

zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Georgien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen

vom 14. Januar 2015

1 Grundzüge der Vorlage**1.1 Ausgangslage**

Am 3. Juni 2014 hat die Schweiz unter Ratifikationsvorbehalt ein neues bilaterales Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen (ISA) mit Georgien unterzeichnet.

Das ISA mit Georgien ist ein modernes Abkommen, das dem Wunsch der Vertragsparteien entspricht, gestützt auf das Völkerrecht ein günstiges und stabiles Investitionsklima für ausländische Investitionen zu gewährleisten und damit zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

Das Ziel der ISA ist es, in Partnerländern getätigten Investitionen von Schweizer Staatsangehörigen und Unternehmen – wie auch umgekehrt Investitionen in der Schweiz von Investoren aus Partnerländern – völkerrechtlichen Schutz gegenüber nichtkommerziellen Risiken zu bieten. Erfasst werden insbesondere staatliche Diskriminierungen von ausländischen gegenüber nationalen Investoren, unrechtmässige Enteignungen oder Einschränkungen des Transfers von Erträgen und anderen Beträgen im Zusammenhang mit Investitionen. Streitbeilegungsverfahren ermöglichen es wenn nötig, die Einhaltung der Abkommensbestimmungen vor einem internationalen Schiedsgericht geltend zu machen. Mit dem Abschluss von ISA können Staaten die rechtlichen Rahmenbedingungen und folglich die Attraktivität ihres Wirtschaftsstandorts für internationale Investitionen verbessern.

Für die Schweiz sind internationale Investitionen seit Langem von erstrangiger Bedeutung. Sowohl der Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland (mehr als 1 072 Mrd. CHF Ende 2013) als auch die Zahl der von Schweizer Unternehmen im Ausland beschäftigten Personen (über 2,9 Mio.) stellen im internationalen Vergleich Spitzenwerte dar. Umgekehrt erreichten die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz im gleichen Jahr 688 Milliarden Franken, bei einem Personalbestand von mehr als 440 000.

Wie die wirtschaftliche Globalisierung zeigt, stellen die internationalen Investitionen für die meisten Länder einen wichtigen Faktor für Wachstum und Entwicklung dar. Als wichtiges Herkunftsland von ausländischen Direktinvestitionen liegt es im Interesse der Schweiz, für die Auslandstätigkeit ihrer Unternehmen günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und ihnen einen wirksamen Rechtsschutz zu bieten. Kleine und mittlere Unternehmen, die ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten in geografischer Hinsicht zunehmend ausbauen, sind für ihre Auslandsinvestitionen mehr denn je auf staatsvertraglich garantierte Rahmenbedingungen angewiesen. Dennoch fehlt es für diesen Bereich weiterhin an einer allgemeinen völkerrechtlichen Regelung,

wie sie beispielsweise im Rahmen der WTO für den grenzüberschreitenden Handel besteht. Die ISA füllen insbesondere im Verhältnis zu Nicht-OECD-Staaten einen Teil der Lücke und sind ein wichtiges Instrument der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Die Initiative zur Aushandlung von ISA geht heute oft von den Entwicklungs- oder Schwellenländern aus, was zeigt, dass das Interesse am Abschluss solcher Abkommen gegenseitig ist.

Seit 1961 hat die Schweiz 131 ISA abgeschlossen, wovon 117 in Kraft sind. Diese werden dem Parlament seit 2004 in der Regel im Rahmen des jährlichen Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik zur Genehmigung unterbreitet.¹

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Das Abkommen mit Georgien wurde erstmals 1997 ausgehandelt und paraphiert. In der Folge verlangte Georgien jedoch wiederholt Anpassungen des paraphierten Abkommens, und auch die Schweiz brachte gestützt auf ihre weiter entwickelte Vertragspraxis neue Vorschläge ein, weshalb sich die Verhandlungen zwischen den beiden Vertragsparteien über mehrere Jahre erstreckten. Nach einer letzten Verhandlungsrunde im April 2014 in Bern wurden die Verhandlungen am 11. Mai 2014 auf dem Schriftweg abgeschlossen. Am 3. Juni 2014 wurde das Abkommen in Tiflis unterzeichnet.

1.3 Überblick über den Inhalt des Abkommens

Die von der Schweiz in den letzten Jahren abgeschlossenen ISA weisen inhaltlich einen hohen Grad an Übereinstimmung auf. Der mit Georgien ausgehandelte Vertragstext folgt den von der Schweiz in diesem Bereich konstant verfolgten Grundsätzen wie beispielsweise bezüglich der Nichtdiskriminierung, des freien Transfers von Kapital und Erträgen im Zusammenhang mit Investitionen und der Enteignung². Im Vergleich zu den bisher von der Schweiz abgeschlossenen ISA enthält das Abkommen mit Georgien zusätzliche Bestimmungen zur Gewährleistung der Kohärenz mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung sowie zur Transparenz der internationalen Schiedsverfahren.

1.4 Würdigung

Als ehemalige Republik der früheren UdSSR erlangte Georgien 1991 die Unabhängigkeit. In den letzten zehn Jahren hat das Land bedeutende Reformen hin zu einem sehr liberalen Wirtschaftssystem vollzogen. Dank dieser Anstrengungen wuchs die georgische Wirtschaft zwischen 2004 und 2007 pro Jahr konstant um durchschnittlich über 9 Prozent. Der Konflikt mit Russland und die schwache Entwicklung der Weltwirtschaft wirkten sich zwischen 2008 und 2010 allerdings auch negativ auf die

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrats vom 22. September 2006 betreffend die Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen mit Serbien und Montenegro, Guyana, Aserbaidschan, Saudi-Arabien und Kolumbien, Ziff. 1.3; BBl 2006 8455, hier 8463.

² Ibidem

Wirtschaftsentwicklung Georgiens aus. 2011 und 2012 wies das Land wieder beachtliche Wachstumsraten aus (7,1 % bzw. 6,1 %). Im *Doing Business Index* der Weltbank ist Georgien seit 2003 zudem vom 113. auf den 15. Platz vorgerückt (Stand Oktober 2014).

Die Schweizer Exporte nach Georgien legten in den letzten Jahren konstant zu und erreichten 2012 fast 50 Millionen Schweizerfranken. Zunahmen verzeichneten insbesondere die Exporte von pharmazeutischen Produkten, Maschinen und medizinischen Instrumenten. Die Exporte Georgiens in die Schweiz sind demgegenüber noch gering. Was die Auslandsinvestitionen anbelangt, sind die Investitionsflüsse zwischen der Schweiz und Georgien zurzeit bescheiden.

Vor diesem Hintergrund schafft das mit Georgien abgeschlossene Abkommen zusätzliche Rechtssicherheit für Schweizer Investoren, die bereits vor Ort aktiv sind oder dort investieren möchten, und wirkt sich damit auch positiv auf die Investitionsflüsse zwischen der Schweiz und Georgien aus. Das Abkommen enthält moderne Schutzstandards, welche die Investitionsflüsse fördern und zugleich den Zielen der nachhaltigen Entwicklung entsprechen sowie eine grössere Transparenz bei Schiedsverfahren vorsehen.

1.5 Vernehmlassung

Aus Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005³ (VIG) ergibt sich, dass bei einem internationalen Abkommen, das nicht dem fakultativen Referendum unterstellt ist und keine wesentlichen Interessen der Kantone betrifft, grundsätzlich kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, ausser wenn es sich um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite handelt oder wenn dieses in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Das vorliegende Abkommen ist nicht dem fakultativen Referendum unterstellt (vgl. Ziff. 5.3) und betrifft keine wesentlichen Interessen der Kantone. Es entspricht zudem bezüglich Inhalt sowie finanzieller, politischer und wirtschaftlicher Bedeutung im Wesentlichen den früher durch die Schweiz abgeschlossenen ISA⁴, und es handelt sich nicht um ein Vorhaben von besonderer Tragweite im Sinne des VIG. Da das Abkommen auch nicht ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, war kein Vernehmlassungsverfahren erforderlich.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Präambel

Die Präambel erläutert den Zweck und die Ziele der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und liefert auf diese Weise Leitlinien für die Auslegung des Abkommens. Gemäss der Präambel gehen die Schaffung von günstigen Bedingungen für die bilateralen Investitionen und deren Schutz einher mit anderen Zielen,

³ SR 172.061

⁴ BBl 2006 8455

welche die Staaten im Hinblick auf das Wohlergehen ihrer jeweiligen Bevölkerung verfolgen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Förderung und der Schutz von Investitionen zur Mehrung des wirtschaftlichen Wohlstandes und der nachhaltigen Entwicklung in beiden Staaten beitragen sollen. Dieses Ziel wollen die Vertragsparteien erreichen, ohne die Gesundheits-, Sicherheits-, Arbeits- und Umweltschutzstandards zu lockern. In Anerkennung, dass sich die Investitions-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitiken gegenseitig unterstützen, bekräftigen die Vertragsparteien ihr Bekenntnis zur Demokratie, zur Rechtsstaatlichkeit sowie zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Ausserdem sind die Vertragsparteien gewillt, die Investoren zur Einhaltung von international anerkannten Standards und Prinzipien der verantwortungsvollen Unternehmensführung zu ermutigen. Schliesslich bekräftigen sie ihr Bekenntnis zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption.

Art. 1 Begriffsbestimmungen

Artikel 1 des Abkommens definiert die wichtigsten verwendeten Begriffe, namentlich jene der Investition, der Investitionserträge, des Investors (bei diesem kann es sich um eine natürliche oder juristische Person handeln) und des Hoheitsgebiets der Vertragsparteien. Das Kontrollprinzip ist in dieser Bestimmung ebenfalls verankert (Abs. 1 Bst. c), womit auch indirekte Investitionen durch das Abkommen abgedeckt sind. Somit gilt das Abkommen auch für juristische Personen, die nicht nach dem Recht einer Vertragspartei gegründet sind, jedoch von einer natürlichen oder juristischen Person einer Vertragspartei tatsächlich kontrolliert werden.

Art. 2 Anwendungsbereich

Gemäss dieser Bestimmung ist das Abkommen anwendbar auf Investitionen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, die ein Investor der anderen Vertragspartei in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung vor oder nach dem Inkrafttreten des Abkommens getätigt hat. Es ist nicht anwendbar auf Streitigkeiten, die vor dem Inkrafttreten des Abkommens entstanden sind.

Art. 3 Förderung, Zulassung

Absatz 1 unterstreicht den Willen der Vertragsparteien, Investitionen von Investoren der anderen Vertragspartei auf ihrem Hoheitsgebiet zu fördern. In Absatz 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, in Übereinstimmung mit ihrer jeweiligen Gesetzgebung die Erteilung der erforderlichen Bewilligungen im Zusammenhang mit einer Investition zu erleichtern, einschliesslich der Bewilligungen für die Ausführung von Lizenzverträgen sowie für die Ausübung von Beratungs- und Expertentätigkeiten. In Absatz 3 anerkennen die Vertragsparteien, dass es nicht angemessen ist, das in innerstaatlichen Gesetzen, Regulierungen oder Standards vorgesehene Schutzniveau im Gesundheits-, Sicherheits-, Arbeits- und Umweltschutzbereich allein als Anreiz für Investitionen zu schwächen oder zu vermindern. Hierbei handelt es sich um eine neue Bestimmung, die in den bisher von der Schweiz abgeschlossenen ISA nicht enthalten ist und die eine kohärente Umsetzung des Abkommens in Übereinstimmung mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung bezweckt.

Art. 4 Schutz, Behandlung

Die Vertragsparteien verpflichten sich, den Investitionen von Investoren der anderen Vertragspartei eine *gerechte und billige Behandlung* angedeihen zu lassen und vollen Schutz und Sicherheit zu gewähren (Abs. 1).

Die Absätze 2 und 3 sehen vor, dass die Prinzipien der *Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung* sowohl für die Investitionen als auch für die Investoren selbst gelten. Davon ausgenommen sind Vorteile, die einem Drittstaat im Rahmen einer Freihandelszone, einer Zollunion oder eines gemeinsamen Marktes oder aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens gewährt werden (Abs. 4). Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass sich die Verpflichtung zur Meistbegünstigung gemäss diesem Artikel nicht auf Mechanismen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten erstreckt, die in diesem oder in anderen von der betreffenden Vertragspartei abgeschlossenen internationalen Abkommen vorgesehen sind (Abs. 5). Ein Investor kann somit nicht fordern, dass bei einem Schiedsverfahren zwischen dem Investor und dem Gaststaat gemäss Artikel 10 Verfahrensregeln aus einem anderen internationalen Abkommen zur Anwendung kommen.

Art. 5 Freier Transfer

Absatz 1 garantiert Beträgen im Zusammenhang mit Investitionen eines Investors den freien Transfer; dies gilt insbesondere für Erträge, Lizenzgebühren, zusätzliche Kapitalleistungen für den Unterhalt oder die Ausweitung der Investition sowie Erlöse aus der teilweisen oder vollständigen Veräusserung oder Liquidation einer Investition. In Absatz 2 wird präzisiert, dass die gutgläubige Anwendung der Gesetzgebung der Vertragsparteien im Bereich der Steuern oder des Gläubigerschutzes sowie die Umsetzung von administrativen Urteilen oder Verfügungen zulässig sind.

Art. 6 Enteignung, Entschädigung

Enteignungen, Verstaatlichungen oder irgendwelche andere Massnahmen derselben Art oder Wirkung sind nur unter den vorgesehenen Bedingungen zulässig. Diese umfassen insbesondere das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, die Nichtdiskriminierung, ein ordentliches Verfahren sowie die Zahlung einer tatsächlich verwertbaren und wertentsprechenden Entschädigung, die dem Marktwert der Investition entspricht und unverzüglich ausbezahlt wird.

Im Fall von Verlusten infolge bewaffneter Konflikte oder ziviler Unruhen (Abs. 2) hat der Investor Anspruch auf Inländerbehandlung und Meistbegünstigung gemäss den Bestimmungen von Artikel 4. Dies gilt im Einklang mit Artikel 2 jedoch nicht für Verluste infolge von Konflikten, die vor Inkrafttreten dieses Abkommens stattgefunden haben.

Art. 7 Subrogationsprinzip

Die Subrogationsbestimmungen gelangen dann zur Anwendung, wenn im Rahmen eines von einem Investor einer Vertragspartei abgeschlossenen Versicherungsvertrags für nicht kommerzielle Risiken eine Zahlung erfolgt.

Art. 8 Verweigerung von Vorteilen

Eine Vertragspartei kann die Vorteile dieses Abkommens einem Investor der anderen Vertragspartei und dessen Investitionen verweigern, sofern es sich beim Investor um eine juristische Person der anderen Vertragspartei handelt, die keine substantielle Wirtschaftstätigkeit auf dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ausübt und die im Besitz einer natürlichen oder juristischen Person eines Drittstaates oder der verweigernden Vertragspartei ist oder von einer solchen Person kontrolliert wird.

Art. 9 Regulierungsrecht

Gemäss Absatz 1 werden die Vertragsparteien durch dieses Abkommen nicht daran gehindert, Massnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen und namentlich Gesundheits-, Sicherheits-, Arbeits- oder Umweltinteressen betreffen, zu ergreifen. Derartige Massnahmen müssen im Einklang mit diesem Abkommen stehen und die wesentlichen Grundsätze wie zum Beispiel Nichtdiskriminierung und Verhältnismässigkeit beachten. Gleichzeitig dürfen die Massnahmen nicht willkürlich angewandt werden oder verdeckte Beschränkungen der Investitionen von Investoren der anderen Vertragspartei darstellen (Abs. 2). Bei diesem Artikel handelt es sich um eine neue Bestimmung, welche in den bisher von der Schweiz abgeschlossenen ISA nicht enthalten ist und die Kohärenz zwischen dem Abkommen und den Zielen der nachhaltigen Entwicklung bezweckt.

Art. 10 Streitigkeiten zwischen einer Vertragspartei und einem Investor der anderen Vertragspartei

Gemäss dem ersten Teil des Streitbeilegungsmechanismus müssen sich der Investor und der Gaststaat zunächst darum bemühen, ihre Streitigkeit einvernehmlich beizulegen (Abs. 1). Gelingt dies nicht, kann der Investor die Streitigkeit den nationalen Gerichten der Vertragspartei, auf deren Hoheitsgebiet die Investition getätigt wurde, oder der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit unterbreiten. Im letzteren Fall hat der Investor die Wahl zwischen einem internationalen Schiedsverfahren gemäss den Regeln des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)⁵ oder einem Ad-hoc-Schiedsgericht, das gemäss den Schiedsregeln der UNO-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) eingesetzt wird (Abs. 2).

Für die internationalen Streitbeilegungsverfahren zwischen einem Investor und dem Gaststaat (ICSID und UNCITRAL) gelten die am 1. April 2014 in Kraft getretenen neuen UNCITRAL-Regeln zur Transparenz in Investor-Staat-Schiedsverfahren (Abs. 3). Es handelt sich um das erste ISA der Schweiz (und, soweit bekannt, um das erste ISA weltweit) mit einem Verweis auf diese Regeln, die eine erhöhte Transparenz der Schiedsverfahren vorsehen. Demnach werden alle wichtigen Verfahrensdokumente wie insbesondere die Streitanzeige, die Klagebeantwortung und andere schriftliche Eingaben der Streitparteien sowie die Verfügungen, Entscheidungen und Urteile des Schiedsgerichts veröffentlicht. Auch die Anhörungen des Schiedsgerichts sind grundsätzlich öffentlich. Das Schiedsgericht kann zudem

⁵ Unabhängige Institution, die nach dem Übereinkommen vom 18. März 1965 zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten (Washingtoner-Übereinkommen; SR 0.975.2) errichtet wurde und zur Weltbankgruppe gehört.

Dritten erlauben, schriftliche Stellungnahmen zu unterbreiten (sog. Amicus-Curiae-Eingaben). Die Regeln sehen Ausnahmen hinsichtlich der Transparenz für vertrauliche und geschützte Informationen vor, wie zum Beispiel vertrauliche Geschäftsinformationen oder Informationen, deren Veröffentlichung die Rechtsanwendung beeinträchtigen würde.

Im Abkommen ist explizit verankert, dass die Vertragsparteien ihre Zustimmung erteilen, eine Investitionsstreitigkeit der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten (Abs. 4). Diese Möglichkeit besteht allerdings nicht, wenn mehr als fünf Jahre seit dem Zeitpunkt vergangen sind, zu dem der Investor von den Ereignissen, die Anlass zur Streitigkeit gaben, Kenntnis erlangte oder hätte erlangen sollen (Abs. 5). Der Schiedsspruch ist ferner als endgültig zu betrachten und gemäss dem Recht der betreffenden Vertragspartei zu vollziehen (Abs. 9).

Art. 11 Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien

Der zweite Teil des Streitbeilegungsmechanismus behandelt Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien in Bezug auf die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens. Für die Beilegung von Streitigkeiten dieser Art sind ebenfalls zwei Stufen vorgesehen: die Beilegung auf diplomatischem Wege durch Beratungen (Abs. 1) und, wenn dies nicht zur Verständigung führt, die Unterbreitung der Streitigkeit an ein Schiedsgericht, welches gemäss den in diesem Artikel festgelegten Regeln eingesetzt wird (Abs. 2–7).

Art. 12 Andere Verpflichtungen

Verpflichtungen des Gaststaates, die sich aus der nationalen Gesetzgebung oder dem Völkerrecht ergeben und die den Investitionen von Investoren der anderen Vertragspartei eine günstigere Behandlung einräumen als diejenige, die in diesem Abkommen vorgesehen ist, müssen eingehalten werden (Abs. 1).

Ebenfalls einzuhalten sind alle spezifischen Verpflichtungen, die der Gaststaat in Ausübung seiner hoheitlichen Gewalt hinsichtlich Investitionen eines Investors der anderen Vertragspartei eingegangen ist und auf die sich der Investor bei der Tötung oder Änderung der Investition in gutem Glauben verlassen konnte (Abs. 2). Dies können Vereinbarungen sein, in denen der Gaststaat einem Investor besondere Leistungen oder Bedingungen zugesichert hat, wie beispielsweise in Bezug auf die Besteuerung. Dank dieser Bestimmung kann sich der Investor gestützt auf das Abkommen auf Verpflichtungen des Gaststaates berufen, die zum Zeitpunkt des Investitionsentscheids unter Umständen ausschlaggebend waren.

Art. 13 Änderungen und Ergänzungen

Die Vertragsparteien können im gegenseitigen Einvernehmen Änderungen oder Ergänzungen zu diesem Abkommen beschliessen.

Art. 14 Schlussbestimmungen

Das Abkommen gilt zunächst für eine Dauer von zehn Jahren und bleibt danach jeweils automatisch für weitere zwei Jahre in Kraft, sofern es nicht durch schriftliche Mitteilung sechs Monate vor Ablauf der ersten Frist oder einer Verlängerung gekündigt wird. Im Falle einer Kündigung gelten die in den Artikeln 1–11 enthaltenen

Bestimmungen während weiteren zehn Jahren für Investitionen, die vor dem Zeitpunkt des Ausserkrafttretens getätigt wurden.

Protokoll

Gemäss dem Protokoll im Anhang des Abkommens wird präzisiert, dass eine doppelte Entschädigung des Investors nicht zulässig ist, wenn seine Rechte aufgrund eines Versicherungsvertrags gemäss Artikel 7 auf Dritte übertragen werden. Im Zusammenhang mit Artikel 10 Absatz 7, gemäss dem sich eine am Streit mit einem Investor der anderen Vertragspartei beteiligte Vertragspartei nicht auf ihre Immunität berufen darf, wird im Protokoll zudem präzisiert, dass beide Vertragsparteien damit die Immunität von der Gerichtsbarkeit meinen.

3 Auswirkungen des Abkommens

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Abschluss des vorliegenden Abkommens hat für den Bund keine finanziellen Auswirkungen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz von der anderen Vertragspartei oder einem Investor derselben im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens (vgl. Ziff. 2: Art. 10 und 11) belangt wird oder dass sie sich selbst veranlasst sieht, ein Streitbeilegungsverfahren gegen die andere Vertragspartei anzustrengen, um ihre Rechte geltend zu machen. Je nach Umständen könnten damit gewisse finanzielle Folgen verbunden sein. Es wäre in einem solchen Fall Aufgabe des Bundesrats, die Frage der Übernahme der Kosten zu klären.⁶

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Der Abschluss des vorliegenden Abkommens hat für den Bund keine personellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Abschluss des vorliegenden Abkommens hat für Kantone und Gemeinden keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die wirtschaftliche Bedeutung der ISA besteht darin, dass sie die Investitionsbeziehungen zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern auf eine völkerrechtliche Grundlage stellen. Dadurch erhöht sich die Rechtssicherheit für die Inves-

⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrats vom 22. September 2006, Ziff. 3.1 Fussnote 10; BBl 2006 8455, hier 8472.

toren und reduziert sich das Risiko, als ausländischer Investor diskriminiert oder in anderer Weise nachteilig behandelt zu werden.

Quantitative Auswirkungen von ISA lassen sich nicht wie bei Doppelbesteuerungs- oder Freihandelsabkommen abschätzen, bei welchen Zahlen zu Steuern oder Zollabgaben verfügbar sind. Die ökonomische Bedeutung solcher Abkommen nimmt aber mit der wirtschaftlichen Globalisierung, wie bereits erwähnt, weiter zu. Für die Schweiz mit ihrem beschränkten Heimmarkt gilt dies in besonderem Masse. Indem ISA unsere Unternehmen – insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen – dabei unterstützen, sich durch Auslandsinvestitionen im internationalen Wettbewerb zu behaupten, stärken sie die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt

Das Konzept der Nachhaltigkeit erfordert eine ausgewogene Berücksichtigung der folgenden drei Dimensionen: wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ökologische Verantwortung und gesellschaftliche Solidarität.⁷ Obwohl das vorrangige Ziel der ISA als Instrument der Aussenwirtschaftspolitik die wirtschaftliche Dimension ist, berücksichtigen diese Abkommen auch ökologische und soziale Aspekte und tragen damit den Anforderungen der Nachhaltigkeit Rechnung.

Wirtschaftliche Tätigkeiten benötigen Ressourcen und Arbeitskräfte und sind mit entsprechenden Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft verbunden. Im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts gilt es, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken und den Wohlstand zu steigern sowie gleichzeitig die Umweltbelastung und den Ressourcenverbrauch auf einem dauerhaft tragbaren Niveau zu halten bzw. auf ein solches zu senken und den sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten.⁸ In welchem Umfang Investitionen die Umweltstandards in den Vertragsstaaten beeinflussen, wird einerseits durch die nationale Regulierung bestimmt und andererseits dadurch, in welchen Sektoren die Investitionen getätigt werden (z. B. Investitionen in umweltfreundliche Produktionsweisen oder in Sektoren mit höherer Umweltbelastung). Durch die Förderung des Kapital-, Technologie- und Wissenstransfers in die Entwicklungs- und Schwellenländer werden Arbeitsplätze geschaffen. Dies wirkt sich positiv auf die lokale Wirtschaft aus und hat zum Ziel, die nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Das Abkommen mit Georgien enthält Bestimmungen, die eine Umsetzung der wirtschaftlichen Dimension im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft gewährleisten sollen. Zu diesem Zweck anerkennen die Vertragsparteien in der Präambel des ISA die Notwendigkeit, mittels Investitionen die nachhaltige Entwicklung zu fördern, und heben hervor, dass die Ziele des vorliegenden Abkommens ohne Lockerung der Gesundheits-, Sicherheits-, Arbeitsmarkt- und Umweltschutzstandards erreicht werden können. Zudem anerkennen sie, dass sich diesbezüglich die Investitions-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitiken gegenseitig unterstützen, und sie bekräftigen ihr Bekenntnis zu den

⁷ Bericht vom 13. Januar 2010 zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Ziff. 1.5; BBl **2010** 479, hier 516.

⁸ Bericht vom 13. Januar 2010 zur Aussenwirtschaftspolitik 2009, Ziff. 1.1; BBl **2010** 479, hier 493.

Menschenrechten und den Grundfreiheiten. Gemäss Artikel 2 des ISA werden nur Investitionen geschützt, die in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung des Gaststaates, einschliesslich sozial- und umweltrechtlicher Vorschriften, getätigt wurden. In Artikel 3 Absatz 3 anerkennen die Vertragsparteien ferner, dass es nicht angemessen ist, das in innerstaatlichen Gesetzen, Regulierungen oder Standards vorgesehene Schutzniveau im Umwelt- und im Sozialbereich allein als Anreiz für Investitionen zu schwächen oder zu vermindern. Sodann steht gemäss Artikel 9 des ISA der Möglichkeit der Vertragsstaaten zur Regulierung nicht entgegen, so dass die Vertragsparteien weiterhin Massnahmen ergreifen können, die im öffentlichen Interesse (u. a. Umweltschutz) liegen. Dementsprechend schützt das Abkommen nur Investitionen, welche die Gesetzgebung des Gaststaates einschliesslich der Umweltnormen respektieren, und es hindert die Vertragsstaaten nicht daran, unter anderem ihre Umweltschutzstandards zu erhalten oder anzupassen. Die Aufnahme dieser Bestimmungen in das Abkommen mit Georgien stärkt die Kohärenz mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrats

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁹ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁰ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Es steht aber in Einklang mit dem Inhalt der Leitlinien 1 und 2 und insbesondere mit dem Ziel 10 («Die Aussenwirtschaftsstrategie ist weiterentwickelt») der Legislaturplanung 2011–2015.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrats

Das vorliegende Abkommen entspricht der vom Bundesrat in den Jahren 2004¹¹ und 2011¹² definierten Aussenwirtschaftsstrategie.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹³ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern der Bundesrat nicht

⁹ BBl 2012 481

¹⁰ BBl 2012 7155

¹¹ Bericht vom 12. Januar 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, Ziff. 1; BBl 2005 1098, hier 1101.

¹² Bericht vom 11. Januar 2012 zur Aussenwirtschaftspolitik 2011, Ziff. 1; BBl 2012 827, hier 844.

¹³ SR 101

durch ein Bundesgesetz oder einen völkerrechtlichen Vertrag zum Abschluss ermächtigt ist, was bei diesem Abkommen nicht der Fall ist (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁴ [ParlG] und Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁵ [RVOG]).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das vorliegende Abkommen enthält keine Bestimmungen, welche bestehende internationale Verpflichtungen der Schweiz – einschliesslich im Umwelt- oder Sozialbereich – beeinträchtigen könnten.

5.3 Erlassform

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Das vorliegende Abkommen kann gemäss Artikel 14 erstmals nach zehn Jahren und danach jeweils nach jeder weiteren automatischen Verlängerung von zwei Jahren unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden; es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und seine Umsetzung erfordert, wie bei den bisher durch die Schweiz abgeschlossenen ISA, nicht den Erlass von Bundesgesetzen. Es bleibt zu prüfen, ob es wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV enthält. Analog zu Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

Das Abkommen enthält rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 ParlG. Wie die eidgenössischen Räte bei der Behandlung der Botschaft des Bundesrats vom 22. September 2006¹⁶ festgehalten haben,¹⁷ sind ISA, deren Inhalt im Wesentlichen früher abgeschlossenen ISA entsprechen und die keine wesentlichen neuen Verpflichtungen mit sich bringen, nicht dem Referendum zu unterstellen. Die meisten Bestimmungen im Abkommen mit Georgien entsprechen denjenigen von anderen ISA, welche die Schweiz bereits abgeschlossen hat. Die zusätzlichen Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Transparenz bei internationalen Schiedsverfahren (Art. 3 Abs. 3, 9 und 10 Abs. 3) widerspiegeln die kontinuierlich entwickelte Praxis der Schweiz bei der Aushandlung von ISA. Sie präzisieren das Abkommen, tragen zum besseren Verständnis der ISA bei und sollen eine zu breite Auslegung in allfälligen Streitbeilegungsverfahren verhindern, ohne dass das bisherige Vertragsverständnis geändert wird. Die Bestimmung zur Transparenz bei internationalen Schiedsverfahren hat keine Änderung der im Abkommen

¹⁴ SR 171.10

¹⁵ SR 172.010

¹⁶ BBl 2006 8455

¹⁷ AB 2006 S 1169; AB 2007 N 837

vorgesehenen Regeln für den Streitbeilegungsmechanismus zur Folge, welche denjenigen in den bisher abgeschlossenen ISA der Schweiz entsprechen. Die zusätzlichen Bestimmungen enthalten keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Folglich ist dieses Abkommen hinsichtlich seiner wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Tragweite grundsätzlich mit den in den letzten Jahren von der Schweiz abgeschlossenen ISA vergleichbar und hat für die Schweiz keine wesentlichen neuen Verpflichtungen zur Folge.

Die geltende Praxis, wonach internationale Standardabkommen nicht dem Referendum unterstellt werden, wird derzeit vom Bundesrat auf ihre Konformität mit Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV überprüft. Es stellt sich unter anderem die Frage, ob die im Bereich der Doppelbesteuerungsabkommen eingeführte neue Praxis des Bundesrats, die Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, übernommen werden soll.

Da dieses Abkommen die Kriterien der geltenden Praxis erfüllt, um nicht dem Referendum unterstellt zu werden, beantragt der Bundesrat, den Bundesbeschluss zur Genehmigung des vorliegenden Abkommens nicht dem Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen. Dementsprechend erfolgt der Beschluss über die Genehmigung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.