



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Bern, 19. Dezember 2018

Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

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. Die Freihandelsabkommen mit Japan, China und den Färöer-Inseln sind jedoch rein bilaterale Abkommen ausserhalb der EFTA. 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.

Vor Verhandlungsaufnahme definiert der Bundesrat die Verhandlungsposition der Schweiz jeweils in einem Mandat, welches mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und den Kantonen konsultiert wird. Zudem werden betroffene Kreise während den Verhandlungen laufend informiert. Die Lancierung bzw. Verhandlung von FHA sind ein innenpolitisch breit abgestützter Prozess.

Die von der Schweiz abgeschlossenen Abkommen enthalten grundsätzlich Verpflichtungen in den Bereichen Warenverkehr, geistiges Eigentum, Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen sowie Handel und nachhaltige Entwicklung. Der Bundesrat legt nun einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Genehmigung von FHA vor.

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“) 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 stellten 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» betraf neben den FHA⁴ auch die Investitionsschutzabkommen⁵, Doppelbesteuerungsabkommen⁶ und die Sozialversicherungsabkommen⁷.

Gemäss dieser Praxis wurde bei den Freihandelsabkommen lediglich 2012 das Abkommen mit Hong Kong, China dem fakultativen Referendum unterstellt. Grund dafür war die damals erstmalige Regelung von Nachhaltigkeitsbestimmungen in einem FHA. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

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 aufzugeben⁸. 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.

Für Vereinbarungen über den Automatischen Informationsaustausch (AIA) besteht bereits ein Präzedenzfall. Für diese Abkommen wurde eine Kompetenzdelegation im Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015⁹ über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAG) vorgenommen. Dieses sieht vor, dass die Bundesversammlung Vereinbarungen über den AIA mit neuen Ländern mit einfachem Bundesbeschluss – also ohne fakultatives Referendum – genehmigt¹⁰.

Auf die Entscheidung des Bundesrates vom Juni 2016 hin wird im Bereich der sozialen Sicherheit eine Delegationsnorm im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000¹¹ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) angestrebt, die parlamentarischen Beratungen hierzu dauern noch an¹². Für Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) hatte der Bundesrat vorgeschlagen, eine Kompetenzdelegation im Rahmen der Genehmigung eines spezifischen DBA zu verankern. Das Parlament hat dies aber abgelehnt¹³.

Um dem Parlament die Vertragsabschlusskompetenz im Bereich FHA zu delegieren, wurde diesem – analog zum Vorgehen bezüglich DBA – im Sommer 2017 zusammen mit dem FHA mit Georgien eine entsprechende Kompetenzdelegation in Form eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses zur Genehmigung unterbreitet (BBl 2017 2319). Das Parlament lehnte diesen Vorschlag aber ab. Kritisiert wurde insbesondere, dass diese Kompetenzdelegation dem Parlament gemeinsam mit einem unumstrittenen FHA unterbreitet wurde. Grundsätzlich zeigten sich die jeweiligen Kommissionen und Kammern jedoch bereit, im Rahmen einer separaten Gesetzesvorlage nochmals über eine solche Kompetenzdelegation zu beraten.

Der Bundesrat legt nun einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen vor. Damit soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit die ständige Praxis, sogenannte Standardfreihandelsabkommen nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, fortgeführt werden kann. Der Bundesrat berichtet im jährlichen Aussenwirtschaftsbericht jeweils über die Entwicklungen in der Handelspolitik, so auch über die Genehmigung von FHA.

1 SR 0.632.31

2 SR 0.632.401

3 SR 101

4 Siehe z. B. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und den Philippinen vom 16. März 2017 (AS 2018 2173)

5 Siehe z.B. Botschaft vom 9. Januar 2013 zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Tunesien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen, (BBl 2013 1393) und Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Georgien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen vom 9. März 2015 (AS 2015 1375)

6 Siehe z.B. Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Doppelbesteuerungsabkommens mit Ghana vom 23.09.2009 (AS 2010 483)

7 Siehe z. B. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Uruguay über soziale Sicherheit vom 24. November 2014 (AS 2015 943) und den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China über soziale Sicherheit vom 19. September 2016 (AS 2017 2673)

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

9 SR 653.1

10 Art. 39 AIAG ; BBl 2015 5527.

11 SR 830.1

12 Der Ständerat hat die Kompetenzdelegation als Erstrat am 18.09.2018 abgelehnt.

13 Siehe Entscheid vom 16.03.2018, BBl 2018 1521

1.2 Erläuterungen zum vorgeschlagenen Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen.

Die gesetzliche Regelung der Kompetenzdelegation gestaltet sich wie folgt:

Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 54 Absatz 1 und 166 Absatz 2 der Bundesverfassung¹⁴
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom [Datum]¹⁵,
beschliesst:*

Art. 1 Genehmigungskompetenz

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.

Art. 2 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Durch das Bundesgesetz wird festgehalten, welche Freihandelsabkommen die Bundesversammlung zukünftig selbstständig genehmigen darf, d.h. ohne ihren Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Da eine generell-abstrakte Umschreibung der zu regelnden Bereiche und insbesondere des Regelungsinhaltes aber sehr schwierig ist und sich zudem den Entwicklungen der Handelspolitik nicht anpasst, ist es angezeigt, bestehende Abkommen als Gradmesser beizuziehen. So kann entschieden werden, ob ein Abkommen wichtige neue Bestimmungen enthält und somit dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss, oder ob das Abkommen mit einem neuen Partner das gleiche regelt wie bereits bestehende FHA und daher von der Bundesversammlung selbstständig genehmigt werden kann.

In den bisher abgeschlossenen FHA werden verschiedene typische Bereiche geregelt, namentlich Warenhandel (Industrieprodukte und ausgewählte Landwirtschaftsprodukte), Ursprungsregeln, Zollverfahren und Handelserleichterungen, handelspolitische Schutzmassnahmen, nichttarifäre Handelshemmnisse, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen, Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb, handelsrelevante Umwelt- und Arbeitsfragen sowie institutionelle Bestimmungen.

Nicht alle Abkommen sehen jedoch Regelungen zu allen Bereichen vor. Die ältesten Abkommen betreffen im Wesentlichen nur den Warenverkehr. In einer nächsten Phase wurde begonnen, zusätzlich auch die Bereiche Investitionen und Dienstleistungen in FHA zu regeln. Auch das öffentliche Beschaffungswesen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und es ist das Ziel der Schweiz, diesbezügliche Bestimmungen in den jeweiligen Abkommen vorzusehen. Je nach Verhandlungspartner gelingt das aber auch in neueren Abkommen nicht immer. Eine weitere wichtige Entwicklung in den letzten Jahren ist der Einschluss von Nachhaltigkeitsbestimmungen in FHA.

Die Abkommen mit Georgien¹⁶ und mit Ecuador¹⁷ sind neue Abkommen mit einem umfassenden Regelungsbereich und Bestimmungen zu allen oben erwähnten Bereichen. Schliesst die Schweiz weitere Abkommen ab, welche im Wesentlichen vergleichbare und gleichwertige Bestimmungen enthalten, werden diese gemäss der Kompetenzdelegation von der Bundesversammlung genehmigt.

Die Kompetenzdelegation würde lediglich für Abkommen gelten, welche keine weitergehenden Bestimmungen beinhalten. Sollte die Schweiz in einem zukünftigen FHA jedoch weitergehende Bestimmungen vereinbaren bzw. einen neuen Bereich im FHA regeln und würde dies zu wichtigen neuen Verpflichtungen für die Schweiz führen, so müsste ein solches Abkommen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Als weitergehende Bestimmungen kommen insbesondere die Gewährung von weiterführenden Konzessionen im Bereich des Marktzugangs für landwirtschaftliche Erzeugnisse, bei den Dienstleistungen oder beim öffentlichen Beschaffungswesen in Frage. Auch neuartige Verpflichtungen wie z.B. sogenannte «Ratchet- oder Standstill»-Klauseln (Sperrklinken- bzw. Stillhalte-Klauseln)¹⁸ im Dienstleistungsbereich hätten zur Folge, dass ein Abkommen trotz Kompetenzdelegation dem fakultativen Referendum unterstellt würde. Der Einbezug von neuen Themengebieten hätte wie erwähnt ebenfalls die Unterstellung unter das

¹⁴ SR 101

¹⁵ BBl 20XX ...

¹⁶ SR 0.632.313.601

¹⁷ Abkommen am 25.06.2018 unterzeichnet, Botschaft in Vorbereitung

¹⁸ «Standstill» bedeutet die Bindung des aktuellen Liberalisierungs-niveaus gemäss der nationalen Gesetzgebung (Verhinderung von Einschränkungen, die über die zu diesem Zeitpunkt im Gesetz verankerten Limitierungen hinausgehen). «Ratchet» bedeutet, dass zukünftige Änderungen der nationalen Gesetzgebung, die zur Aufhebung von Einschränkungen führen, nicht mehr rückgängig gemacht werden dürfen.

fakultative Referendum zur Folge. So werden im FHA mit der Türkei beispielsweise erstmals Bestimmungen zu Gesundheits- sowie Transportdienstleistungen geregelt was zur Folge hat, dass eine Unterstellung unter das fakultative Referendum notwendig ist.

Konkret wäre die Kompetenzdelegation auf mögliche zukünftige Abkommen mit Ländern wie Vietnam, Pakistan, Moldova und Kosovo anwendbar, da diese Abkommen voraussichtlich keine weitergehenden Bestimmungen enthalten würden als bisherige. Auf Abkommen mit potenten Agrarexporturen wäre die Kompetenzdelegation hingegen wahrscheinlich nicht anwendbar, denn für einen erfolgreichen Abschluss wären wohl weitergehende Bestimmungen bezüglich Marktzugang im Landwirtschaftsbereich nötig.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die generelle Unterstellung von FHA unter das fakultative Referendum hätte Folgen für die Schweizer Freihandelspolitik, da sich der bereits sehr lange Ratifikationsprozess in der Schweiz (insbesondere im Vergleich zu den anderen EFTA Staaten, mit welchen die Schweiz die meisten FHA aushandelt) auch für Abkommen, welche keine Neuerungen beinhalten, um mindestens 100 Tage verlängert. Müsste zusätzlich noch eine Vernehmlassung durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. c VIG¹⁹), würde sich das Inkrafttreten dieser für die Schweizer Wirtschaft wichtigen Rechtsgrundlagen sogar noch weiter verzögern.

Eine generelle Unterstellung von FHA unter das fakultative Referendum würde zudem das Aushandeln von FHA erschweren, denn die Möglichkeit eines Referendums könnte die Handlungsfähigkeit der Schweiz in den Augen von Verhandlungspartnern verringern. Zusammen mit der Unsicherheit, ob bzw. wann ein Verhandlungsergebnis umgesetzt werden kann, schmälert dies die Attraktivität der Schweiz als Freihandelspartner, was sich wiederum negativ auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken kann.

Bis anhin ist es der Schweiz auch dank ihrer agilen Handelspolitik gelungen, laufend neue Freihandelsabkommen mit wichtigen Partnern abzuschliessen und so den Wirtschaftsstandort zu fördern. Gerade in handelspolitisch unsicheren Zeiten ist für die exportabhängige Schweiz Agilität beim Aushandeln neuer Freihandelsabkommen enorm wichtig. Eine generelle Unterstellung unter das fakultative Referendum würde diese beeinträchtigen. Dies gilt nicht nur für die Verhandlung neuer FHA, sondern auch für die Reform und Modernisierung von bestehenden FHA.

In einem Umfeld des stetigen technologischen Fortschritts und angesichts der aktiven Handelspolitik von Hauptkonkurrenten wie der EU ist es nötig, dass die Schweiz in der Lage ist, ihre FHA so einfach wie möglich auszuhandeln und anzupassen. Nur so können Diskriminierungen verhindert und sichergestellt werden, dass FHA relevant und für die wirtschaftlichen Akteure brauchbar bleiben. Die Kompetenzdelegation ist daher nötig, um die bewährte und erfolgreiche Schweizer Freihandelspolitik nicht zu gefährden.

2 Auswirkungen

2.1 Auswirkungen auf den Bund

Ohne den Erlass der Kompetenzdelegation würde das Aushandeln von Freihandelsabkommen wie unter Punkt 1.3 dargelegt erschwert. Dies könnte sich negativ auf die Schweizer Volkswirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz auswirken.

2.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Erlass der Kompetenzdelegation wird keine zusätzlichen Ausgaben zur Folge haben.

2.1.2 Personelle Auswirkungen

Der Erlass der Kompetenzdelegation wird keine personellen Auswirkungen haben.

2.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Erlass der Kompetenzdelegation bedeutet für die Schweiz, dass der bestehende Status Quo, dass Standard-FHA nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen, beibehalten werden kann. Die Beibehaltung dieser Praxis bedeutet, dass die Schweiz weiterhin als zuverlässige Verhandlungspartnerin wahrgenommen wird und dass abgeschlossene Standard-FHA wie bis anhin bereits nach gut einem Jahr den internen Genehmigungsprozess durchlaufen haben und in Kraft treten können. Durch FHA wird der Marktzugang für Waren, Dienstleistungen und Investitionen im Partnerland verbessert sowie die Rechtssicherheit für den Schutz des geistigen Eigentums und allgemein für den bilateralen wirtschaftlichen Austausch erhöht. Dies stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz und erhöht dessen Fähigkeit, Wertschöpfung zu generieren und Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten.

3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016²⁰ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²¹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der Bundesratsbeschluss, auf den sich diese Vorlage stützt, wurde erst am 22. Juni 2016 gefällt.

¹⁹ SR 172.061

²⁰ BBl 2016 1105

²¹ BBl 2016 5183

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund ist gemäss Artikel 54 Absatz 1 BV für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig.

Der Gesetzgeber ist ermächtigt, der Bundesversammlung die Zuständigkeit zu übertragen, bestimmte Arten von völkerrechtlichen Verträgen in einem bestimmten Bereich abzuschliessen. Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV kann der Gesetzgeber diese Zuständigkeit dem Bundesrat übertragen, er kann sie daher *a fortiori* auch an die Bundesversammlung delegieren. Diese Kompetenzdelegation bewirkt, dass die Bundesversammlung allein völkerrechtliche Verträge genehmigt, die dem fakultativen Referendum im Sinne von Artikel 141 Absatz 1. Buchstabe d Ziffer 3 BV nicht unterstellt sind. Die Kompetenzdelegation selber muss in einem referendumspflichtigen Erlass vorgesehen sein, was bei diesem Gesetzesentwurf der Fall ist.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Es geht hier um die Regelung innerstaatlicher Kompetenzen, die die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht beeinträchtigt.

4.3 Erlassform

Dieses Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.