische Standards erfüllen - beispielsweise bei der Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees sowie bei der aufsichtsrechtlichen Erfassung selbständiger Anlageberater. Der Experte der Universität Zürich sieht aber auch wesentliche Differenzen. Als ungenügend betrachtet er die Regelung der Retrozessionen – also der

Nachhaltige Anlagen und Äquivalenz

Der Schweizer Finanzsektor könnte schon bald ein weiteres Marktzugangsproblem haben. Die EU-Kommission hat im Frühjahr 2018 einen Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen vorgelegt. Er könnte schon 2020 in Kraft treten. Sollte die Schweiz nicht mit einer gleichwertigen Regulierung für die Nachhaltigkeit in der Finanzbranche folgen, könnte sie im grenzüberschreitenden Geschäft mit EU-Ländern auf neue Hindernisse stossen.⁷ Um das zu verhindern, muss die Schweiz und ihr Finanzsektor überlegen, wie er gleichwertig zur EU Standards und Definitionen für nachhaltige Geldanlagen entwickelt, bei der Kundenberatung nachhaltige Kriterien einbezieht und die Vermögensverwalter zur Offenlegung anhält, wie sie bei ihren Investitionen ökologische und soziale Ziele berücksichtigen.

geldwerten Vorteile oder Sachvorteile, die ein Anlageberater oder Vermögensverwalter von einem Dritten als «Vertriebsentschädigung» oder «Bestandespflegekommission» annimmt. Sie sind in der EU verboten, nicht aber im FIDLEG. Eine weitere Differenz ergibt sich beim Eignungstest für die Anlageberatung. Die EU sieht ihn bei jeglicher Anlageberatung vor, das FIDLEG nicht in allen Fällen. Ein Fragezeichen drängt sich auch bei der Treue- und Sorgfaltspflicht auf, die das Parlament aus dem FIDLEG-Entwurf des Bundesrates gestrichen hat. Rolf Sethe folgert: «Es spricht daher eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass die EU bereits bei der rein technischen Prüfung der Gleichwertigkeit des neuen schweizerischen Rechts dessen Äquivalenz verneinen wird.»⁸

Ein noch grösserer Anpassungsbedarf für Schweizer Finanzmarktakteure kündigt sich mit dem 2018 präsentierten EU-Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen an. Er stellt laut einer gemeinsam vom WWF und der Wirtschaftsberatungsfirma PricewaterhouseCoopers Schweiz PWC publizierten Studie einen eigentlichen Wendepunkt für den Sektor dar. Bewege sich die Schweiz nicht in diese Richtung, würde sie mit grossen Wirtschafts- und Reputationsrisiken konfrontiert sein.⁹ ► Kasten Nachhaltige Anlagen und Äquivalenz

Ein «Flickenteppich» einzelner Abkommen

Statt eines umfassenden Dienstleistungs-Abkommen gibt es mehrere Abkommen zu einzelnen Dienstleistungssektoren. Es ist ein «Flickenteppich

⁵ Thomas Jutzi/Christoph Feuz, MiFID II, AIFMD und UCITS: Auswirkungen des EU-Vermögensverwaltungsrechts auf das grenzüberschreitende Geschäft Schweizer Finanzmediäre, in: Jusletter Next: 25. April 2016

⁶ Rolf Sethe, MiFIR/MiFID II – Drittstaatenzugang für die Schweiz und Äquivalenz von FINIG/FIDLEG, in: Dieter Gericke (Hrsg.), Private Equity VI, PE6.o: Neue Mitspieler, neue Technologien, neue Themen, neues Recht, Zürich-Basel – Genf 2018, S. 135 – 169

⁷ Matthias Betsche, Nachhaltiges Finanzwesen in der EU und die Schweiz, auf <https://www.sga-aspe.ch/nachhaltiges-finanzwesen-in-der-eu-und-die-schweiz-2/>

⁸ Rolf Sethe, a. a. O., Seite 169

⁹ PWC/WWF, Paradigm shift in financial market, The economic and legal impacts of the EU Action Plan Sustainable Finance on the Swiss financial sector, März 2019, Seite 26

Ein «Flickenteppich» von Dienstleistungs-Sektor-Abkommen

Versicherungsabkommen	1993 in Kraft getreten. Es erlaubt Direktversicherern (ohne Lebens- und Rückversicherer) diskriminierungsfrei Agenturen und Zweigniederlassungen in den EU-Ländern zu errichten.
Grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen	Ist Teil des Personenfreizügigkeitsabkommens. Natürliche Personen können pro Jahr bis zu 90 Kalendertage ohne Bewilligung Dienstleistungen im Gebiet einer Vertragspartei anbieten.
Luftverkehrsabkommen	Es gewährleistet alle sogenannten acht Freiheiten des Luftverkehrs sowie die Niederlassungsfreiheit der Luftverkehrsunternehmen.
Landverkehrsabkommen	Es ermöglicht schweizerischen und europäischen Transportunternehmen den Zugang zum Schienen- und Strassenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern. Ausgenommen sind Inlandtransporte ausländischer Unternehmen.
Öffentliches Beschaffungswesen	Es verbessert den gegenseitigen Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen
MEDIA-Programm	Die Schweiz war bis zum Auslaufen dieses Programms im Jahr 2013 an der Filmförderung beteiligt. Seit Ende 2014 wird über eine Beteiligung am neuen Programm «Kreatives Europa» verhandelt.
Stromhandel	Seit vielen Jahren laufen die Verhandlungen über ein Stromabkommen. Dessen Abschluss macht die EU vom institutionellen Rahmenabkommen abhängig.

wenig konsistenter Regelungen».¹⁰ Dazu gehört die 90-Tage-Regelung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens, das die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche und juristische Personen während höchstens 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr ermöglicht.

Zum «Flickenteppich» gehören ferner Abkommen zu Versicherungen, ► Kasten Versicherungsabkommen Luftverkehr, Landverkehr, öffentlichem Beschaffungswesen und bis vor dem Auslaufen über das MEDIA-Programm. ► Grafik Ein «Flickenteppich» von Dienstleistungs-Sektor-Abkommen

¹⁰ Heinz Hauser, Aussenhandel: Unabhängigkeit als Marktvorteil, in: Katja Gentinetta/Georg Kohler, Souveränität im Härtestest, Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, 2010, Seite 151.

Versicherungsabkommen

Dank dem 1993 in Kraft getretenen Versicherungsabkommen können Schweizer Sachversicherer (Hausrats-, Motorfahrzeug-, Reise-, Haftpflichtversicherungen usw.) gleichberechtigt Agenturen und Zweigniederlassungen im EU-Raum gründen oder erwerben. Gleiches gilt für EU-Versicherer in der Schweiz. Lebens- und Rückversicherungen werden vom Abkommen nicht abgedeckt. Ihnen bleibt die grenzüberschreitende Vermarktung ihrer Dienstleistungen im EU-Raum verwehrt. Deshalb agieren sie über Tochtergesellschaften mit Sitz in EU-Staaten. Auch für kapitalgedeckte berufliche Pensionseinrichtungen ist der europäische Markt nur über eine EU-Tochter zugänglich. Die Branche drängt nicht auf die Marktöffnung für die Lebensversicherungen, solange die Schweizer Unternehmen weit höhere Kapitalanforderungen erfüllen müssen als Konkurrenten aus dem EU-Raum.

Die Liste der Dienstleistungen ohne Abkommen ist länger. Sie umfasst Bereiche wie Energie und Umweltdienstleistungen, Post und Telekommunikation, Unternehmensdienstleistungen wie Beratung oder Informatik und insbesondere die Finanzdienstleistungen, die über die Sachversicherungen hinausgehen.

Wie weiter?

Wie es in den Dienstleistungsbeziehungen Schweiz – EU weitergeht hängt vom Schicksal des Institutionellen Abkommens (InstA) ab. Wird es abgeschlossen, können die Dienstleistungen umfassend oder einzelne Dienstleistungssektoren wieder zum Thema werden. An erster Stelle stünde ein Stromabkommen. Darüber wird bereits seit mehr als zehn Jahren verhandelt. Es geht um den gegenseitigen Marktzugang, die Harmonisierung der Sicherheitsstandards, die Mitsprache der Schweiz bei der Gestaltung der Spielregeln für die künftige Strom- und Energiemarktordnung in Europa sowie die Förderung von erneuerbaren Energien.

Das InstA erwägt zudem in einer «Gemeinsamen Erklärung EU – Schweiz zu den Handelsabkommen» eine allfällige Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und der Investitionen, den Schutz von geistigem Eigentum und die Verbesserung beim öffentlichen Beschaffungswesen. – Ob es demnächst zu Dienstleistungs-Verhandlungen kommt, ist aber völlig offen.

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionsschluss: 25. März 2019