

Bestehen für Schweizer Dienstleistungsanbieter Hemmnisse im Bereich der 90-Tage-Regelung und welcher Art sind diese?

Der vorliegende Artikel präsentiert die Resultate einer Studie zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Dienstleistungshandels zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) und der Schweiz im Bereich der 90-Tage-Regel. Die Studie konzentriert sich auf die Identifizierung von Hürden, mit welchen schweizerische Dienstleistungsanbieter in der EU bei Inanspruchnahme der 90-Tage-Regel konfrontiert sind.¹ Im Zentrum der Untersuchungen stehen dabei die Unternehmensdienstleistungen.²



1 Im Gegensatz dazu wird die Ansiedelung von Schweizer Dienstleistern im EU-Raum gemäss der Definition des EU-Rechts nicht berücksichtigt.
 2 Ein Dank gebührt David Herren für seine Forschungsassistenz.
 3 Vgl. Eurostat, Handelsstatistik EU-Schweiz. Zu erwähnen ist, dass es Diskrepanzen zwischen den Statistiken gibt, die von der EU und der Schweiz verwendet werden. Es ist anzunehmen, dass auf beiden Seiten bezüglich Dienstleistungsimporten Meldungslücken bestehen.
 4 Richtlinie 2006/123/EC über Dienstleistungen im Binnenmarkt (2006) OJ L 376/36.

Die Studie widmet sich einem breiten Spektrum von Unternehmensdienstleistungen, die den Austausch von Spezialisten erfordern, wie Rechtsberatung, Accounting und Auditing, Engineering, technische Tests und Analyse, Informatik-Dienstleistungen und Handelsvertretungen.

Foto: Keystone

Mit jährlichen Exporten von insgesamt rund 50 Mrd. Euro und ihrer konsistent offenen Aussenwirtschaftspolitik gehört die Schweiz zu den weltweit führenden Dienstleistungsexporteurern. Sie trug im Jahr 2009 über 2,5% der weltweiten Dienstleistungsexporte bei und liegt damit deutlich höher als der Schweizer Anteil am globalen Bruttoinlandsprodukt. In den letzten Jahren haben die Dienstleistungsexporte der Schweiz beständig zugenommen, womit die Schweiz zu einem bedeutenden Nettodienstleistungsexporteur geworden ist. Die EU ist mit Abstand

der wichtigste Handelspartner der Schweiz im Dienstleistungsbereich. Trotz dem insgesamt starken Abschneiden im Bereich des Dienstleistungshandels wies die Schweiz 2009 eine negative Handelsbilanz bezüglich Dienstleistungen mit der EU von rund 20 Mrd. Euro auf,³ was gleichzeitig der stärkste bilaterale Überschuss im Dienstleistungshandel der EU war.

Der Sektor der Unternehmensdienstleistungen spielt in modernen Volkswirtschaften eine zentrale Rolle. Es lohnt sich deshalb, einen genaueren Blick auf diesen Sektor zu werfen. *Grafik 1* bietet einen Überblick der weltweiten Dienstleistungsexporte detailliert nach Dienstleistungsbranchen. Viele Aktivitäten im Bereich der Unternehmensdienstleistungen (Informatikdienstleistungen, Immobilien, F&E und andere wie Rechtsberatung, Accounting und Auditing, Marktforschung, Werbung usw.) haben das Outsourcing der Produktion gefördert. Diese Fragmentierung sowie die Entwicklung der Wertschöpfungsketten in der Dienstleistungserbringung kann ihr aktuell schnelles Wachstum erklären.



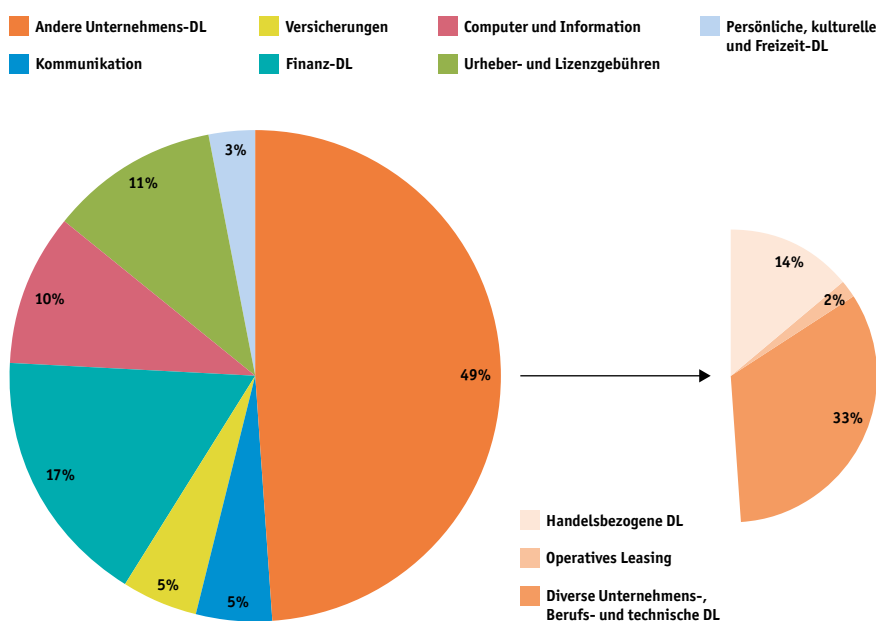
Dr. Panagiotis Delimatsis
 Assoziierter Professor für internationales und europäisches Recht, Universität Tilburg, Niederlande



Pierre Sauvé
 Stellvertretender Geschäftsführer, Studienleiter, World Trade Institute, Universität Bern

Grafik 1

Grenzüberschreitende Erbringung von Unternehmensdienstleistungen weltweit, 2007



Quelle: WTO-Sekretariat (2009) / Die Volkswirtschaft

Untersuchungsgegenstand der Studie

Im Zentrum der Studie steht die Identifizierung von Hürden, mit welchen schweizerische Dienstleistungsanbieter in der EU konfrontiert sind, dies vor allem bei Inanspruchnahme der 90-Tage-Regel, die im Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU (Freizügigkeitsabkommen, FZA) festgelegt ist. Im Vorfeld des Inkrafttretens der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2009⁴ waren Befürchtungen laut geworden, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ge-

schwächt werden könnte – insbesondere aufgrund der Anforderungen zur administrativen Vereinfachung, welche die EU ihren Mitgliedsländern auferlegt.

Die Studie widmet sich einem breiten Spektrum von Unternehmensdienstleistungen, die den Austausch von Spezialisten erfordern, wie Rechtsberatung, Accounting und Auditing, Engineering, technische Tests und Analyse, Informatik-Dienstleistungen und Handelsvertretungen. Ebenfalls berücksichtigt werden Berufskategorien wie Elektriker, Sportanbieter (z.B. Skilehrer, Bergführer), Krankenschwestern und -pfleger sowie Hebammen. Beim Prozess der Datenerhebung hat sich bestätigt, dass einige Dienstleistungen leichter zu exportieren sind als andere. Das Abkommen zielt vor allem darauf, den grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen zu erleichtern und die Erbringung von zeitlich beschränkten Dienstleistungen zu liberalisieren.

Hauptresultate der Studie im Überblick

Informationsmangel über Markteintrittshürden

Im Studiendesign wurden über 30 schweizerische Berufsverbände und eine Stichprobe von Einzelunternehmen (zumeist in EU-Ländern aktive KMU) sowie natürliche Personen identifiziert, die zur Feststellung und Einordnung von Hindernissen bei der Erbringung von Schweizer Dienstleistungen in der EU herangezogen werden sollten. Zu unserer Überraschung erhielten wir nur sehr beschränkt Rückmeldungen von den Berufsverbänden. Demgegenüber waren Unternehmen und Einzelpersonen vermehrt bereit, ihre Erfahrungen weiterzugeben. Dieser Mangel an Information führte dazu, dass auf Telefongespräche mit einzelnen Dienstleistern zurückgegriffen und anekdotisches Material bei allen relevanten Quellen (u.a. Zeitungen, wissenschaftlichen Publikationen oder ältere Studien zu ähnlichen Themen) gesammelt werden musste.

Unsere Studie weist nach, dass die Verbindung der schweizerischen Berufsverbände mit den Unternehmensdienstleistern sowie den relevanten Behörden gewisserweise mangelhaft sind, wenn es darum geht, Markteintrittsbarrieren für Schweizer Dienstleister in der EU zu avisieren. Die Verbände der Unternehmensdienstleister verfügen diesbezüglich offenbar über wenig (bis gar keine) Informationen (siehe *Kasten 2*).

Grössere Markteintrittshürden bei Nachbarländern

Weniger vorteilhafte Bedingungen herrschen für Schweizer Dienstleister in den

Kasten 1

Bilaterale Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Nach der Ablehnung des EWR durch das Schweizer Volk 1992 hat sich die Schweiz für einen sektoriellen Ansatz entschieden – mit der Möglichkeit einer langfristigen Annäherung und einer parallelen regulatorischen Angleichung. Im Jahr 1999 hat die Schweiz sieben bilaterale Abkommen mit der EU abgeschlossen (Bilaterale I), welche das Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 ergänzt haben. Hinzu kamen neun weitere Abkommen im Jahr 2004 (Bilaterale II). Das Schlüsselabkommen dieser zwei Pakete ist das Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA), das 2009 bestätigt und auf die neuen EU-Länder (z.B. Rumänien und Bulgarien) ausgedehnt wurde. In der Präambel bekräftigen die Vertragsparteien, «die Freizügigkeit zwischen ihnen auf der Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen zu verwirklichen». Weiter sollen die Vertragsparteien alle erforderlichen Massnahmen treffen, damit in ihren Beziehungen gleichwertige Rechte und Pflichten Anwendung finden wie in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, auf die

Bezug genommen wird. Dazu soll die Rechtsprechung des EuGH vor 1999 – z.B. das Datum der Unterzeichnung des Abkommens – berücksichtigt werden. Schliesslich enthält die Schlussakte eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien, «die erforderlichen Vorkehrungen für die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands auf die Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei gemäss dem zwischen ihnen geschlossenen Abkommen» zu treffen. In Bezug auf Dienstleistungen verpflichten sich beide Vertragsparteien, «so bald wie möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen auf der Grundlage des gemeinschaftlichen Besitzstands aufzunehmen.» Solche Verhandlungen wurden zwar im Rahmen des Verhandlungsprozesses zu den Bilateralen II im Juni 2002 aufgenommen, nach der vierten Verhandlungsrunde jedoch vom Rest der Agenda abgekoppelt. Im Jahr 2003 hat man die Aufnahme von Verhandlungen zu diesem Thema auf unbestimmte Zeit verschoben.

Nachbarländern. Mehrere der an der Studie beteiligten Unternehmen beurteilten Deutschland, Frankreich und Italien als formalistischer als andere EU-Länder. Dieser Trend scheint kleinere Dienstleister eher zu betreffen als ihre grösseren Konkurrenten, da letztere den Marktzugang auch bei etwas höheren Konformitätskosten schaffen.

Mangelnde regulatorische Transparenz

Die Untersuchungsergebnisse streichen auch die mangelnde regulatorische Transparenz bei einigen Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen heraus. Besonders problematisch ist dies für Unternehmensdienstleister im Engineering-Bereich. Zudem wurde die verzerrende Wirkung von Stützungspraktiken zugunsten inländischer Produzenten – speziell bei Energieprojekten – erwähnt.

Kaum sprachliche und kulturelle Barrieren

Eine der Barrieren, die – obschon nicht diskriminierend – einen negativen Einfluss auf ausländische Firmen (also auch Schweizer Unternehmensdienstleister) haben, welche zum ersten Mal den EU-Marktzugang anstreben, sind Restriktionen in der Werbung. Dies kann sich auf Werbeverbote für einzelne Aktivitäten (wie z.B. Rechtsdienste) beziehen oder die Eindämmung von Werbung mit spezifischen Mitteln. Ferner legt die Studie nahe, dass beim Grenzübertritt ein mühsamer Deklarationsprozess zu erledigen ist für die spezialisierte (und teure) Ausrüstung der Dienstleister, die zur effizienten Erbringung der jeweiligen Dienste im Ausland unabdingbar ist. Dieses Hindernis zeigt, wie eng der Handel mit Gütern und Dienstleistungen miteinander verknüpft ist, und dass die Regulierungen im Güterbereich den effektiven Zugang zu Dienstleistungen behindern könnte.

In einer Studie zum Grad des Wettbewerbs von Unternehmensdienstleistungen in der EU⁵ hat die Europäische Kommission sprachliche und kulturelle Barrieren als eines der Hindernisse identifiziert. Unternehmensdienstleistungen sind offensichtlich sehr sensibel für Sprachunterschiede. Die mehrsprachige Tradition und die kulturelle Vielfalt gibt Schweizer Unternehmen einen potenziellen komparativen Vorteil gegenüber vielen Unternehmensdienstleistern in der EU. Es erstaunt deshalb nicht, dass kein einziger Teilnehmer unserer Studie sozio-kulturellen oder sprachlichen Barrieren eine signifikante Bedeutung als potenzielles Hindernis bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eingeräumt hat.

Preisdruck wegen Frankenstärke

Weit oben in der Rangliste der Sorgen der Befragten unserer Studie steht der Preisdruck

angesichts der ausgeprägten und anhaltenden Frankenstärke gegenüber dem Euro. Die extrem volatilen Wechselkurse können gemäss dieser Einschätzung die Gewinnmargen beeinträchtigen und damit das Exportverhalten beeinflussen. Erwähnenswert ist, dass eben diese Dienstleister den Schweizer Markt als sehr offen und dynamisch erachten. Erst wenn Schweizer Unternehmen – speziell KMU – sich vermehrt auf den europäischen Markt ausrichten, werden sie sich bewusst, dass der Wettbewerb viel härter ist, als sie angenommen haben.

Verspätungen und Konformitätskosten bei Regulierungsprozessen

Andere wichtige Barrieren, die in der Studie festgestellt worden sind, betreffen die Rolle der Berufsverbände. Für die in der Studie untersuchten technischen Berufe kann die lokale Registrierung bei ansässigen Berufsverbänden – ausgehend von unklaren Registrierungsprozessen – problematisch sein. Denn dabei können Verspätungen und Konformitätskosten entstehen, welche die Leistungserbringung verzögern oder beeinträchtigen. Da in technischen Berufen Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen üblich sind, können bestimmte administrative Vorgänge das Recht eines Schweizer Dienstleisters auf einen freien Zugang von 90 Tagen zur Leistungserbringung potenziell aufschieben und beeinträchtigen.

Ungenügende Kontakte zu Intermediären

In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen der Studie ein weiteres Hindernis erwähnt, nämlich ungenügende Kontakte zu lokalen Dienstleistern, die als Intermediäre zu Sicherung des Zugangs zu einem gegebenen EU-Markt fungieren könnten. In unseren Augen bestätigt dies die Notwendigkeit einer vermehrten Bottom-up-Zusammenarbeit zwischen den Berufsorganisationen. In der EU sind die Berufsorganisationen offenbar stärker und durchsetzungsfähig, da sie gegenüber den Institutionen und regulatorischen Instanzen der EU ein effizienteres Lobbying betreiben müssen.

Fragmentierter Schweizer Markt

Dass die technischen Berufe mit grösseren Hürden konfrontiert sind, kann auch den recht fragmentierten Schweizer Markt für solche Dienstleistungen widerspiegeln. Die Grösse der Firmen reicht dabei von unabhängigen Spezialisten bis hin zu grösseren Unternehmen. Diese Fragmentierung resultiert aus dem geringen Einfluss der Berufsverbände auf eidgenössischer Ebene und/oder dem Schutz interessierter Kreise im Heimmarkt (manchmal entlang kantonaler

Kasten 2

Wie Unternehmen Hindernisse überwinden

Da Berufsverbände nicht gut informiert sind, helfen sich die Unternehmen selber, Hindernisse bei der Erbringung von Dienstleistungen in der EU zu internalisieren oder zu überwinden. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Kooperation mit EU-Partnern;
- Zurückgreifen auf Rechtsberatungen zur Lösung von Problemen mit staatlichen oder privaten Institutionen (im Fall von Selbstregulierung);
- Erfüllen der Anforderungen, auch wenn sie mit Aufwand verbunden oder vertraglich inkonsistent sind;
- Als aufwändigste Lösung: Etablieren einer Zweigstelle im EU-Markt.

Die Resultate der Studie legen nahe, dass alle dieser Optionen effektiv genutzt werden. So räumen grössere Schweizer Unternehmen ein, dass sie eher in einem bestimmten Fall mit einer Rechtsberatungsfirma in einem EU-Land zusammenarbeiten, als dazu überzugehen, die Rechtsdienste mit einer Zweigstelle vor Ort abzudecken. Generell sind Schweizer Dienstleister zufrieden, wenn sie gegenüber Anbietern aus anderen EU-Ländern (oder Drittländern), die im gleichen EU-Land den Marktzugang anstreben, nicht diskriminiert werden.

5 Vgl. European Commission, Report on Competition in Professional Services, COM(2004)83, 9. Februar 2004.
 6 Vgl. Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005) OJ L 255/22.
 7 Vgl. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Neue europäische Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36/EG) – Erläuternder Bericht (Anhörung), 2006.
 8 Siehe z.B. Fälle C-452/04, Fidium Finanz AG vs. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2006) ECR I-9521; C-541/08, Fokus Invest, Urteil vom 11. Februar 2010; C-70/09, Hengartner und Gasser, Urteil vom 15. Juli 2010.
 9 Die Rechtsprechung des EuGH muss bei der Interpretation des FZA im Einzelfall bewertet werden.
 10 Im Gegensatz dazu enthält das EU-Recht eine Verhältnismässigkeitsprüfung, welche es dem EuGH erlaubt, eine solche Interessenabwägung vorzunehmen.

Grenzen). Sie hat zur Folge, dass diese Berufe nicht in allen Kantonen gleich reguliert sind. Das kann wiederum den Wettbewerb im Heimmarkt behindern und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Spezialisten gegenüber ihren europäischen Konkurrenten negativ beeinflussen.

Diese Fragmentierung der Regulierung dürfte in Zukunft eine noch grössere Herausforderung darstellen, da die voraussichtliche Übernahme der EU-Richtlinie 2005/36 über die Anerkennung der Berufsqualifikationen⁶ verschiedene Änderungen in diesen Sektoren mit sich bringen wird. Der Regulierungsbedarf wird damit wohl eher steigen als sinken, insbesondere um Gesundheit und Sicherheit der Öffentlichkeit zu schützen.⁷

Schlussfolgerungen

Die Studie hat aufgezeigt, dass wichtige Teile der EU-Binnenmarktregulierungen und -logik im Bereich des Dienstleistungssektors nicht automatisch auf eine Situation mit einem Schweizer Dienstleister übertragbar sind.⁸ Das liegt daran, dass das FZA im Bereich Dienstleistungen keinen Regulierungsrahmen vorsieht, das mit jenem des EU-Binnenmarktes oder des EWR vergleichbar wäre. Es wäre allerdings falsch, daraus zu schliessen, dass das FZA die Rahmenbedingungen beim Zugang zum EU-Markt für schweizerische Dienstleistungen und Leistungserbringer – insbesondere für Leistungen von kurzer Dauer – nicht verbessert hätte. Der Umstand, dass einige Schweizer Unternehmen im Rahmen der Studie angegeben haben, auf preislicher Ebene nicht mit den Konkurrenten aus der EU mithalten zu können, legt den Schluss nahe, dass sich *Schweizer Unternehmen mehr mit der Qualität als mit dem Preis* behaupten.

Aufgrund der Diversität der Unternehmensdienstleistungen ist die Untersuchung der regulatorischen Hürden, welche potenziell gegen das FZA verstossen, und deren Wirkungen eine schwierige Aufgabe. Das ist umso mehr der Fall, wenn man auf Gesetze, Regulierungen und administrative Abläufe fokussiert, die unter Umständen gerechtfertigt sein können. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) über die Jahre legitime Nachteile (so genannte zwingende Erfordernisse) im Prinzip akzeptiert. Zu diesen Gründen zählen etwa der Schutz der Arbeitskräfte, der Schutz des Systems der sozialen Sicherheit, die Betrugsbekämpfung sowie der Schutz der Empfänger von Dienstleistungen mittels Standesregeln oder Berufsgeheimnissen.⁹ Das FZA enthält keine Bestimmung, welche es erlauben würde, eine Interessenabwägung zwischen einem möglichst freien Wettbewerb und einer Einhaltung sozialer Werte vorzunehmen.¹⁰

Die Studie zeigt eindringlich den Bedarf an Sensibilisierungsmassnahmen auf hinsichtlich den Möglichkeiten, welche das FZA den Schweizer Dienstleistern bietet. Zusätzlich müssen interne Mechanismen zur Sammlung und Verbreitung von Informationen betreffend die europäische Markteintrittshürden – inklusive gegenüber staatlichen Behörden – gestärkt werden. Dazu braucht es die *Schaffung von Informationsplattformen*, auf denen sich Schweizer Dienstleister an kompetente Ansprechpartner in Berufs-, Unternehmens- und Behördenkreisen wenden können, *wenn sie Hürden bei der temporären Erbringung von Dienstleistungen im EU-Markt antreffen*. Diese Plattformen können elektronisch sein und von Berufsverbänden oder sogar von den zuständigen staatlichen Stellen angeboten werden.

Mehr als zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Personenfreizügigkeitsabkommens gibt es gute Gründe dafür zu sagen, dass die bilateralen Beziehungen im Bereich des freien Austauschs von Personen und Dienstleistungen noch in den Kinderschuhen steckt. In der Regulierung der Dienstleistungen innerhalb der EU ist es zu signifikanten Änderungen gekommen, so zum Beispiel die Richtlinie 2005/36 oder die Dienstleistungsrichtlinie. Solche Massnahmen und integrative Bestrebungen beeinträchtigen klar den Export von Schweizer Dienstleistungen in die EU. Zwar scheinen diese Entwicklungen für die Dienstleister momentan nicht übermässig besorgniserregend zu sein. Dennoch wäre es angebracht, das Potenzial der Dienstleistungsexporte in die EU mit etwas mehr Nachdruck auszuschöpfen zu versuchen. Dies umso mehr, als der Heimmarkt, wenn auch recht dynamisch, so doch relativ klein und bereits offen für ausländische Wettbewerber ist. ■

Kasten 3

Die wichtigsten rechtlichen Bestimmungen zum bilateralen Handel mit Dienstleistungen

Eckpunkt des FZA bezüglich Dienstleistungen ist Art. 5.1, gemäss dem Dienstleister aus den Vertragsländern das Recht eingeräumt wird, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet. Für einen Schweizer Dienstleister bedeutet dies, dass er in allen 27 EU-Mitgliedsländern tätig sein kann, sofern die Anzahl Tage zusammengezählt drei Monate nicht überschreitet. In diesen Fällen sieht das Abkommen in Art. 17a des Anhangs I sogar ein explizites Verbot jeglicher Restriktionen vor, und zwar ohne Unterschied für natürliche und juristische Personen. Art. 19 des Anhangs I statuiert, dass innerhalb der 90-Tage-Frist der Dienstleister seine Tätigkeit unter den gleichen Bedingungen ausüben kann, wie dieser Staat sie für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt.

Zudem ist innerhalb der 90 Tage keine Aufenthaltsbewilligung notwendig, sondern es genügt eine gültige Identitätskarte oder ein Pass mit der klaren Angabe der Nationalität des Inhabers. Der Dienstleister kann aber dennoch Gesetzen, Regulierungen oder administrativen Vorkehrungen unterworfen sein, wenn diese zwingende Erfordernisse von öffentlichem Interesse darstellen. Eine wichtige Ausnahme existiert in Bezug auf Finanzdienstleistungen und Temporärfirmen. Gemäss Art. 5.2(b) in Verbindung mit Art.17(b) und 20.2 des Anhangs I kann die 90-Tage-Frist überschritten werden, sofern der Dienstleister von den zuständigen Behörden des Ziellandes eine Bewilligung hat. Die obigen Bestimmungen gelten im Übrigen auch für die *Empfänger* von Dienstleistungen (gemäss Art. 23 des Anhangs I FZA).