



# **Auswirkungen von Freihandelsabkommen**

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 4. Juli 2017

---

## Bericht

### 1 Einleitung

#### 1.1 Ausgangslage

Freihandelsabkommen (FHA) sind völkerrechtliche Verträge, welche zwischen Staaten oder internationalen Organisationen (bspw. der Europäischen Union EU) geschlossen werden, um dadurch den gemeinsamen Handel zu erleichtern, indem vollständig oder teilweise Handelshemmnisse abgebaut werden. Für die Schweiz sind FHA wichtige Instrumente ihrer Aussenwirtschaftspolitik, weil das Land wirtschaftlich traditionell eng mit dem Ausland verflochten ist.<sup>1</sup>

Als Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) verhandelt die Schweiz normalerweise in diesem institutionellen Rahmen ihre FHA. Überdies schloss die Schweiz selbständig mit der EU (1972), den Färöer-Inseln (1994), Japan (2009) und China (2013) FHA ab.<sup>2</sup>

Der Abschluss von FHA wird in der Schweiz in weiten Kreisen begrüsst. Andererseits gibt es auch kritische Stimmen bzw. es stellen sich auch Fragen zu den FHA: Aufgrund welcher Informationen bereiten Bundesrat und Verwaltung die Verhandlung von FHA vor? Welche wirtschaftlichen Auswirkungen entfalten FHA? Gibt es aufgrund von FHA möglicherweise negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen in anderen Ländern, insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern? Wird es allenfalls Druck auf den einheimischen Agrarsektor in zukünftigen Freihandelsverhandlungen geben?<sup>3</sup> Da der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 der Bundesverfassung (BV)<sup>4</sup> für die Aushandlung von FHA zuständig ist und das Parlament gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV diese anschliessend letztlich nur global annehmen bzw. genehmigen oder ablehnen kann<sup>5</sup>, stellt sich u.a. die Frage, welches die Informationsgrundlagen für die Verhandlung von FHA durch den Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung sind.

Angesichts dieser Fragen haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK-N/S) am 29. Januar 2015 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu den Auswirkungen von FHA beauftragt. Das Geschäft wurde der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zugewiesen.

<sup>1</sup> Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 7 f.

<sup>2</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 8.

<sup>3</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 8 f.

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

<sup>5</sup> Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen (2012): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 8., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG, Rn. 1522.

## 1.2 Gegenstand der Untersuchung, Verfahren und Kompetenzen der GPK

Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-N beschloss am 24. Juni 2015 eine Fokussierung der Evaluation auf die Informationsgrundlagen des Bundes bezüglich der zu erwartenden und effektiven Auswirkungen von FHA.

Die Evaluation der PVK wurde im Zeitraum von Januar 2015 bis Oktober 2016 durchgeführt. Die PVK stützte sich bei ihrer Evaluation einerseits auf eine Dokumentenanalyse, andererseits führte sie zwischen Januar und Juni 2016 mit insgesamt 37 Personen aus der Bundesverwaltung und der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft Gespräche. Überdies führte die PVK zu ausgewählten FHA (China, Golfstaaten und zentralamerikanische Staaten) vertiefte Fallstudien durch und prüfte bezüglich des Zeitraums von 2000 bis 2015 alle bundesrätlichen Botschaften zu FHA sowie die Berichte des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik mit einer systematischen Inhaltsanalyse. Ausserdem führte die BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) als Forschungsinstitut im Auftrag der PVK eine Wirkungsanalyse durch, um die Auswirkungen von FHA auf den Aussenhandel der Schweiz zu untersuchen.<sup>6</sup>

Die Evaluation der PVK konzentrierte sich auf FHA, die zu Beginn der Evaluation bereits in Kraft waren. Folglich waren FHA, welche damals geprüft oder sich in Verhandlung befanden – wie TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) oder TISA (Trade in Services Agreement) – nicht Gegenstand der Evaluation.<sup>7</sup>

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) untersuchte in einer internen Studie von 2009 die Exportentwicklung nach Partnerländern, mit denen die Schweiz ein FHA abgeschlossen hatte (ausgenommen davon waren die FHA mit der EU und den EFTA-Staaten (EFTA-Konvention<sup>8</sup>). Die PVK stellte fest, dass auf der aggregierten Ebene sämtlicher FHA der Schweiz die Studie des SECO keine Schlüsse über die Auswirkungen von einzelnen FHA zulässt. Solche Schlüsse wurden durch das SECO in der erwähnten Studie korrekterweise auch nicht gezogen. 2016 nahm das SECO eine Aktualisierung und Erweiterung dieser Studie vor. Die detaillierten Studienergebnisse lagen allerdings zum Zeitpunkt der Verwaltungskonsultation zum PVK-Bericht noch nicht vor und konnten somit in der PVK-Evaluation nicht mehr berücksichtigt werden.<sup>9</sup> Die GPK-N kommt nach Studium dieses aktualisierten Berichts zum Schluss, dass die Analyse auf der vorhin erwähnten aggregierten Ebene weiterhin keine Schlüsse über die Auswirkungen von einzelnen FHA zulässt.<sup>10</sup>

Die Subkommission EFD/WBF befasste sich an ihrer Sitzung vom November 2016 mit dem Evaluationsbericht der PVK. Gestützt auf diese Evaluation erarbeitete die

<sup>6</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.2, S. 10.

<sup>7</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.2, S. 10.

<sup>8</sup> Übereinkommen vom 4. Jan. 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR **0.632.31**).

<sup>9</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 25.

<sup>10</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft: Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz, 1. Nov. 2016, [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Publikationen & Dienstleistungen > Aussenwirtschaft > Freihandel (Stand: 22. Dez. 2016).

Subkommission einen Berichtsentwurf. Diesen Entwurf inkl. die darin formulierten Empfehlungen beriet und genehmigte die GPK-N an ihrer Sitzung vom 4. Juli 2017 und liess ihren Bericht zusammen mit dem PVK-Evaluationsbericht dem Bundesrat zukommen. An derselben Sitzung beschloss die Kommission, den eigenen Bericht sowie den Evaluationsbericht und die dazugehörigen Materialien der PVK zu veröffentlichen.

Im vorliegenden Bericht beurteilt die GPK-N die wichtigsten Feststellungen der PVK. Die Erläuterungen und Kommentare der PVK werden nur soweit wiedergegeben, wie dies für das Verständnis der Beurteilungen und Schlussfolgerungen der GPK-N nötig ist.

## **2 Feststellungen und Empfehlungen**

### **2.1 Fehlen von Nachhaltigkeitsstudien als Informationsgrundlagen für den Abschluss von FHA**

#### **2.1.1 Einleitende Bemerkungen**

Die PVK weist in ihrem Bericht darauf hin, dass der Bundesrat hinsichtlich Fragen der nachhaltigen Entwicklung anlässlich der Prüfung bzw. Vorbereitung von FHA bisher keine Studien durchgeführt habe. Solche Studien, auch bekannt als sog. «*Sustainability Impact Assessments*» lehnte der Bundesrat bisher immer ab und begründete dies in schriftlichen Stellungnahmen zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen jeweils damit, dass die den Studien zugrundeliegende Methodologie sowie die Datenlage zweifelhaft seien. Auch das Kosten-Nutzenverhältnis solcher Studien beurteilte der Bundesrat insgesamt als schlecht.<sup>11</sup>

#### **2.1.2 Agenda 2030 der Vereinten Nationen**

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) hat an ihrer Sitzung vom 25. September 2015 die Resolution 70/1 (Agenda 2030)<sup>12</sup> verabschiedet. Mit dieser Resolution beschloss die UNO 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, welche in verschiedene Unterziele eingeteilt sind. Diese 17 Ziele werden im Rahmen der UNO als sog. *Sustainable Development Goals* (SDG) bezeichnet;<sup>13</sup> dies ist auch der Terminus, welcher der Bundesrat mitunter verwendet, wenn er Bezug auf die Agenda 2030 nimmt.

<sup>11</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 21.

<sup>12</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung: Resolution 70/1 – Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, 25. Sept. 2015, [www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf) (Stand: 22. Dez. 2016).

<sup>13</sup> Agenda 2030 (Englischsprachige Version), [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1) (Stand: 22. Dez. 2016), Präambel, S. 1.

Die Agenda 2030 wird als ein «*Aktionsplan*» beschrieben.<sup>14</sup> Die 17 Ziele betreffen unterschiedlichste Bereiche wie z.B. die Beendigung der Armut und des Hungers, die Gewährleistung der Bildung für alle, die Verfügbarkeit von Wasser und sanitären Anlagen, die Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster oder die nachhaltige Nutzung von Ozeanen, Meeren und Meeresressourcen.<sup>15</sup> Die Ziele der Agenda 2030 sind am 1. Januar 2016 in Kraft getreten.<sup>16</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass diese Agenda «*von beispielloser Reichweite und Bedeutung*» sei.<sup>17</sup> Die Ziele für die nachhaltige Entwicklung seien «*integriert und unteilbar, global ausgerichtet und universell anwendbar [...]*».<sup>18</sup>

Die Agenda 2030 führt auf, dass jede Regierung ihre eigenen Zielvorgaben hinsichtlich dieser Agenda festzulegen habe. Diese hätten sich an der globalen Zielsetzung zu orientieren, allerdings unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten.<sup>19</sup> Der Bundesrat will – darauf wird weiter unten zurückzukommen sein – seine Ziele einer nachhaltigen Entwicklung möglichst umfassend auf die Agenda 2030 abstützen.<sup>20</sup>

Die Anwendbarkeit der Ziele der Agenda 2030 auf FHA ergibt sich nicht explizit aus dieser Agenda. Aufgrund deren Inhalts und vor dem Hintergrund der Bereitschaft des Bundesrates, seine eigenen Ziele der nachhaltigen Entwicklung an die Agenda 2030 anzupassen, ist die GPK-N aber der Ansicht, dass diese Ziele grundsätzlich auch auf FHA anwendbar sind. Dies bedeutet aus Sicht der Kommission, dass die Agenda 2030 den politischen Handlungen des Bundesrates (auch auf dem Gebiet der FHA) einen gewissen Rahmen vorgibt. Es ist dann aber am Bundesrat, zu konkretisieren, wie er den Zielen der Agenda 2030 genau nachkommen will. Hierbei kann u.a. auf seine *Strategie Nachhaltige Entwicklung* verwiesen werden.<sup>21</sup>

Es ist festzuhalten, dass diese Resolution der UNO-Generalversammlung nicht rechtsverbindlich ist und die Agenda 2030 selber darauf hinweist, dass ihre Umsetzung von den unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen Staaten und deren eigenen Zielsetzungen abhängt.<sup>22</sup> Gleichwohl sind die UNO-Staaten grundsätzlich gehalten, den Ansprüchen der Agenda 2030 so weit wie möglich nachzukommen.

### 2.1.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die BV sieht in Artikel 2 Absatz 1 vor, dass der Bund u.a. die nachhaltige Entwicklung fördert. Diese Bestimmung ist als rechtsverbindliche Handlungsrichtlinie zu betrachten, als Richtungsweisung für die staatsleitenden Behörden u.a. des Bun-

<sup>14</sup> Agenda 2030, Präambel, S. 1.

<sup>15</sup> Agenda 2030, Ziele für nachhaltige Entwicklung, S. 15.

<sup>16</sup> Agenda 2030, Ziff. 21, S. 7.

<sup>17</sup> Agenda 2030, Ziff. 5, S. 3.

<sup>18</sup> Agenda 2030, Ziff. 55, S. 14.

<sup>19</sup> Agenda 2030, Ziff. 55, S. 14.

<sup>20</sup> Vgl. unten Ziff. 2.1.4.

<sup>21</sup> Vgl. unten Ziff. 2.1.4.

<sup>22</sup> Agenda 2030, Ziff. 55, S. 14 und Ziff. 74, Bst. a), S. 34.

des.<sup>23</sup> Weiter führt Artikel 73 BV aus, dass «*Bund und Kantone [...] ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits [...]*» anstreben. Das Bundesgericht betrachtet den Nachhaltigkeitsgrundsatz, welcher insbesondere in diesen beiden Artikeln zum Ausdruck kommt, als Verfassungsprinzip.<sup>24</sup>

## 2.1.4 Ausführungen des Bundesrates zur Nachhaltigkeit

Der Bundesrat legt seit 1997 seine Politik für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz fest, und zwar mittels seiner *Strategie Nachhaltige Entwicklung*. Diese Strategie aktualisiert der Bundesrat seit 2008 regelmässig im vierjährigen Legislaturzyklus.<sup>25</sup> In der derzeit aktuellen Version weist der Bundesrat darauf hin, dass die Strategie auch darlege, welchen Beitrag die Schweiz zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 leiste. Wie bereits in Ziffer 2.1.2 erwähnt, strebt der Bundesrat künftig eine möglichst genaue Ausrichtung seiner Strategie auf die Agenda 2030 und deren SDG an. Dies, um den Schweizer Beitrag zur Erreichung dieser Ziele bis 2030 sicherzustellen.<sup>26</sup> Nachhaltige Entwicklung ist aus Sicht des Bundesrates eine «*übergeordnete Leitidee*», eine «*Anforderung, die in sämtlichen Politikbereichen aufzunehmen ist*». Entsprechend sei die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates thematisch sehr breit aufgestellt.<sup>27</sup>

Unter Bezugnahme auf das Ziel 8 der Agenda 2030 («*Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern*») gibt der Bundesrat an, dass sich der Bund «*multilateral für ein internationales nachhaltiges wirtschaftliches Regelwerk [einsetzt], das die Entwicklungsländer miteinbezieht. Der Kohärenz zwischen Instrumenten der Aussenwirtschaftspolitik wie bilateralen Freihandels- und Investitionsabkommen und den Zielen der nachhaltigen Entwicklung wird dabei Rechnung getragen.*»<sup>28</sup> Die GPK-N interpretiert diese Angaben des Bundesrates so, dass er auch im Rahmen von FHA der Nachhaltigkeit eine gewichtige Bedeutung zumisst.

Ausserdem nahm der Bundesrat 2009 eine Erweiterung seiner Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik vor und setzte sich neu das Ziel der Förderung der nachhaltigen Entwicklung. Die EFTA hat Musterbestimmungen zu einem Kapitel über «*Handel und Nachhaltigkeit*» erarbeitet; dieses wird den potenziellen Partnerstaaten bei FHA-Verhandlungen jeweils angeboten. Bislang wurde im Rahmen der Verhandlungen

<sup>23</sup> Ehrenzeller, Bernhard / Schindler, Benjamin / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. (2014): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG, Rn. 11 und 15 zu Art. 2.

<sup>24</sup> Nicht veröffentlichter Entscheid des Bundesgerichts 1A.115/2003 vom 23. Febr. 2004 E. 3.2.

<sup>25</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019 des Bundesrates vom 27. Jan. 2016, Ziff. 1.1, S. 4.

<sup>26</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, Ziff. 1.1, S. 4.

<sup>27</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, Ziff. 1.3, S. 5.

<sup>28</sup> Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019, Ziff. 5.3, S. 46.

mit China, Bosnien-Herzegowina sowie den zentralamerikanischen Staaten ein solches Kapitel in die FHA eingefügt.<sup>29</sup>

Am 8. März 2013 hat der Bundesrat den Aktionsplan *Grüne Wirtschaft*<sup>30</sup> des UVEK verabschiedet.<sup>31</sup> Dieser Bericht führt verschiedene Massnahmen auf. Massnahme 6 (*«Beurteilung der Umweltwirkung von Handelsabkommen»*) sieht Folgendes vor: *«Der Abschluss von Handelsvereinbarungen auf internationaler Ebene kann erheblichen Einfluss auf den Konsum von Produkten und die damit verbundenen Umweltwirkungen haben. Deshalb soll fallweise bei Produktgruppen, welche Gegenstand von Verhandlungen sind, die Einhaltung bestehender Umweltvereinbarungen und -mindestanforderungen anhand von speziell darauf ausgerichteten «Umweltmachbarkeitsstudien» untersucht werden.»*<sup>32</sup> Wie die Evaluation der PVK zeigt, wurden bisher jedoch keine solchen Studien durchgeführt.<sup>33</sup>

Betrachtet man z.B. das FHA mit China, stellt man fest, dass die Nachhaltigkeit einerseits Eingang in die Präambel sowie in mehrere Artikel gefunden hat.<sup>34</sup>

### **2.1.5 Verzicht auf Nachhaltigkeitsstudien steht im Widerspruch zu strategischen Zielen des Bundesrates**

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) befürwortet Sustainability Impact Assessments, welche z.B. von den USA oder der EU im Vorfeld von Freihandelsverhandlungen jeweils durchgeführt werden. Auch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) stellt solche Studien nicht grundsätzlich in Frage. Das SECO vertritt zwar die oben unter Ziffer 2.1.1 dargelegte offizielle Haltung des Bundesrates, weist aber darauf hin, dass solche Nachhaltigkeitsstudien durchaus eine Option wären, sofern sie denn qualitativ verbessert werden könnten.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 22.

<sup>30</sup> Bundesamt für Umwelt: Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, 8. März 2013, [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-48071.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-48071.html) (Stand: 22. Dez. 2016).

<sup>31</sup> Bundesrat verabschiedet den Aktionsplan Grüne Wirtschaft, Medienmitteilung des Bundesrates vom 8. März 2013.

<sup>32</sup> Aktionsplan Grüne Wirtschaft, S. 34. Diese Massnahme wurde im Rahmen der Weiterentwicklung des Aktionsplans 2016–2019 nochmals bekräftigt (Massnahme 7a): Bundesamt für Umwelt: Grüne Wirtschaft: Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz, 20. April 2016, [www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf](http://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf), S. 31 (Stand: 12. April 2017).

<sup>33</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 21.

<sup>34</sup> Freihandelsabkommen vom 6. Juli 2013 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik China (SR **0.946.292.492**), Präambel, Art. 1.1, 12.1, 12.6, 13.1 und 13.3.

<sup>35</sup> Materialienband der PVK, Ziff. 2.2.8, S. 37.

Vor diesem Hintergrund ist für die GPK-N die bisher aus grundsätzlichen Überlegungen erfolgte Ablehnung<sup>36</sup> von Nachhaltigkeitsstudien im Vorfeld von potenziellen FHA nicht kohärent mit strategischen Vorgaben des Bundes.<sup>37</sup> Der Bundesrat sollte über die bestmöglichen Informationsgrundlagen verfügen, um zu entscheiden, ob ein FHA abgeschlossen werden soll oder nicht. Zu diesen Informationsgrundlagen sollten nach Ansicht der Kommission grundsätzlich soweit zweckmässig auch die Resultate von Nachhaltigkeitsstudien gehören. Die bisher aus grundsätzlichen Überlegungen erfolgte Ablehnung der Durchführung der entsprechenden Studien widerspricht der Betonung der Bedeutung der Nachhaltigkeit durch den Bundesrat.

Die Kommission erwartet vom Bundesrat, dass er künftig nach Möglichkeit Nachhaltigkeitsstudien durchführen lässt und die Resultate entsprechend berücksichtigt. Dies umso mehr, als auch die EU und die USA dieses Instrument nutzen.

#### *Empfehlung 1 Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien*

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, inskünftig im Rahmen der Beschaffung von Informationsgrundlagen für FHA-Verhandlungen die Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien zu prüfen. Sollte der Bundesrat zur Auffassung gelangen, dass im Einzelfall keine Nachhaltigkeitsstudie durchgeführt werden soll, wäre diese Entscheidung in der Botschaft zum betreffenden FHA zu begründen. Die Resultate durchgeführter Nachhaltigkeitsstudien sind in der jeweiligen Botschaft auszuweisen.

## **2.2 Monitoring zu den tatsächlichen FHA-Auswirkungen**

### **2.2.1 Kein systematisches Monitoring bezüglich Zolldaten von Partnerstaaten**

FHA dienen wie oben erwähnt der Erleichterung des gemeinsamen Handels, indem Handelshemmnisse vollständig oder teilweise abgebaut werden sollen (vgl. oben Ziff. 1.1). Schweizer Unternehmen profitieren also z.B. unmittelbar von einem FHA, wenn sie ihre Waren in den Partnerstaat einführen können und unter den Bedingungen des FHA weniger oder keinen Zoll mehr dafür entrichten müssen.

Allerdings stellt sich jeweils die Frage, ob ein FHA überhaupt von den Schweizer Unternehmen genutzt wird. Denn um in den Genuss der Vorzüge eines FHA zu kommen, muss ein Unternehmen einige administrative Vorgaben erfüllen.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Wie in Ziff. 2.1.1 dargelegt, verzichtete der Bundesrat bisher auf die Durchführung von sog. «*Sustainability Impact Assessments*», weil die den Studien zugrundeliegende Methodologie sowie die Datenlage zweifelhaft seien und das Kosten-Nutzenverhältnis solcher Studien insgesamt als schlecht zu beurteilen sei.

<sup>37</sup> Der Bundesrat erklärte sich mit dem Aktionsplan Grüne Wirtschaft vom 8. März 2013 (Massnahme 6) und 20. April 2016 (Massnahme 7a) bereit, fallweise Umweltmachbarkeits- bzw. Umweltverträglichkeitsstudien durchzuführen. Gemäss Abklärungen der PVK wurden bis zum Abschluss der Evaluation jedoch keine solchen Studien veranlasst (Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 21).

<sup>38</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 23.

Um die oben aufgeführte Frage nach der Nutzung der FHA durch Schweizer Unternehmen zu beantworten, könnten Unternehmen, welche in den Aussenhandel involviert sind, zur Nutzung der FHA befragt werden. Allerdings besteht das Risiko, dass hierbei insbesondere jene Unternehmen befragt würden, welche das betreffende FHA bereits nutzen.<sup>39</sup>

Die PVK führt auf, dass neuere wissenschaftliche Studien dazu übergegangen seien, die tatsächliche Nutzung der FHA durch die Unternehmen anhand von Zolldaten der Partnerstaaten zu berechnen, weil diese Berechnungen exakter als Befragungen sind. Swiss Global Enterprise (S-GE), die Handelsförderungsagentur des Bundes, führt seit kurzem vereinzelt solche Studien durch. Weil nicht immer Zugang zu den Zoll-daten der Partnerstaaten besteht, ergibt sich daraus allerdings das Problem, dass diese Studien lediglich punktuell durchgeführt werden und somit nur sehr be-schränkt eine Grundlage für die systematische Überprüfung der Nutzung von FHA darstellen können.<sup>40</sup>

Die GPK-N ist sich bewusst, dass nicht mit allen aktuellen und potenziellen Partner-staaten eines FHA ein reibungsloser Informationsaustausch betr. Zoll-daten real-istisch ist. Vor dem Hintergrund des zuvor erwähnten Vorteils dieser Studien gegen-über den Befragungen ist die Kommission allerdings dennoch der Ansicht, dass der Bundesrat im Rahmen von FHA-Verhandlungen den Zugang der Schweizer Behör-den zu diesen ausländischen Zoll-daten anstreben sollte.

Im Weiteren wäre es konsequenterweise auch erforderlich, dass die so allfällig erhaltenen Zoll-daten systematisch ausgewertet und die Resultate dieser Auswertung für künftige FHA berücksichtigt würden. Die daraus folgenden Erkenntnisse über die Nutzung von FHA durch Schweizer Unternehmen würden es gegebenenfalls ermöglichen, genauer zu eruieren, in welchen künftigen Fällen ein FHA für die Schweiz sinnvoll erscheint und wo nicht. Allenfalls wären Massnahmen zu prüfen, wie die Nutzung der FHA durch die Schweizer Unternehmen verbessert werden könnte.

#### *Empfehlung 2 Verbesserung der Datenlage*

Die GPK-N bittet den Bundesrat, zu prüfen, mit welchen Massnahmen die Da-tensituation verbessert werden könnte. In diesem Rahmen empfiehlt die Kom-mission, bei künftigen FHA Möglichkeiten des Zugangs zu Zoll-daten der ande-ren Vertragspartei zu prüfen, um diese Daten gegebenenfalls systematisch auszuwerten und dabei zu analysieren, wie Schweizer Unternehmen das betref-fende FHA nutzen. Die Erkenntnisse dieser allfälligen Analyse sollten für spä-tere FHA berücksichtigt werden. Der Bundesrat wird gebeten, darüber Bericht zu erstatten.

<sup>39</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 24.

<sup>40</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 24.

## 2.2.2 Gemischte Ausschüsse

### 2.2.2.1 Bestimmungen zu den Gemischten Ausschüssen in FHA

Die FHA sehen jeweils die Einsetzung sog. *Gemischter Ausschüsse* vor. Diese sind für die Überprüfung bzw. Beaufsichtigung und Umsetzung der FHA zuständig und setzen sich aus Vertretern von Behörden der Vertragsparteien zusammen. Die Zusammensetzung ist je nach zu behandelndem Thema unterschiedlich.<sup>41</sup> In der Folge werden illustrativ anhand des FHA mit China zunächst einige allgemeine Bestimmungen zum Gemischten Ausschuss und zusätzlich Normen zu Umweltfragen dargelegt. Bei letzteren Bestimmungen wird der Konnex zum Gemischten Ausschuss dargestellt.

Im FHA mit China werden die Aufgaben des Gemischten Ausschusses wie folgt beschrieben:<sup>42</sup>

- (a) Beaufsichtigung und Überprüfung der Umsetzung des FHA;
- (b) Prüfung der Möglichkeit der Beseitigung weiterer Handelsschranken und anderer den Handel zwischen China und der Schweiz einschränkender Massnahmen;
- (c) Verfolgung der weiteren Entwicklung des FHA;
- (d) Beaufsichtigung der Arbeit aller Unterausschüsse und Arbeitsgruppen, die nach diesem Abkommen eingesetzt werden;
- (e) Bemühung um die Beilegung von Streitigkeiten bezüglich der Auslegung oder Anwendung des FHA;
- (f) Prüfung jeder anderen Angelegenheit, die das Funktionieren des FHA betrifft.

Das Kapitel 12 des FHA mit China enthält Bestimmungen zu «*Umweltfragen*». Die nachfolgend dargelegten Bestimmungen des FHA mit China sind in ähnlicher Form auch in anderen FHA mit vergleichbaren Daten des Inkrafttretens enthalten.<sup>43</sup> Dabei geht es u.a. um die Ziele hinsichtlich des Umweltschutzes, die Förderung der Verbreitung von umweltfreundlichen Waren und Dienstleistungen und allgemeine Bestimmungen zur Umsetzung.<sup>44</sup>

Artikel 12.7 Ziffer 1 des FHA mit China führt auf, dass zur Vereinfachung der Umsetzung dieses Kapitels und der damit verbundenen Kommunikation «*Kontaktpunkte*» bezeichnet werden; dabei handelt es sich um Behörden beider Länder. Via diese Kontaktpunkte sollen die Vertragsparteien gemäss Artikel 12.7 Ziffer 2 um eine Konsultation im Gemischten Ausschuss ersuchen können.

<sup>41</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 26 f.

<sup>42</sup> FHA mit China, Art. 14.1, Ziff. 2.

<sup>43</sup> Es kann hierbei auf die FHA mit Hong Kong (Kapitel 8), den zentralamerikanischen Staaten (Kapitel 9), Bosnien-Herzegowina (Kapitel 6) sowie Montenegro (Kapitel 6) verwiesen werden.

<sup>44</sup> FHA mit China, Art. 12.1, 12.3 und 12.7.

In Artikel 12.7 Ziffer 3 wird die Anwendbarkeit des Kapitels 15 («Streitbeilegung») des FHA ausgeschlossen und darauf hingewiesen, dass eine Vertragspartei ausschliesslich bilaterale Konsultationen und den Dialog im Gemischten Ausschuss in Anspruch nehmen kann.<sup>45</sup>

Artikel 12.8 schliesslich sieht vor, dass die Vertragsparteien über den Gemischten Ausschuss periodisch die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Kapitels 12 überprüfen.

### 2.2.2.2                    **Wenig Transparenz bei der Tätigkeit der Gemischten Ausschüsse**

Es kann also festgehalten werden, dass im Fall des FHA mit China die Überprüfung der Erreichung der Ziele des Kapitels 12 bzw. deren Umsetzung durch bilaterale Konsultationen bzw. durch den Dialog im Gemischten Ausschuss erfolgen kann. Wie dieser dabei konkret vorgeht und ob bzw. wie dieser bei fehlenden Fortschritten tätig wird, geht aus den Bestimmungen nicht hervor.

Ganz allgemein ist es für die GPK-N und die Öffentlichkeit schwierig zu beurteilen, wie die Gemischten Ausschüsse jeweils ihre Arbeit wahrnehmen, u.a. weil sie im Gegensatz zum Bundesrat bzw. einzelnen Bundesverwaltungsträgern keine Jahres- oder Tätigkeitsberichte erstellen und publizieren. Zwar werden ab und zu Medienmitteilungen zu den Gemischten Ausschüssen veröffentlicht, doch lässt sich dadurch nicht abschätzen, welche Aktivitäten sie entfalten und wie sie dabei vorgehen. Die PVK hat im Rahmen ihrer Evaluation u.a. auch Gespräche mit Personen geführt, welche die Schweiz in Gemischten Ausschüssen vertreten. Sie konnte dabei die generelle Funktionsweise der Gemischten Ausschüsse in Erfahrung bringen.<sup>46</sup> Dies ändert allerdings nichts daran, dass es an einer regelmässigen Berichterstattung i.S.e. Jahres- bzw. Tätigkeitsberichts über die Aktivitäten der Gemischten Ausschüsse fehlt. Eine solche würde Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit schaffen.

Die Kommission geht davon aus, dass Umsetzungsprobleme im wirtschaftlichen Bereich die Schweizer Unternehmen direkt betreffen und solche Themen vermutlich auch rasch in den Gemischten Ausschüssen vorgebracht werden. Hingegen stellt

<sup>45</sup> Die entsprechenden Bestimmungen in den FHA mit Bosnien-Herzegowina (Art. 41) und Montenegro (Art. 39) sind leicht anders formuliert als jene im FHA mit China, aber auch in Bezug auf diese FHA besteht keine Möglichkeit, das Schiedsverfahren gemäss dem Kapitel «Dispute Settlement» (Streitbeilegung) in Anspruch zu nehmen. Vgl. dazu Botschaft vom 15. Jan. 2014 zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Bosnien und Herzegowina sowie des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und Bosnien und Herzegowina (BBI 2014 1309, hier 1329); Botschaft vom 11. Jan. 2012 zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Montenegro sowie des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und Montenegro (BBI 2012 955, hier 968).

<sup>46</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 26 f.; Materialienband, Ziff. 2.3.6, S. 44 und Ziff. 2.4, S. 44 f.

sich die Frage, ob dies auch bei anderen (insbesondere ökologischen und sozialen) Fragen der Fall ist.<sup>47</sup>

Der Bundesrat teilt im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 mit, dass das federführende SECO zur Vorbereitung des ersten Treffens des Gemischten Ausschusses zum FHA mit China Informationen von verschiedenen Stellen einholte (Bundesverwaltung, Unternehmen, Dachverbände, andere interessierte Organisationen im Rahmen der dafür vorgesehenen Mechanismen).<sup>48</sup> Diesen pragmatischen Weg der Befassung mit allfälligen Umsetzungsproblemen beurteilt die GPK-N grundsätzlich als positiv.

Vor dem Hintergrund der grossen Bedeutung der Tätigkeit der Gemischten Ausschüsse (insbesondere betr. die Überprüfung und Beaufsichtigung der Umsetzung der FHA) erachtet es die Kommission als wichtig, dass die in den Gemischten Ausschüssen vertretenen Schweizer Behörden jeweils einen konsolidierten Jahres- bzw. Tätigkeitsbericht erstellen und diesen publizieren würden, wobei dieser Bericht die Aktivitäten aller Gemischten Ausschüsse der bestehenden FHA enthalten sollte.

Dadurch wäre sowohl für das Parlament als auch die Öffentlichkeit die Tätigkeit der Gemischten Ausschüsse an sich als auch das von diesen dabei angewandte Vorgehen erkennbar. Solche Berichte würden auch eine wichtige Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung der FHA darstellen.

*Empfehlung 3 Mehr Transparenz bei den Gemischten Ausschüssen*

Die GPK-N bittet den Bundesrat, darauf hinzuwirken, dass die in den Gemischten Ausschüssen vertretenen Schweizer Behörden jeweils einen konsolidierten Jahres- bzw. Tätigkeitsbericht zu allen bestehenden Gemischten Ausschüssen der FHA erstellen und diesen publizieren.

## 2.3 **Bereitstellung fundierter Entscheidungsgrundlagen durch den Bundesrat zuhanden des Parlaments**

### 2.3.1 **Allgemeines**

Artikel 141 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG)<sup>49</sup> verlangt vom Bundesrat, seine Erlassentwürfe der Bundesversammlung zusammen mit einer Botschaft zu unterbreiten.

Artikel 141 Absatz 2 ParlG sieht weiter vor, dass der Bundesrat mittels der Botschaft den Erlassentwurf begründet und falls nötig die einzelnen Normen kommentiert. Ausserdem muss er, soweit entsprechende Angaben möglich sind, insbesondere die in Artikel 141 Absatz 2 Buchstaben a – i aufgeführten Punkte darlegen. Im Rahmen der Begründung hat der Bundesrat gestützt auf Artikel 141 Absatz 2 ParlG

<sup>47</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2, S. 27.

<sup>48</sup> Bericht des Bundesrates vom 13. Jan. 2016 zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 (BBI 2016 817, hier 899).

<sup>49</sup> Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10).

u.a. die angestrebten Ziele des Erlassentwurfes sowie die Gründe, welche für diesen Entwurf sprechen, zu erläutern.<sup>50</sup>

Der Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei (BK) konkretisiert die Bestimmung von Artikel 141 ParlG und stellt ein *«Arbeitsinstrument»* zur Verfassung einer Botschaft dar.<sup>51</sup> Der Botschaftsleitfaden sieht für völkerrechtliche Verträge wie ein FHA ein eigenes Botschaftsschema vor.<sup>52</sup> Auswirkungen, welche primäre Zielsetzungen der Vorlage (hier: des betreffenden FHA) darstellen, sollen unter dem Kapitel zu den Grundzügen des Vertrages aufgeführt werden.<sup>53</sup>

### 2.3.2 Erforderliche Begründungstiefe in der Botschaft

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, in welchem u.a. Angaben zur *«strategischen Ausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik»*<sup>54</sup> gemacht werden, festgehalten, dass er FHA *«mit ausgewählten Ländern und Wirtschaftsräumen»* anstrebe. Entscheidend für die Auswahl seien dabei *«die gegenwärtige und die zu erwartende wirtschaftliche Bedeutung des Partners sowie das Diskriminierungspotenzial für die Schweiz.»*<sup>55</sup> Sinngemäss geht aus dem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 hervor, dass der Bundesrat die Beseitigung bzw. Reduktion von Diskriminierungen für die Schweiz nach wie vor als eine zentrale Zielsetzung von FHA ansieht.<sup>56</sup>

Der Bundesrat muss in einer Botschaft zu einem FHA also u.a. Angaben zum Diskriminierungspotenzial bzw. der Beseitigung respektive Reduktion von Diskriminierungen machen und diese Angaben begründen.

Hinsichtlich der Tiefe der Begründung gilt Folgendes: Das Schema für völkerrechtliche Verträge<sup>57</sup> stellt in vielen Punkten auf das allgemeine Schema ab. So wird beim Kapitel *«Auswirkungen»* darauf verwiesen.<sup>58</sup> Beim allgemeinen Schema wird verlangt, dass in der Botschaft dargelegt werden muss, *«auf welche Grundlagen sich die Angaben stützen (z. B. Verwaltungserfahrungen, grobe Schätzungen, vergleichende Studien, Simulationen, Verwendung eines Beurteilungsinstruments wie z. B.*

50 Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (2014): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002. Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, Patrick Mägli, Rn. 15 zu Art. 141.

51 Bundeskanzlei: Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 3., überarbeitete Ausgabe Jan. 2012, [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > Leitfäden für Botschaften des Bundesrates, S. 3 (Stand: 6. Dez. 2016).

52 Botschaftsleitfaden, S. 47 ff.

53 Botschaftsleitfaden, S. 48 f. i.V.m. S. 15 und 20.

54 Bericht des Bundesrates vom 12. Jan. 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 (BBI 2005 1089, hier 1101).

55 Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, S. 1105.

56 Bericht des Bundesrates vom 13. Jan. 2016 zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 (BBI 2016 817, hier 880).

57 Hier geht es um das Schema *ohne* Umsetzungserslass.

58 Botschaftsleitfaden, S. 49.

zur Nachhaltigkeitsbeurteilung), damit die Leserinnen und Leser die Genauigkeit und Stringenz der Angaben klar abschätzen können.»<sup>59</sup>

Nach Auffassung der GPK-N ist dieses Gebot der Genauigkeit und Stringenz ganz allgemein für die Verfassung der Botschaft anzuwenden. Denn Sinn und Zweck der Botschaft ist es, das Parlament darüber zu orientieren, welches die Vorschläge und Ziele des Bundesrates im Zusammenhang mit einem Erlassentwurf sind und welche Sachverhalte damit angegangen werden sollten. Weiter soll mit der Botschaft der bundesrätliche Antrag begründet und das Parlament vom betreffenden Lösungsentwurf überzeugt werden.<sup>60</sup> Dies kann aus Sicht der Kommission nur erfolgen, wenn der Bundesrat auch bei FHA generell genau und stringent informiert.

### **2.3.3                   Angaben des Bundesrates in den FHA-Botschaften zu den Auswirkungen bezüglich Diskriminierung**

#### **2.3.3.1                 Ausführungen der PVK gemäss Evaluationsbericht**

Die PVK hat im Rahmen ihrer Evaluation festgestellt, dass der Bundesrat in den FHA-Botschaften auf Seiten der Importe in die Schweiz die erwarteten Zollaussfälle systematisch ausweist.<sup>61</sup>

Hingegen ist die PVK zum Schluss gekommen, dass das Kapitel «*Auswirkungen*» in den FHA-Botschaften, besonders hinsichtlich des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen, stark standardisiert ist. Die bestehende oder potenzielle Diskriminierung, welche die Schweizer Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten belastet und durch ein FHA beseitigt oder zumindest reduziert werden soll, werde im konkreten Fall inhaltlich in der Botschaft nicht näher erläutert.<sup>62</sup>

#### **2.3.3.2                 Beispiele von Formulierungen in FHA-Botschaften**

Botschaften zu FHA aus der jüngeren Vergangenheit weisen ein spezielles Kapitel «*Auswirkungen*» auf, welches in verschiedene Unterkapitel gegliedert ist.<sup>63</sup> Der Bundesrat erläutert in diesem Kapitel die FHA-Auswirkungen in Bezug auf die Diskriminierung, er nimmt aber dazu jeweils bereits im ersten Hauptkapitel der Botschaft Stellung.

Betrachtet man FHA aus der jüngeren Zeit, so erkennt man, dass überdies im ersten Hauptkapitel (meistens unter dem Kapitel «*Ausgangslage*») sehr häufig und in praktisch identischem Wortlaut von Folgendem die Rede ist: Demnach liege der spezifische Beitrag der FHA zur Aussenwirtschaftspolitik bzw. deren Zielen in der Vermeidung oder Beseitigung von Diskriminierungen, die sich aus Präferenzabkommen

<sup>59</sup> Botschaftsleitfaden, S. 20.

<sup>60</sup> Botschaftsleitfaden, S. 7.

<sup>61</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2, S. 31.

<sup>62</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2, S. 32.

<sup>63</sup> Materialienband, Ziff. 4.3, S. 100.

ergeben, die Handelspartner der Schweiz mit Konkurrenten der Schweiz abschliessen.<sup>64</sup>

Überdies fällt auf, dass z.B. in den Botschaften mit China und mit den zentralamerikanischen Staaten in den Kapiteln «*Auswirkungen*» folgender Satz formuliert ist: «*Gleichzeitig beugt das FHA dem Diskriminierungspotenzial gegenüber anderen Freihandelspartnern [des betreffenden Staates] vor [...].*» Dieser Satz wird in beiden Botschaften nicht näher erläutert.<sup>65</sup>

In der Botschaft zum FHA mit Montenegro findet sich unter dem Kapitel «*Wirtschaftliche, finanzielle und personelle Auswirkungen*» folgender Satz: «*Das FHA EFTA-Montenegro ermöglicht damit den EFTA-Staaten, die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit diesem Land zu stärken und insbesondere die Diskriminierungen, die sich auf dem montenegrinischen Markt durch das seit dem 1. Mai 2010 in Kraft stehenden SAA [Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen] EU-Montenegro ergeben, zu verkleinern oder zu beseitigen.*» Auch hier wird nicht geschildert, weshalb genau dadurch die Diskriminierungen beseitigt werden sollten. Das SAA wird zwar in der Botschaft mehrmals erwähnt und es wird darauf hingewiesen, dass dieses «*Bestimmungen über die Errichtung von Freihandelsbeziehungen*» enthalte<sup>66</sup> und dass es hinsichtlich «*Industrieprodukten*» eine «*vollständige Zollbefreiung*» vorsehe<sup>67</sup>, doch wird der weitere Inhalt dieses Abkommens bzw. der genaue Bezug zum SAA nicht näher erklärt. Deshalb lässt sich schwer abschätzen, inwiefern das FHA mit Montenegro eine Diskriminierung beseitigen oder verkleinern soll.

Auch bei den Botschaften zu den FHA mit der Ukraine und Bosnien-Herzegowina wird auf das Diskriminierungspotenzial i.Z.m. mit dem SAA der EU mit diesen beiden Ländern hingewiesen. Das betreffende FHA diene der Vermeidung bzw. Beseitigung respektive Verringerung einer entsprechenden Diskriminierung.<sup>68</sup> Allerdings fehlt auch bei diesen Botschaften eine nähere Erläuterung des SAA, womit ebenfalls nicht dargelegt wird, wie genau das FHA diesen Effekt bewerkstelligen sollte.

<sup>64</sup> Es kann auf die Botschaften zu den FHA mit China (BBI 2013 8165, hier 8170), den zentralamerikanischen Staaten (BBI 2013 8057, hier 8062), Bosnien-Herzegowina (BBI 2014 1309), Montenegro (BBI 2012 955) und der Ukraine (BBI 2011 1517, hier 1518) verwiesen werden. Bei den Botschaften bezüglich den FHA mit Montenegro und der Ukraine sind diese Hauptkapitel anders benannt.

<sup>65</sup> Botschaft vom 4. Sept. 2013 zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (BBI 2013 8165, hier 8211); Botschaft vom 4. Sept. 2013 zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und den zentralamerikanischen Staaten (abgeschlossen mit Costa Rica und Panama) (BBI 2013 8057, hier 8094).

<sup>66</sup> Botschaft zum FHA mit Montenegro, S. 956.

<sup>67</sup> Botschaft zum FHA mit Montenegro, S. 962.

<sup>68</sup> Botschaft vom 12. Jan. 2011 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Ukraine sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der Ukraine (BBI 2011 1517, hier 1540); Botschaft zum FHA mit Bosnien-Herzegowina, S. 1334.

Zum damaligen Zeitpunkt befand sich das SAA mit der Ukraine noch in Aushandlung und das SAA mit Bosnien-Herzegowina war noch nicht in Kraft, aber die handelspolitischen Teile des Abkommens sind bereits seit dem 1. Juli 2008 in Kraft.

### 2.3.4 Teilweise wenig angemessene Informationen zu Diskriminierungen im Einzelfall

Die PVK hat festgestellt, dass die bundesrätlichen Erläuterungen in den FHA-Botschaften hinsichtlich der erwarteten Auswirkungen betr. Diskriminierungen zu wenig einzelfallbezogen sind und stattdessen häufig generelle Standardformulierungen verwendet werden.<sup>69</sup> Diese Konklusion ist für die GPK-N mit Verweis auf die oben unter Ziffer 2.3.3.2 dargestellten Beispiele von Formulierungen aus FHA-Botschaften schlüssig.

Vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat die Beseitigung respektive Reduktion von Diskriminierungen bzw. des Diskriminierungspotenzials als eines der zentralen Ziele von FHA betrachtet, ist die Kommission der Ansicht, dass die diesbezüglichen Erläuterungen in den Botschaften teilweise verbessert werden können.

Nach Auffassung der GPK-N haben jene Staaten, mit welchen die Schweiz ein FHA abschliessen möchte, zumindest teilweise bereits zuvor (z. B. mit der EU oder den USA) ein anderes Präferenzabkommen ausgehandelt, welches Freihandelsbestimmungen enthält (als Beispiel kann das SAA der EU mit verschiedenen Staaten wie z. B. Bosnien-Herzegowina oder Montenegro genannt werden). Sobald der Inhalt dieses anderen Präferenzabkommens bekannt ist, sollte es dem Bundesrat möglich sein, einen kurzen Vergleich des Inhalts des eigenen angestrebten FHA mit dem anderen Präferenzabkommen vorzunehmen. Dies sollte ihm ermöglichen, durch den Vergleich der beiden Abkommen präzisere und einzelfallbezogenere Angaben zu Diskriminierungen machen zu können.

Das Ziel der GPK-N ist es, dass der Bundesrat zu Diskriminierungen genauere Angaben macht und dabei präziser orientiert, auf welche Grundlagen er sich stützt und weshalb das Diskriminierungspotenzial respektive eine bestehende Diskriminierung für Schweizer Unternehmen durch das konkret zu erläuternde FHA zumindest verkleinert werden könnte.

*Empfehlung 4 Genauere Erläuterungen zum konkreten Einzelfall hinsichtlich der Auswirkungen zu Diskriminierungen*

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, im Rahmen von FHA-Botschaften hinsichtlich der Auswirkungen auf tatsächliche oder potenzielle Diskriminierungen präzisere Angaben zu machen und dabei die Grundlagen seiner Aussagen klarer darzulegen. Weiter soll der Bundesrat genauer erläutern, weshalb das Diskriminierungspotenzial respektive eine bestehende Diskriminierung für Schweizer Unternehmen durch das konkret zu erläuternde FHA zumindest verkleinert werden könnte.

<sup>69</sup> Vgl. oben Ziff. 2.3.3.2

### 3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Schweiz ist stark mit dem Ausland verflochten und die Exporte stellen eine bedeutende Stütze für die Konjunktur dar. Entsprechend anerkennt die GPK-N, dass FHA für die Schweiz ein wichtiges Instrument ihrer Aussenwirtschaftspolitik darstellen.<sup>70</sup>

Die Kommission bestreitet nicht, dass sich FHA positiv auf die Schweiz auswirken können und stellt den konkreten Nutzen von FHA denn auch nicht grundsätzlich in Frage. Sie hält auch fest, dass der Bundesrat bzw. die zuständigen Einheiten der Bundesverwaltung im Rahmen des Entstehungsprozesses von FHA inkl. der Unterbreitung der Vorlage an das Parlament grundsätzlich zweckmässig vorgehen.

Allerdings stellt die GPK-N fest, dass es im Zusammenhang mit FHA auch Probleme gibt, welche angegangen werden müssen.

Hinsichtlich der Informationsgrundlagen des Bundesrates im Vorfeld von FHA ist es aus Sicht der GPK-N wichtig, dass dieser über möglichst umfassende Kenntnisse verfügt, welche es ihm erlauben, abzuschätzen, ob ein FHA abgeschlossen werden soll oder nicht. Aus diesem Grund befürwortet die Kommission grundsätzlich die Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien.

Im Weiteren ist die GPK-N betreffend das Monitoring über die Umsetzung von FHA der Ansicht, dass der Bundesrat prüfen sollte, mit welchen Massnahmen die Datensituation verbessert werden könnte, wobei im Rahmen von FHA insbesondere die Möglichkeit des Zugangs zu Zolldaten der anderen Vertragspartei zu prüfen wäre, um diese Daten systematisch auszuwerten und daraus Erkenntnisse für spätere FHA zu gewinnen. Dadurch könnte eruiert werden, ob künftige zur Diskussion stehende FHA für die Schweiz sinnvoll erscheinen. Zudem vertritt die GPK-N betr. das Monitoring die Auffassung, dass es zur Tätigkeit der Gemischten Ausschüsse an Informationen fehlt, welche eine Beurteilung deren Aktivitäten und des Vollzugs der FHA erlauben würden. Deshalb fordert sie allgemein mehr Transparenz und schlägt konkret vor, dass die in den Gemischten Ausschüssen vertretenen Schweizer Behörden jeweils einen konsolidierten Jahres- bzw. Tätigkeitsbericht zu allen bestehenden Gemischten Ausschüssen der FHA erstellen und diesen publizieren.

Schliesslich ist die GPK-N der Meinung, dass die Ausführungen in den FHA-Botschaften zu Diskriminierungen teilweise verbessert werden können. Die Beseitigung bzw. Reduktion von Diskriminierungen gehört zu den zentralen Zielsetzungen eines FHA und es ist somit wichtig, dass bei den diesbezüglichen Angaben mehr auf den konkreten Einzelfall abgestellt wird. Für die Bundesversammlung und die Öffentlichkeit wäre es hilfreich, wenn der Bundesrat präziser über die Grundlagen seiner Aussagen informieren und die erwartete Beseitigung respektive Verkleinerung von Diskriminierungen anhand des konkreten Einzelfalles schildern würde.

<sup>70</sup> Bericht der PVK vom 26. Okt. 2016 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 7.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 4. Oktober 2017 Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umsetzen wird.

4. Juli 2017

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates

Der Präsident: Alfred Heer

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EFD/WBF:  
Alexander Tschäppät

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF: Peter Häni

---

## Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAKBASEL	BAK Basel Economics AG
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
FHA	Freihandelsabkommen
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SDG	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
S-GE	Swiss Global Enterprise
TISA	Trade in Services Agreement
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNO	Vereinte Nationen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

