

787.5 - vwa/map

Bern, den 17. Dezember 1990

## A u f z e i c h n u n g

Ministerkonferenz vom 3. - 7.12.90  
in Brüssel: Dienstleistungen

Die Verhandlungen<sup>1</sup>, deren Ausgangslage im Anhang zu dieser Notiz in Erinnerung gerufen wird, fanden auf vier Ebenen statt: dem "Green-room", wo rund 25 Delegationen vertreten waren und welcher vom mexikanischen Minister Jaime Serra Puche (SP) präsiert wurde, den Treffen der Finanzexperten, bilateralen Konsultationen (SP)'s und schliesslich dem "Inner Cercle", der am 6. Dezember unter dem gemeinsamen Vorsitz von Minister (SP) und dem stellvertretenden Generaldirektor Mathur zusammentrat.

### 1 Greenrooms:

Es fanden vier Service-Greenroom-Treffen statt, zu denen nur die eingelandenen Delegationen nur Zutritt hatten. Auf Vorschlag von (SP) sollten die im Draft Agreement enthaltenen Optionen<sup>2</sup> nach folgendem Schema angegangen werden: MFN und Marktzugang; Derogationen von der MFN; Finanzanhang; Entwicklungsfragen und Mobilität der Arbeitskräfte. Schliesslich sollten die Bedingungen einer GATS-Mitgliedschaft festgelegt werden.

- 11 Probleme betreffend MFN und Marktzugang: Die USA hatten eine bedingungslose MFN abgelehnt, weil das Risiko von Trittbrettfahrern ("Free riders") sonst zu gross sei. Es war nicht zuletzt diese ernstzunehmende Argumentation die die Schweiz dazu bewogen hatte, bereits im Oktober und als erste eine Offerte für Initial Commitments vorzulegen. Diesem Beispiel waren Japan und die USA "vor Brüssel" gefolgt. Im Verlauf der Ministerkonferenz haben Australien, die EG, Hongkong, Kanada, Neuseeland und Schweden ihrerseits Offerten unterbreitet. Aufgrund dieser neuen Situation erklärten die USA im Greenroom vom 5. Dezember, sie seien bereit, die bedingungslose MFN als

<sup>1</sup> Schweizer Delegation: Staatssekretär Blankart, Martin v. Walterskirchen, Paul Fivat (Finanz und Wirtschaftsdienst, EDA)

<sup>2</sup> Dieses wurde auf Seiten 332-383 von Dokument MTN.TNC.35 durch eckigen Klammern zum Ausdruck gebracht



Grundsatz zu akzeptieren. Ein erster schweizerischer Versuch, unter den Delegationen, die eine Offerte unterbreitet hatten, einen "Dark-Room-Prozess" zur Evaluierung und Weiterentwicklung der Offerten zu initiieren, brachte zumindest einen Teilerfolg: im Gegensatz zu den USA, die mit einer Fünferdelegation an den Konsultationen teilnahmen, lehnte die Kommission eigentliche Verhandlungen als "verfrüht" ab, doch waren alle Delegationen grundsätzlich bereit erneut zusammenzutreten, sobald eine weitere Offerte unterbreitet würde.

- 12 Sektorielle Derogationen von der MFN: Solche Abweichungen sind notwendig, um das Prinzip der Meistbegünstigung mit bestehenden, aber auf einer bi- oder plurilateralen Gegenseitigkeit fussenden Völkerrechtsinstrumenten vereinbaren zu können. Einigkeit bestand darüber, dass diese Abweichungen im Grundsatz den Charakter von Uebergangsbestimmungen temporärer Natur haben. Ueber die davon betroffene Substanz besteht indessen noch keine Uebereinstimmung: die Bandbreite der Optionen geht aus den Entwürfen für Sektoranhänge zum GATS hervor.
- 13 Finanzdienstleistungen:<sup>3</sup> Eine unmittelbar vor der Ministerkonferenz in Genf von Finanzexperten der EG, Kanadas, Japans, Schwedens, der Schweiz und der USA weiterentwickelter Entwurf für einen Finanzanhang wurde am 3. Dezember nach Konsultationen innerhalb der Sechsergruppe von Kanada, Japan, Schweden und der Schweiz dem TNC formell unterbreitet. Die ASEAN-Länder präsentierten ihrerseits einen Gegenvorschlag, der vor allem im Bereich der "Prudentials" markante Unterschiede zeigt, aber auch den "Two-Track-Approach" ablehnt. Die Konsultationen im Bereich Finanzdienstleistungen erfolgten vornehmlich unter Finanzexperten, aber auch unter Hohen Beamten der Aussenwirtschaftsministerien in- und ausserhalb des Greenroom. Es zeigte sich, dass die Offerten im Finanzdienstleistungsbereich das Free-rider-Problem nicht genügend zu entschärfen vermochten. In diesem Sinne wurden verschiedene Varianten der Nicht-Anwendung diskutiert (generelle Nicht-Anwendung; totale und partielle sektorielle Nicht-Anwendung).
- 14 Im Bereich der Mobilität der Arbeitskräfte besteht unter den Entwicklungsländern keinesfalls Einhelligkeit. Eine Gruppe, die durch Indien und Aegypten angeführt wird, vertritt die extreme Auffassung, es gehe darum, im Abkommen eine "Symmetrie"

---

<sup>3</sup> vgl. hierzu die detaillierte Darstellung des Finanz- und Wirtschaftsdienstes (s.c.41.103.3(2)2 - FIV/GRF vom 12. Dezember)

zwischen Konzessionen betreffend Arbeitskräfte und Investitionen zu verankern ("capital intensive vs. labor intensive"). Eine durch Singapur und Malajsia repräsentierte Gruppe vertritt hier eine wesentlich gemässigtere Linie. Wir riefen in Erinnerung, dass Dienstleistungen ein Produkt und kein Produktionsfaktor seien, weshalb die Niederlassung zwecks Erbringung einer Dienstleistung vom GATS jedenfalls abzudecken sei und über den zeitlich begrenzten Aufenthalt von Key personell verhandelt werden könne.

- 15 Andere Entwicklungsfragen (insbesondere BOP und RBP) wurden im Greenroom nicht diskutiert.
- 16 Auch zum Thema "Beitrittsbedingungen zum GATS" konnte keine substantielle Diskussion durchgeführt werden.

## 2. Konsultation mit Minister Serra Puche

Als Vorsitzender des Greenroom führte (SP) mit einzelnen Delegationen Konsultationen auf Ministeriebene, mit der Schweiz am 4. Dezember. (blf) betont, dass die Meistbegünstigung für die Schweiz wesentlicher Bestandteil des Abkommens sei. Wenn Korea seinen Versicherungsmarkt für die USA öffnet, muss diese Oeffnung erga omnes erfolgen. Die beste Garantie für eine starke MFN ist ein effizientes und starkes Streitbeilegungsverfahren. Das Problem der Free rider ist indessen durchaus ernstzunehmen. (SP) möchte die Anzahl der MFN-Derogationen minimisieren. (blf) unterstützt diesen Gedanken und weist darauf hin, dass die komplizierten Sektorderogationen notwendig seien, weil das GATS eine retroaktive MFN vorsehe. Zu den Finanzdienstleistungen weist (SP) auf die Vorbehalte verschiedener Entwicklungsländer zum "Two-Track-Approach" hin. Dennoch unterstützt die Schweiz diese Methode, die aus unserer Sicht einen Kompromis darstellt. Die Beurteilung der Liberalisierungsbemühungen eines jeden Staates wird von den konkreten Initial Commitments und nicht vom gewählten "Track" ausgehen, weshalb zwischen dem "Two-Track-Approach" und einer allfälligen sektoriellen Nicht-Anwendung (die von der Schweiz nicht propagiert wird) kein Zusammenhang besteht. Die Schweiz sei durchaus flexibel, wenn es darum gehen sollte, dies im Text des Finanzanhangs zu präzisieren. Im übrigen stelle sich das Problem der Nicht-Anwendung gar nicht, solange jeder Signatar bereit sei, Initial Commitments einzugehen, die seinen realen wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprächen.

- 4 -

### 3. Inner Circle

Im letzten Greenroom vom 6. Dezember kündigte (SP) an, er gedenke, "mit einigen Delegationen Konsultationen über einen Kompromisstext des Rahmenabkommens zu halten". Gegen 21.30 Uhr teilte (SP) Bundesrat Delamuraz telephonisch mit, er wünsche, dass auch die Schweiz an diesen Konsultationen, die um 22.00 Uhr beginnen sollten, teilnahme. (blf) und (vwa) fanden sich darauf im Bureau Mathurs ein, wo sie Zweier-Delegationen aus Argentinien, Brasilien, der EG, Indien, Japan, Kanada, und den USA antrafen. (SP) verleiht seinem Wunsch Ausdruck, dem Greenroom anderntags einen klammerfreien Text vorlegen zu können; ein vom Sekretariat vorbereiteter Entwurf wird verteilt. Während die EG-Delegation erklärt "All of us must be ready to move" betritt gegen 22.30 Uhr ein Argentinier sichtlich erregt den Raum und flüstert seinen Kollegen etwas ins Ohr. Das Wort "Kaputt" ist dabei deutlich zu vernehmen. Wenige Minuten später kommt der echauffierte wirkende brasilianische Minister in den Raum und fordert seine Mitarbeiter unmissverständlich auf, die Verhandlung abubrechen. Von Mathur, der die Diskussion inzwischen in Gang zu halten suchte, um Auskunft gebeten, warum er den Raum verlasse, erklärt der brasilianische Negoziator, es sei seinem Land auf Grund der Situation in anderen Bereichen (parallel hatte der Greenroom Landwirtschaft getagt) nicht möglich, derzeit die Verhandlungen fortzusetzen. In diesem Augenblick tritt der amerikanische GATT-Botschafter Rufus Yerxa in den Raum, den er kurz zuvor verlassen hatte und erklärt, auf Instruktion seines Ministers die Verhandlungen abbrechen zu müssen. Argentinien, Brasilien und die USA, gefolgt von Kanada verlassen das Zimmer; auch die EG-Delegation erhebt sich. Alle anderen Delegationen folgen. Im Bewusstsein, dass die Chance beim GATS einen Durchbruch zu erzielen, auf Grund der gleichzeitig eingetretenen Situation im Landwirtschaftsbereich sich auf dramatische Weise aufgelöst hat, gehen (blf) und (vwa) als letzte. Die Uhr zeigt 22.45.

### 4. Ergebnisse

Die Verhandlung hat kein tangibles Ergebnis gezeitigt. Dennoch sind die folgenden Resultate für die Fortsetzung von Bedeutung und sollten unter allen Umständen als "Brüsseler Acquis" bewahrt werden:

- Die USA haben ihre ablehnende Haltung gegenüber der MFN revidiert. Hier mögen taktische Ueberlegungen (Kontrast zur "starren Haltung" der EG im Agrarbereich) ebenso eine Rolle

- 5 -

gespielt haben wie die substantielle Aenderung der Situation im Bereich der Offerten für Initial Commitments.

- Bei den Finanzdienstleistungen konnten die bereits im Vorfeld der Konferenz erzielten Fortschritte namentlich unter Industriestaaten sehr wesentlich vertieft werden.
- Heute liegen neun Offerten für Initial Commitments vor (Australien, EG, Hong Kong, Japan, Kanada, Neuseeland, Schweden, Schweiz und USA). Obschon diese Offerten von unterschiedlicher Qualität sind - am "billigsten" sind wohl Schweden und Kanada, am umfangreichsten die EG, die USA und die Schweiz - sind theoretisch 80 % des Welthandelsvolumens im tertiären Sektor abgedeckt.

\* \* \*

#### Anhang: Ausgangslage

- A. Das GNS hatte dem Trade Negotiations Committee auf Minister-ebene einen Textentwurf vorgelegt (vgl. MTN/TNC.W.35 p.332 - 383), der alle Optionen offen liess. Aus Schweizer Sicht bestehen in diesem Text die folgenden Deal-Braker:
- MFN: Nur über die Meistbegünstigung (Artikel II) kann der Kleinstaat vom Verhandlungsgewicht der "Grossen" profitieren. Die ablehnende Haltung der USA zur unbedingten MFN hat zu einer Verhandlungskrise geführt. Die MFN-Frage ist unlösbar mit der Qualität der Initial Commitments verbunden.
  - National Treatment: Neben der Meistbegünstigung ist die Inländerbehandlung (Artikel XVII) das wichtigste Liberalisierungsinstrument. Sie entscheidet darüber, ob unsere Unternehmen auf ausländischen Märkten mit gleichlangen Spiessen antreten können wie ihre dort heimischen Konkurrenten. Dies wird durch die Verankerung des Prinzips der "Equal Competitive Opportunities" im GATS ermöglicht.

- 6 -

- Die Abkommen über Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung (vgl. Artikel VII) sind insbesondere im Bereich Finanzdienstleistungen und für die liberalen Berufe essentiell. Sie ermöglichen die gegenseitige Anerkennung bzw. Harmonisierung nationaler Regeln.
  - Finanzdienstleistungen: Der von den Finanzexperten vorgeschlagene "Two-track-Approach" ist für den Einschluss der Finanzdienste unter das GATS essentiell, weil er als gemeinsame Begriffsbasis für die Liberalisierung unter weiter entwickelten Finanzplätzen die Grundlage für einige wichtige Neuerungen (Stand-Still, klar definiertes ehrgeiziges Liberalisierungsziel, Anerkennung der ECO durch Japan, Anerkennung der Problematik der "Non-discriminatory-Measures") darstellt.
  - Untragbare Lösung im Bereich Labour Mobility: Die Stabilisierungspolitik des Bundesrates und des Konzepts der traditionellen Rekrutierungsgebiete für ausländische Arbeitskräfte können nicht aufgegeben werden. Die Schweiz kann im GATS nur über den Zugang ausgewiesener Spezialisten (Manager, Know-How-Träger) verhandeln.
- B. Im Oktober hatte die Schweiz als erste eine Offerte für Initial Commitments im Dienstleistungsbereich unterbreitet (vgl. MTN.GNS/W/A09 vom 26.A0.). Dieser Schweizer Initiative waren die USA und Japan noch vor der Ministerkonferenz von Brüssel gefolgt.
- C. In den sektorspezifischen Bereichen ergab sich für uns folgende Interessenlage:
- Im Bereich Finanzdienstleistungen war der von der Fu-Lung-Gruppe vorgeschlagene Sektoranhang im Verlauf langwieriger Konsultationsprozesse in drei Komponenten aufgeteilt worden: Fragen die innerhalb des GATS zu regeln sind (Transparenz, Lizenzverfahren für die Zulassung, Harmonisierung bzw. Anerkennung, Datenschutz, Institutionelles, Definitionen, etc), solche die unbestrittenermassen Gegenstand eines Sektoranhangs sind (Prudentials, Scope of Application, Definition einer "neuen Finanzdienstleistung", etc) und solche, bei denen gewisse Entwicklungsländer die Not-

wendigkeit für den Einschluss in einen separaten Anhang bestreiten (hier insbes. der "Two-track-Approach"). Der "Two-track-Approach" ist für den Einschluss der Finanzdienste unter das GATS essentiell, weil er als gemeinsame Begriffsbasis für die Liberalisierung unter weiter entwickelten Finanzplätzen die Grundlage für einige wichtige Neuerungen (Stand-Still, klar definiertes ehrgeiziges Liberalisierungsziel, Anerkennung der ECO durch Japan, Anerkennung der Problematik der "Non-discriminatory-Measures") darstellt. Die EG, Kanada, Japan, Schweden, die Schweiz und die USA haben darauf gedrängt, die diesbezüglichen Vorschläge den Ministern in Brüssel im Rahmen des Entwurfs für einen Sektoranhang als Minderheitsantrag zu unterbreiten. Auf Grund des Widerstandes von Indien, Brasilien und Jugoslawien glaubte der Stv-GD Mathur auf diese Wünsche nicht eingehen zu können; Den Ministern wurde damit kein Anhang, dafür aber eine Bemerkung in der Cover-Note (vgl. p. 328, Zff 4) präsentiert.

- Fernmeldedienste: Unter Hinweis auf die grundsätzlich unterschiedlichen Wettbewerbs-Voraussetzungen in ihrem Telecom-Markt bestanden die USA seit längerer Zeit darauf, die "basic telecom" von der MFN auszunehmen. Das Sekretariat versuchte, dieser Situation Rechnung zu tragen, indem zwei separate Anhänge (Telecom und Basic Telecom) redigiert wurden. Auf diesem Wege sollten mindestens der Nicht-Grunddienst-Bereich dem GATS unterstellbar sein (was der Mehrheit der Delegationen entspricht). Dieser Versuch ist insofern in Frage gestellt, als die USA eine oppulente Liste jener Aktivitäten bekanntgaben, welche sie unter dem Titel basic telecom abgedeckt sehen wollen; damit wurde klar, dass es den Vereinigten Staaten letztlich nur um den faktischen Ausschluss dieses Sektors gehen kann.
- Seeschifffahrt: Auf Grund der unverändert anhaltenden Patt-Situation EG-USA werden zwei Optionen angeboten: die Nicht-Anwendung der MFN einerseits und drei Varianten eines allmählichen phasing-out bestehender Abmachungen. Wir unterstützen auf Seite 364 von MTN.TNC/W/35 die in der zweite Variante von Absatz 2 genannten Optionen.
- Inland-Wasserwege: Das in der Mannheimer Akte festgehaltene Rheinregime entspricht einem essentiellen Sicherheitsbedürfnis der Schweiz. Die Direktion für Völkerrecht

- 8 -

hat uns wissen lassen, dass materiell lediglich ein Cabotage-Vorbehalt unerlässlich sei (Protokoll II zur Mannheimer Akte). In diesem Sinne können wir - wenn dies aus taktischen Erwägungen angezeigt scheint - auf jedwelches Grandfathering der Mannheimer Akte verzichten.

- Strassentransport: Da die gemeinschaftsinterne Kompetenz-Aufteilung noch unklar ist, möchte die EG den Strassenverkehr vorerst dem GATS nur sehr beschränkt unterstellen. Oesterreich besteht aus politischen Gründen nach wie vor auf umfangreichen Ausnahmebestimmungen. Wie erinnerlich hatte die Schweiz trotz gleicher Ausgangslage eine grundsätzlich andersartige Lösung angestrebt: Die bekannten Limiten (28 t; Nachtverkehrsverbot) sind durch die Inländerbehandlung unter dem GATS abgedeckt; das BAV befürwortet ein phasing-out der bilateralen Strassenverkehrsabkommen. Unerlässlich für uns ist die Verankerung des Umweltschutzes in Artikel XIV GATS. In diesem Sinne können wir ohne den vorliegenden Annex auskommen.
- Luftfahrt: Die USA, Brasilien und Japan verwehren sich nicht nur gegen jedwelchen Einschluss von Verkehrsrechten, sondern bestehen zudem darauf, dass auch die "Softright" von der MFN auszunehmen seien. Dies widerspricht dem Schweizer Standpunkt. Wir vertreten zusammen mit Schweden und Singapur die Auffassung, der Zivilluftfahrtsbereich sei im Endeffekt der MFN zu unterwerfen.
- Audiovisuelle Dienstleistungen: Nur die USA (!) sprechen sich hier für eine bedingungslose MFN aus. Alle übrigen Delegationen verlangen die Möglichkeit einer kleineren oder umfangreicheren, kulturell motivierten MFN-Abweichung. Die Entwicklungsländer und Kanada möchten dies über den Artikel XIV (Exceptions) des GATS bewerkstelligen (dieser Haltung können wir aus grundsätzlichen Ueberlegungen nicht zustimmen), während die übrigen OECD-Staaten, angeführt von der Gemeinschaft, die Methode eines sektoriellen Anhangs den Vorzug geben. Die EG hat hier zaghaft Kompromissbereitschaft durchschimmern lassen, was sich auf den Quotenbereich beziehen könnte.



C1/G

**BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT**

787.5 - vwa/map

Bern, den 19. Dezember 1989

URUGUAY-RUNDE  
Ministerkonferenz von 3.-7.12.90 in Brüssel  
Dienstleistungsverhandlungen

Notiz für Herrn Staatssekretär Blankart  
und Herrn Botschafter de Pury

Kopie: ari, bal, col, com, coy, ebe, gir, hae, her, imb, jag, jek, kam, kar, kel, lem, nag, ple, scs, sti, stu, was, web, win, zos

Finanz- und Wirtschaftsdienst, Politische Direktion, EDA  
Direktion für Völkerrecht, EDA  
Bundesamt für Kultur, EDI  
Bundesamt für Privatversicherungen, EJPD  
Eidg. Finanzverwaltung (Herrn Vizedirektor Kaeser), EFD  
Eidg. Bankenkommission, (Herrn Stv-Direktor Zuberbühler)  
Eidg. Oberzolldirektion (Herrn Vizedirektor Gantenbein)  
BIGA (Herrn Vizedirektor D. Grossen)  
Generalsekretariat EVED (Herrn Fischer)  
GS EVED, Radio- und Fernsehdienst, Herrn Riehl  
Schweiz. Nationalbank (Frau Vizedirektor Dubois)  
Schweizerische Botschaften: Bangkok, Belgrad, Bonn, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Budapest, Bukarest, Canberra, Kairo, Kuala Lumpur, Jakarta, Lima, London, Mexico, Montevideo, New Delhi, Ottawa, Paris, Rom, Santiago de Chile, Seoul, Singapur, Stockholm, Tel Aviv, Tokyo, Warschau, Washington, Wellington, Wien  
Schweizerische Generalkonsulate Hong Kong, New York  
Schweizerische Delegation bei der EFTA und beim GATT, Genf  
Schweizerische Delegation bei der OECD, Paris  
Schweizerische Mission bei den EG, Brüssel  
VORORT, Zürich  
Schweiz. Bankiervereinigung, Basel  
Schweiz. Versicherungsverband, Zürich  
Schweiz. Gewerbeverband, Bern  
Herrn Dr. B. Beck, Leiter des Amtes für Volkswirtschaft des Fürstentums Liechtenstein, 9490 Vaduz

In der Beilage finden Sie eine Aufzeichnung über die Dienstleistungsverhandlungen, die an der Brüsseler Ministerkonferenz unter Ihrer Leitung stattgefunden haben. Die Situation im Agrarbereich ist dafür verantwortlich, dass keine greifbaren Ergebnisse erzielt wurden. Dennoch sind einige wesentliche Fortschritt zu vermelden:

- Die USA haben ihre ablehnende Haltung gegenüber der MFN revidiert. Hier mögen taktische Überlegungen (Kontrast zur "starken Haltung" der EG im Agrarbereich) ebenso eine Rolle gespielt haben wie die substantielle Änderung der Situation im Bereich der Offerten für Initial Commitments.
- Bei den Finanzdienstleistungen konnten die bereits im Vorfeld der Konferenz erzielten Fortschritte namentlich unter Industriestaaten sehr wesentlich vertieft werden.
- Heute liegen neun Offerten für Initial Commitments vor (Australien, EG, Hong Kong, Japan, Kanada, Neuseeland, Schweden, Schweiz und USA). Obschon diese Offerten von unterschiedlicher Qualität sind - am "billigsten" sind wohl Schweden und Kanada, am umfangreichsten die EG, die USA und die Schweiz - decken erstere theoretisch 80 % des Welthandelsvolumens im tertiären Sektor ab.

Es gilt, diesen Brüsseler zum Ausgangspunkt der im Januar 1991 zu erwartenden Fortsetzung der Verhandlungen zu machen.

INTERNATIONALE DIENSTLEISTUNGSFRAGEN

  
(Martin von Walterskirchen)

