



Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Bundesgesetz zur Genehmigung von Freihandelsabkommen

28. August 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzüberblick über Gegenstand der Vernehmlassung	3
2	Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen.....	4
2.1	Kantone	4
2.2	Politische Parteien.....	4
2.3	Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete	4
2.4	Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft.....	4
2.5	Andere	5
3	Wichtigste Rückmeldungen nach Thema	5
3.1	Allgemeines	5
3.2	Verfassungsmässigkeit.....	6
3.3	Definition Wichtigkeit	6
3.4	Standardabkommen	6
3.5	Demokratische Legitimation von FHA	7
3.6	Andere Punkte	7
3.6.1	Aussenwirtschaftsgesetz	7
3.6.2	Nachhaltigkeit in FHA	7
3.6.3	Anderes.....	7
4	Abkürzungsverzeichnis und Liste der Vernehmlassungsteilnehmer	8
4.1	Allgemeines Abkürzungsverzeichnis	8
4.2	Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und deren Abkürzungen.....	8

1 Kurzüberblick über Gegenstand der Vernehmlassung

Die Schweiz verfügt – neben der EFTA-Konvention¹ und dem Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (EU)² – gegenwärtig über ein Netz von 30 Freihandelsabkommen (FHA) mit 40 Partnern. Die Abkommen werden normalerweise im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) abgeschlossen. Ziel der Freihandelspolitik der Schweiz ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen mit wirtschaftlich bedeutenden Partnern. Den schweizerischen Wirtschaftsakteuren soll ein möglichst stabiler, hindernis- und diskriminierungsfreier Zugang zu dynamischen ausländischen Märkten verschafft werden.

Seit Inkrafttreten des neuen Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV)³ am 1. August 2003 sind dem fakultativen Staatsvertragsreferendum («fakultatives Referendum», nachfolgend fak. Ref.) völkerrechtliche Verträge dann zu unterstellen, wenn sie *wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*.

Seither hat sich die Praxis der «Standardabkommen» entwickelt. Gemäss dieser Praxis stellen sich Bundesrat und die Bundesversammlung auf den Standpunkt, dass Abkommen, welche rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die inhaltlich vergleichbar mit früher abgeschlossenen Abkommen sind und im Vergleich zu diesen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz schaffen, nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind.

Diese Praxis der «Standardabkommen» wurde im Jahre 2016 vom Bundesrat überprüft. Auf der Grundlage einer Untersuchung des Bundesamtes für Justiz beschloss der Bundesrat am 22. Juni 2016, sie aufzugeben.⁴ Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, müssen zukünftig dem fakultativen Referendum unterstellt werden, selbst wenn sie inhaltlich früheren Abkommen entsprechen. Der Bundesrat schlägt jedoch vor, für Sachgebiete, in denen inhaltlich ähnliche Abkommen abgeschlossen werden, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den Bundesrat oder die Bundesversammlung zum selbständigen Abschluss von solchen Abkommen ermächtigen. Durch eine Delegation der Vertragsabschlusskompetenz kann die bisherige Praxis gesetzgeberisch kodifiziert werden, was zur Rechtssicherheit und Verwesentlichung der politischen Auseinandersetzung beiträgt. Dafür erforderlich ist allerdings eine rechtliche Grundlage in einem referendumspflichtigen Erlass – also in einem Bundesgesetz oder einem referendumspflichtigen Genehmigungsbeschluss.

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2018 die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Genehmigung von Freihandelsabkommen eröffnet. Damit soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit die ständige Praxis, sogenannte Standardfreihandelsabkommen nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, fortgeführt werden kann. Der Vorentwurf sieht die folgende Kompetenzdelegation für die Genehmigung von FHA vor:

Die Bundesversammlung genehmigt Freihandelsabkommen, die im Vergleich zu den bisher abgeschlossenen Freihandelsabkommen der Schweiz keine neuen wichtigen Verpflichtungen für die Schweiz enthalten, mit einfachem, dem Referendum nicht unterstehendem Bundesbeschluss.

¹ SR 0.632.31

² SR 0.632.401

³ SR 101

⁴ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-06-22.html>

2 Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen

Im Rahmen der Vernehmlassung sind insgesamt 51 Stellungnahmen eingegangen. Grundsätzlich zustimmend sind 30 Stellungnahmen, wovon 7 Stellungnahmen Anpassungsbedarf an der Vorlage sehen. Ablehnend gegenüber der Vorlage äussern sich 18 Stellungnahmen. Drei Stellungnahmen äussern den Verzicht auf eine Stellungnahme.

2.1 Kantone

22 Kantone nehmen zur Vorlage Stellung. Vier Kantone (GE, JU, SZ, VS) sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) reichten keine Stellungnahme ein. Elf Kantone begrünnen die Vorlage ausdrücklich (AR, BE, BL, FR, NE, NW, SH, TG, TI, UR, ZG), drei Kantone (GL, LU, SG) haben keine Anmerkungen anzubringen. Vier Kantone (BS, OW, VD, ZH) können der Vorlage mit Vorbehalt zustimmen. Der Kanton OW stellt die Zustimmung unter den Vorbehalt, dass FHA dem fakultativen Referendum zwingend unterstellt werden müssten, falls deren Umsetzung finanzielle oder personelle Auswirkungen auf den Kanton habe. Der Kanton VD stimmt unter dem Vorbehalt zu, dass der Begriff «neue wichtige Verpflichtungen» besser definiert würden. Der Kanton BS stimmt der Vorlage zu, verweist aber darauf, dass wegen dem Fehlen objektiver Kriterien für den Begriff «wichtige Verpflichtungen», eine Streichung des Wortes «wichtig» zu prüfen sei. Der Kanton ZH steht der Vorlage aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisch gegenüber (Details in Kapitel 3), kann der Vorlage aber unter den Vorbehalten zustimmen, dass die verfassungsrechtlichen und freihandelspolitischen Aspekte eingehend geprüft und gegeneinander abgewogen und die Kantone weiterhin in die Verhandlungen von FHA einbezogen würden. Zwei Kantone (AG, GR) stehen der Vorlage kritisch gegenüber und zwei Kantone (AI, SO) lehnen die Vorlage ab (Details in Kapitel 3).

2.2 Politische Parteien

Sechs politische Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP, SP, SVP) haben zur Vorlage Stellung genommen. Die BDP, CVP, FDP und GLP stimmen der Vorlage grundsätzlich zu, wobei die CVP und die GLP keinen Anpassungsbedarf geltend machen. Die FDP stellt jedoch die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der Vorlage (Details unter 3.2). Die BDP weist darauf hin, dass insbesondere bei neuen wichtigen Verpflichtungen die die Landwirtschaft betreffen das fakultative Referendum angewendet werden muss. Die SVP und die SP lehnen beide die Vorlage grundsätzlich ab. Beide Parteien begründen dies unter anderem damit, dass es kein sogenanntes «Standardabkommen» gäbe, da die Bestimmungen je nach Vertragspartner unterschiedliche Wirkung entfalten würden, und dass das fakultative Referendum zur Schweizer Demokratie gehöre.

2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband melden beide den Verzicht auf eine Stellungnahme.

2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Vier gesamtschweizerische Wirtschaftsdachverbände (SGV, SBV, SGB, Travail.Suisse) lehnen die Vorlage ab. Alle vier befürchten einen Mangel an Debatte und demokratischer Legitimität der FHA, falls das fakultative Referendum fallweise wegfallen würde (weitere Details unter Kapitel 3.5). Der SBV lehnt die Vorlage dezidiert ab, da ohne fak. Ref. die Aufrechterhaltung des für die Landwirtschaft existenziellen Grenzschutzes bedroht sei. Einzig die economiesuisse äussert sich positiv zur Vorlage, mit dem Vorbehalt, dass der Begriff «keine neuen wichtigen Verpflichtungen» so eng wie möglich gefasst werden müsse, um einen effizienten Genehmigungsprozess zu gewährleisten. Dies könne unter Umständen dadurch erreicht werden, indem die Wichtigkeit rein volkswirtschaftlich betrachtet würde. Der AGV verzichtet auf eine Stellungnahme und verweist auf die der economiesuisse.

2.5 Andere

15 Stellungnahmen sind von anderen Akteuren als den in den Ziffern 2.1 bis 2.4 aufgeführten eingegangen. Von diesen äussern sich 6 zustimmend zur Vorlage (FER, HKBB, scienceindustries, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles). Eine Stellungnahme (Centre Patronal) äussert sich grundsätzlich zustimmend, mit dem Vorbehalt, dass noch unklar sei, was genau «wichtige Verpflichtungen» seien. Der Dachverband Schweizerischer Müller (DSM) lehnt die Vorlage in der vorliegenden Form ab, da aus ihrer Sicht jeglicher erweiterte Marktzugang im Agrarbereich dem fakultativen Referendum unterstehen müsse. Vier weitere, der Landwirtschaft nahestehenden Organisationen lehnen die Vorlage ab (AGORA, ASSAF, Prométerre, Uniterre). Alle vier sind nicht damit einverstanden, dass Liberalisierungen im Landwirtschaftsbereich u.U. nicht dem fak. Ref. unterstellt würden. Drei weitere Organisationen (Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID), lehnen die Vorlage unter anderem mit der Begründung ab, dass unklar sei, was genau «neue wichtige Verpflichtungen» seien.

3 Wichtigste Rückmeldungen nach Thema

Nachfolgend werden die wichtigsten Positionen der Stellungnahmen wiedergegeben, welche Anpassungsbedarf an der Vorlage geltend machen. Fallweise werden auch Bemerkungen von Stellungnahmen wiedergegeben, die der Vorlage zustimmen und keinen Anpassungsbedarf sehen.

3.1 Allgemeines

Elf Stellungnahmen (BE, FR, NE, NW, BDP, GLP, FER, HKBB, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles) begrünnen die Vorlage ausdrücklich wegen der antizipierten Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Auch Stellungnahmen, welche Vorbehalte äussern (VD, ZH, economiesuisse, Centre Patronal) oder die Vorlage ablehnen (AGORA, ASSAF, SGB), sehen darin einen möglichen Vorteil.

13 Stellungnahmen (BE, BL, FR, NW, TG, ZG, CVP, FDP, FER, HKBB, SOHK, Swissmem, Swiss Textiles) befürworten die Vorlage unter anderem aus dem Grund, dass diese die Fortführung der bewährten Praxis der Genehmigung der Standardabkommen durch die Bundesversammlung ermöglichen würde. Auch drei andere Stellungnahmen (GR, NE, GLP) äussern sich dahingehend, dass es in der Regel ausreichend sei, wenn die Bundesversammlung über die Genehmigung von FHA befinde.

Sechs Stellungnahmen (FDP, FER, HKBB, SOHK, scienceindustries, Swiss Textiles) führen als weiteren Grund für die Zustimmung auf, dass das fak. Ref. bei der Genehmigung von FHA zu Verzögerung und Rechtsunsicherheit führe. Ähnlich äussert sich auch die BDP, welche den langen Ratifikationsprozess der Schweiz als attraktivitätsmindernd für FHA-Partner sieht. Auch der Kanton BS sieht in der Vorlage eine Stärkung der Rechtssicherheit. Demgegenüber argumentiert der Kanton SO, dass durch die Zweiteilung in FHA mit und ohne neuen wichtigen Bestimmungen eine gewisse Unsicherheit geschaffen würde. Fünf Stellungnahmen (SG, SP, SGB, AGORA, ASSAF) bezweifeln, dass die fallweise Aufhebung des fak. Ref. für Standardabkommen zu einem bedeutenden Zeitgewinn führen würde. Ähnlich äussert sich der Kanton SO, der im Zeitgewinn den einzigen Vorteil der Vorlage sieht, der aber zu gering sei um diese zu rechtfertigen. Auch die SVP weist darauf hin, dass die Referendumsfrist unbedeutend sei, schliesslich stehe der langfristige Wohlfahrtsgewinn im Fokus und nicht ein Wettrennen um die Inkraftsetzung.

3.2 Verfassungsmässigkeit

Fünf Stellungnahmen (AI, ZH, FDP, SGV, Travail.Suisse) zweifeln die Vereinbarkeit der Vorlage mit der Verfassung an. Konkret geht es um Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 der Bundesverfassung.

Drei Stellungnahmen (AI, ZH, Travail.Suisse) verweisen auf die Überprüfung des Bundesamtes für Justiz, gemäss welcher für die Beurteilung, ob eine rechtsetzende Bestimmung wichtig ist oder nicht, einzig die Frage entscheidend sei, ob ein bestimmter Regelungsinhalt eines völkerrechtlichen Vertrages auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müsste, wenn er landesrechtlich erlassen würde. Ob die enthaltenen Verpflichtungen für die Schweiz neuartig sind oder nicht, sei hingegen unerheblich.

Die Kantone AI und ZH weisen zudem darauf hin, dass der Bundesrat die Parallelität zwischen inner- und zwischenstaatlicher Gesetzgebung demokratisch legitimieren möchte, indem zukünftig völkerrechtliche Verträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe wie die Bundesverfassung stehen, dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. Der vorliegende Gesetzesentwurf würde jedoch ebendiese demokratische Legitimität auf Gesetzesebene einschränken.

Die FDP weist darauf hin, dass Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 der Bundesverfassung *prima vista* nur Verträge mit *absolut* unwichtigen Bestimmungen vom Referendum befreie. Neu würde diese Befreiung dadurch, dass das fragliche FHA *im Vergleich mit bisherigen FHA* keine neuen wichtigen Bestimmungen enthalten dürfe, auch auf *relativ* unwichtige Bestimmungen ausgedehnt.

3.3 Definition Wichtigkeit

15 Stellungnahmen (BS, VD, BDP, economiesuisse, SGB, Travail.Suisse, AGORA, Alliance Sud, ASSAF, Centre Patronal, DSM, Public Eye, scienceindustries, SWISSAID, Swissmem) betreffen die Definition des Begriffs «neuen wichtigen Verpflichtungen».

Drei Stellungnahmen (Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID) lehnen die Vorlage unter anderem darum ab, weil es nicht klar sei, was genau «neue wichtige Verpflichtungen» sind.

Vier Stellungnahmen (BDP, AGORA, ASSAF, DSM) empfinden es als zu unklar, ab welchem Liberalisierungsgrad in der Landwirtschaft ein FHA neu dem fak. Ref. unterstellt würde und fordern, dass jegliche Liberalisierung in diesem Bereich dem fak. Ref. unterstellt würde.

Der Kanton VD befürchtet, dass die ungenügende Definition von «wichtig» Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen könnte, was die Ratifikation von FHA viel stärker verzögern würde, als die Referendumsfrist an sich. Ähnlich äussern sich der SGB, der wegen der ungenügenden Definition von «wichtig» umstrittene Bundesratsentscheide befürchtet, sowie Travail.Suisse, wonach der Entscheid, ob die neuen Bestimmungen wichtig seien oder nicht, mächtigen Interessensgruppen überlassen würde. Der Kanton BS schlägt mangels objektiver Kriterien für die Wichtigkeit vor, diese aus der Formulierung zu streichen. Demgegenüber fordern economiesuisse, scienceindustries sowie Swissmem, die Wichtigkeit möglichst eng auszulegen, oder allenfalls auf «volkswirtschaftlich» zu beziehen (economiesuisse, Swissmem), um entsprechende Unsicherheiten in der Auslegung zu vermeiden.

3.4 Standardabkommen

Zehn Stellungnahmen (AG, AI, GR, SO, ZH, SP, SVP, Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID), wovon neun die Vorlage ablehnen, weisen darauf hin, dass je nach Vertragspartner ein FHA unterschiedliche Wirkung entfalten kann, auch wenn die Bestimmungen gleich sind. Zudem gäbe es auch politische Gründe, weshalb man je nach Vertragspartner ein FHA abschliessen möchte oder nicht. Insofern müsse jedes FHA für sich betrachtet werden. Die SP weist darauf

hin, dass auch Kosten und Durchsetzungschancen von handelspolitischen Schutzmassnahmen je nach Vertragspartner variieren würden und auch die Retorsionsrisiken unterschiedlich gross seien.

Die SP und der SGB weisen zudem darauf hin, dass jedes Abkommen unterschiedliche Bestimmungen enthalten würde, weshalb nicht von «Standardabkommen» gesprochen werden könne.

3.5 Demokratische Legitimation von FHA

Zwölf Stellungnahmen beziehen sich auf die demokratische Legitimation von FHA, wobei davon zehn Stellungnahmen die Vorlage ablehnen (AG, SO, SP, SVP, SBV, SGB, SGV, Travail.Suisse, AGORA, Prométerre) und je eine Stellungnahme die Vorlage mit Vorbehalt unterstützt (Centre Patronal) bzw. unterstützt (Swissmem). So bemerken vier Stellungnahmen (AG, SO, Travail.Suisse, Centre Patronal), dass internationale Abkommen im gegenwärtigen politischen Umfeld einen schwierigen Stand hätten, womit die in der Vorlage geforderte Einschränkung der Volksrechte zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt käme. Ähnlich äussern sich AGORA und Prométerre, welche FHA zunehmend unter Druck sehen, worauf sich eine Einschränkung der Debatte durch die Vorlage nur negativ auswirken dürfte. Auch der SGV betont die Wichtigkeit, Wirtschaftsverträge demokratisch zu legitimieren. Der SBV bemerkt, dass durch die Abwesenheit der Debatte vor bzw. während den Verhandlungen die demokratische Legitimität immerhin im Nachhinein möglich sein muss. Die SP und der SGB sehen die Notwendigkeit für ein mögliches Referendum dadurch gegeben, dass FHA zunehmend auch innenpolitischen Regelungsumfang entfalten würden. Auch die SVP sähe den Rückhalt der Bevölkerung für FHA gefährdet, falls diese fallweise dem fak. Ref. entzogen würden. Swissmem befürchtet hingegen, dass sich ein Abstimmungskampf zur Genehmigung eines FHA auf das gegenwärtige politische System oder die sich im Amt befindende Regierung des Vertragspartners fokussieren würde, womit der langfristig ausgerichteten Eigenschaft der Abkommen nicht Rechnung getragen würde.

3.6 Andere Punkte

3.6.1 Aussenwirtschaftsgesetz

Die SP sieht einen grundsätzlichen Bedarf für eine bessere demokratische Verankerung von FHA und schlägt dafür ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz vor. Dabei solle insbesondere die grundsätzliche Ausrichtung der Abkommen geregelt werden. Zudem würde ein solches Gesetz es erlauben, über handelspolitische Schutzmassnahmen zu diskutieren und die Wissensgrundlage zur Auswirkung von FHA zu erweitern.

3.6.2 Nachhaltigkeit in FHA

Travail.Suisse befürchtet, dass die Vorlage dazu führen könnte, dass neue Entwicklungen im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung nicht mehr in FHA integriert würden, nur damit diese kein fak. Ref. auslösen. Auch vier andere Stellungnahmen (ASSAF, Alliance Sud, Public Eye, SWISSAID) sehen Nachholbedarf im Bereich der Nachhaltigkeit. Durch die Agenda 2030 dränge sich eine völlig neue Ausrichtung der FHA auf («neue Generation von Abkommen»), welche auch von einer demokratischen Legitimierung profitieren würde.

3.6.3 Anderes

Travail.Suisse erachtet den Vergleich bzgl. Standardabkommen mit den Abkommen zum Automatischen Informationsaustausch (AIA) nicht als gerechtfertigt, da der Anwendungsbereich der AIA im Vergleich zu FHA viel beschränkter sei und keine vergleichbaren Auswirkungen auf die Bevölkerung habe.

AGORA weist darauf hin, dass das Fehlen eines fak. Ref. die Verhandlungsposition der Schweiz im Bereich der FHA vielmehr schwächen würde als stärken, da das Abkommen nicht mehr dem Volk genügen müsse.

4 Abkürzungsverzeichnis und Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

4.1 Allgemeines Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
FHA	Freihandelsabkommen
Fak. Ref.	Fakultatives Referendum

4.2 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und deren Abkürzungen

Kantone

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
FR	Kanton Freiburg
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
LU	Kanton Luzern
NE	Kanton Neuenburg
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
TG	Kanton Thurgau

TI	Kanton Tessin
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

Politische Parteien

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
FDP	FDP. Die Liberalen
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
economiesuisse	economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
AGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
	Travail.Suisse

Andere Vernehmlassungsteilnehmer

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
AGORA	Associations des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture Alliance Sud
ASSAF	Association Suisse pour un secteur agroalimentaire fort Centre Patronal
DSM	Dachverband Schweizerischer Müller
FER	Fédération des Entreprises Romandes
HKBB	Handelskammer beider Basel
Prométerre	Prométerre – Association vaudoise de promotion des métiers de la terre Public Eye scienceindustries
SOHK	Solothurner Handelskammer SWISSAID Swissmem
Swiss Textiles	Swiss Textiles – Textilverband Schweiz Uniterre