



Eidg. Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Ressort Freihandelsabkommen/EFTA  
3003 Bern  
[efta@seco.admin.ch](mailto:efta@seco.admin.ch)

Bern, 2. April 2019

## **Stellungnahme zu einem neuen Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über die Genehmigung von Freihandelsabkommen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

### **NEIN zum vorliegenden Gesetzesentwurf**

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) lehnt die vorgeschlagene Kompetenzdelegation und damit den vorliegenden Entwurf des neuen Bundesgesetzes ab.

Wie die neue Bundesverfassung in [Artikel 141](#) Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 vorsieht, sind völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, wenn sie „wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“. Aus Sicht der SP darf diese Bestimmung auch anlässlich der Genehmigung von (ungenau) „Freihandelsabkommen“ genannten Staatsverträgen nicht ausgehebelt werden.

Namentlich folgende vier Argumente sprechen für die Ablehnung:

**1) Es gibt nicht so etwas wie ein „Standardabkommen“:** Jedes Abkommen enthält andere rechtsetzende Bestimmungen. Internationale Verhandlungen sind stets ergebnisoffen. Was im einen Abkommen so geregelt wird, ist im anderen Abkommen oft anders geregelt: das Ausmass von Zollsenkungen; das Tempo, in dem diese umzusetzen sind; die Frage, ob weiterhin Kontingente in diesem oder jenem

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)

[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

Ausmass zugelassen sind und zu welchen Bedingungen; ob hoch sensible Branchen betroffen sind oder nicht, usw.

**2) Nicht jedes Partnerland ist gleich wie das andere:** Das Argument „Standardabkommen“ gaukelt vor, es bestehe kein Unterschied, ob die EFTA mit einem westlich orientierten Kleinstaat wie Georgien ein Abkommen aushandele oder ob sich die Schweiz im Alleingang (d.h. ohne ihre bewährten EFTA-Partner) mit China vertraglich binde oder das Abkommen von 1972 mit der EU modernisiere. Die Grösse und Art des Vertragspartners hat jedoch Einfluss auf die Beurteilung der Frage, wie gewichtig eine rechtsetzende Bestimmung in einem Staatsvertrag einzuschätzen ist. Die gleiche vertragliche Bindung mag im Falle von Georgien keinerlei praktische Wirkung entfalten, aber durchaus, wenn sie im Alleingang gegenüber der zentralistisch-kommunistisch gelenkten global zweitgrössten Volkswirtschaft eingegangen wird. Sollte es sich beispielsweise als nötig erweisen, handelspolitische Schutzmassnahmen zu ergreifen, dürften sich Kosten und Durchsetzungschancen je nach Partner deutlich unterschiedlich darstellen, nicht zu sprechen vom Fall, dass die Reissleine einer Sistierung oder gar Kündigung gezogen werden müsste. Die Retorsionsrisiken sind je nach Partner sehr unterschiedlich gross.

**3) Der Regelungsumfang hat sich enorm ausgeweitet:** In einer ersten Phase (seit Beginn der 1990er Jahre) schlossen die EFTA-Staaten hauptsächlich Abkommen ab, die der gegenseitigen Verbesserung des Marktzugangs dienten, sich also weitestgehend auf Zollsenkungen und weitere Liberalisierungen beschränkten. Nach der Jahrtausendwende hat sich der Geltungsbereich der Abkommen aber stark ausgeweitet und gleichzeitig dynamisiert. Geregelt werden nun auch Bereiche, die bisher alleinige Domäne des innenpolitischen Gesetzgebers, also das Parlamentes waren: Dienstleistungen und damit verbundene hoch sensible Fragen des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts, Service public (Wasser, Bildung, Gesundheit) Infrastruktur (Land- und Luftverkehr, Energie, Telekommunikation, Zahlungsverkehr), Hygiene, Lebensmittelsicherheit, Finanzmarkt, Wettbewerbsordnung, öffentliches Beschaffungswesen, geistiges Eigentum, Investitionsförderung, Menschenrechte, Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, weitere Nachhaltigkeitsbestimmungen, bis hin zu dynamischen Regeln über Verfahren, wie in der Zukunft Vorschriften erlassen und harmonisiert werden oder nicht mehr erlassen werden dürfen, so via Sperrklinken- ("Ratchet") und Stillhalteklauseln ("Standstill"). All dies sind keine Deregulierungen mehr, sondern klassische Regulierungen, die bisher alleinige Domäne des parlamentarischen Gesetzgebers waren, und zwar nicht allein auf Bundesebene, sondern ebenso in Kantonen und Gemeinden: „Die Regeln des Abkommens gelten für alle Massnahmen auf Ebene der Zentral-, Regional- und Lokalregierungen, welche den Handel mit Dienstleistungen beeinflussen, ebenso wie für solche Massnahmen nichtstaatlicher Organisationen in Ausübung an sie delegierter hoheitlicher Funktionen“, betont etwa das [Factsheet](#) des SECO zum Abkommen mit China. Vor dem Hintergrund solch tiefgreifender Eingriffe in Föderalismus und parlamentarische Zuständigkeiten unseres Landes erscheint der Begriff „Freihandelsabkommen“ inzwischen als ziemlich irreführend. Weit angemessener wäre es, von „umfassenden Wirtschaftsrahmenabkommen“ zu sprechen, denn sie greifen tief in die

Verfassungsordnung und Kompetenzen des Gesetzgebers auf allen drei Staatsebenen ein. Für die SP ist deshalb das mindeste, dass wenigstens die Verfassungsnorm beachtet bleibt, dass „wichtige rechtsetzende Bestimmungen“ in solch umfassenden Staatsverträgen dem Referendumsvorbehalt unterstellt sind. Denn diese Abkommen enthalten zahlreiche Regulierungen, die eigentlich dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten sind, das seinerseits stets unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums steht.

**4) Demokratie kostet immer Zeit:** Ein zentrales Argument des erläuternden Berichtes betrifft den Zeitfaktor. Es stifte „Rechtssicherheit“, wenn der Bundesrat nach der parlamentarischen Genehmigung sofort ratifizieren und in Kraft setzen könne. Dieses Argument bezeichnet Demokratie letztlich als Zeitverschwendung. Es liegt freilich im Wesen der Demokratie, dass sie Zeit beansprucht. Die Schweiz ist eben keine Diktatur, in welcher die Regierung scheinbar „effizient“ ohne Volk oder gar ohne Parlament durchregiert. Hinzu kommt, dass der behauptete Zeitgewinn oft gar nicht beansprucht wird. Zwischen parlamentarischer Genehmigung und Inkraftsetzung dauert es immer wieder sehr lange, beispielsweise beim Abkommen EFTA-Chile fast 12 Monate, bei jenem mit dem Libanon fast 24 Monate und jenem mit den Golfkooperationsstaaten gar über vier Jahre. In diesen und vielen weiteren Fällen hätte das Abwarten der 100-tägigen Referendumsfrist nichts am Zeitpunkt der formellen Inkraftsetzung geändert.

Ebenso ist das Argument im erläuternden Bericht zurückzuweisen, die Unterstellung unter das fakultative Referendum schwäche die Handlungsfähigkeit und damit die Verhandlungsposition der Schweiz. Mit oder ohne dieses Gesetz untersteht jedes Verhandlungsergebnis der demokratischen Genehmigungspflicht. Ob allein durch das Parlament oder – fakultativ – auch durch das Volk, macht höchstens einen graduellen Unterschied aus. Auch hier gilt, dass wir in keiner Monarchie leben, die alleine verhandeln, unterzeichnen und in Kraft setzen kann. Auch das SECO muss sich mit der Tatsache abfinden, dass die Schweiz eine Demokratie ist und auch der beste Unterhändler sein Verhandlungsergebnis am Ende Regierung und Parlament zur Genehmigung oder Ablehnung vorlegen muss. Ob sich dann als weitere Schlaufe noch ein fakultatives Referendum anschliesst, ändert nichts daran, dass der Unterhändler/die Unterhändlerin stets nur unter Vorbehalt verhandelt. Deren Handlungsfähigkeit ist immer eingeschränkt.

Noch weniger nachvollziehbar ist das skurrile Argument, eine generelle Unterstellung unter das fakultative Referendum würde „die Agilität der Schweiz“ beim Aushandeln neuer Abkommen beeinträchtigen. Dieser Zusammenhang ist schlicht nicht erkennbar. Die Einleitung neuer Verhandlungen hat nichts mit der Frage zu tun, wie – nach oftmals vielen Jahren der Verhandlungen – das Genehmigungsverfahren nach Abschluss dieser Verhandlungen geregelt ist.

#### **JA zu einem umfassenden Aussenwirtschaftsgesetz**

Wenn schon, so braucht es ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz, das einen inklusiven politischen Prozess ermöglicht und die Nachhaltigkeit stärkt.

Denn der starke Strukturwandel, dem „Freihandelsabkommen“ (und auch Investitionsschutzabkommen ISA) in den letzten 20 Jahren unterworfen waren, führte zu drei grossen neuen Herausforderungen:

**1) Demokratiepolitische Herausforderung:** Ging es früher wie gesagt meist bloss um Zölle und – im Falle von ISA – um Schutz vor Verstaatlichungen, so greift der Regelungsbereich dieser Abkommen heute weit in Gebiete ein, die eigentlich dem Gesetzgeber vorbehalten sind. Ursache ist die Globalisierung, oder genauer: die verlängerten Produktionsketten: gehandelt werden überwiegend nicht mehr fertige Waren, sondern Komponenten und Dienstleistungen im Rahmen einer verlängerten Wertkette, was ein hohes Mass an Standardisierung voraussetzt. Diese Standardisierung des Regelsystems erfolgt immer mehr im Rahmen der genannten Abkommen.

Liegt das Abkommen zur Genehmigung vor, bleibt dem nationalen Parlament in seiner gesetzgeberischen Arbeit kaum mehr Spielraum. Auch die Streitbeilegung ist unbefriedigend gelöst. Arbeitsschutz und andere Nachhaltigkeitsanliegen sind gerichtlich nicht durchsetzbar, aber via ISA irgendwelche angebliche „indirekte Enteignungen“ aufgrund neuer Regulierungen. Auch dies schränkt die regulatorische Freiheit der Parlamente ein, wenn ihre Arbeit dazu führt, dass private Investoren direkt gegen Staaten Entschädigungsklagen führen können. Kaum regulierte Schiedsgerichte urteilen. Genfer Anwaltskanzleien treten sowohl als Kläger, Verteidiger als auch als Richter auf.

Trotz dieser tiefen Eingriffe in die Zuständigkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers, ist die Erarbeitung solcher Abkommen heute äusserst exekutivlastig ausgestaltet: [Art. 101 BV](#) gibt dem Bundesrat *plein pouvoir*, noch verstärkt durch das Recht auf vorläufige Anwendung vor der parlamentarischen Genehmigung.

2) Institutionelle Mängel prägt auch **die Nachhaltigkeitsfrage**. Sie werden vom Bundesrat zwar seit 2009 (Aussenwirtschaftsbericht) bzw. 2010 (EFTA-Ministerrat genehmigt „*Joint Final Report Working Groups on Trade and Environment / Labour Standards*“) in guten Treuen verhandelt. Die meisten FTA und ISA enthalten Nachhaltigkeitskapitel. Es fehlt aber jegliches Monitoring, Reporting, geschweige denn Dispute Settlement. Die vom Bundesrat angebotenen Auffanglösungen sind ungenügend: Das Monitoring und Reporting beschränkt sich auf ein paar dürre Zeilen im jährlichen Aussenwirtschaftsbericht, die Streitbeilegung auf diplomatische Gespräche im Gemischten Ausschuss ohne jede Drittpartei-Beteiligung und ohne Transparenz und Rechenschaftspflicht.

3) Neben der Demokratie- und Nachhaltigkeitsherausforderung ist als drittes **die politische Herausforderung** zu betonen. Die Wahl von Trump, das Brexit-Referendum und weltweit wachsende rechtspopulistische Bewegungen können nicht einfach ignoriert werden, auch nicht die links erstarkte Opposition gegen „TTIP, CETA, TISA & Co.“. Argumentierten rechtsnationalistische Parteien lange, sie wollten weniger Europa und mehr Abkommen mit Wachstumsmärkten in Schwellenländern, so ist das vorbei. Heute lehnen sie alle internationalen Abkommen ab, die den nationalen regulatorischen Spielraum einschränken. Die SP ihrerseits war und ist öfnungsfreundlich, aber nie blind. Die Öfnung muss allen und

nicht bloss einigen Wenigen zugutekommen. So wie die Personenfreizügigkeit ohne flankierende Schutzmassnahmen am Arbeitsmarkt links keine Unterstützung hat, braucht es auch bei FHA und ISA wirksame flankierende Schutzmassnahmen. Sonst lehnt die SP diese ab.

Als Antwort auf diese dreifache Herausforderung bietet sich der Erlass eines Aussenwirtschaftsgesetzes an, das einen inklusiven politischen Prozess garantiert.

Will die Schweiz neue multilaterale, plurilaterale oder bilaterale aussenwirtschaftliche Verpflichtungen eingehen, so müssen der Gesetzgeber und die Zivilgesellschaft frühzeitig einbezogen werden. Denn die Verhandlungen greifen tief in den Gesetzgebungsprozess ein.

Was fehlt, sind Verfahren, die eine geordnete politische Diskussion und demokratische Entscheidung über grundlegende Fragen ermöglichen, die klar in die Kompetenz des verfassungsmässigen Gesetzgebers gehören.

Es geht also um die Vervollständigung des Verfassungsprozesses, der im 19. Jahrhundert von den liberalen Gründern des Bundesstaates von 1848 angestossen wurde: Die Verfassung entmachtete in der Innenpolitik die Gnädigen Herren und legte die gesetzgebende Gewalt in die Hände eines vom Volk gewählten Parlaments. In der Aussenpolitik sind nach wie vor allein die Gnädigen Herren am Drücker, die mittels internationalen Verhandlungen – praktisch „ungestört“ vom gewählten Parlament – vollendete Tatsachen schaffen können. Das Parlament kann am Ende nur noch ja oder nein sagen, aber kein Komma mehr verschieben.

Auch in der EU wird diese Debatte geführt: Wie kann ein sehr exekutivlastiges Verfahren in einen stärker inklusiven Prozess umgewandelt werden? Dies wird „Frontloading“ genannt.

### **Ein Aussenwirtschaftsgesetz müsste regeln**

#### **a) Die grundsätzliche Ausrichtung der Verhandlungen:**

- Was ist das Ziel von Handelsabkommen? Allein Marktzugang oder darüber hinaus Wettbewerb, geistiges Eigentum, Regelung von Verteilungsfragen, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit?
- Worum geht es in Investitionsabkommen? Allein um Investitionsschutz oder zusätzlich um Förderung nachhaltiger Investitionen? Einschliesslich Desinvestition von Anlagen, die dem Pariser Klimaabkommen widersprechen? Soll die Streitbeilegung privaten Schiedsgerichten übertragen bleiben? Oder braucht es ein ordentliches Gerichtsverfahren?
- Welche Grundsätze – z.B. betreffend Nachhaltigkeit – sollen wegleitend sein? Labour Standards: ILO-Kernübereinkommen oder mehr? Umwelt und Klima?
- Kurz: Was soll der Bundesrat als Gesetzesauftrag in die Verhandlungen aufnehmen?

#### **b) Handelspolitischen Schutzmassnahmen („Trade Remedies“)**

- Bisher hat die Schweiz noch nie handelspolitische Schutzmassnahmen ergriffen. Warum nicht, wurde politisch nie diskutiert.

- Solche Schutzmassnahmen könnten das Handlungsfeld oft deutlich vergrössern. Beispiel: Statt Wasserkraft weiterhin mit Subventionen zu stützen, könnte mit einem Ausgleichszoll der Stromimport um den Betrag verteuert werden, der auf staatliche Beihilfen im Ausland zurückgeht. Das wäre WTO-konform und würde neben dem Steuerzahler auch die kleinen, in Monopolmärkten gefangenen Stromkunden schützen.
- Ob der eine oder andere Weg gewählt wird, müsste politisch diskutiert werden. Heute entscheidet die Exekutive autonom – in diesem Fall lehnte das Bundesamt für Energie BFE Schutzmassnahmen einfach ohne weitere Begründung ab.

### c) Erweiterung der Wissensgrundlage

Dieses Thema wird auch von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK und der Geschäftsprüfungskommission GPK betont:

- Der Bundesrat bekräftigt immer, wie wichtig FHA sind. Es gibt dazu aber kein gesichertes Wissen, nicht einmal über das wichtigste FHA, jenes mit der EU von 1972. Man müsste alle zehn Jahre ein *impact assessment* durchführen und abklären, was ein FHA gebracht hat: wirtschaftlich, für die Nachhaltigkeit, Verteilung etc.
- Prospektiv sind *impact assessments* methodisch nicht einfach, aber sie sind machbar. Das mindeste wäre, wenigstens ex post die tatsächliche Wirkung abzuschätzen.

Gerne verweisen wir ferner auf die gleichgerichtete Stellungnahme der SP im Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Umsetzung der Motion 15.3557 Caroni „Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter“. Darin lehnte die SP die Ausweitung der Bedingungen für ein obligatorisches Referendum ab, forderte aber eine Ausweitung der Kriterien, um Staatsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen ([download](#)).

Wir ersuchen Sie deshalb, geschätzte Damen und Herren, auf das Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen zu verzichten und – wenn schon – dem Parlament ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz vorzulegen.

Freundliche Grüsse

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Peter Hug  
Politischer Fachsekretär