



Nachkontrolle: Auswirkungen von Freihandelsabkommen

Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 31. März 2023

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) leitete 2021 die Nachkontrolle zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen (FHA) ein. Bei dieser Nachkontrolle bewertet sie, inwieweit der Bundesrat die Empfehlungen umgesetzt hat, die sie in ihrem 2017 veröffentlichten Inspektionsbericht an ihn gerichtet hatte.

Basierend auf den Informationen, die sie vom Bundesrat und vom SECO erhalten hat, kommt die GPK-N zum Schluss, dass ihre Empfehlungen weitgehend umgesetzt wurden. Sie erachtet die Empfehlungen 2 «Verbesserung der Datenlage», 3 «Verbesserung der Transparenz von gemischten Ausschüssen» sowie 4 «Genauere Erläuterungen zum konkreten Einzelfall hinsichtlich der Auswirkungen zu Diskriminierungen» als angemessen umgesetzt.

Bezüglich der Empfehlung 1 «Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien» bestehen hingegen einige Zweifel, ob das für die Nachhaltigkeitsstudien vorgeschlagene Analysemodell allen Anliegen der GPK-N gerecht wird, insbesondere ob die Komplementarität der vorgestellten Methoden zur Analyse der Auswirkungen von FHA genügend ausgeschöpft wird. Weiter ist die GPK-N der Ansicht, dass das vorgeschlagene Analysemodell (Quick-Check) ihren Anliegen vor allem hinsichtlich der Folgen im Ausland nur teilweise gerecht wird und dass nicht klar ist, wie es umgesetzt werden soll.

Die GPK-N begrüsst die verschiedenen Verbesserungen, die der Bundesrat und das SECO an der Analyse der Auswirkungen von FHA vorgenommen haben, und ist der Ansicht, dass sie ihre Nachkontrolle mit diesen Feststellungen abschliessen kann. Sie behält sich aber vor, im Rahmen ihrer ordentlichen Oberaufsichtstätigkeit auf den einen oder anderen angesprochenen Aspekt zurückzukommen.

Bericht

1 Einleitung

Am 29. Januar 2015 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation¹ zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen (FHA). Am 26. Oktober 2016 übermittelte die PVK ihre Evaluationsergebnisse an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N). Am 4. Juli 2017 verabschiedete die Kommission ihren diesbezüglichen Bericht², in welchem sie vier Empfehlungen an den Bundesrat richtete.

Die GPK-N schloss die Inspektion mit ihrem Kurzbericht vom 1. März 2019³ ab, in dessen Rahmen sie das Postulat 19.3011 («Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung»; vgl. Kap. 2.2) einreichte. Der Nationalrat nahm das Postulat am 18. September 2019 an.

Die GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 30. März 2021, die Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen einzuleiten. Infolgedessen nahm der Bundesrat schriftlich zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen Stellung und führte die zuständige Subkommission verschiedene Anhörungen von Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) durch. Seit dem Jahr 2019 sind die FHA mit Ecuador und mit Indonesien in Kraft getreten, wurden die Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten und Moldova im Wesentlichen abgeschlossen und wurden Verhandlungen mit dem Kosovo⁴ aufgenommen. Verhandlungen mit Indien, Malaysia, Thailand und Vietnam sind noch im Gange.

In den folgenden Kapiteln bewertet die GPK-N, wie der Bundesrat ihre Empfehlungen von 2017 nach Abschluss der Inspektion im Jahr 2019 umgesetzt hat.

- 1 Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der PVK vom 26.10.2016 (BBl **2017** 7597, nachfolgend Evaluationsbericht der PVK vom 26.10.2016)
- 2 Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der GPK-N vom 4.7.2017 (BBl **2017** 7577, nachfolgend Bericht der GPK-N vom 4.7.2017)
- 3 Auswirkungen von Freihandelsabkommen. Stellungnahmen des Bundesrates vom 22.9.2017 und vom 16.5.2018. Kurzbericht der GPK-N vom 1.3.2019 (BBl **2019** 3043, nachfolgend Kurzbericht der GPK-N vom 1.3.2019)
- 4 Vgl. Website der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) www.efta.int > Global trade relations > Ongoing Negotiations or Talks > Kosovo (Stand: 16.2.2023)

2

Empfehlung 1: Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien*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.

2.1 Standpunkt des Bundesrates**2.1.1 Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf das Abkommen mit den Mercosur-Staaten**

Der Bundesrat teilte der GPK-N im Juni 2021 mit,⁵ im Hinblick auf das FHA zwischen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und den Mercosur-Staaten eine Umweltverträglichkeitsprüfung in Auftrag gegeben zu haben.⁶ Diese Studie analysiert mögliche positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt in der Schweiz und in den Mercosur-Staaten, die sich aufgrund der Veränderung der bilateralen Handelsströme durch das FHA ergeben könnten. Als Ausgangslage für die Analyse diente eine Modellierung der potenziellen Handelsströme, welche auf dem Verhandlungsergebnis von Ende August 2019 basiert. Gemäss SECO⁷ wird das Abkommen insgesamt nur sehr geringe Auswirkungen auf die Umwelt haben, was insbesondere daran liegt, dass das FHA kaum etwas an den bestehenden Handelsflüssen mit umweltintensiven Produkten ändert bzw. keine solchen entstehen lässt. Entsprechend seien keine spezifischen Produktesektoren identifiziert worden, deren Produktion besonders umweltschädlich ist und deren Handel durch das Abkommen signifikant zunehmen würde.

⁵ Nachkontrolle: Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Schreiben des Bundesrates vom 23.6.2021 an die GPK-N, S. 1

⁶ Freihandelsabkommen EFTA-Mercosur: Studien zu möglichen Auswirkungen, Medienmitteilung des SECO vom 30.6.2020

⁷ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1.2.2022 (Anhörung des SECO)

2.1.2 Analysen zu den wesentlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen

Eine weitere bedeutende Entwicklung in Bezug auf Nachhaltigkeitsanalysen seit der Verabschiedung des Berichts der GPK-N stellte die Revision der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates⁸ Ende 2021 dar. In dieser Strategie legt der Bundesrat die mittel- bis langfristige Stossrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik fest und zeigt auf, wie die Aussenwirtschaftspolitik zum Erhalt und zur Steigerung des Wohlstands in der Schweiz beitragen kann. Die GPK-N stellte fest, dass den Fragen der Nachhaltigkeit in dieser revidierten Strategie ein grosser Stellenwert zukommt. In der Strategie werden auch die Nachhaltigkeitsanalysen von Instrumenten der Aussenwirtschaftspolitik angesprochen: Der Bundesrat anerkennt zwar, dass solche Analysen aufgrund komplexer Zusammenhänge und methodischer Limitationen herausfordernd sind, bekräftigt aber seine Absicht, im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen gezielte wissenschaftliche Einschätzungen durchzuführen. Er sieht vor, die bedeutendsten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen quantitativ sowie qualitativ zu erfassen.⁹ Der Bundesrat hält zudem fest, dass neben solchen Ex-ante-Analysen auch Ex-post-Analysen zu wichtigen Abkommen eine Option sind – nach der erforderlichen Umsetzungsperiode und bei Vorliegen ausreichender Daten.

2.2 Postulat 19.3011 der GPK-N

In ihrem Kurzbericht vom 1. März 2019 vertrat die GPK-N die Meinung, dass der Ansatz des Bundesrates zur Prüfung von Nachhaltigkeitsstudien zu stark vereinfacht sein könnte. Gestützt auf Expertenmeinungen war die GPK-N der Auffassung, dass auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Daten je nach Fall mehr oder weniger gezielte und zuverlässige Studien durchgeführt werden könnten, um potenziell problematische Sektoren zu eruieren,¹⁰ und dass das Fehlen international anerkannter Praktiken den Bund nicht daran hindern sollte, eine eigene Methodik einzuführen.¹¹

Aus diesem Grund reichte die GPK-N das Postulat 19.3011 ein, mit dem der Bundesrat beauftragt wurde, einen Bericht zu den methodischen – quantitativen und qualitativen – Möglichkeiten vorzulegen, anhand deren im Vorfeld des Abschlusses eines FHA dessen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung untersucht werden können. Zudem wurde der Bundesrat im Postulat ersucht, die bestehenden Möglichkeiten für ein dynamisches, flexibles und an die Bedürfnisse der Schweiz angepasstes Analysemodell vorzustellen, welches einer breiten Definition der nach-

⁸ Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, Bericht des Bundesrates vom 24.11.2021, www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Aussenwirtschaftspolitik > Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik (Stand: 30.1.2023)

⁹ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1.2.2022 (Anhörung des SECO)

¹⁰ Kurzbericht der GPK-N vom 1.3.2019 (BBl 2019 3043 3048)

¹¹ Kurzbericht der GPK-N vom 1.3.2019 (BBl 2019 3043 3049)

haltigen Entwicklung im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen Rechnung trägt. Dieses Postulat wurde am 18. September 2019 mit 126 zu 54 Stimmen vom Nationalrat angenommen.¹²

Um den im Postulat formulierten Auftrag zu erfüllen, gab das SECO eine Hintergrundstudie¹³ bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Auftrag. Das Ziel war die Ausarbeitung einer Übersicht sowie eine kritische Evaluation der verschiedenen verfügbaren Methoden für die Ex-ante-Beurteilung möglicher Auswirkungen von FHA auf Nachhaltigkeitsaspekte. Nach der Veröffentlichung dieser Studie und gestützt auf diese verfasste der Bundesrat im Mai 2022 seinen Bericht in Erfüllung des Postulates 19.3011.¹⁴ Die GPK-N nahm vom Hintergrundbericht der OECD im Oktober 2021 und vom Bericht des Bundesrates im Oktober 2022 Kenntnis.

2.3 Beurteilung der GPK-N zum Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3011

Nachdem sie vom Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3011 Kenntnis genommen hatte, äusserte die GPK-N Zweifel daran, ob der Bundesrat allen ihren Anliegen gerecht wird. Deshalb bat sie die PVK – Verfasserin des Evaluationsberichts vom 26. Oktober 2016 und parlamentarisches Kompetenzzentrum für Evaluationen –, den bundesrätlichen Bericht zu analysieren. Aus Sicht der GPK-N gibt die Hintergrundstudie der OECD einen breiteren Überblick über die möglichen Instrumente und stellt deren Komplementarität zweckmässig dar, während dieser Punkt im Bericht des Bundesrates nicht eingehend behandelt wird.

Die Kommission nahm im Januar 2023 Kenntnis von der entsprechenden Einschätzung der PVK¹⁵. Die PVK ist der Ansicht, dass der Bericht des Bundesrates bestimmte Feststellungen der GPK-N sowie die im Evaluationsbericht der PVK enthaltenen Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der FHA nur teilweise berücksichtigt; dieser Meinung schliesst sich die GPK-N an. Die Gründe dafür werden in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt.

¹² AB 2019 N 1649

¹³ OECD (2021): Sustainability impact assessments of free trade agreements. A critical review. OECD Trade Policy Paper Nr. °255 (*nur auf Englisch*)

¹⁴ Ex-ante-Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung, Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022 in Erfüllung des Postulates 19.3011 der GPK-N vom 1.3.2019; www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche (Stand: 30.1.2023; nachfolgend Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022)

¹⁵ Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Kommentar der PVK zum Bericht des Bundesrates vom 25. Mai 2022 in Erfüllung des Postulates 19.3011 der GPK-N zuhanden der Subkommission EFD/WBF der GPK-N (unveröffentlicht, nachfolgend Kommentar der PVK vom 19.1.2023).

2.3.1 Definition der nachhaltigen Entwicklung

In ihrem Kurzbericht vom 1. März 2019 wies die GPK-N darauf hin, wie wichtig es ist, dass der Bundesrat bei der Beurteilung der FHA-Auswirkungen einer breiten Definition der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen¹⁶ Rechnung trägt,¹⁷ die neben der Umwelt auch die Dimensionen Wirtschaft und Soziales umfasst. Die GPK-N nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass laut der PVK im Bericht des Bundesrates diese drei Dimensionen aufgegriffen werden und der aktuelle Wissensstand über die Auswirkungen der FHA auf diese drei Bereiche zusammengefasst wird.

2.3.2 Überblick über die methodischen Möglichkeiten

Was die methodischen Möglichkeiten betrifft, so stellt der Bundesrat Methoden vor, die sich für die Analyse der Auswirkungen von FHA eignen. Er weist darauf hin, dass es nicht die eine ideale Methode gibt, mit der sich alle Auswirkungen eines Abkommens erfassen lassen, und dass in Nachhaltigkeitsanalysen grundsätzlich sich ergänzende quantitative, qualitative und hybride Ansätze kombiniert werden. Die PVK teilt in ihrem Kommentar diese Einschätzung.¹⁸ Sie hält indes fest, dass die Komplementarität der Methoden, auf welche in der Hintergrundstudie der OECD verwiesen wird, vom Bundesrat nicht ausgeschöpft wird. Die OECD weist darauf hin, dass die Schwächen bestimmter Methoden durch die Stärken anderer Methoden ausgeglichen werden können. Ausserdem eignen sich qualitative Methoden besser, um die Auswirkungen von FHA zu beurteilen, die nicht direkt den Warenhandel betreffen. So hält die OECD fest, dass sich regulatorische Auswirkungen besser durch qualitative Methoden wie Rechts- und Regulierungsanalysen oder durch Interviews mit Stakeholdern und Fachleuten erfassen lassen.¹⁹ Diese Auswirkungen stellen eines der zentralen Ziele von FHA dar, nämlich Rechtssicherheit in den Handelsbeziehungen mit den Partnerstaaten zu schaffen.²⁰ Nach Meinung der PVK legt der Bundesrat bei seinen Überlegungen den Schwerpunkt jedoch zu stark auf die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen, was auch von anderen Akteuren kritisiert wird.²¹

¹⁶ Vereinte Nationen (2015): Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution der Generalversammlung vom 25.9.2015.

¹⁷ Kurzbericht der GPK-N vom 1.3.2019 (BBl 2019 3043 3048)

¹⁸ Kommentar der PVK vom 19.1.2023, S. 3

¹⁹ OECD (2021), S. 32

²⁰ Evaluationsbericht der PVK vom 26.10.2016, Kap. 6

²¹ Vgl. dazu Alliance sud (2022): Évaluation ex ante des effets des accords de libre-échange sur le développement durable, recommandations à propos du rapport du Conseil fédéral du 25.5.2022 (nur auf Französisch)

2.3.3 Vorgeschlagenes Analysemodell (Quick-Check)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der bestehende Handel bereits weitgehend durch FHA abgedeckt ist und neue FHA deshalb wahrscheinlich nur geringe Auswirkungen auf die Handelsströme und damit auf die nachhaltige Entwicklung haben werden. Deshalb sei auf die Verhältnismässigkeit der Analysen zu achten, d. h., das Verhältnis zwischen den für die Analyse eingesetzten Ressourcen und den potenziellen Auswirkungen müsse angemessen sein.²² Der Bundesrat schlägt daher vor, einen *Quick-Check* durchzuführen, um zu entscheiden, ob eine vertiefte Analyse der Auswirkungen von FHA notwendig ist.²³ Der *Quick-Check* ist ein Instrument, das derzeit bereits im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung für die Kurzabschätzung der Folgen eines rechtsetzenden Vorhabens eingesetzt wird.²⁴

Die PVK äussert jedoch gewisse Zweifel an der Nutzung des *Quick-Checks* und an seiner Eignung, die richtigen Fragen zu stellen und den Anliegen der GPK-N gerecht zu werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung, bei welcher der *Quick-Check* zum Einsatz kommt, ist ein Instrument, das sich auf die nationale Ebene konzentriert. Dieses Instrument mag sich zwar für die Kurzabschätzung der Auswirkungen eines FHA in der Schweiz eignen, nicht aber unbedingt für die Analyse der Folgen in den Partnerstaaten, denn die «Fragen im *Quick-Check* decken die potenziellen Auswirkungen im Inland umfassender ab als die potenziellen Auswirkungen im Ausland»²⁵. Die Folgen im Ausland sind denn auch nur Gegenstand einer recht unspezifischen Unterfrage im Formular *Quick-Check*.²⁶ Nachhaltigkeitsanalysen sollen die potenziellen Auswirkungen aber nicht nur im Inland, sondern auch in den Partnerstaaten, insbesondere in den Entwicklungsländern, aufzeigen, wie die Europäische Union betont, die solche Analysen bei der Aushandlung von FHA institutionalisiert hat.²⁷

2.4 Beurteilung der GPK-N

Aus Sicht der GPK-N gehen die vom Bundesrat eingeleiteten Verbesserungen in die richtige Richtung, betrachtet man den Kurzbericht vom 1. März 2019. Gemäss den Informationen, die die GPK-N vom SECO in der Anhörung im Oktober 2022²⁸ erhalten hat, plant der Bundesrat, im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen

²² Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022, Kap. 5.4

²³ Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022, Kap. 5.5

²⁴ WBF (2022): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Version 1.2 vom 30.09.2022; www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) (Stand: 16.1.2023)

²⁵ Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022, Kap. 1.3

²⁶ Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022, Anhang. «Ausland: Unter «Ausland» fallen die Auswirkungen der anderen Kategorien [...], die aber nicht in der Schweiz anfallen. Wenn beispielsweise eine Vorlage die Lebenslage einer ausländischen Tierart bedroht, soll diese potenzielle Auswirkung hier aufgeführt werden.»

²⁷ Europäische Kommission (2016): Handbook for trade sustainability impact assessment, 2. Ausgabe.

²⁸ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 13.10.2022 (Anhörung des SECO)

gezielte wissenschaftliche Einschätzungen durchzuführen, um die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen quantitativ sowie qualitativ zu erfassen. Der Bundesrat hat sich in diesem Punkt, der die wichtigste verbleibende Differenz darstellte, der Position der GPK-N angeschlossen. Für die GPK-N ist diese Absicht positiv, allerdings wurden bei der tatsächlich durchgeführten Analyse – derjenigen im Hinblick auf das FHA zwischen der EFTA und dem Mercosur²⁹ – abgesehen von Umweltauswirkungen keine anderen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung thematisiert und analysiert. Bisher wurde also noch keine Analyse zu den Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung im weiteren Sinne durchgeführt.

Obwohl der Bundesrat Nachhaltigkeitsanalysen nicht mehr – wie früher – systematisch ablehnt,³⁰ konzentriert er sich im Bericht in Erfüllung des Postulates 19.3011 auf die Schwierigkeiten dieser Analysen. So wird darauf hingewiesen, dass «die Ergebnisse einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse mit einem hohen Mass an Unsicherheit verbunden und relativ teuer in der Erstellung [sind]»³¹. Angesichts dieser Vorbehalte ist zurzeit noch unklar, inwiefern tatsächlich solche Analysen durchgeführt werden, wie es die GPK-N fordert.

Die GPK-N ist zudem der Ansicht, dass die Auswirkungen, die ein FHA in den Partnerstaaten hat, im Formular *Quick-Check* eingehender untersucht werden und somit bei der ersten Analyse einen höheren Stellenwert erhalten sollten. Nach Auffassung der Kommission ist die Einschätzung der Auswirkungen im Ausland nämlich ein zentrales Ziel von Nachhaltigkeitsanalysen. Die unspezifische Formulierung nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, diese Bemerkungen bei der Anwendung des *Quick-Checks* zu berücksichtigen und diesen für die Prüfung von FHA anpassen zu lassen.

3 Empfehlung 2: Verbesserung der Datenlage

Empfehlung 2

Verbesserung der Datenlage

Die GPK-N bittet den Bundesrat, zu prüfen, mit welchen Massnahmen die Datensituation verbessert werden könnte. In diesem Rahmen empfiehlt die Kommission, bei künftigen FHA Möglichkeiten des Zugangs zu Zolldaten der anderen Vertragspartei zu prüfen, um diese Daten gegebenenfalls systematisch auszuwerten und dabei zu analysieren, wie Schweizer Unternehmen das betreffende FHA nutzen. Die Erkenntnisse dieser allfälligen Analyse sollten für spätere FHA berücksichtigt werden. Der Bundesrat wird gebeten, darüber Bericht zu erstatten.

²⁹ Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay

³⁰ Evaluationsbericht der PVK vom 26.10.2016, Kap. 6.1

³¹ Bericht des Bundesrates vom 25.5.2022, Kap. 5.5

3.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat informierte die GPK-N im Juni 2021, dass er auf deren Empfehlung 2 hin (Aufforderung zur Verbesserung der Datenlage, um die Nutzung der FHA durch Schweizer Unternehmen besser dokumentieren zu können) mehrere Studien zu diesem Thema in Auftrag gegeben hat.³² Die erste Studie³³ wurde der GPK-N im Oktober 2020 präsentiert und später durch weitere Analysen³⁴ ergänzt. In diesen Analysen wurden potenzielle Variationen in der Nutzung von FHA – zwischen Partnerländern, im Zeitverlauf oder zwischen Sektoren oder Produktgruppen – aufgezeigt. Zudem wurde ein Verbesserungspotenzial bei der Information der Unternehmen über den Inhalt und die Nutzungsmöglichkeiten der FHA erkannt.

Das SECO führte in der Folge im Mai 2021 eine Befragung der Unternehmen durch, um die grössten Hindernisse für die Nutzung der FHA zu eruieren. Dank diesem Austausch und den bisher gewonnenen Erkenntnissen dürfte es möglich sein, geeignete Massnahmen zu definieren, um die Nutzung der FHA zu vereinfachen. Gemäss SECO werden die Ergebnisse dieser Analysen bei der Aushandlung künftiger FHA berücksichtigt.

Das SECO teilte der GPK-N mit,³⁵ dass die auf den Schweizer Daten basierenden Analysen der Nutzung der FHA erkenntnisreich waren, weshalb die Analysen auf die EFTA-Mitgliedstaaten ausgedehnt wurden. Für die Auswertung der Nutzung von FHA sind gemäss SECO die Importdaten der Partnerländer notwendig. Die Schweiz und die EFTA-Staaten haben aus diesem Grund eine Modellbestimmung über den gegenseitigen Austausch von zollstatistischen Daten ausgearbeitet. Diese Bestimmung wird nun den Partnerländern im Rahmen der laufenden Verhandlungen über die Revision oder Aushandlung von FHA systematisch vorgeschlagen.

Ausserdem informierte das SECO die Kommission,³⁶ dass 2021 auf Anstoss der Schweiz eine EFTA-Arbeitsgruppe zur Auswertung der Nutzung von FHA ins Leben gerufen wurde. Seither erfolgt der Datenaustausch mit den Partnerländern und die Analyse der Nutzung im Rahmen der EFTA. Verschiedene systematisch ausgewertete statistische Daten zu den einzelnen FHA sind mittlerweile auf der SECO-

³² Schreiben des Bundesrates vom 23.6.2021 an die GPK-N, S. 2 f.

³³ Analyse zur Nutzung von Freihandelsabkommen im Auftrag des SECO, Studie der Universität St. Gallen vom 13.12.2019, www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Nutzung von Freihandelsabkommen (Stand: 30.1.2023)

³⁴ Determinanten der Nutzung von Freihandelsabkommen, Executive Summary der weiterführenden Auswertungen vom 15.2.2021 der Universität St. Gallen, www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Nutzung von Freihandelsabkommen (Stand: 30.1.2023)

³⁵ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1.2.2022 (Anhörung des SECO)

³⁶ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vom 1.2.2022 (Anhörung des SECO)

Website³⁷ verfügbar (FHA-Monitor) und ein ähnlicher Bericht wird nun auch auf der Website der EFTA veröffentlicht.³⁸

3.2 Beurteilung der GPK-N

Die vom SECO in Auftrag gegebenen Studien und die Bereitstellung systematisch ausgewerteter statistischer Daten zeigen nach Ansicht der GPK-N konkrete Bemühungen, Daten über die Auswirkungen bestehender Abkommen zu generieren und der Öffentlichkeit diesbezüglich qualitativ hochwertige Informationen zur Verfügung zu stellen. Die GPK-N erachtet es als positiv, dass den Partnerländern im Rahmen der aktuellen Verhandlungen eine von der EFTA erarbeitete Modellbestimmung über den gegenseitigen Austausch von Zollstatistiken vorgeschlagen wird.

Die GPK-N begrüsst diese Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit sowohl in der Schweiz als auch in den EFTA-Mitgliedstaaten und würdigt die Rolle, die der Bundesrat und das SECO in diesem Zusammenhang gespielt haben. Ihrer Ansicht nach ist diese Empfehlung nun angemessen umgesetzt.

4 Empfehlung 3: Mehr Transparenz bei den Gemischten Ausschüssen

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.

4.1 Standpunkt des Bundesrates

Zu Empfehlung 3, in welcher der Bundesrat um mehr Transparenz in Bezug auf die Tätigkeiten der Gemischten Ausschüsse ersucht wird, teilt der Bundesrat in seinem Schreiben vom 23. Juni 2021³⁹ mit, dass Massnahmen ergriffen wurden, um die

³⁷ FHA-Monitor, www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Nutzung von Freihandelsabkommen (Stand: 27.1.2023)

³⁸ EFTA (2022): Analysis of the Utilisation of EFTA's Free Trade Agreements. FTA Monitor, www.efta.int > Global Trade Relations > EFTA's FTA Monitor (Stand: 27.1.2023)

³⁹ Schreiben des Bundesrates an die GPK-N vom 23.6.2021, S. 3 f.

Transparenz nicht nur bei den Gemischten Ausschüssen, sondern in allen Phasen des FHA-Prozesses zu verbessern.⁴⁰

Wie der Bundesrat schreibt, haben die Schweiz und ihre EFTA-Partner entschieden, vor der Aufnahme von Verhandlungen auf der EFTA-Website für jedes neu angestrebte FHA jeweils eine allgemeine Beschreibung der Verhandlungsziele sowie der Textvorschläge zu veröffentlichen. In der Verhandlungsphase sollten nach jeder Runde ausführlichere Informationsdokumente zugänglich gemacht werden. Nach Abschluss der Verhandlungen sollten die Verhandlungstexte direkt nach deren juristischer Überprüfung – und nicht wie bisher erst bei der Unterzeichnung – publiziert werden.

Neu ist geplant, dass die für die Treffen der Gemischten Ausschüsse von den Vertragsparteien genehmigte Tagesordnung sowie eine Zusammenfassung der wichtigsten behandelten Punkte veröffentlicht werden, wobei die Vertraulichkeit gewisser bei diesen Treffen ausgetauschter Informationen umfassend berücksichtigt wird. Schliesslich führt die Schweiz momentan Gespräche mit ihren EFTA-Partnern, um die Überwachung der FHA zu stärken. Ziel ist es, für die Treffen der Gemischten Ausschüsse die Informationsbeschaffung zu verbessern, insbesondere in Bezug auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen durch die Partnerländer. Dazu sollen unter anderem die Kontakte mit den zuständigen internationalen Organisationen (Internationale Arbeitsorganisation [IAO], multilaterale Umweltabkommen) vertieft und soll die Zivilgesellschaft stärker miteinbezogen werden. Beispielsweise durch die Angabe einer E-Mail-Adresse auf der Website der EFTA und des SECO, an welche Bemerkungen und Vorschläge zur Umsetzung der FHA gesandt werden können.⁴¹

4.2 Beurteilung der GPK-N

Nach Meinung der GPK-N tragen die ergriffenen Massnahmen ihren Anliegen und der im PVK-Bericht geäusserten Kritik Rechnung. Es werden Berichte über den Stand der Verhandlungen und über die an den Sitzungen diskutierten Punkte veröffentlicht.⁴² Zudem sind derzeit Informationen zu den Tätigkeiten der Gemischten Ausschüsse EFTA–Ecuador⁴³ und EFTA–Georgien⁴⁴ verfügbar. Aus Sicht der GPK-N hat der Bundesrat diese Empfehlung somit angemessen umgesetzt.

⁴⁰ Vgl. SECO-Website www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Überwachung der Umsetzung (Stand: 27.1.2023)

⁴¹ Vgl. SECO-Website www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Transparenz und Einbezug der Zivilgesellschaft (Stand: 30.1.2023)

⁴² Verfügbar sind beispielsweise Informationen zum Inhalt der Verhandlungssitzungen mit dem Kosovo, Moldova oder Malaysia; www.efta.int > Global Trade Relations > Ongoing Negotiations (Stand: 27.1.2023)

⁴³ EFTA and Ecuador hold their first Joint Committee meeting, Medienmitteilung der EFTA vom 14.12.2021, www.efta.int/news (Stand: 30.1.2023)

⁴⁴ EFTA and Georgia hold their first Joint Committee meeting, Medienmitteilung der EFTA vom 13.5.2022, www.efta.int/news (Stand: 30.1.2023)

5

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

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.

5.1

Standpunkt des Bundesrates

Die GPK-N ersuchte den Bundesrat in Empfehlung 4, in seinen FHA-Botschaften präziser darzulegen, welche Auswirkungen er sich von den FHA auf die möglichen oder bestehenden Diskriminierungen, mit denen Schweizer Unternehmen ohne FHA konfrontiert wären, erhofft.

Der Bundesrat teilte der GPK-N mit, dass die Botschaften, die zur Genehmigung der von der Schweiz abgeschlossenen FHA ans Parlament überwiesen werden, künftig genauer auf die von den FHA erwarteten Auswirkungen auf mögliche oder bestehende Diskriminierungen eingehen, mit denen Schweizer Unternehmen ohne FHA konfrontiert wären.⁴⁵ Er hat diese Empfehlung bereits in der Botschaft ans Parlament zur Genehmigung des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens mit Indonesien⁴⁶ umgesetzt und wird dies auch bei künftigen der Bundesversammlung unterbreiteten FHA so handhaben.

5.2

Beurteilung der GPK-N

Die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens mit Indonesien enthält in der Tat Aussagen zu Diskriminierungen, mit denen Schweizer Unternehmen ohne FHA konfrontiert wären, die etwas weiter gehen als die im Evaluationsbericht der PVK von 2016 erwähnten Standardaussagen.

⁴⁵ Schreiben des Bundesrates an die GPK-N vom 23.6.2021, S. 4

⁴⁶ Botschaft vom 22.5.2019 zur Genehmigung des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien (BBl 2019 5225)

Die GPK-N erwartet vom Bundesrat, dass die Informationen in künftigen Botschaften des Bundesrates mindestens denselben Detaillierungsgrad aufweisen wie jene in der Botschaft zum Abkommen mit Indonesien. Ist dies der Fall, kann die Empfehlung als angemessen umgesetzt betrachtet werden.

6 Schlussfolgerung

Basierend auf den erhaltenen Informationen kommt die GPK-N zum Schluss, dass ihre Empfehlungen weitgehend umgesetzt wurden. Es bestehen allerdings einige Zweifel, ob das für die Nachhaltigkeitsstudien vorgeschlagene Analysemodell allen Anliegen der GPK-N gerecht wird, insbesondere ob die Komplementarität der vorgestellten Methoden zur Analyse der Auswirkungen von FHA genügend ausgeschöpft wird. Weiter ist die GPK-N der Ansicht, dass das vorgeschlagene Analysemodell (*Quick-Check*) ihren Anliegen vor allem hinsichtlich der Folgen im Ausland nur teilweise gerecht wird und dass nicht klar ist, wie es umgesetzt werden soll. Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, seinen *Quick-Check* so zu ergänzen, dass auch diese Folgen berücksichtigt werden.

Seit 2019 wurden nur wenige Verhandlungen abgeschlossen. Dieser Umstand erschwert eine abschliessende Beurteilung zur Umsetzung der Empfehlungen durch die GPK-N. Trotzdem begrüsst die GPK-N die verschiedenen Verbesserungen, die der Bundesrat und das SECO an der Analyse der Auswirkungen von FHA vorgenommen haben, und ist der Ansicht, dass sie ihre Nachkontrolle mit diesen Feststellungen abschliessen kann. Sie behält sich vor, im Rahmen ihrer ordentlichen Oberaufsichtstätigkeit auf den einen oder anderen angesprochenen Aspekt zurückzukommen.

31. März 2023

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Die Präsidentin: Prisca Birrer-Heimo

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Die Präsidentin der Subkommission
EFD/WBF: Yvonne Feri

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:
Pierre-Alain Jaquet

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin (der Bundesversammlung)
BBl	Bundesblatt
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
FHA	Freihandelsabkommen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
Mercosur	<i>Mercado Común del Sur</i> , Gemeinsamer Markt des Südens (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung