



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2017
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Anhang

Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 26. Oktober 2016

Das Wichtigste in Kürze

Mit der wachsenden Bedeutung von Freihandelsabkommen (FHA) ist auch die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber diesen aussenwirtschaftspolitischen Instrumenten gestiegen. FHA sind völkerrechtliche Verträge, welche die Schweiz mit ausgewählten Partnerstaaten abschliesst. Sie haben das Ziel, durch den teilweisen oder vollständigen Abbau von Handelshemmnissen (v. a. Zölle) den gegenseitigen Handel zu erleichtern. FHA schützen zudem die Rechte am geistigen Eigentum (z. B. Patente, Marken, geographische Herkunftsangaben) und schliessen heute teilweise auch den Dienstleistungshandel, die Investitionsförderung sowie den erleichterten Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten mit ein. Da das Parlament die vom Bundesrat verhandelten FHA erst nach Vorliegen des Verhandlungsergebnisses nur als Ganzes genehmigen oder ablehnen kann, stellt sich die Frage, aufgrund welcher Informationen Bundesrat und Verwaltung Freihandelsverhandlungen führen. Nach Inkrafttreten bleiben zudem die wirtschaftlichen Auswirkungen der FHA oft unklar.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2015 mit einer Evaluation zu den Auswirkungen von FHA. Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Nationalrates hat im Juni 2015 über die genaue Ausrichtung der Evaluation entschieden. Im Vordergrund der Evaluation der PVK standen folglich die Informationen, die der Bund zur Einschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen von FHA nutzt. Es wurde aber auch untersucht, wie der Bund allenfalls ökologische und soziale Auswirkungen der FHA bewertet. Bei den empirischen Analysen beschränkte sich die PVK auf die für die Schweiz bereits in Kraft stehenden FHA. Derzeit sich in Verhandlung befindende FHA waren nicht Gegenstand der Evaluation.

Die Evaluation stützt sich auf eine Dokumentenanalyse von verwaltungsinternen Studien und Analysen, Fallstudien zu ausgewählten FHA sowie eine Inhaltsanalyse der Botschaften und Berichte des Bundesrates zu den FHA. Zusätzlich befragte die PVK zwischen Januar und Juni 2016 37 Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Das Forschungsinstitut BAKBASEL untersuchte im Auftrag der PVK die Auswirkungen der für die Schweiz in Kraft stehenden FHA auf den schweizerischen Aussenhandel.

Ergebnisse im Überblick

Insgesamt kommt die Evaluation zum Ergebnis, dass der Bund nur über beschränkte systematische Informationsgrundlagen zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA verfügt. Die standardmässig durchgeführten wirtschaftlichen Analysen fokussieren auf den Warenhandel. Nach Inkrafttreten der FHA wird kein systematisches Monitoring zu den wirtschaftlichen Auswirkungen betrieben. Die Berichterstattung in den Botschaften und Berichten des Bundesrates ist betreffend die erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen der FHA wenig auf die konkreten einzelnen FHA bezogen. Die im Auftrag der PVK vom Forschungsinstitut BAKBASEL durchgeführte Wirkungsanalyse zeigt, dass anhand von Handelsdaten

nur wenige direkte Effekte der untersuchten FHA auf den Schweizer Aussenhandel feststellbar sind.

Wirtschaftliche Analysen zu Auswirkungen weitgehend auf Warenhandel beschränkt

Zum Warenhandel werden im Vorfeld von Freihandelsverhandlungen verwaltungsintern detaillierte Analysen durchgeführt. Die Analysen basieren auf den aktuellen Import- und Exportzahlen und dienen der Einschätzung der wirtschaftlichen Bedeutung der Handelspartner für die verschiedenen Exportbranchen sowie die schweizerische Landwirtschaft. Zudem wird das Zolleinsparpotenzial der FHA für die Schweizer Exporteure eingeschätzt. Weitergehende volkswirtschaftliche Analysen wurden bisher nur in einem Fall (mögliches transatlantisches FHA, sog. TTIP) veranlasst. Die im Jahr 2009 vorgenommene inhaltliche Erweiterung der ausenwirtschaftlichen Strategie des Bundesrates um Ziele der nachhaltigen Entwicklung widerspiegelt sich bis jetzt nicht in den Informationen, die der Bund zur Einschätzung von möglichen Auswirkungen von FHA nutzt.

Kein systematisches Monitoring zu den tatsächlichen Auswirkungen

Zur Überprüfung der tatsächlichen Auswirkungen von FHA führt der Bund ausser zu den Zollaussfällen kein systematisches verwaltungsinternes Monitoring durch. Das SECO untersuchte 2009 die wirtschaftlichen Auswirkungen der FHA in einer internen Studie und aktualisierte und erweiterte diese im Jahr 2016. Die aktualisierte Studie hat das SECO jedoch erst nach der Verwaltungskonsultation zum vorliegenden Bericht veröffentlicht, weswegen deren Ergebnisse hier nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Für die Beaufsichtigung und Überprüfung der Umsetzung der FHA sind die mit den Abkommen gemeinsam mit den Partnerstaaten geschaffenen Gemischten Ausschüsse zuständig. Die Zusammensetzung eines Gemischten Ausschusses richtet sich nach den behandelten Themen. Dies ermöglicht, dass jeweils die für die Themen relevanten Experten aus der Verwaltung an den Sitzungen der Gemischten Ausschüsse teilnehmen können. Hingegen beurteilt die PVK die Tätigkeiten der Gemischten Ausschüsse als wenig transparent. Es fehlt eine institutionalisierte und systematische Berichterstattung. Auch ist die Themensetzung und Arbeitsweise der Gemischten Ausschüsse nicht transparent.

Für Verhandlungsführung nützliche, aber wenig transparente Informationen

Die Verhandlung und der Abschluss von FHA kann als kontinuierlicher Prozess der Ausweitung und Weiterentwicklung des Schweizer Netzes von FHA basierend auf den bisherigen Freihandelsverhandlungen gesehen werden. Trotz dieser Kontinuität zeigen die von der PVK durchgeführten Fallstudien zu ausgewählten FHA (China, Golfstaaten, zentralamerikanische Staaten), dass der Bund je nach Partnerstaat unterschiedliche Informationsgrundlagen erarbeitet und nutzt. Die PVK beurteilt diese Informationsnutzung als zweckmässig, wenn es darum geht, in den internationalen Verhandlungen den grösstmöglichen Spielraum zu wahren und die Verhandlungen möglichst zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Hingegen ist nur

teilweise transparent, welche Informationen zu (möglichen) Auswirkungen der FHA wie und wann durch die Bundesverwaltung genutzt werden und auf welchen Grundlagen diese Informationen basieren.

Berichterstattung stark formalisiert und wenig fallspezifisch

Der Bundesrat hat dem Parlament im Rahmen der Botschaften zur Genehmigung der verhandelten FHA seine Einschätzungen zu deren erwarteten Auswirkungen zu kommunizieren. Die von der PVK durchgeführte Analyse der Botschaften zeigt, dass der Bundesrat bezüglich des bilateralen Warenhandels weit ausführlicher informiert als hinsichtlich der mit den FHA angestrebten Vermeidung oder Beseitigung von Diskriminierungen. Solche Diskriminierungen entstehen, wenn Schweizer Exporteure auf ausländischen Märkten einen schlechteren Marktzugang geniessen als ihre ausländischen Konkurrenten. Die Vermeidung und Beseitigung solcher Diskriminierungen ist eine zentrale Zielsetzung des Bundesrates beim Abschluss von FHA.

In den ebenfalls untersuchten Berichten des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik nahmen die FHA in den letzten Jahren einen zunehmend grösseren Stellenwert ein. Der Bundesrat beschränkt sich darin jedoch weitgehend auf die Erläuterung der strategischen Ausrichtung der Schweizer Freihandelspolitik und die anstehenden Herausforderungen. Über konkrete Auswirkungen bestehender FHA sowie die erfolgten Umsetzungsaktivitäten wird nur punktuell und nicht systematisch berichtet.

Wenig direkte Effekte von FHA auf den Schweizer Aussenhandel

Die im Auftrag der PVK vom Forschungsinstitut BAKBASEL durchgeführte Wirkungsanalyse zeigt nur wenige empirisch nachweisbare direkte Effekte der untersuchten FHA auf den Schweizer Aussenhandel. Grundsätzlich profitieren tendenziell die Schweizer Exportbranchen Pharma, Chemie, Uhren, Maschinenbau und Messtechnik von FHA. Meist sind jedoch konjunkturelle Entwicklungen (global und in den Partnerländern) für die Entwicklungen der Schweizer Exporte massgeblich.

Es ist hingegen zu berücksichtigen, dass ein wichtiges Ziel von FHA auch die Schaffung von Rechtssicherheit in den Handelsbeziehungen mit den Partnerstaaten ist, indem handelspolitische Grundsätze in den FHA und damit staatsvertraglich festgehalten werden. Zudem wird in der öffentlichen Wahrnehmung möglicherweise unterschätzt, dass der Abschluss von FHA in der Praxis kein vollständiger Abbau von Handelshemmnissen (und demnach kein Freihandel im wörtlichen Sinn) bedeutet, sondern nur ein präferenzeller (d. h. bevorzugter) Marktzugang für die beteiligten Partnerstaaten.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	7598
1 Einleitung	7603
1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation	7603
1.2 Vorgehen	7605
1.3 Aufbau des Berichts	7607
2 Freihandelsabkommen	7607
2.1 Internationale Rahmenbedingungen	7607
2.2 Entwicklung und Inhalt bestehender FHA	7608
2.3 Verfahren und Zuständigkeiten bei Aushandlung und Umsetzung	7611
3 Informationen des Bundes zu den Auswirkungen von FHA	7613
3.1 Analysen zu erwarteten Auswirkungen weitgehend auf Warenhandel beschränkt	7613
3.2 Kein systematisches Monitoring tatsächlicher Auswirkungen	7618
4 Informationsnutzung und -kommunikation durch den Bund	7623
4.1 Für Verhandlungsführung zweckmässige, aber wenig transparente Informationsnutzung	7623
4.2 Stark standardisierte und teilweise unvollständige Kommunikation der erwarteten Auswirkungen	7626
4.3 Tatsächliche Auswirkungen von FHA in den Berichten des Bundesrats kaum thematisiert	7630
5 Auswirkungen auf den Schweizer Aussenhandel	7631
5.1 Wenige empirisch nachweisbare direkte Handelseffekte von FHA	7631
5.2 Direkte Handelseffekte von FHA eher überschätzt	7633
6 Schlussfolgerungen	7634
6.1 Analysen zu erwarteten Auswirkungen weitgehend auf Warenhandel beschränkt	7634
6.2 Kein systematisches Monitoring zu den tatsächlichen Auswirkungen	7635
6.3 Für Verhandlungsführung nützliche, aber wenig transparente Informationen	7636
6.4 Berichterstattung stark formalisiert und wenig fallorientiert	7636
6.5 Wenige direkte Effekte von FHA auf den Schweizer Aussenhandel	7637

Abkürzungsverzeichnis	7638
Literatur- und Dokumentenverzeichnis	7639
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	7642
Anhänge:	
1 Liste der Freihandelsabkommen der Schweiz nach Regionen	7644
2 Analyseansatz der Studie von BAKBASEL	7646
Impressum	7647

Bericht

Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführliche Beschreibung der Analysen und Bewertungsgrundlagen findet sich in den Materialien¹.

1 Einleitung

1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation

Die Schweiz ist wirtschaftlich seit jeher stark mit dem Ausland verflochten. Besonders die Exporte bilden eine wichtige Konjunkturstütze. Rund ein Drittel des Bruttoinlandprodukts (BIP) wird durch Warenexporte erwirtschaftet. Werden die Dienstleistungsexporte (Finanzwesen, Informatik, Beratung, etc.) mitberücksichtigt, machen die Exporte fast die Hälfte des jährlichen BIP der Schweiz aus. Auch die Importe sind für die Schweizer Volkswirtschaft bedeutend. So stammt fast die Hälfte aller Lebensmittel aus dem Ausland. Auch die Industrie ist stark von ausländischen Zulieferern abhängig. Fast die Hälfte aller Importe in die Schweiz machen heute Konsumgüter aus.²

Der Abschluss von Freihandelsabkommen (FHA) ist daher für die Schweiz ein wichtiges Instrument ihrer Aussenwirtschaftspolitik. FHA sind völkerrechtliche Verträge, die mit ausgewählten Partnerstaaten mit dem Ziel abgeschlossen werden, durch den teilweisen oder vollständigen Abbau von Handelshemmnissen den gegenseitigen Handel zu erleichtern. Mit FHA werden in erster Linie Zölle für den Warenverkehr abgeschafft oder zumindest reduziert sowie die Rechte am geistigen Eigentum (z. B. Patente, Marken, geographische Herkunftsangaben) geschützt. Neuere FHA schliessen auch den Dienstleistungshandel mit ein, enthalten Bestimmungen zur Förderung von Investitionen und sollen den Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten erleichtern. FHA sichern somit den ausländischen Marktzugang und verbessern die Rechtssicherheit in den internationalen Handelsbeziehungen.³

¹ Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2016. Diese finden sich unter: www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Publikationen.

² Eidgenössische Zollverwaltung (2016): Schweizer Aussenhandel 2015: Jahresbericht – Teilanalyse, Juni 2016; Schweizerische Nationalbank (2016): Zahlungsbilanz und Auslandsvermögen der Schweiz 2015; Bundesamt für Statistik (2016): Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren; Staatssekretariat für Wirtschaft (2014): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage. Strukturberichterstattung Nr. 53/1; Schweizerischer Bauernverband (2012): Wie ernährt sich die Schweiz? Situationsbericht 2012.

³ Oft ist auch von «regionalen Freihandelsabkommen» oder «regionalen Integrationsabkommen» die Rede. Im Rahmen der WTO gelten FHA als sog. «präferenzielle» oder «regionale Handelsabkommen». Im vorliegenden Bericht wird einheitlich der Begriff «Freihandelsabkommen» (FHA) verwendet.

Die Schweiz verhandelt FHA üblicherweise im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), d. h. gemeinsam mit den weiteren EFTA-Mitgliedern Norwegen, Island und Liechtenstein. Daneben hat die Schweiz bilaterale FHA mit der EU (1972), den Färöer-Inseln (1994), Japan (2009) und China (2013) abgeschlossen. Neben dem EFTA-Abkommen (1960) und dem FHA mit der EU (1972) verfügt die Schweiz heute über 28 FHA mit insgesamt 38 Partnerstaaten und damit von allen Ländern weltweit über die meisten FHA.⁴

Das Parlament hatte sich in jüngster Zeit vermehrt mit der Genehmigung von FHA zu befassen. Zwar wird der Abschluss solcher Abkommen von breiten Kreisen als Instrument zur Stärkung der Schweizer Exportwirtschaft sehr begrüsst. Es gibt aber auch Kritik. Da das Parlament vom Bundesrat verhandelte FHA erst nach Vorliegen des Verhandlungsergebnisses nur als Ganzes annehmen oder ablehnen kann, stellt sich die Frage, aufgrund welcher Informationen Bundesrat und Verwaltung Freihandelsverhandlungen vorbereiten und führen. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen FHA entfalten, ist oft unklar. Ein FHA führt nämlich nicht zu seiner automatischen Nutzung durch die Importeure und Exporteure von Waren. Um in den Genuss der Freihandelsbestimmungen zu gelangen, müssen diese zuerst nachweisen, dass ihre Import- oder Exportprodukte bestimmte Ursprungsregeln erfüllen. Mittels der Ursprungsregeln, die in jedem FHA genau geregelt werden, wird der Ursprung eines Produkts nach einheitlichen Kriterien einem bestimmten Land zugeteilt (ähnlich der Nationalität von Personen). In der Praxis zeigt sich, dass u. a. diese Anforderung dazu führt, dass FHA teilweise wenig oder gar nicht genutzt werden.⁵ Daneben gibt es eine breite auch international geführte Diskussion darüber, welche Wirtschafts- und Gesellschaftszweige vom Freihandel profitieren und welche nicht.⁶ Seitdem FHA zunehmend auch mit Entwicklungs- und Schwellenländern abgeschlossen werden, beklagen Entwicklungs- und Umweltorganisationen mögliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen in diesen Ländern.⁷ Gegenwärtig wird auch ein mögliches FHA zwischen den USA und der EU (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) und dessen Konsequenzen für die Schweiz kontrovers diskutiert. Besonders Landwirtschafts-

4 WTO: Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), <http://wto.org> > trade topics > regional trade agreements > RTA database (Stand: 20. Juli 2016).

5 Schaub, Matthias (2009): Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung. In: Die Volkswirtschaft 10/2009, 16–19. Oder jüngst im Falle des FHA Schweiz–China, z. B. Emmi-Spitze kritisiert Freihandelsabkommen mit China. In: NZZ am Sonntag, 27. März 2016; Hürdenlauf nach China. In: Handelszeitung, 3. März 2016; PME suisses à la conquête de la Chine : le choc des cultures. In: L'Hebdo, 3. Dez. 2015; L'effet du libre-échange sino-suisse est contesté. In: Le Temps, 1. Juli 2015.

6 Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Nelson, Douglas (2015): Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy. In: Economic Policy 30(83), 539–584; Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zürich: Dike. Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L. (2010): An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics. In: Aussenwirtschaft 65(3), 239–250. Binswanger, Mathias (2009): Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel. Wien: Picus.

7 Braunschweig, Thomas (2009): Freihandelsabkommen in der Kritik: Wider die Zementierung struktureller Ungerechtigkeit. In: Die Volkswirtschaft 10/2009, 33.

kreise befürchten, dass der einheimische Agrarsektor in zukünftigen Freihandelsverhandlungen zunehmend unter Druck geraten wird.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte am 29. Januar 2015 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu den Auswirkungen von FHA zu beauftragen. Auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK hat die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK des Nationalrates am 24. Juni 2015 entschieden, dass die PVK die Evaluation auf die Informationen des Bundes zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA ausrichten und dabei folgende Fragestellungen untersuchen soll:

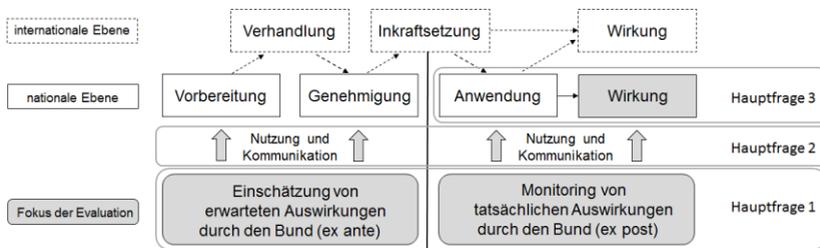
1. Wie sind die Informationen des Bundes zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA sowie deren Grundlagen zu beurteilen?
2. Werden diese Informationen auf transparente und sachdienliche Weise in die Beschlussfassung zu FHA einbezogen und angemessen kommuniziert?
3. Wie sind die Auswirkungen der FHA auf den Schweizer Aussenhandel zu bewerten und wie sind diese Auswirkungen im Vergleich zu den ursprünglich formulierten Erwartungen zu beurteilen?

1.2 Vorgehen

Um die Fragestellungen zu beantworten, folgt die Evaluation dem Analysemodell in Abbildung 1. Das Analysemodell orientiert sich am typischen Verlauf der Vorbereitung, Verhandlung, Genehmigung und Anwendung von FHA durch die Schweiz.⁸

Abbildung 1

Analysemodell



Anmerkung: Die Prozesse auf internationaler Ebene (gestrichelt dargestellt) sind nicht Gegenstand der Evaluation.

⁸ Ambühl, Michael / Scherer, Daniela (2014): Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen. In: LeGes 2014/3: 375–382; Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zürich: Dike.

Der Hauptfokus der Evaluation liegt auf den grau eingefärbten Elementen: den Informationen des Bundes zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA, der Kommunikation und Nutzung dieser Informationen durch den Bund sowie den Auswirkungen der FHA auf den schweizerischen Aussenhandel. Die PVK formulierte Kriterien, um diese Elemente systematisch zu bewerten. Und zwar wurden die Informationen des Bundes zu den Auswirkungen von FHA hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit und Ausgewogenheit beurteilt. Deren Nutzung und Kommunikation wurde auf ihre Zweckmässigkeit und Transparenz überprüft. Schliesslich wurden die generell in die FHA gesetzten Erwartungen anhand der Ergebnisse der Wirkungsanalyse zum Schweizer Aussenhandel bezüglich ihrer Angemessenheit bewertet.

Die PVK stützte sich bei ihrer Untersuchung zum einen auf eine Dokumentenanalyse. Hierzu wurden vom federführenden Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sämtliche Dokumente (wie Studien, Berichte, Strategien, Richtlinien, Weisungen) eingefordert, die für die Beurteilung von erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA erarbeitet oder beigezogen werden. Zudem zog die PVK zusätzliche Dokumente weiterer Bundesämter und verwaltungsexterner Organisationen in die Analyse ein.

Zum anderen befragte die PVK im Zeitraum von Januar bis Juni 2016 im Rahmen von 32 Gesprächen insgesamt 37 Personen aus der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. 15 Gespräche wurden mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesämter geführt, 17 Gespräche fanden ausserhalb der Bundesverwaltung statt.

Weiter führte die PVK zu drei ausgewählten FHA (China, Golfstaaten und zentral-amerikanische Staaten) vertiefte Fallstudien durch. Zudem überprüfte die PVK für den Zeitraum 2000–2015 sämtliche Botschaften des Bundesrates zu FHA sowie die Berichte des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik mit einer systematischen Inhaltsanalyse. Für die Analyse der Auswirkungen von FHA auf den Schweizer Aussenhandel lud die PVK sechs Forschungsinstitute zur Einreichung einer Offerte ein und erteilte dem Forschungsinstitut BAKBASEL im Rahmen eines externen Mandats den Auftrag zur Durchführung der Wirkungsanalyse.

Die Evaluation der PVK thematisiert die Freihandelspolitik der Schweiz grundsätzlich, indem sie diese in die Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz einordnet. Die durchgeführten empirischen Untersuchungen konzentrierten sich jedoch auf die bisher von der Schweiz abgeschlossenen und in Kraft stehenden FHA. Derzeit in Verhandlung stehende FHA wie TTIP oder TISA (Trade in Services Agreement) sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts und der Materialien hat das SECO im August 2016 Stellung genommen.

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist so strukturiert, dass im folgenden zweiten Kapitel die Grundlagen der Freihandelspolitik der Schweiz und die existierenden FHA beschrieben werden. Im dritten Kapitel werden die Informationen des Bundes zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen der FHA bewertet. Das vierte Kapitel behandelt die Nutzung und Kommunikation dieser Informationen durch Bundesrat und Verwaltung. Das fünfte Kapitel setzt sich mit den Auswirkungen der FHA auf den Schweizer Aussenhandel gestützt auf die Studie von BAKBASEL auseinander. Im abschliessenden sechsten Kapitel werden die Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Evaluation gezogen.

2 Freihandelsabkommen

Nachfolgend wird die Freihandelspolitik der Schweiz im internationalen Kontext eingeordnet sowie die Entwicklung und der Inhalt der FHA erklärt. Anschliessend werden die für die Aushandlung und Umsetzung der FHA massgeblichen Verfahren und Zuständigkeiten erläutert.

2.1 Internationale Rahmenbedingungen

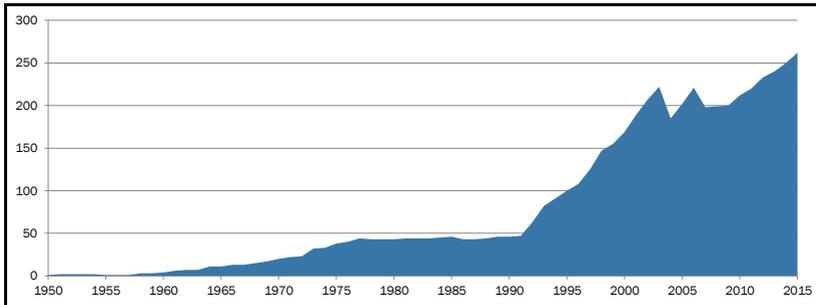
FHA sind als völkerrechtliche Verträge Teil des Aussenwirtschaftsrechts, das zu einem grossen Teil auf internationalem Vertragsrecht basiert, das die Schweiz im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und in weiteren multi- oder bilateralen Abkommen eingegangen ist. Mit dem Abschluss von FHA verfolgt der Bundesrat gemäss seiner Aussenwirtschaftsstrategie das Ziel, den ausländischen Marktzugang für Schweizer Unternehmen durch den Abbau von Handelshemmnissen zu verbessern und eine Schlechterstellung der Schweizer Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten zu vermeiden.⁹ Grundsätzlich strebt die Schweiz solche Handelsliberalisierungen mit möglichst vielen Staaten an und bevorzugt deshalb multilaterale Regelungen im Rahmen der WTO. Wie die meisten Staaten ist die Schweiz in den letzten Jahren jedoch dazu übergegangen, über das in der WTO erreichte Liberalisierungsniveau hinaus bilaterale und regionale FHA mit ausgewählten Handelspartnern abzuschliessen.¹⁰ Seit den 1990er Jahren und v. a. seit den stockenden multilateralen WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde kann eine starke weltweite Zunahme an FHA beobachtet werden (Abb. 2).

⁹ Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates im Rahmen des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, BBI 2005 1089, hier 1127.

¹⁰ Die Bestimmungen der WTO sehen den Abschluss solcher Abkommen ausdrücklich vor, um die Handelsbeziehungen zwischen Partnerstaaten auf präferenzieller Basis zu vertiefen (Art. XXIV Abs. 4–10 GATT und Art. V GATS). Im Rahmen der WTO gelten FHA als sog. «präferenzielle Handelsabkommen». Üblicherweise wird für präferenzielle Handelsabkommen der Begriff «Freihandelsabkommen» verwendet, auch wenn ein vollständiger Abbau von Handelshemmnissen (also ein Freihandel) in der Regel nicht erreicht wird, sondern nur ein präferenzieller (d. h. bevorzugter) Marktzugang für die beteiligten Partnerstaaten.

Abbildung 2

Anzahl weltweit in Kraft stehende FHA 1950–2015



Quelle: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 11

2.2 Entwicklung und Inhalt bestehender FHA

Seit 1960 ist die Schweiz Mitglied der EFTA.¹¹ Die EFTA-Konvention fördert den freien Handel und die wirtschaftliche Integration zwischen den EFTA-Mitgliedern, zu denen heute neben der Schweiz noch Norwegen, Island und Liechtenstein gehören. Seit den 1990er Jahren nutzen die EFTA-Staaten ihre gemeinsame Organisation als Plattform, um FHA mit Partnerstaaten ausserhalb der EU auszuhandeln. Die allermeisten der für die Schweiz gültigen FHA wurden in diesem EFTA-Rahmen verhandelt, sind also FHA zwischen den EFTA-Staaten einerseits und den jeweiligen Partnerstaaten (Staaten ausserhalb der EFTA und der EU) andererseits. Daneben hat die Schweiz 1972 ein bedeutendes FHA mit der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹² abgeschlossen, das mit den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU von 1999 (Bilaterale I) und 2004 (Bilaterale II) ergänzt wurde.

19 der heute total 28 für die Schweiz geltenden FHA sind in den letzten zehn Jahren in Kraft getreten (Anhang 1). Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Handelspartner der Schweiz sowie mit welchen von diesen die Schweiz heute über ein FHA verfügt.

¹¹ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR **0.632.31**.

¹² Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR **0.632.401**.

Abbildung 3

Wichtigste Handelspartner der Schweiz mit und ohne FHA



Anmerkung: Kugelgrößen sind im Verhältnis zum Anteil der Partnerstaaten am gesamten Aussenhandel der Schweiz; transparente Kugel = kein FHA

Quelle: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 11

Die Schweiz strebte in der Vergangenheit den Abschluss von FHA v. a. mit Staaten in Europa und im Mittelmeerraum sowie mit aussereuropäischen OECD-Ländern (USA, Japan, Kanada, Südkorea, Mexiko und Türkei) an. In den letzten Jahren gelangten vermehrt die sog. BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) mit ihren rasch wachsenden Volkswirtschaften in den Fokus der Schweizer Freihandelspolitik, wie auch weitere Schwellen- und Transitionsländer im asiatischen und lateinamerikanischen Raum, mit denen andere Handelsnationen zum Teil schon ähnliche Abkommen abgeschlossen haben. Im Gegensatz zu früher bemüht sich die Schweiz heute vermehrt, beim Abschluss von FHA eine Vorreiterrolle einzunehmen und Schweizer Unternehmen auf wichtigen ausländischen Absatzmärkten einen Konkurrenzvorteil zu verschaffen.

Der Inhalt der FHA variiert zum Teil stark und hat sich nach und nach erweitert. Dabei wird zwischen zwei «Generationen» von FHA unterschieden (Tabelle 1):

Tabelle 1

Typischer Inhalt der Freihandelsabkommen

Herkömmliche Abkommen («erste Generation»)	Umfassende Abkommen («zweite Generation»)
Warenhandel (Zollabbau, technische Handelshemmnisse)	Warenhandel (Zollabbau, technische Handelshemmnisse)
Wettbewerb	Schutz des geistigen Eigentums
Schutz des geistigen Eigentums	Dienstleistungen
	Investitionen
	Öffentliches Beschaffungswesen
	Wettbewerb
	Handel, Umwelt und Arbeitsnormen (Handel und Nachhaltigkeit)

Quelle: SECO (2016a): Inhalt der EFTA-Freihandelsabkommen

Herkömmliche Abkommen der «ersten Generation» betreffen in erster Line den Warenverkehr zwischen den Partnerstaaten. Sie enthalten Bestimmungen über den Abbau von Zöllen für Industrieprodukte, Fisch und verarbeitete Landwirtschaftsprodukte¹³ sowie meist zum Schutz der Rechte am geistigen Eigentum. FHA der «zweiten Generation» (auch als sog. «umfassende Abkommen» bezeichnet) weisen über den Kernbereich von FHA hinaus einen breiteren Anwendungsbereich auf und enthalten zusätzlich Regelungen z. B. zum Handel mit Dienstleistungen, zur Förderung von Investitionen und zum öffentlichen Beschaffungswesen. Bis heute wurden FHA der «zweiten Generation» im Rahmen der EFTA mit Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Ukraine, Chile, der Kooperation der Arabischen Golfstaaten, Hongkong, Kolumbien, Mexiko, Peru, Singapur, Südkorea und den zentralamerikanischen Staaten Panama, Costa Rica und Guatemala sowie bilateral mit Japan und China abgeschlossen.¹⁴ Als neuste Weiterentwicklung wurde in den EFTA-Abkommen mit den zentralamerikanischen Staaten (2013) und Bosnien und Herzegowina (2014) sowie im FHA Schweiz–China (2013) ein Kapitel zu «Handel und Nachhaltigkeit» verankert.

EFTA-Verhandlungen sind derzeit mit Algerien, Indien, Indonesien, Vietnam und Malaysia in Gang. Der Verhandlungsprozess mit den Mitgliedstaaten der Zollunion Russland–Weissrussland–Kasachstan ist seit Ausbruch des Konflikts in der Ukraine ausgesetzt. Aufgrund der innenpolitischen Lage in Thailand sind die Gespräche über eine Weiterführung der 2006 unterbrochenen Verhandlungen auch mit diesem Partner bisher nicht wieder aufgenommen worden. Verhandlungen mit Georgien und den Philippinen konnten Anfang 2016 abgeschlossen werden.¹⁵ Weiter steht die Schweiz im Rahmen der EFTA mit potenziellen Freihandelspartnern wie z. B. den MERCOSUR-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) im Kontakt zur Prüfung eines FHA. Mit den USA sind 2005/2006 bilaterale Sondierungsgespräche geführt worden, die aber wegen Differenzen v. a. in der Landwirtschaftsfrage wieder abgebrochen wurden.¹⁶ Daneben versucht die Schweiz punktuell, bestehende FHA der «ersten Generation» zu erweitern und verhandelt diesbezüglich im Rahmen der EFTA mit der Türkei sowie führt explorative Gespräche zu möglichen Verhandlungen mit Kanada.

Grosse Beachtung finden derzeit die internationalen Diskussionen zu einem möglichen plurilateralen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TISA), die von den USA lanciert wurden und an denen die Schweiz seit Beginn aktiv teil-

¹³ Bis vor kurzen wurde der Handel mit unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Basisagrarprodukte) in separaten bilateralen Landwirtschaftsabkommen zwischen den einzelnen EFTA-Staaten und dem Partnerstaat geregelt, da die EFTA über keine gemeinsame Agrarpolitik verfügt. Die Landwirtschaftsabkommen wurden jeweils gemeinsam mit dem FHA verhandelt. Zudem wird in beiden Abkommen auf das jeweils andere Abkommen verwiesen. Da diese Praxis den Partnerstaaten immer wieder Mühe bereitete, wurden im FHA mit den zentralamerikanischen Staaten erstmals sämtliche Landwirtschaftsbestimmungen in das FHA integriert (BBI 2013 8057, hier 8064).

¹⁴ SECO (2016a): Inhalt der EFTA-Freihandelsabkommen; Schweizerischer Bundesrat (2015): Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen, Bericht in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter (13.4022), Juni 2015, 12.

¹⁵ EFTA (2016): Ongoing Negotiations, www.efta.int > Free Trade > Ongoing Negotiations (Stand: 20. Juli 2016).

¹⁶ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2005, BBI 2006 1665, hier 1689.

nimmt. Seit Juli 2013 verhandeln die USA und die EU zudem über ein transatlantisches FHA (TTIP), das bei einem erfolgreichen Abschluss auch massgebliche Konsequenzen für den Schweizer Aussenhandel erwarten lässt, da dann Schweizer Firmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten auf dem amerikanischen Markt benachteiligt wären.¹⁷

2.3 Verfahren und Zuständigkeiten bei Aushandlung und Umsetzung

Verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss von FHA bilden in erster Linie Artikel 54 und 101 der Bundesverfassung (BV)¹⁸. Artikel 54 BV überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Nach Artikel 101 BV wahrt der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland. Dabei kommt der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) auch im grenzüberschreitenden Warenverkehr zum Tragen. Nach Artikel 101 Absatz 2 BV kann der Bund jedoch in besonderen Fällen von diesem Grundsatz abweichen und Schutzmassnahmen erlassen (v.a. im Rahmen des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen¹⁹ und des Zolltarifgesetzes²⁰). Von dieser Möglichkeit macht die Schweiz besonders zur Stützung der Schweizer Landwirtschaft durch Importzölle (sog. Grenzschutz) Gebrauch.

Für die Aushandlung von FHA ist der Bundesrat zuständig (Art. 184 BV). Innerhalb der Bundesverwaltung liegt die Federführung für die Aushandlung und Umsetzung von FHA beim SECO. Neben seiner koordinierenden Rolle ist das SECO bei den internationalen Verhandlungen für die Aushandlung des gesamten Warenhandelskapitels der FHA (einschliesslich der landwirtschaftlichen Produkte) zuständig. Zu Fragen des Handels mit verarbeiteten und unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten gibt es einen engen Austausch zwischen SECO und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).²¹ Zudem sind die aussenwirtschaftlichen Fachdienste im SECO im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in die Vorbereitung und Führung der Verhandlungen involviert. Die Ursprungsregeln und das Kapitel zu Handelserleichterungen werden von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) verhandelt. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) führt die Verhandlungen zum Schutz des geistigen Eigentums.

¹⁷ Freihofer, Daniel / Bernhard, Edith (2016): Eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU–USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 7–8/2014, 51–52; Senti, Richard (2015): TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz. Zürich: Dike; Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Studie im Auftrag des SECO, Juli 2014. Bern: World Trade Institute.

¹⁸ SR 101

¹⁹ SR 946.201

²⁰ SR 632.10

²¹ Für spezifische Fragen zum Export von Schweizer Landwirtschaftsprodukten existiert die Arbeitsgruppe Agroexport (BLW, SECO, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und relevante Branchenverbände).

Das Parlament genehmigt die vom Bundesrat unterzeichneten FHA im Rahmen seiner Genehmigungskompetenz für völkerrechtliche Verträge (Art. 166 BV). Die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen beschränken sich darüber hinaus v. a. auf eine strategische Rolle. Neben der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge verfolgt das Parlament gemäss Parlamentsgesetz (ParlG)²² die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung von wichtigen Grundsatzfragen und Entscheiden mit (Art. 24 Abs. 1 ParlG). Zudem konsultiert der Bundesrat vor der Festlegung des Mandats für internationale Verhandlungen die Aussenpolitischen Kommissionen (Art. 152 ParlG).

Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt wurde bisher einzig das FHA mit Hongkong aufgrund seiner im Vergleich zu früheren FHA neuen Verknüpfung mit einem gleichzeitig mit Hongkong abgeschlossenen Parallelabkommen über Arbeitsstandards.²³ Das Parlament ist bisher dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt, FHA grundsätzlich nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, da neue FHA im Vergleich zu früheren Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz beinhalten würden.²⁴ Dass FHA generell nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden, ist jedoch umstritten.²⁵

Bei der Umsetzung und Anwendung der FHA gibt es im Warenbereich eine geteilte Zuständigkeit von SECO und EZV. Das SECO ist zuständig für die Überführung der in den FHA gewährten Zollkonzessionen in das Landesrecht (Anpassen der sog. Freihandelsverordnung 226). Für die eigentliche Anwendung der FHA, d. h. deren Umsetzung im Zolltarif sowie für die Bereitstellung der nötigen Instrumente für die Zollabwicklung, ist die EZV zuständig. Für die Beaufsichtigung und Überprüfung der Umsetzung der FHA sind die mit den Abkommen geschaffenen Gemischten Ausschüsse zuständig. Diese setzen sich aus Behördenvertretern der Vertragsparteien zusammen. Aufgrund der gemachten Erfahrungen bei der Anwendung der FHA werden Umsetzungsprobleme diskutiert und das Abkommen nötigenfalls modifi-

²² SR **171.10**

²³ BBl **2011** 7865, hier 7893

²⁴ Nach Artikel 141 Absatz 1 Bst. d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach der Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums mit Art. 141 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 BV erörterte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. September 2003 zum FHA mit Chile die Referendumsfrage ausführlich (BBl **2003** 7113, hier 7135–7136).

²⁵ Besonders am FHA mit China entfachte sich eine juristische und politische Diskussion, ob das Abkommen aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung nicht die Verfassungsbestimmungen von Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV erfülle, wonach Staatsverträge, die «wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten», dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Derzeit wird geprüft, ob die bei Doppelbesteuerungsabkommen eingeführte Praxis der Unterstellung unter das fakultative Referendum für FHA übernommen werden soll. Dazu: Bundesamt für Justiz (2014): Fakultatives Staatsvertragsreferendum: Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit 2003, Bericht vom 29. August 2014.

²⁶ Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit Freihandelspartnern (ausgenommen EU- und EFTA-Staaten), SR **632.319**. Die Freihandelsverordnung 1 (SR **632.421.0**) setzt die Zölle im Verkehr mit den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten um.

ziert. Zudem können FHA sog. Evolutivklauseln enthalten, welche die Weiterentwicklung des FHA vorsehen und ebenfalls im Gemischten Ausschuss des betreffenden FHA geprüft werden.

FHA sind zudem ein Themenschwerpunkt von Switzerland Global Enterprise (S-GE), der Handelsförderungsagentur des Bundes. S-GE ist ein privatrechtlicher Verein, der zu zwei Dritteln über einen Leistungsauftrag des Bundes finanziert ist.²⁷ S-GE erstellt Informationsgrundlagen zu FHA und bietet neben Informationsveranstaltungen verschiedene Beratungsdienstleistungen an, die sich v. a. an kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) richten (z. B. Hotline für Exportfragen und ein elektronisches Zoll-datenabfragesystem). Daneben gibt es heute auch private Dienstleistungsanbieter, die sich auf Fragen der Anwendung und Nutzung von FHA durch die Unternehmen spezialisiert haben.

3 Informationen des Bundes zu den Auswirkungen von FHA

In diesem Kapitel werden die Informationen des Bundes zu den Auswirkungen von FHA beurteilt. Das Kapitel ist so gegliedert, dass zunächst die durch den Bund gemachten Einschätzungen zu den erwarteten Auswirkungen von FHA überprüft werden. Es handelt sich dabei um Einschätzungen, die der Bund vor dem Inkrafttreten der FHA – also bei deren Vorbereitung, Verhandlung und Genehmigung – vornimmt. Anschliessend wird untersucht, wie der Bund die tatsächlichen Auswirkungen von FHA überprüft, und zwar nachdem die Abkommen in Kraft getreten sind.

3.1 Analysen zu erwarteten Auswirkungen weitgehend auf Warenhandel beschränkt

Zusammenfassung: Zu den Auswirkungen von FHA gibt es generell wenig systematische Informationen. Im Vorfeld von Freihandelsverhandlungen werden durch die Verwaltung für den Bereich des Warenverkehrs mehrheitlich zweckmässige, aber weitgehend auf diesen Bereich fokussierte Analysen durchgeführt. Diese Analysen konzentrieren sich zudem auf etablierte Exportbranchen sowie importseitig auf die Landwirtschaft. Volkswirtschaftliche Analysen werden nicht standardmässig durchgeführt. Daneben werden in den verschiedenen Abkommensbereichen die rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft. Die inhaltliche Erweiterung der ausenwirtschaftlichen Strategie des Bundesrates um Ziele der nachhaltigen Entwicklung widerspiegelt sich bis jetzt nicht in den Informationen des Bundes zu den erwarteten Auswirkungen von FHA.

²⁷ Gestützt auf das Exportförderungsgesetz (SR 946.14) und einen jeweils für vier Jahre festgelegten Leistungsauftrag des SECO.

Verwaltungsinterne Analysen zum Warenhandel

Das federführende SECO analysiert bei der Prüfung von möglichen Freihandelsverhandlungen jeweils anhand von Handelsdaten die Exporte und Importe zwischen der Schweiz und den möglichen Partnerstaaten. Auch wird anhand der Handelsdaten die Bedeutung der Partnerstaaten für einzelne Branchen beurteilt, wobei aus Sicht des Bundes v. a. das Handelsvolumen der einzelnen Schweizer Exportbranchen mit diesen Staaten sowie die Landwirtschaftsimporte aus diesen Ländern in die Schweiz interessieren. Zudem schätzt das SECO anhand der Zollltarife, die für die einzelnen Branchen und Warengruppen in den jeweiligen Partnerstaaten aktuell gelten, das maximale Zolleinsparpotenzial für die Schweizer Exporteure im Falle eines erfolgreichen Abschlusses eines FHA ein. Daneben prüfen die verschiedenen Fachdienste des SECO (neben dem Warenverkehr die Bereiche Internationales Wirtschaftsrecht, Nichttarifarisches Massnahmen, Dienstleistungen sowie Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen) sowie die EZV und das IGE im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die rechtlichen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Partnerstaaten.

Angesichts der Bedeutung des Aussenhandels für die Schweizer Volkswirtschaft sowie der beschränkten Verfügbarkeit von amtlichen Statistiken zu den internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz beurteilt die PVK diese Vorgehensweise aus aussenwirtschaftspolitischer Sicht als mehrheitlich zweckmässig. Die Analysen zum Warenverkehr erlauben dem SECO bei der Prüfung und Vorbereitung von Freihandelsverhandlungen, aufgrund von leicht verfügbaren Handelsstatistiken²⁸ die Bedeutung der Warenhandelsbeziehungen mit den betreffenden Partnerstaaten rasch und systematisch zu beurteilen sowie das Zolleinsparpotenzial für die Schweizer Exporteure einzuschätzen. Damit können für den Kernbereich der FHA (Warenhandel) und unter der Annahme, dass die FHA von den Unternehmen tatsächlich genutzt werden, weitgehend zuverlässige und systematische Einschätzungen vorgenommen werden.

Indem die Analysen auf aktuellen Import- und Exportstatistiken beruhen, konzentrieren sie sich zwangsläufig auf die etablierten schweizerischen Exportbranchen. Branchen oder Produkte, die aufgrund bisher geringen Handelsvolumina in der Aussenhandelsstatistik nicht prominent erscheinen, finden weniger Beachtung. Dadurch besteht nach Meinung einzelner Gesprächspartner die Gefahr, dass zukünftige Wachstumsbranchen – v. a. bei Nischenprodukten – und ihr mögliches Potenzial in den Analysen unterschätzt oder gar vernachlässigt werden. Durch das Anstreben von FHA mit Partnerländern mit starken eigenen Exportinteressen (v. a. China, Indien, Brasilien, USA) rücken auch die Importe von nichtlandwirtschaftlichen Gütern und Produkten vermehrt in den Fokus von Freihandelsverhandlungen. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Schweiz im Industriebereich generell tiefe oder gar keine Zölle mehr erhebt. Zudem gewährt die Schweiz Entwicklungsländern auch

²⁸ Neben der von der EZV erhobenen Aussenhandelsstatistik stehen bei der UNO (sog. Comtrade-Datenbank) die jährlichen Handelsdaten aller Länder seit 1962 zur Verfügung: <http://comtrade.un.org> (Stand 20. Juli 2016).

ohne FHA bereits im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS)²⁹ präferenzielle Zollsätze.

Machbarkeitsstudien und Potenzialeinschätzungen

Zusammen mit den Partnerstaaten wurden in den letzten Jahren in der Regel, aber nicht in jedem Fall, vor der formellen Aufnahme von Verhandlungen gemeinsame Machbarkeitsstudien erstellt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die der PVK bekannten Machbarkeitsstudien zu FHA.

Tabelle 2

Gemeinsame Machbarkeitsstudien

Partnerstaaten	Aktueller Stand FHA	Datum Machbarkeitsstudien
Vietnam	in Verhandlung	2011
Russland	Verhandlungen sistiert	2008
Indien	in Verhandlung	2007
Indonesien	in Verhandlung	2006
China	in Kraft seit 1. Juli 2014	2010
Japan	in Kraft seit 1. September 2009	2004; 2007
Südkorea	in Kraft seit 1. September 2006	2004

Quellen: Dokumente SECO; Inhaltsanalyse PVK zu den Botschaften von FHA und Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik

In den Machbarkeitsstudien wird die Struktur des Warenhandels zwischen den Partnerstaaten untersucht, um zu prüfen, wie gut sich die betreffenden Volkswirtschaften gegenseitig ergänzen. Zudem werden sämtliche FHA-Kapitel einer regulatorischen Prüfung unterzogen. Solche Studien können unterschiedlich detailliert ausfallen und werden üblicherweise auf Wunsch des Partnerstaates erstellt. Gemäss den von der PVK geführten Gesprächen dienen sie einerseits als Grundlage für die Verhandlungen. Andererseits können sie bereits in der Vorbereitungsphase bedeutsam sein, und zwar wenn es für die Verhandlungsleitung des Partnerstaates darum geht, nach Abschluss der explorativen Gespräche ein formelles Verhandlungsmandat ihrer Regierung zu erhalten.

Zudem führt die Exportförderung des Bundes (S-GE) seit 2014 in Zusammenarbeit mit einem Forscher an der Universität Zürich zu neu abgeschlossenen oder möglichen zukünftigen FHA Potenzialeinschätzungen durch (Tabelle 3). In diesen Potenzialeinschätzungen werden die möglichen Zolleinsparungen der Schweizer Exporteure basierend auf dem Volumen der bisherigen Exporte eingeschätzt. Während die Analysen im SECO vor Abschluss der Abkommen erstellt werden, werden die Studien von S-GE nach Abkommensabschluss anhand der dann bekannten erzielten Zollsenkungen durchgeführt. Im Unterschied zu den SECO-internen Analysen

²⁹ Bundesgesetz vom 9. Oktober 1981 über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer, SR 632.91.

berücksichtigen die Studien von S-GE, dass FHA v. a. in der Anfangsphase von den Unternehmen nur zum Teil genutzt werden und beziehen deshalb Annahmen über sog. Nutzungsraten in die Analyse ein. Gemäss den von der PVK befragten Personen ist für die Auftragserteilung dieser Potenzialeinschätzungen allein S-GE verantwortlich, und nicht das SECO.

Tabelle 3

Potenzialeinschätzungen S-GE

Partnerstaat(en)	Fokus und Grundlagen	Autor(en) und Datum
ASEAN (Indonesien, Malaysia, Vietnam), Brasilien	Mögliche Zolleinsparungen für Schweizer Exporteure (Warenhandel) über 10 Jahre, basierend auf Exporten 2013 und unter Annahme verschiedener Nutzungsraten	P. Ziltener (Universität Zürich) Januar 2016
TPP (USA, Australien, Neuseeland, Brunei, Malaysia, Vietnam)	Einschätzung des Diskriminierungspotenzials basierend auf Handelsdaten von 2014	P. Ziltener (Universität Zürich) November 2015 (unveröffentlicht)
China, Golfstaaten (GCC), Zentral-amerikanische Staaten (Costa Rica und Panama)	Mögliche Zolleinsparungen für Schweizer Exporteure (Warenhandel) 2014–2028, basierend auf Exporten 2013 und unter Annahme einer Nutzungsrate von 60 % und einem jährlichen Exportwachstum von 5 %	P. Ziltener, G. Blind (Universität Zürich) Januar 2015
Zentralamerikanische Staaten (Costa Rica und Panama)	Grobe Beurteilung des Einsparpotenzials nach 10 Jahren (2024) aufgrund von Handelsdaten (Jahr unklar) und Zollsätzen	P. Ziltener, Universität Zürich August 2014
China	Einsparpotenzial für Schweizer Exporteure bei Industriegütern und aufgrund des Landwirtschafts-abkommens basierend auf Exportzahlen 2013 und unter Annahme verschiedener Nutzungsraten	P. Ziltener, (Universität Zürich) Juni 2014
Golfstaaten (GCC)	Einsparpotenzial für Schweizer Exporteure bei Industriegütern und aufgrund des Landwirtschafts-abkommens basierend auf Exportzahlen 2012 und unter Annahme verschiedener Nutzungsraten	P. Ziltener, Universität Zürich Mai 2014

Quelle: Dokumente S-GE und SECO (Stand: März 2016)

Volkswirtschaftliche Studien

Für die Frage der möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen des TTIP-Abkommens auf die Schweiz liess das SECO in einer Auftragsstudie drei mögliche Szenarien berechnen, wie sich ein solches Abkommen auf das BIP in der Schweiz auswirken könnte.³⁰ Es war das erste Mal, dass der Bund eine solche volkswirtschaftliche Einschätzung zu einem möglichen zukünftigen FHA vornehmen liess.³¹

Über die Analysen zum Warenhandel hinaus beurteilt die PVK die Informationsgrundlagen des Bundes zu den erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen von FHA jedoch als wenig ausgewogen. Systematisch durchgeführte und auf einer nachprüfbaren Datengrundlage abgestützte Analysen beschränken sich weitgehend auf den Warenverkehr. Es fehlen vergleichbare Daten für die über den Warenhandel hinausgehenden Bereiche heutiger umfassender FHA der «zweiten Generation». Besonders für den zunehmend bedeutsamen internationalen Dienstleistungshandel sind bis heute keine Daten verfügbar, die für systematische Analysen des Dienstleistungshandels mit einzelnen Staaten genutzt werden könnten.³² Andere Bereiche, wie etwa der Schutz des geistigen Eigentums, sind aufgrund ihrer v. a. rechtlichen Natur nicht direkt mit Zahlen zu quantifizieren.

Fragen der nachhaltigen Entwicklung

Zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung wurden im Rahmen der Prüfung und Vorbereitung von FHA bisher keine Studien durchgeführt. Der Bundesrat lehnte die Durchführung sog. «Sustainability Impact Assessments» stets ab. In seinen schriftlichen Stellungnahmen zu entsprechenden Vorstössen im Parlament zweifelte der Bundesrat die den Studien zugrundeliegende Methodologie und die Datenlage an sowie beurteilte das Kosten-Nutzenverhältnis solcher Studien insgesamt als schlecht.³³ Auch Studien zur Menschenrechtssituation in Partnerstaaten (sog. «Human Rights Impacts Assessments»), wie sie von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ebenfalls gefordert werden, lehnte der Bundesrat bisher mit ähnlichen Argumenten ab.

In der Verwaltung ist diese Einschätzung gemäss den der PVK vorliegenden Informationen nicht unbestritten. Das Bundesamt für Umwelt begrüsst Nachhaltigkeits-

³⁰ Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Studie im Auftrag des SECO, Juli 2014. Bern: World Trade Institute.

³¹ Jüngst prüfte der Bundesrat in Beantwortung eines Postulats auch die möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines umfassenden FHA mit der EU anstelle der bilateralen Abkommen: Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter (13.4022) «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen», Juni 2015.

³² Die SNB erhebt Daten zum internationalen Dienstleistungshandel der Schweiz im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik. Exportumsätze von Dienstleistungsunternehmen werden zusätzlich in der Mehrwertsteuerstatistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung erfasst. Die beiden Statistiken weichen jedoch aufgrund ihrer unterschiedlichen Erhebung deutlich voneinander ab. Dazu: Moser, Peter / Lehmann, Ralph / Forster, Michael / Werner, Martin (2011): Exportpotenziale im Dienstleistungssektor. In: Die Volkswirtschaft 4/2011, 12–15.

³³ Antworten des Bundesrates auf Motion Sommaruga Carlo (09.3328), Interpellation Fehr Hans-Jürg (10.3928), Interpellation Quadranti (15.3130), Interpellation Friedl (15.3186) und Anfrage Nussbaumer (15.1053).

studien, wie sie etwa die EU oder die USA im Vorfeld von Freihandelsverhandlungen seit Jahren durchführen, und liess für die Schweiz eine Machbarkeitsstudie durchführen.³⁴ Auch im BLW werden diese Studien nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Auch steht die Ablehnung von Nachhaltigkeitsstudien zur Prüfung von FHA in einem Widerspruch zu Vorhaben des Bundes, die eine stärkere Gewichtung der nachhaltigen Entwicklung auch in handelspolitischen Fragen beabsichtigen. So beschloss der Bundesrat im Rahmen des 2013 verabschiedeten Aktionsplans Grüne Wirtschaft, beim Abschluss von Handelsabkommen «fallweise bei Produktgruppen, welche Gegenstand von Verhandlungen sind», die Umweltrisiken mit «Umweltmachbarkeitsstudien» zu untersuchen (Massnahme 6 des Aktionsplans Grüne Wirtschaft).³⁵ Auch sind die Bundesstellen gestützt auf die Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates verpflichtet, für gewisse Vorhaben eine Nachhaltigkeitsbeurteilung durchführen.³⁶

Zwar erweiterte der Bundesrat im Jahr 2009 seine aussenwirtschaftspolitische Strategie um das Ziel der Förderung der nachhaltigen Entwicklung.³⁷ Weiter wurden im Rahmen der EFTA Musterbestimmungen für ein Kapitel zu «Handel und Nachhaltigkeit» erarbeitet, das den Partnerstaaten bei Freihandelsverhandlungen jeweils angeboten wird. Bisher wurden mit China, den zentralamerikanischen Staaten und Bosnien und Herzegowina solche Nachhaltigkeitskapitel in die FHA der Schweiz resp. der EFTA integriert. Wie die der PVK vorliegenden Dokumente und Informationen aus den Gesprächen zeigen, widerspiegelt sich diese strategische und inhaltliche Erweiterung der FHA um Aspekte der nachhaltigen Entwicklung bisher jedoch noch nicht in den Informationsgrundlagen, auf denen der Bund die möglichen Auswirkungen von FHA einschätzt.

3.2 Kein systematisches Monitoring tatsächlicher Auswirkungen

Zusammenfassung: Zur Überprüfung der tatsächlichen Auswirkungen von FHA führt der Bund kein systematisches Monitoring durch. Es zeigt sich, dass nur die FHA-bedingten Zollaussfälle und die Nachprüfungen zu den Ursprungsnachweisen systematisch erfasst werden. Das Monitoring, das sich damit auf einzelne Bereiche des Zolls beschränkt, beurteilt die PVK insgesamt als wenig zweckmässig. Das SECO untersuchte 2009 die wirtschaftlichen Auswirkungen der FHA in einer internen Studie und aktualisierte und erweiterte diese im Jahr 2016. Die aktualisierte Studie hat das SECO jedoch erst nach der Verwaltungskonsultation zum vorliegenden Bericht veröffentlicht, weswegen deren Ergebnisse hier nicht mehr berücksich-

³⁴ International Centre for Trade and Sustainable Development (2015): The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements. Commissioned by the Federal Office for the Environment. Geneva, April 2015.

³⁵ Bundesamt für Umwelt (2013): Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan. Bericht an den Bundesrat vom 8. März 2013.

³⁶ Schweizerischer Bundesrat (2008): Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, 39–49; Schweizerischer Bundesrat (2016): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, 59.

³⁷ Bericht vom 13. Januar 2010 zur Aussenwirtschaftspolitik 2009 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen, BBI 2010 479, hier 493–519.

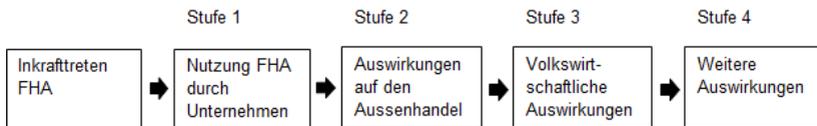
tigt werden konnten. Zudem wird der Aspekt der (mangelnden) Nutzung von FHA zu wenig systematisch untersucht. Auch zeigen die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der FHA Schwächen.

Die Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes ist in Art. 170 BV verankert. Der Auftrag zur Wirkungsüberprüfung wird in der Verfassungsbestimmung dem Parlament übertragen, wobei nach gängiger Auslegung nicht zwingend das Parlament selbst solche Wirkungsüberprüfungen durchführen muss. Das Parlament hat vielmehr sicherzustellen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.³⁸ Der Begriff der Massnahmen des Bundes schliesst dabei «jegliches Handeln, jegliche Tätigkeit von Bundesorganen und von Organen ein, welche Massnahmen des Bundes umsetzen oder vollziehen».³⁹

Gemessen an diesen Vorgaben beurteilt die PVK die verfügbaren Informationsgrundlagen des Bundes zur Beurteilung der tatsächlichen Auswirkungen von FHA als wenig zweckmässig, da sie sich im Sinne eines systematischen Monitorings weitgehend auf den Zollbereich beschränken. Die PVK stützt dabei ihre Beurteilung auf das in Abbildung 4 dargestellte mehrstufige Wirkungsmodell.

Abbildung 4

Wirkungsmodell



Nach Inkrafttreten eines FHA fragt sich zunächst, wie das FHA von den Unternehmen genutzt wird (Stufe 1). Eine Nutzung des FHA ergibt sich nämlich nicht automatisch, sondern die Unternehmen müssen verschiedene administrative Vorgaben erfüllen (v. a. den Ursprung der entsprechenden Waren nachweisen können), um von den Vorzügen des FHA profitieren zu können. Je nach Nutzung wirkt sich ein FHA auf den Aussenhandel aus (Stufe 2). Dabei ist zu bedenken, dass die Entwicklung des Aussenhandels von verschiedenen weiteren Faktoren (wie z. B. die allgemeine Wirtschaftslage, Wechselkursschwankungen sowie weitere wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen) abhängt. Abhängig von der wirtschaftlichen Struktur einer Volkswirtschaft ergeben sich aufgrund von Veränderungen im Aussenhandel unterschiedliche Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft (Stufe 3). Weitere, über die wirtschaftlichen Effekte hinausgehende Auswirkungen betreffen die sozialen und ökologischen Bedingungen, die möglicherweise beeinflusst werden (Stufe 4).⁴⁰

³⁸ Widmer, Thomas (2007): Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat. In: ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 48(1–2): 69–93.

³⁹ Mader, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 16(1): 29–37.

⁴⁰ Es ist zu bedenken, dass FHA auch Wirkungen auf nicht direkt beteiligte Freihandelspartner entfalten können. Solche indirekten Wirkungen sind im obigen Wirkungsmodell nicht berücksichtigt.

Untersuchungen zur Nutzung der FHA durch die Unternehmen

Die Nutzung von FHA durch die Wirtschaft kann mittels Umfragen unter den am Aussenhandel beteiligten Unternehmen untersucht werden.⁴¹ Die EZV befragte im Rahmen der Evaluation ihres Leistungsauftrags 2013-2016 Schweizer Wirtschaftsunternehmen zu ihrer Nutzung der FHA. Sowohl das SECO als auch S-GE führten gemäss den geführten Gesprächen bisher keine solchen Befragungen durch. Solche Umfragen würden ermöglichen, die Erfahrungen der Unternehmen mit FHA direkt zu ermitteln. Die Studien bergen aber auch das Risiko, dass v. a. jene Unternehmen befragt werden, die das FHA bereits nutzen. Unternehmen, die ein FHA (noch) nicht nutzen, sind schwieriger auffindig zu machen und deshalb in solchen Studien meist unterrepräsentiert.

Neuere wissenschaftliche Studien sind deshalb dazu übergegangen, die wertmässigen Nutzungsanteile von ausgewählten FHA mittels Zolldaten zu berechnen. Solche Berechnungen sind exakter als Befragungen, allerdings ist der Datenzugang oft schwierig, da für die Untersuchung der Schweizer Exporte der Zugriff auf Zolldaten der Partnerstaaten nötig ist. Solche Studien, wie sie von S-GE seit kurzem punktuell durchführt werden (Tabelle 4), sind deshalb nur vereinzelt möglich. Sie bilden daher nur sehr beschränkt eine Grundlage, die Nutzung oder Nicht-Nutzung von FHA systematisch zu überprüfen.

Tabelle 4

Potenzialeinschätzungen S-GE

Partnerstaaten	Fokus und Grundlagen	Autor(en) und Datum
Japan	Anteil der gehandelten Güter unter dem FHA im Verhältnis zum gesamten Handelsvolumen, gestützt auf detaillierte Zolldaten des Partnerstaates	P. Ziltener (Universität Zürich) Februar 2016
Mexico, Kanada, Südkorea, EU-5 (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Österreich)	Anteil der gehandelten Güter unter dem FHA im Verhältnis zum gesamten Handelsvolumen, gestützt auf detaillierte Zolldaten der Partnerstaaten	P. Ziltener, G. Blind (Universität Zürich) Januar 2014

Quelle: Dokumente S-GE (Stand März 2016)

⁴¹ Z. B. Chiavacci, David / Blind, Georg / Schaub, Matthias / Ziltener, Patrick (2012): Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWP) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung. In: Asiatische Studien: Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft 66/1, 19–56.

Analysen zu Aussenhandel und volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Über die Entwicklung des Aussenhandels berichtet die EZV monatlich, quartalsweise sowie jährlich.⁴² Für die Analyse der Auswirkungen von FHA auf den Aussenhandel hat v. a. die Asiatische Entwicklungsbank verschiedene modell- und simulationsbasierte Ansätze entwickelt.⁴³ Für die Schweiz wurde in einer internen Studie des SECO aus dem Jahr 2009 die Entwicklung der Exporte nach Partnerländern, mit denen die Schweiz ein FHA abgeschlossen hat (ohne EU/EFTA), über die Zeit untersucht.⁴⁴ Die Studie kam zum Schluss, dass Schweizer Exporte mit Freihandelspartnern in den vier Jahren nach Abschluss der Abkommen stärker wachsen als in den vier Jahren vor Abschluss der Abkommen. Erste publizierte Ergebnisse einer im Jahr 2016 SECO-intern durchgeführten Aktualisierung der Studie kommen zum gleichen Resultat.⁴⁵ Bei den Investitionen wurde in der Studie von 2009 der kumulierte Kapitalfluss aus der Schweiz in die Partnerstaaten quantifiziert und als positiv beurteilt. Zum Handel mit Dienstleistungen konnte aufgrund fehlender systematischer Daten nur eine qualitative Beurteilung vorgenommen werden. Die Analyse auf der aggregierten Ebene aller FHA der Schweiz lässt daher keine Schlüsse über die Auswirkungen einzelner FHA zu. Auch muss berücksichtigt werden, dass FHA in der Regel mit Ländern abgeschlossen werden, deren Märkte eine dynamische Wirtschaftsentwicklung aufweisen. Dass sich die wirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Ländern positiver entwickeln als mit Ländern ohne FHA, überrascht daher nicht und lässt sich nicht kausal auf die Existenz eines FHA zurückführen. Das SECO aktualisierte und erweiterte im Jahr 2016 seine Analyse. Da die detaillierten Studienergebnisse zum Zeitpunkt der Verwaltungskonsultation zum vorliegenden Bericht jedoch noch nicht vorlagen, konnten sie hier nicht mehr berücksichtigt werden.

Systematische Erhebungen der Zollverwaltung

Bezogen auf die Einfuhren in die Schweiz ermittelt die EZV systematisch die Zolleinnahmen sowie die Zollauffälle aufgrund von Zollpräferenzen, die im Rahmen von FHA oder dem APS für Entwicklungsländer gewährt werden. Die der PVK vorliegenden Statistiken zeigen, dass die Zolleinnahmen für den Bund über die letzten fünf Jahre auf einer Höhe von rund einer Milliarde praktisch konstant blieben (Tabelle 5).

⁴² www.ezv.admin.ch > Themen > Aussenhandelsstatistik > Publikationen

⁴³ Plummer, Michael G. / Cheong, David / Shintaro, Hamanaka (2010): Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements. Manila: Asian Development Bank.

⁴⁴ SECO (2009): Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU. www.seco.admin.ch > Themen Freihandelsabkommen > Wirtschaftliche Auswirkungen von Freihandelsabkommen.

⁴⁵ Müller, Larissa / Nussbaumer, Timothy (2016): Bedeutung der Freihandelsabkommen wächst – auch für die Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 6/2016, 14–18.

Tabelle 5

Zolleinnahmen (in Mio. Franken)

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015
Einfuhrzölle	1046,3	1043,8	1059,3	1068,4	1055,7

Quelle: Dokumente EZV

Bei den jährlichen Zollaussfällen kam es über die vergangenen Jahre zu einem leichten Anstieg auf total rund 2,59 Milliarden Franken für das Jahr 2014 (Tabelle 6).

Tabelle 6

Zollaussfälle (in Mio. Franken)

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015
EU	2137,9	2084,5	2129,1	2180,3	k. A.
EFTA	74,7	78,5	85,5	93,3	k. A.
FHA	k. A.	9,0	7,8	99,4	k. A.
Entw.-länder	258,3	257,3	250,0	215,0	k. A.
Total	2471,0	2429,4	2472,5	2588,2	k. A.

Anmerkung: k. A. = keine Angabe

Quelle: Dokumente EZV

Die Auswertung nach Ländergruppen zeigt, dass v. a. die Zollaussfälle aufgrund der von der Schweiz mit gewichtigen Handelspartnern bilateral abgeschlossenen FHA (Japan und China⁴⁶) zum Anstieg der Zollaussfälle beigetragen haben. Auch stiegen die Zollaussfälle aufgrund der in den EFTA-FHA gewährten Zugeständnisse von 2011–2014 leicht an, was ebenfalls hauptsächlich auf neu abgeschlossene FHA zurückzuführen sein dürfte. Im entsprechenden Zeitraum traten insgesamt acht neue FHA in Kraft. Die Zunahme der Zollaussfälle bei gleichzeitig weitgehend konstantem Niveau bei den Zolleinnahmen deutet auf den insgesamt angestiegenen Aussenhandel hin. Neben den Zollaussfällen erfasst die EZV gemäss den der PVK vorliegenden Informationen auch die in der Schweiz sowie in den Partnerstaaten gestellten Nachprüfungsbegehren zu den Ursprungsnachweisen.

Tätigkeiten der Gemischten Ausschüsse

Für die Beaufsichtigung und Überprüfung der Umsetzung der FHA sind die mit den Abkommen geschaffenen Gemischten Ausschüsse zuständig. Diese setzen sich aus Behördenvertretern der Vertragsparteien zusammen, wobei die Zusammensetzung je nach behandelten Themen unterschiedlich ist. Aufgrund der gemachten Erfahrungen bei der Anwendung der FHA werden Umsetzungsprobleme diskutiert und das Abkommen nötigenfalls modifiziert. Zudem können FHA sog. Evolutivklauseln ent-

⁴⁶ China profitierte bereits vor Inkrafttreten des FHA von den im Rahmen des APS gewährten Zollpräferenzen.

halten, welche die Weiterentwicklung des FHA vorsehen und ebenfalls im Gemischten Ausschuss des betreffenden FHA geprüft werden. Wird davon ausgegangen, dass die Exportwirtschaft ein hohes Eigeninteresse hat, dass allfällige Umsetzungsprobleme schnell gelöst werden und daher auf solche umgehend hingewiesen wird, sind die Verfahren des Bundes durchaus zweckmässig. Die Gemischten Ausschüsse sind auch für die Überwachung und Umsetzung der seit 2010 in den FHA enthaltenen Bestimmungen zu Umwelt- und Arbeitsstandards zuständig, wo diese unmittelbare Betroffenheit fehlt. Gemäss den der PVK vorliegenden Informationen ist unklar, wie und auf welcher Grundlage Umsetzungsfragen zu sozialen und ökologischen Fragen in den Gemischten Ausschüssen behandelt werden. Das SECO wies in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht darauf hin, dass die NGOs vom SECO anlässlich der zweimal jährlich einberufenen Verbindungsgruppe WTO/FHA über die Sitzungen der Gemischten Ausschüsse informiert würden und in den Gemischten Ausschüssen zu behandelnde Themen dort einbringen könnten.

4 Informationsnutzung und -kommunikation durch den Bund

In diesem Kapitel wird zunächst die Nutzung von Informationen zu den Auswirkungen von FHA durch die Bundesverwaltung bei der Prüfung, Vorbereitung und Führung von Freihandelsverhandlungen geprüft. Anschliessend wird die Kommunikation solcher Informationen durch den Bundesrat im Rahmen seiner Botschaften und Berichte an das Parlament beurteilt.

4.1 Für Verhandlungsführung zweckmässige, aber wenig transparente Informationsnutzung

Zusammenfassung: Die Verhandlung und der Abschluss von FHA kann als kontinuierlicher Prozess der Ausweitung und Weiterentwicklung des Schweizer Netzes von FHA basierend auf den bisherigen Freihandelsverhandlungen gesehen werden. Trotz dieser Kontinuität zeigen die von der PVK durchgeführten Fallstudien zu ausgewählten FHA, dass der Bund je nach Partnerstaat unterschiedliche Informationsgrundlagen nutzt. Die PVK beurteilt diese Informationsnutzung als zweckmässig, wenn es darum geht, in den internationalen Verhandlungen den grösstmöglichen Spielraum zu wahren und die Verhandlungen möglichst zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Hingegen ist nur teilweise transparent, welche Informationen zu (potenziellen) Auswirkungen von FHA wie und wann durch den Bund genutzt werden.

Um die Prozesse der Erarbeitung und Nutzung von Informationen zu den Auswirkungen von FHA durch den Bund vertieft zu untersuchen, führte die PVK Fallstudien zu ausgewählten FHA durch. Und zwar wurden die Fallstudien zu China, dem Golfkooperationsrat und den zentralamerikanischen Staaten so ausgewählt, dass sowohl bilateral (China) als auch im Rahmen der EFTA (Golfstaaten, zentralamerikanische Staaten) verhandelte FHA berücksichtigt wurden. Zudem decken die FHA verschiedene Regionen und Partnerstaaten von ganz unterschiedlicher wirtschaftli-

cher Bedeutung für die Schweiz ab. Um bei den verfügbaren Dokumenten und in den Interviews einen guten Informationszugang sicherzustellen, wurden möglichst neue FHA ausgewählt. Die drei ausgewählten FHA sind alle umfassende FHA der «zweiten Generation», betreffen also neben dem Warenhandel und dem Schutz des geistigen Eigentums auch den Handel mit Dienstleistungen, die Förderung von Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen.

Die Fallstudien zeigen, dass der Bund trotz inhaltlicher Ähnlichkeit der Abkommen je nach Partnerstaat(en) unterschiedliche Vorgehensweisen nutzt, um die Verhandlungen erfolgreich abzuschliessen. Dies bedingt unterschiedliche Informationsgrundlagen, die der Bund je nach Partnerstaat und Verhandlungsverlauf erarbeitet und nutzt. Im Falle Chinas wurde z. B. zusammen mit den chinesischen Behörden eine umfangreiche gemeinsame Machbarkeitsstudie erstellt. Bei den Abkommen mit den Golfstaaten und den zentralamerikanischen Staaten wurde auf eine Machbarkeitsstudie verzichtet. Gemäss mehreren befragten Personen spielte die Erarbeitung der Machbarkeitsstudie bei der Prüfung und Vorbereitung der Verhandlungen mit China eine wichtige Rolle. Sie diente als Grundlage, auf welcher die chinesische Regierung und Industrie von der Aufnahme von Verhandlungen überzeugt werden konnte. Der Machbarkeitsstudie gingen mehrere bilaterale Arbeitstreffen auf Expertenebene sowie unilaterale Abklärungen voraus.

Grundsätzlich verfolgt die Schweiz in Freihandelsverhandlungen gemäss den von der PVK geführten Gespräche immer denselben Verhandlungsansatz, sowohl im Rahmen von EFTA-Verhandlungen als auch in bilateral geführten Verhandlungen: die multilateralen Regelungen der WTO-Abkommen zu bekräftigen oder sogar zu verstärken. Die Schweiz strebt immer den freien Marktzugang für Industrieprodukte an. Gleichzeitig versucht die Schweiz, ihre Interessen im Landwirtschaftsbereich zu verteidigen. Dabei konzentrieren sich die Verfahren zur Erarbeitung von systematischen Informationsgrundlagen zu den erwarteten Auswirkungen von FHA primär auf den Warenhandel. Dort, wo die Datenlage schwierig ist (Daten entweder nur in ungenügender Form vorliegen oder eine Quantifizierung nicht möglich ist), stützen sich die zuständigen Stellen in der Verwaltung auf ihre Erfahrungen aus bisherigen Verhandlungen sowie auf die engen und direkten Kontakte mit Vertretern der Wirtschaft (v. a. Spitzen- und Branchenverbände sowie direkte Kontakten mit Unternehmen).

Im Falle Chinas konnte die Schweiz das Ziel des vollständigen Zollabbaus im Industriebereich nicht erreichen und musste China im Industriebereich eine stufenweise Zollreduktion mit z. T. langen Übergangsfristen zugestehen.⁴⁷ Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Partnerstaates sowie der Vorreiterrolle, welche die Schweiz mit dem Abschluss eines FHA mit China in Europa einnahm, war die Verhandlungsleitung bereit, diese Zugeständnisse zu machen. Anders als in anderen

⁴⁷ SR 0.946.292.492

FHA der Schweiz bzw. der EFTA enthält das FHA mit China auch keinen expliziten Verweis auf die Menschenrechte.⁴⁸

Das FHA mit den GCC-Mitgliedstaaten (Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain, Saudi-Arabien, Oman, Katar und Kuwait) wurde – wie die meisten FHA der Schweiz – im Rahmen der EFTA ausgehandelt.⁴⁹ Dabei gelang es den EFTA-Staaten, vor der EU ein solches FHA abzuschliessen und damit einen Vorteil für ihre Unternehmen gegenüber den Konkurrenten aus dem EU-Raum zu erzielen. Mit dem FHA mit den zentralamerikanischen Staaten (abgeschlossen mit Costa Rica und Panama, Guatemala ist dem Abkommen 2015 beigetreten) gelang es den EFTA-Staaten, Nachteile aus bereits existierenden Freihandelsbeziehungen der EU und der USA mit diesen Staaten zu beseitigen.⁵⁰

Während der Verhandlungen gibt es gemäss den von der PVK geführten Gesprächen die übliche Praxis, dass die für die einzelnen Bereiche zuständigen Verwaltungsstellen punktuell Rücksprache mit ihren Ansprechpartnern der Wirtschaft nehmen. So gab es besonders während der Verhandlungen mit China regelmässige Rücksprachen mit der Wirtschaft, um die Akzeptanz von möglichen Zugeständnissen an den Verhandlungspartner zu prüfen. Weiter verfügt der Bund über verschiedene institutionalisierte Gefässe, die regelmässig zur Information und Konsultation mit Wirtschaftsvertretern genutzt werden, wie z. B. die von der Direktorin des SECO präsidierte Kommission für Wirtschaftspolitik oder die Gemischten Wirtschaftsdelegationen, die den Vorsteher des WBF auf Auslandsreisen begleiten. Mit den NGOs wird vom SECO zweimal jährlich eine Verbindungsgruppe WTO/FHA einberufen.

Aus Sicht der Zweckmässigkeit zur Vorbereitung und Führung der internationalen Verhandlungen ist diese Informationsgewinnung und -nutzung durch die involvierten Bundesstellen durchaus als zweckmässig zu bewerten. Sie gewähren v. a. dem federführenden SECO im Rahmen des Verhandlungsmandats bei der Führung der internationalen Verhandlungen den grösstmöglichen Spielraum. Der EFTA-Rahmen erweist sich für die Schweiz insgesamt als nützlich. Zwar führt er zu einer zusätzlichen Verhandlungsebene, indem vor den internationalen Verhandlungen mit den Partnerstaaten zuerst die Interessen unter den EFTA-Mitgliedern abgestimmt werden müssen. Für den Bund ergibt sich jedoch der Vorteil, dass er auf die v. a. administrative und organisatorische Ressourcen des EFTA-Sekretariats zurückgreifen kann. Zudem liegt es in der Natur von internationalen Verhandlungen, dass diese durch die (Handels-) Diplomatie geprägt sind und – basierend auf generellen politischen Leitlinien im Rahmen des Verhandlungsmandats – nicht öffentlich geführt werden. Die zuständigen Stellen beim Bund verfügen über langjährige Erfahrungen mit solchen Verhandlungen, die sich über die Jahre und von FHA zu FHA eingespielt und weiterentwickelt haben.

⁴⁸ Seit 2009 enthalten alle im Rahmen der EFTA oder bilateral (Japan) abgeschlossenen FHA mindestens in der Präambel ein Bekenntnis zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Im FHA mit China wird in der Präambel auf die Charta der Vereinten Nationen sowie auf das 2007 zwischen der Schweiz und China abgeschlossene Verständigungsprotokolls zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit verwiesen, das einen Menschenrechtsdialog beinhaltet.

⁴⁹ SR 0.632.311.491

⁵⁰ SR 0.632.312.851

Jedoch stellen sich auch Fragen hinsichtlich der Ausgewogenheit und Transparenz dieser Vorgehensweise. Durch die internationalen Verhandlungen sind die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Prüfung und Führung von Freihandelsverhandlungen zwangsläufig stark durch die Verwaltung geprägt und entziehen sich im Vergleich zu nationalen Gesetzgebungsprozessen weitgehend der öffentlichen Diskussion. Dadurch erlangen eingespielte formelle und informelle Kontakte zwischen der Verwaltung und Wirtschaftsvertretern ein noch grösseres Gewicht als in traditionell innenpolitischen Prozessen. Seitens der Wirtschaft werden diese kurzen Wege und der direkte Zugang zur Verwaltung sehr positiv beurteilt. Es besteht allerdings die Gefahr, dass weniger etablierte Wirtschaftszweige und zivilgesellschaftliche Kreise über einen weniger guten Zugang zu den Behörden verfügen als die traditionellen v. a. exportorientierten Branchen. Das SECO hält gegenüber der PVK jedoch fest, dass Firmen, Verbände, Gewerkschaften und NGOs jederzeit mit dem SECO Kontakt aufnehmen und ihre Anliegen einbringen können.

4.2 **Stark standardisierte und teilweise unvollständige Kommunikation der erwarteten Auswirkungen**

Zusammenfassung: Die Kommunikation der erwarteten Auswirkungen von FHA durch den Bundesrat im Rahmen seiner Botschaften an das Parlament erfolgt stark standardisiert und ist – gemessen an den formellen Anforderungen – als mehrheitlich angemessen zu beurteilen. Hinsichtlich der inhaltlichen Qualität der kommunizierten Informationen zeigt die Berichterstattung jedoch einige Schwächen und ist nur teilweise vollständig.

Artikel 141 Absatz 2 ParlG verlangt vom Bundesrat, in den Botschaften substanzielle Angaben zu machen, u. a. zu den Auswirkungen der Vorlage auf die Grundrechte, den personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden, den Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und zukünftige Generationen sowie zu den Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.⁵¹ Als administrative Weisung für die Abfassung der Botschaften dient der sog. Botschaftsleitfaden.⁵² Er konkretisiert die Anforderungen an die Schilderung der Auswirkungen und verlangt, dass die Grundlagen offengelegt werden müssen, die für die Wirkungsabschätzung herangezogen wurden. Dadurch sollen die Aussagen zu den erwarteten Auswirkungen nachvollziehbar und überprüfbar werden.⁵³

Für völkerrechtliche Verträge wie die FHA steht im Botschaftsleitfaden ein spezifisches Schema zur Verfügung. Für die Erläuterung der erwarteten Auswirkungen wird auf das allgemeine Botschaftsschema verwiesen. Gemäss diesem sollen im Kapitel «Auswirkungen» nur Angaben zu den Konsequenzen einer Vorlage ge-

⁵¹ Die Anforderungen an die Wirkungsabschätzung wurden bereits in den 1960er Jahren im Geschäftsverkehrsgesetz verankert und 2002 in das neue ParlG überführt und teilweise erweitert.

⁵² Bundeskanzlei (2015): Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates. 3., überarbeitete Ausgabe Januar 2012, Stand August 2015.

⁵³ Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: LeGes 2009/2, 175–189, 180.

macht, die *nicht in der primären Zielsetzung der Vorlage* liegen.⁵⁴ Ausführungen zu den wesentlichen Zielsetzungen, die mit der Vorlage verbunden sind, müssen im ersten Hauptkapitel (bei FHA in der Regel als «Würdigung des Abkommens» bezeichnet) beschrieben werden. Zur zentralen Zielsetzung von FHA gehören gemäss Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates die Verbesserung des internationalen Marktzugangs sowie die Beseitigung von existierenden oder erwarteten Diskriminierungen von Schweizer Unternehmen, die aufgrund von Freihandelsbeziehungen anderer Handelsnationen mit diesen Zielmärkten entstehen.⁵⁵

In seinen Botschaften zu den FHA an das Parlament weist der Bundesrat betreffend die Auswirkungen von FHA auf den Bund systematisch die erwarteten Zollaussfälle aus. Auf Seiten der Volkswirtschaft werden v. a. die erwarteten Zollersparnisse für Schweizer Exporteure herausgestrichen, jedoch nur in Ausnahmefällen monetär eingeschätzt. Stattdessen werden die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen eher generell mit dem verbesserten gegenseitigen Marktzugang für Waren und (bei Abkommen der «zweiten Generation») dem erleichterten Dienstleistungshandel sowie dem verbesserten Schutz des geistigen Eigentums, der besseren Rechtssicherheit in den Handelsbeziehungen und dem allgemein verbesserten bilateralen Austausch zwischen den Partnerstaaten umschrieben. In der Schweiz würden die FHA damit den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken und dessen Fähigkeit erhöhen, Wertschöpfung zu generieren und Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten.

Unter den volkswirtschaftlichen Auswirkungen wird jeweils auch die Landwirtschaft thematisiert. In allen untersuchten Botschaften wird – mit jeweils fast identischem Wortlaut – darauf verwiesen, dass die Zugeständnisse der Schweiz im Agrarsektor entweder schon anderen Freihandelspartnern oder im Rahmen des APS für Entwicklungsländer bereits gewährt worden seien. Zudem würden sich gemachte Zugeständnisse im Rahmen der WTO-Zollkontingente (soweit vorhanden) bewegen. Dadurch seien keine nennenswerten Auswirkungen des jeweiligen FHA auf die schweizerische Landwirtschaft zu erwarten. Es wird zudem standardmässig darauf verwiesen, dass die im Rahmen der FHA gewährten Konzessionen für Landwirtschaftsprodukte mit der Schweizer Agrarpolitik vereinbar seien.

Neben den Zollaussfällen werden seit 2005 (FHA Südkorea) die personellen Auswirkungen der Abkommen auf den Bund thematisiert, die sich aufgrund der steigenden Zahl auszuhandelnder, umzusetzender und weiterzuentwickelnder FHA verstärkt haben.⁵⁶ In den Botschaften zu den jüngsten FHA mit China, den zentralamerikanischen Staaten sowie Bosnien und Herzegowina wird zudem auf generelle Weise auf die Entlastung der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten bei den Konsumgüterpreisen sowie für die Unternehmen bei den Beschaffungskosten verwiesen. Zudem wird erwähnt, dass diese Vorteile in ähnlicher Weise auch für die Partnerländer gelten würden. Darüber hinaus werden die erwarteten Auswirkungen der FHA in

⁵⁴ Bundeskanzlei (2015): Botschaftsleitfaden, 20.

⁵⁵ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, BBI **2005** 1089, hier 1105.

⁵⁶ Für den Zeitraum 2010–2014 wurden für das EVD/WBF (SECO) und EFD (EZV) aufgrund der gewachsenen Zahl von FHA zusätzliche Ressourcen bewilligt, auf die in den Botschaften zu den FHA ab 2010 jeweils verwiesen wird (BBI **2010** 603, hier 612). Später wird erwähnt, dass der Ressourcenbedarf für die Aushandlung neuer und die Umsetzung und Weiterentwicklung aller bestehenden Abkommen nach 2014 vom Bundesrat zu gebender Zeit neu beurteilt werde (z. B. BBI **2011** 7865, hier 7890).

den Botschaften vorwiegend grundsätzlich behandelt, ohne detailliert auf den spezifischen Einzelfall einzugehen, wobei sich eine Entwicklung in der Berichterstattung über die Zeit feststellen lässt.

Das entsprechende Kapitel «Auswirkungen»⁵⁷ in den Botschaften ist damit stark standardisiert und widerspiegelt generell die Entwicklung der Berichterstattung zu den Auswirkungen in allen Vorlagen, die der Bundesrat dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Gemessen an den formellen Anforderungen, die an das Kapitel «Auswirkungen» in den Botschaften des Bundesrates gestellt werden, ist die Berichterstattung in den Botschaften zu den erwarteten Auswirkungen von FHA als mehrheitlich angemessen zu beurteilen.

Wird der gesamte Inhalt der Botschaften des Bundesrates zu den FHA berücksichtigt, also nicht bloss das Kapitel «Auswirkungen», fällt das Urteil der PVK kritischer aus. Die von der PVK zu allen Botschaften des Bundesrates seit dem Jahr 2000 durchgeführte systematische Inhaltsanalyse zeigt nämlich, dass es bei der inhaltlichen Qualität der Informationen zu den Auswirkungen von FHA sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Botschaften grosse Unterschiede gibt und betreffend die Vermittlung von Informationen zu den mit den FHA beseitigten Diskriminierungen für Schweizer Unternehmen nur teilweise angemessen ist.

Im Unterschied zu den Informationen zum Warenverkehr und der damit verknüpften wirtschaftlichen Bedeutung des Partnerstaates wird nämlich die Frage der Diskriminierung in den Botschaften kaum konkret am Fall des vorliegenden FHA geschildert. Teilweise wird auf die existierenden oder geplanten FHA der EU oder der USA verwiesen. Das existierende oder potentielle Diskriminierungspotenzial, das den Schweizer Unternehmen im Vergleich zu ihren Konkurrenten erwächst und durch das FHA abgebaut oder vermieden werden soll, wird jedoch nicht inhaltlich präzisiert. Stattdessen werden in den Botschaften weitgehend Standardformulierungen verwendet, die über die Zeit punktuell angepasst werden (Tabelle 7). Gemessen an der zentralen Zielsetzung, dass mit dem Abschluss von FHA solche Diskriminierungen beseitigt werden sollen, sind die Informationen hierzu in den Botschaften sehr generell und zu wenig auf die konkreten Fälle der vorliegenden FHA bezogen: Der Bundesrat weist in den Botschaften zwar auf die grundsätzliche Problematik des Abbaus und der Vermeidung von Diskriminierungen für Schweizer Unternehmen auf den ausländischen Märkten hin, erläutert diese aber nicht konkret.

⁵⁷ Die Berichterstattung in den Botschaften zu den Auswirkungen von FHA hat sich über die Zeit verändert. So gab es in den älteren der untersuchten Botschaften noch kein übergeordnetes Kapitel zu «Auswirkungen». Einzelne Aspekte, wie die finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone sowie die volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurden in separaten Kapiteln thematisiert. Im Gegensatz dazu weisen die jüngeren Botschaften ein gesondertes Kapitel «Auswirkungen» mit verschiedenen Unterkapiteln auf.

Tabelle 7

Standardformulierungen zum Diskriminierungspotenzial in den Botschaften

Botschaft (Jahr)	Negative Auswirkungen der Diskriminierung	Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit	Vorteilhafter Marktzugang	Wettbewerbsvorteil sichern	Beseitigung von Diskriminierung
Mexiko (2001)					
Mazedonien (2001)					
Singapur (2002)					
Jordanien (2002)					
Chile (2003)					
Libanon (2005)					
Tunesien (2006)					
Südkorea (2005)					
Südafrikanische Zollunion (2007)					
Ägypten (2008)					
Kanada (2009)					
Kolumbien (2009)					
Japan (2009)					
GCC (2009)					
Serbien (2010)					
Peru (2010)					
Albanien (2010)					
Ukraine (2011)					
Hongkong (2011)					
Montenegro (2012)					
Zentralamerik. Staaten (2013)					
China (2013)					
Bosnien-Herzegowina (2014)					

Anmerkung: schattiert = Standardformulierung kommt in Botschaft zu FHA vor

Quelle: Inhaltsanalyse der Botschaften, Auswertung PVK

Wie Tabelle 7 illustriert, können mehrere Standardformulierungen zur Diskriminierungsfrage in verschiedenen Botschaften zu FHA wiedergefunden werden. Die meisten Standardformulierungen lassen sich auf bestimmte Zeitabschnitte eingrenzen. Wird in den früheren Jahren (2001–2006) hauptsächlich auf die negativen Auswirkungen von Diskriminierungen hingewiesen und mit dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft argumentiert, wird in den jüngeren Jahren (2009–2014) die Notwendigkeit der Vermeidung solcher Diskriminierungen

betont und zudem vermehrt auf die Sicherung eines Wettbewerbsvorteils für die Schweizer Industrie verwiesen. Der häufige Gebrauch solcher Standardformulierungen verdeutlicht die allgemeine und wenig spezifische Berichterstattung des Bundesrates zu den erwarteten Auswirkungen der betreffenden FHA in dieser Frage.

4.3 **Tatsächliche Auswirkungen von FHA in den Berichten des Bundesrats kaum thematisiert**

Zusammenfassung: Die Berichterstattung zu den Auswirkungen von FHA in den Berichten des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik beurteilt die PVK nur teilweise als angemessen. Zwar thematisierte der Bundesrat in den vergangenen Jahren vermehrt die strategische Ausrichtung der Schweizer Freihandelspolitik und die anstehenden Herausforderungen. Über konkrete Auswirkungen bestehender FHA sowie die erfolgten Umsetzungsaktivitäten wird nur sehr punktuell und nicht systematisch berichtet.

Neben der Analyse der Botschaften des Bundesrates zu den FHA beurteilte die PVK die Kommunikation von Informationen zu Auswirkungen von FHA durch den Bundesrat im Rahmen seiner Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik. Die Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik stützen sich auf das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen⁵⁸. Darin wird der Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung mindestens einmal pro Jahr über wichtige Fragen der Aussenwirtschaftspolitik zu berichten (Art. 10 Abs. 1 BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen). Ausserdem kann der Bundesrat im Rahmen der Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik der Bundesversammlung internationale Abkommen, etwa zum Waren- und Dienstleistungsverkehr (darunter FHA), zur Genehmigung vorlegen (Art. 10 Abs. 3 BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen).⁵⁹

Es zeigt sich, dass sich die Berichterstattung zu den FHA über die Jahre erweitert hat. Seit dem Jahr 2007 verfügen die Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik über ein separates Hauptkapitel «Freihandelsabkommen mit Drittstaaten ausserhalb der EU und der EFTA». Darin werden in erster Linie die strategische Ausrichtung und die anstehenden Herausforderungen der Schweizer Freihandelspolitik thematisiert. Der Bund argumentiert jeweils damit, dass FHA ein bedeutendes Instrument sind, Schweizer Unternehmen auf ausländischen Märkten den Zugang zu sichern oder zu erleichtern und sie vor bestehenden oder potenziellen Diskriminierungen gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten (v.a. aus dem EU-Raum und den USA) zu schützen. Ein zentrales Ziel der Freihandelspolitik der Schweiz ist auch die Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeziehungen mit wirtschaftlich wichtigen Wirtschaftsakteuren. Wie in den Botschaften beschränkt sich der Bundesrat jedoch auch in der Darstellung der Auswirkungen von FHA in den Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik weitgehend auf die Bekräftigung dieser

⁵⁸ SR 946.201

⁵⁹ Die Botschaften zu FHA, die der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik vorlegte, werden in Kapitel 4 (Inhaltsanalyse der Botschaften) untersucht und sind nicht Gegenstand der Analyse im vorliegenden Kapitel.

Ziele und der Bedeutung der FHA als zentrales Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik.

Detaillierter, hingegen nicht auf einzelne Abkommen bezogen, werden in den Berichten der Jahre 2012 und 2013 die Auswirkungen von FHA anhand der SECO-internen Studie aus dem Jahr 2009 (vgl. Abschnitt 3.2) beschrieben. Es wird hervorgehoben, dass sich der Handel mit Freihandelspartnern dynamischer entwickelt als bei Staaten, mit denen noch kein FHA besteht. Nicht nur sei der Aussenhandel mit den Freihandelspartnern fast doppelt so schnell gewachsen wie der durchschnittliche Handel der Schweiz in den Jahren von 1988–2008, sondern auch der Zuwachs an Direktinvestitionen falle in Partnerländern höher aus, als dies im Durchschnitt der Fall sei.⁶⁰ Zudem nutzte der Bundesrat den jährlichen Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik in den letzten Jahren vermehrt dazu, die Ausrichtung der Schweizer Freihandelspolitik und ihre anstehenden Herausforderungen zu erläutern.⁶¹

Zu einzelnen FHA sind in den Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik nur sehr sporadisch Informationen zu finden. In den letzten Jahren wird v. a. auf die Treffen der Gemischten Ausschüsse – etwa im Falle Chinas oder des GCC – hingewiesen und punktuell auf die dabei behandelten Fragen eingegangen. Im Falle des FHA mit dem GCC wurde über die verspätete Umsetzung des Abkommens seitens der GCC-Mitgliedstaaten berichtet.⁶² Ansonsten kommuniziert der Bundesrat in den Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik v. a. seine Einschätzungen zur Weiterentwicklung bestehender und zur Verhandlung neuer FHA. Eine systematische Berichterstattung zur Anwendung und Umsetzung bereits in Kraft stehender FHA erfolgt nicht.

5 Auswirkungen auf den Schweizer Aussenhandel

Für eine Überprüfung der Auswirkungen der Schweizer FHA auf den Aussenhandel der Schweiz beauftragte die PVK das Forschungsinstitut BAKBASEL mit der Durchführung einer Wirkungsanalyse zu den FHA gestützt auf internationale Handelsdaten. In diesem Kapitel werden die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse geschildert und bewertet.

5.1 Wenige empirisch nachweisbare direkte Handelseffekte von FHA

Zusammenfassung: Die von der PVK in Auftrag gegebene Wirkungsanalyse zeigt nur wenige empirisch nachweisbare direkte Effekte von FHA auf den Schweizer Aussenhandel. Tendenziell profitieren die Exportbranchen Pharma, Chemie, Uhren, Maschinenbau und Messtechnik von FHA. Grundsätzlich sind jedoch meist konjunkturelle Entwicklungen (global und in den Partnerländern) für die Entwicklungen der Schweizer Exporte massgeblich.

⁶⁰ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2012, BBI 2013 1257, hier 1316.

⁶¹ Besonders ausführlich im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015, BBI 2016 817, hier 845–846 und 884–885.

⁶² Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015, BBI 2016 817, hier 883.

Insgesamt wurden in der im Auftrag der PVK durchgeführten Wirkungsanalyse 12 aussereuropäische FHA der Schweiz analysiert, die bereits seit mehr als fünf Jahren in Kraft stehen (Tabelle 8):

Tabelle 8

Analysierte FHA der Schweiz

– Türkei (1992)	– Chile (2005)
– Israel (1993)	– Republik Korea (2007)
– Marokko (2000)	– Ägypten (2008)
– Mexiko (2001)	– Südafrikanische Zollunion (2008)
– Jordanien (2003)	– Kanada (2009)
– Singapur (2003)	– Japan (2009)

Quelle: BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 11

Im Ergebnis zeigt die Analyse ein differenziertes Bild. Insgesamt sind aktive handelsfördernde Wirkungen nur in wenigen Fällen zu beobachten. Dies ist insbesondere bei Mexiko sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene als auch auf der Ebene bestimmter Warengruppen der Uhren- und Chemiebranchen der Fall.⁶³ Zudem konnten branchenspezifische handelsfördernde Wirkungen in Südkorea im Bereich der Pharmaprodukte, in Chile im Bereich der Uhren und in Israel im Bereich des Maschinenbaus identifiziert werden.⁶⁴

In den meisten Fällen ist aufgrund der durchgeführten Strukturbruchanalyse primär die allgemeine konjunkturelle Entwicklung im Partnerstaat ausschlaggebend für die Exportentwicklung der Schweiz nach diesem Land und nicht das FHA.⁶⁵ Die Analyse der Entwicklung der Bruttoinlandprodukte sowie Vergleiche mit Konkurrenzländern der Schweiz sowie Drittländern, mit denen die Schweiz keine Freihandelsbeziehungen unterhält, stützen dieses Ergebnis. Dabei sind zwei grundsätzliche Ländergruppen von Schweizer FHA zu unterscheiden:

- Die meisten untersuchten afrikanischen sowie die mittel- und südamerikanischen Länder weisen kein wesentliches Handelsvolumen mit der Schweiz auf und auch die grundsätzlichen wirtschaftlichen Perspektiven in diesen Ländern sprechen nicht eindeutig für ein FHA. Die FHA waren, zumindest im Fall der nordafrikanischen Länder, auch politisch motiviert, um einen gemeinsamen Mittelmeerraum zu schaffen.
- Die zweite Ländergruppe umfasst FHA eher jüngeren Datums mit Ländern wie beispielsweise Kanada oder Japan, aber auch Ägypten und die Südafrikanische Zollunion. Hier fällt der Abschluss des FHA in Zeiten grosser wirtschaftlicher Turbulenzen im Vorfeld der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009. Entsprechend sind die Handelsentwicklungen von einer Vielzahl

⁶³ BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 40–41.

⁶⁴ BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 30, 42, 46.

⁶⁵ BAKBASEL (2016): Evaluation zu den Auswirkungen von FHA, 25–27.

einmaliger und aussergewöhnlicher Effekte beeinflusst, die die Belastbarkeit konkreter Aussagen zu den spezifischen Wirkungen der FHA deutlich reduziert.

Einen Sonderfall innerhalb dieser zweiten Gruppe stellen Japan und Ägypten dar, die zusätzlich zu den internationalen Krisen noch starke nationale Verwerfungen zu bewältigen hatten. In Japan ist der Atomunfall von Fukushima zu nennen und in Ägypten die negativen Effekte durch die Attentate von Luxor. Trotz dieser zusätzlichen Verwerfungen ist eine Teilwirkung des FHA mit Ägypten zu vermuten, da der Abschluss sowohl des EU-Abkommens als auch des Schweizer Abkommens mit Ägypten jeweils zeitnah zu einer Trendumkehr und damit wieder zu absolut steigenden Handelsvolumina geführt haben.

5.2 Direkte Handelseffekte von FHA eher überschätzt

Zusammenfassung: Die durchgeführte Wirkungsanalyse zu den Effekten von FHA auf den Aussenhandel deutet darauf hin, dass die direkten wirtschaftlichen Effekte von FHA in der Öffentlichkeit möglicherweise überschätzt werden. FHA werden jedoch nicht bloss aufgrund ihrer angenommenen direkten handelsfördernden Wirkung abgeschlossen. Wie alle FHA verfolgen auch die neueren Abkommen mit aufstrebenden Wirtschaftsnationen in Asien und Lateinamerika das Ziel, die Rechtssicherheit in den Handelsbeziehungen mit diesen Partnerstaaten zu stärken. Zudem schaffen FHA einen bevorzugten Zugang zu den Behörden des Partnerstaates (u. a. durch die Einrichtung eines Gemischten Ausschusses), was eine raschere Lösung allfälliger Probleme in den Handelsbeziehungen ermöglicht.

In der durchgeführten Wirkungsanalyse wurden in erster Linie Handelsbeziehungen zu Ländern untersucht, die zu den aufstrebenden Wirtschaftsnationen gehören und sich durch ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum auszeichnen. Es muss daher berücksichtigt werden, dass primär die konjunkturelle Entwicklung in diesen Ländern den Schweizer Aussenhandel mit diesen Ländern prägen könnte, und nicht direkt das Inkrafttreten des FHA. Das FHA wäre in diesen Fällen eher das Resultat der wirtschaftlichen Dynamiken in den Partnerstaaten als deren Ursprung. Exakt lassen sich solche vermutete Kausalitäten jedoch auch mit dem von BAKBASEL verfolgten Analyseansatz nicht klären.⁶⁶ Der Analyseansatz von BAKBASEL ermöglicht hingegen, die Handelsbeziehungen der Schweiz mit Handelsbeziehungen von Konkurrenzländern zu vergleichen. Damit geht die Analyse über den einfachen Zeit- und Quervergleich der Schweizer Handelsbeziehungen von Ländern mit und ohne FHA hinaus.

Die Problematik, dass FHA durch die Unternehmen teilweise schlecht genutzt werden, konnte im vorliegenden Analyseansatz nicht berücksichtigt werden. Je nach Partnerland sind die administrativen Strukturen in diesen Ländern hinsichtlich ihrer Effizienz nicht mit europäischen Massstäben zu messen. Es ist gut möglich, dass sich für ein Unternehmen die Nutzung eines FHA bei relativ geringen Zollreduktionen wirtschaftlich gar nicht lohnt, d. h., die administrativen Kosten der Nutzung des

⁶⁶ Der von BAKBASEL verwendete Analyseansatz ist in Anhang 2 beschrieben.

FHA durch Zollformalitäten, Ursprungsnachweise, etc. die resultierenden Zolleinsparungen übersteigen können.

Oftmals werden FHA als Anlass zum Aufbau oder Verbesserung dieser Strukturen genommen. FHA entfalten damit weitere Wirkungen, die sich nicht direkt in den Handelsstatistiken ablesen lassen. Nicht zuletzt können sich in vielen Fällen die Wirkungen aufgrund von langen vertraglichen Übergangsfristen für einzelne Güter stark verzögern. Diese Effekte können dann nicht mehr eindeutig den FHA zugewiesen werden. In der öffentlichen Wahrnehmung wird möglicherweise auch teilweise unterschätzt, dass der Abschluss von FHA in der Praxis kaum ein vollständiger Abbau von Handelshemmnissen (und demnach kein Freihandel im wörtlichen Sinn) bedeutet, sondern nur ein präferenzzieller (d. h. bevorzugter) Marktzugang für die beteiligten Partnerstaaten. Nicht Gegenstand der Wirkungsanalyse waren Dienstleistungen, Investitionen, der Schutz des geistigen Eigentums und allgemein die Effekte von nicht-tarifären Handelshemmnissen.

6 Schlussfolgerungen

Der Schweiz ist es in den letzten Jahren erfolgreich gelungen, ihr weltweites Netz an FHA stetig zu erweitern. Neben dem Abbau von Handelshemmnissen ist es ein zentrales Ziel von FHA, Rechtssicherheit in den Handelsbeziehungen mit den Partnerstaaten zu schaffen, indem handelspolitische Grundsätze in diesen Staatsverträgen festgehalten werden. Die vorliegende Evaluation stellte die Informationen des Bundes zu den erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA sowie deren Grundlagen in den Vordergrund. Die Untersuchung der PVK zeigt, dass der Bund nur über beschränkte systematische Informationsgrundlagen zu erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA verfügt. Die standardmässig verwaltungsintern durchgeführten Analysen fokussieren auf den Warenhandel. Im Rahmen der Umsetzung der FHA wird ausser zu den Zollaussfällen und den Nachprüfungen zu Ursprungsnachweisen kein systematisches Monitoring betrieben. Die Berichterstattung in den Botschaften und Berichten des Bundesrates ist stark formalisiert und betreffend die erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen wenig auf die konkreten FHA bezogen. Die im Auftrag der PVK vom Forschungsinstitut BAKBASEL durchgeführte Wirkungsanalyse zeigt, dass anhand von Handelsdaten nur wenige direkte Effekte der untersuchten FHA auf den Schweizer Aussenhandel feststellbar sind.

6.1 Analysen zu erwarteten Auswirkungen weitgehend auf Warenhandel beschränkt

Zu den möglichen Auswirkungen von FHA verfügt der Bund generell nur über beschränkte systematische Informationsgrundlagen. Die der PVK vorliegenden verwaltungsinternen Dokumente sowie die in der Bundesverwaltung geführten Gespräche brachten hervor, dass in der Verwaltung hauptsächlich zum Warenhandel bei der Prüfung und Vorbereitung von Freihandelsverhandlungen detaillierte wirtschaftliche Analysen durchgeführt werden. Die Analysen basierend auf den aktuellen Import-

und Exportstatistiken und dienen der Einschätzung der wirtschaftlichen Bedeutung des Handelspartners für die verschiedenen Exportbranchen der Schweiz sowie für die schweizerische Landwirtschaft. Anhand der geltenden Zolltarife wird zudem das Zolleinsparpotenzial eines möglichen FHA für die verschiedene Schweizer Exportbranchen abgeschätzt. Weitergehende volkswirtschaftliche Analysen wurden bisher nur in einem Fall (TTIP) durchgeführt.

Die mit dem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009 vorgenommene inhaltliche Erweiterung der aussenwirtschaftlichen Strategie des Bundesrates um Ziele der nachhaltigen Entwicklung widerspiegelt sich bis heute nicht in den Informationsgrundlagen des Bundes zur Einschätzung der erwarteten Auswirkungen von FHA. Der Bundesrat und das federführende SECO lehnten es bisher stets ab, Nachhaltigkeitsstudien zu FHA durchzuführen. Die vom Bundesrat angeführten Argumente für die Ablehnung solcher Studien werden heute jedoch in Fachkreisen bestritten. Zudem widerspricht die bisher grundsätzliche Ablehnung solcher Studien einzelnen Vorgaben, wie sie sich der Bundesrat zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung selber gemacht hat.

6.2 Kein systematisches Monitoring zu den tatsächlichen Auswirkungen

Zur Überprüfung der tatsächlichen Auswirkungen von FHA führt der Bund ausser im Zollbereich kein systematisches Monitoring durch. Das SECO untersuchte die wirtschaftlichen Auswirkungen von FHA anhand von Handelsdaten sowie Statistiken zu ausländischen Direktinvestitionen in einer Studie von 2009, die 2016 aktualisiert wurde. Der PVK lag die aktualisierte Studie bei Abschluss dieses Berichts jedoch noch nicht vor. Seitens der Wirtschaft geäusserte Erfahrungen wie auch wissenschaftliche Studien zeigen, dass FHA – v. a. in der Anfangsphase – durch die Unternehmen teilweise schlecht oder gar nicht genutzt werden. Auf Handelsdaten basierte Analysen vermögen solche Auswirkungen jedoch nicht abzubilden.

Für die genaue Überprüfung der Nutzung der FHA seitens der Schweizer Exporteure sind Zolldaten der Partnerländer nötig. Nur so kann exakt ermittelt werden, ob ein Exportgut tatsächlich unter dem FHA abgewickelt wurde und der Exporteur vom präferenziellen Zugang am ausländischen Zoll profitierten konnte. Da solche Daten die Kooperation des Partnerstaates voraussetzen, würde die Evaluation der FHA idealerweise in Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten erfolgen. Eine solche Zusammenarbeit bei der Evaluation würde am besten bereits in den FHA vorgesehen und institutionell verankert werden, um z. B. den entsprechender Datenaustausch sicherzustellen.

Die PVK beurteilt zudem die alleinige Zuständigkeit der im Rahmen der FHA mit den jeweiligen Partnerstaaten eingesetzten Gemischten Ausschüsse für sämtliche Umsetzungsfragen als wenig angemessen. Zu den Tätigkeiten der Gemischten Ausschüsse gibt es keine institutionalisierte und systematische Berichterstattung. Dadurch sind Themensetzung und Arbeitsweise der Gemischten Ausschüsse nicht transparent und lassen sich daher schwer überprüfen.

6.3 Für Verhandlungsführung nützliche, aber wenig transparente Informationen

Die Verhandlung und der Abschluss von FHA kann als kontinuierlicher Prozess der Ausweitung und Weiterentwicklung des Schweizer Netzes von FHA basierend auf den bisherigen Freihandelsverhandlungen gesehen werden. Trotz dieser Kontinuität zeigen die von der PVK durchgeführten Fallstudien zu ausgewählten FHA, dass der Bund je nach Partnerstaat unterschiedliche Informationsgrundlagen nutzt. Die PVK beurteilt diese Informationsnutzung als zweckmässig, wenn es darum geht, in den internationalen Verhandlungen den grösstmöglichen Spielraum zu wahren und die Verhandlungen möglichst zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Hingegen ist nur teilweise transparent, welche Informationen zu den Auswirkungen von FHA wie und wann durch die Bundesverwaltung genutzt werden und auf welchen Grundlagen diese Informationen basieren.

Der EFTA-Rahmen, in welchem die Schweiz die meisten ihrer Freihandelsverhandlungen führt, erweist sich insgesamt als nützlich. Zwar führt er zu einer zusätzlichen Verhandlungsebene, indem vor den internationalen Verhandlungen mit den Partnerstaaten zuerst die Interessen unter den EFTA-Mitgliedern abgestimmt werden müssen. Für den Bund ergibt sich jedoch der Vorteil, dass er auf die v. a. administrative und organisatorische Ressourcen des EFTA-Sekretariats zurückgreifen kann.

6.4 Berichterstattung stark formalisiert und wenig fallorientiert

Der Bundesrat hat dem Parlament im Rahmen der Botschaften zur Genehmigung der verhandelten FHA seine Einschätzungen zu deren erwarteten Auswirkungen zu kommunizieren. Die von der PVK durchgeführte Analyse der Botschaften zeigt, dass der Bundesrat bezüglich des bilateralen Warenhandels weit ausführlicher informiert als hinsichtlich der mit den FHA angestrebten Vermeidung oder Beseitigung von Diskriminierungen. Solche Diskriminierungen entstehen, wenn Schweizer Exporteure auf ausländischen Märkten einen schlechteren Marktzugang geniessen als ihre ausländischen Konkurrenten. Die Vermeidung und Beseitigung solcher Diskriminierungen ist eine zentrale Zielsetzung des Bundesrates beim Abschluss von FHA.

In den ebenfalls untersuchten Berichten des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik nahmen die FHA in den letzten Jahren einen zunehmend grösseren Stellenwert ein. Der Bundesrat beschränkt sich darin jedoch weitgehend auf die Erläuterung der strategischen Ausrichtung der Schweizer Freihandelspolitik und die anstehenden Herausforderungen. Über konkrete Auswirkungen bestehender FHA sowie die erfolgten Umsetzungsaktivitäten wird nur punktuell und nicht systematisch berichtet.

6.5 **Wenige direkte Effekte von FHA auf den Schweizer Aussenhandel**

Die im Auftrag der PVK vom Forschungsinstitut BAKBASEL durchgeführte Wirkungsanalyse zeigt wenige empirisch nachweisbare direkte Effekte von FHA auf den Schweizer Aussenhandel. Grundsätzlich profitieren tendenziell die Schweizer Exportbranchen Pharma, Chemie, Uhren, Maschinenbau und Messtechnik von FHA. Meist sind jedoch konjunkturelle Entwicklungen (global und in den Partnerländern) für die Entwicklungen der Schweizer Exporte massgeblich.

Die Problematik, dass FHA durch die Unternehmen teilweise schlecht oder gar nicht genutzt werden, konnte im verwendeten Analyseansatz nicht berücksichtigt werden. Oftmals werden FHA als Anlass zum Aufbau oder zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Behörden des Partnerstaates genutzt.

Weiter dienen die FHA der Schaffung von mehr Rechtssicherheit in den internationalen Handelsbeziehungen, indem handelspolitische und rechtliche Grundsätze in den FHA und damit staatsvertraglich festgehalten werden. In manchen Bereichen ergänzen sie das Recht multilateraler Abkommen, präzisieren unklare Bestimmungen und schaffen damit zusätzliche Rechtssicherheit, oder gehen in wesentlichen Bereichen über das Mindestschutzniveau der multilateralen Abkommen hinaus. FHA entfalten damit weitere Wirkungen, die sich nicht direkt in den Handelsstatistiken ablesen lassen. In der öffentlichen Wahrnehmung wird möglicherweise teilweise unterschätzt, dass der Abschluss von FHA in der Praxis kaum ein vollständiger Abbau von Handelshemmnissen (und demnach kein Freihandel im wörtlichen Sinn) bedeutet, sondern nur ein präferenzieller (d. h. bevorzugter) Marktzugang für die beteiligten Partnerstaaten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APS	Allgemeines Präferenzsystem
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHA	Freihandelsabkommen
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
GCC	Golfkooperationsrat (Gulf Cooperation Council)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Co-operation and Development)
ParlG	Parlamentsgesetz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
S-GE	Switzerland Global Enterprise
TISA	Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Trade in Services Agreement)
TPP	Transpazifische Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership)
TTIP	Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Ambühl, Michael / Scherer, Daniela (2014): Zu den Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen. In: *LeGes* 2014/3, 375–382.

BAKBASEL (2016): Evaluation der Auswirkungen von Freihandelsabkommen. Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Bern: Parlamentarische Verwaltungskontrolle.

Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L. (2010): An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics. In: *Aussenwirtschaft* 65(3), 239–250.

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 12. Januar 2005 (BBI 2005 1089).

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2005 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen und zum Bundesgesetz über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik vom 11. Januar 2006 (BBI 2006 1665).

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2009 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 13. Januar 2010 (BBI 2010 479).

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2012 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 9. Januar 2013 (BBI 2013 1257).

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2014 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2014 vom 14. Januar 2015 (BBI 2015 1457).

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2015 vom 13. Januar 2016 (BBI 2016 817).

Binswanger, Mathias (2009): *Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel*. Wien: Picus.

Braunschweig, Thomas (2009): Freihandelsabkommen in der Kritik: Wider die Zementierung struktureller Ungerechtigkeit. In: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, 33.

Bundesamt für Justiz (2014): Fakultatives Staatsvertragsreferendum: Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit 2003, Bericht vom 19. August 2014.

Bundesamt für Statistik (2016): Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren. www.bfs.admin.ch > Themen > Volkswirtschaft > Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung > Bruttoinlandprodukt (Stand: 20. Juli 2016)

Bundesamt für Umwelt (2013): *Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan*. Bericht an den Bundesrat vom 8. März 2013.

Bundeskanzlei (2015): *Botschaftsleitfaden. Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates*. 3., überarbeitete Ausgabe Januar 2012, Stand August 2015. www.bk.admin.ch > Dokumentation > Leitfaden für Botschaften des Bundesrates, Stand: 20. Juli 2016).

Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: *LeGes* 2009/2, 175–189.

Chiavacci, David / Blind, Georg / Schaub, Matthias / Ziltener, Patrick (2012): Ist das Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (FHWPA) zwischen der Schweiz und Japan (bereits) eine Erfolgsgeschichte? Hauptergebnisse einer empirischen Analyse zu Umsetzung und Wirkung. In: *Asiatische Studien: Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft* 66/1, 19–56.

Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte (2014): Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Studie im Auftrag des SECO, Juli 2014. Bern: World Trade Institute.

Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Nelson, Douglas (2015): Non-tariff barriers, integration and the transatlantic economy. In: *Economic Policy* 30(83), 539–584.

Eidgenössische Zollverwaltung (2016): Schweizer Aussenhandel 2015: Jahresbericht – Teilanalyse, Juni 2016.

Freihofer, Daniel / Bernhard, Edith (2016): Eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU–USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz. In: *Die Volkswirtschaft* 7–8/2014, S. 51–52.

International Centre for Trade and Sustainable Development (2015): The Environmental Dimension of New and Renegotiated Swiss/EFTA Free Trade Agreements. Commissioned by the Federal Office for the Environment. Geneva, April 2015.

Mader, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? In: *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 16(1): 29–37.

Moser, Peter / Lehmann, Ralph / Forster, Michael / Werner, Martin (2011): Exportpotenziale im Dienstleistungssektor. In: *Die Volkswirtschaft* 4/2011, 12–15.

Müller, Larissa / Nussbaumer, Timothy (2016): Bedeutung der Freihandelsabkommen wächst – auch für die Schweiz. In: *Die Volkswirtschaft* 6/2016, 14–18.

Plummer, Michael G. / Cheong, David / Shintaro, Hamanaka (2010): Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements. Manila: Asian Development Bank.

Schaub, Matthias (2009): Präferenzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung. In: *Die Volkswirtschaft* 10/2009, 16–19.

Schweizerische Nationalbank (2016): Zahlungsbilanz und Auslandvermögen der Schweiz 2015. Zürich.

Schweizerischer Bauernverband (2012): Wie ernährt sich die Schweiz? Situationsbericht 2012. Brugg.

Schweizerischer Bundesrat (2008): Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, Bericht des Bundesrates vom 16. April. 2008.

Schweizerischer Bundesrat (2015): Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen, Bericht in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter (13.4022), Juni 2015.

Schweizerischer Bundesrat (2016): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019.

Senti, Richard (2013): Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zürich: Dike.

Senti, Richard (2015): TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Auswirkungen auf die Schweiz. Zürich: Dike.

Staatssekretariat für Wirtschaft (2009): Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU. www.seco.admin.ch > Themen Freihandelsabkommen > Wirtschaftliche Auswirkungen von Freihandelsabkommen.

Staatssekretariat für Wirtschaft (2014): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der globalen Wertschöpfungsketten für die Schweiz – Analysen auf Basis einer neuen Datengrundlage. Strukturberichterstattung Nr. 53/1.

Staatssekretariat für Wirtschaft (2016a): Inhalt der EFTA-Freihandelsabkommen. www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Freihandelsabkommen > Inhalt der EFTA-Freihandelsabkommen (Stand: 20. Juli 2016).

Staatssekretariat für Wirtschaft (2016b): Die Entwicklung des Netzes von Freihandelsabkommen. www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Freihandelsabkommen > die Entwicklung des Netzes von Freihandelsabkommen (Stand: 20. Juli 2016).

Widmer, Thomas (2007): Rahmenbedingungen und Praxis der Evaluation im schweizerischen Bundesstaat. In: ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 48(1–2): 69–93.

Ziltener, Patrick (2014a): Freihandelsabkommen China: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit der Volksrepublik China für Schweizer Exporte. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Ziltener, Patrick (2014b): FTA GCC: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit GCC (Kuwait, Bahrain, Saudi-Arabien, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Oman) für Schweizer Exporte. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Ziltener, Patrick (2014c): Freihandelsabkommen Zentralamerika: Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit Zentralamerika für Schweizer Exporte. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Ziltener, Patrick (2016): The Free Trade And Economic Partnership Agreement (FTEPA): An Evaluation of its Utilization by Swiss and Japanese Companies 2009–2014. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Ziltener, Patrick / Blind, Georg D. (2014): Evaluierung der FHA-Nutzung durch Schweizer Exporteure, 2012/13: Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Ziltener, Patrick / Blind, Georg D. (2015): Switzerland's New Free Trade Agreements (FTA): Ex-ante Evaluations of the Saving Potential – Opportunities in Asia, Middle East and America for Swiss Exporters. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Aebi, Adrian	Vizedirektor, Direktionsbereich Internationale Angelegenheiten, Bundesamt für Landwirtschaft, WBF
Aeschbacher, Ralf	Senior Advisor Sektion Freihandels- und Zollabkommen, Eidgenössische Zollverwaltung, EFD
Agazzi, Isolda	Expertin für Welthandel, Alliance Sud
Altermatt, Maurice	Chef de la division économique, Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie
Atteslander, Jan	Leiter Aussenwirtschaft, Economiesuisse
Braunschweig, Thomas	Experte für Handelspolitik, Fachbereich Rohstoffe – Handel – Finanzen, Erklärung von Bern
Büchel, Karin	Ressortleiterin Freihandelsabkommen/EFTA, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Bugmann, Yves	Chef de la division juridique, Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie
Bürgi, Elisabeth	Dozentin, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Interdisziplinäres Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt und World Trade Institute, Universität Bern
Chambovey, Didier	Botschafter, Leiter Leistungsbereich Welthandel, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Corpataux, José	Zentralsekretär, Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Egger, Francis	Leiter Departement Wirtschaft, Bildung und Internationales, Schweizerischer Bauernverband
Egger, Peter	Professor, Leiter Professur Applied Economics: Innovation and Internationalization, KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich
Etter, Christian	Botschafter, Leiter Aussenwirtschaftliche Fachdienste, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Flückiger, Peter	Direktor, Textilverband Schweiz
Gschwend, Roger	Ressortleiter Internationales Wirtschaftsrecht, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Henggi, Bruno	Leiter Public Affairs, Pharmasuisse
Hug, Peter	Politischer Fachsekretär der SP-Fraktion
Ineichen-Fleisch, Marie-Gabrielle	Staatssekretärin, Direktorin, Leiterin Direktion für Aussenwirtschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Jandrasits, Erik	Bereich Handelsverkehr, Restrict List und Landesversorgung, Scienceindustries

Kohl, Jean-Philippe	Vizedirektor, Bereichsleiter Wirtschaftspolitik, Swissemem
Kränzlein, Tim	Stv. Leiter Fachbereich Internationale Handelspolitik, Bundesamt für Landwirtschaft, WBF
Orlando, Alfonso	Head of ExportHelp, Switzerland Global Enterprise
Pasche, Jean-Daniel	Präsident, Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie
Pauletto, Christian	Chef de secteur Services, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Perritaz, Christophe	Ressortleiter Nichttarifarisches Massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Rohn-Brossard, Martine	Leiterin Sektion Europa, Handel und Entwicklungszusammenarbeit, Bundesamt für Umwelt, UVEK
Rössli, Beat	Leiter Geschäftsbereich Internationales, Schweizerischer Bauernverband
Schad, Rolf	Chef Abteilung Grundlagen und Wirtschaftsmassnahmen, Eidgenössische Zollverwaltung, EFD
Schäli, Mathias	Leiter Internationale Handelsbeziehungen, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, EJPD
Siegenthaler, Lukas	Ressortleiter Internationale Investitionen und multilaterale Unternehmen, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Spaeti, Gabriel	Ressortleiter Internationaler Warenverkehr, Staatssekretariat für Wirtschaft, WBF
Stephan, Nicolas	Ressortleiter Volkswirtschaft, Swissemem
Tschumi Canosa, Xavier	Sektion Europa, Handel und Entwicklungszusammenarbeit, Bundesamt für Umwelt, UVEK
Von Wattenwyl, Lucas	Stv. Leiter Internationale Handelsbeziehungen, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, EJPD
Zbinden, Martin	Stv. Generalsekretär, EFTA
Ziltener, Patrick	Titularprofessor und Privatdozent, Universität Zürich

Liste der Freihandelsabkommen der Schweiz nach Regionen

Partner	Stand / Bemerkungen ¹
Europa	
EFTA-Konvention ²	in Kraft seit 03.05.1960
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ³	in Kraft seit 01.01.1973; bilateral
Färöer-Inseln	in Kraft seit 01.03.1995; bilateral
Mazedonien	in Kraft seit 01.05.2002
Serbien	in Kraft seit 01.10.2010
Albanien	in Kraft seit 01.11.2010
Ukraine	in Kraft seit 01.06.2012
Montenegro	in Kraft seit 01.09.2012
Bosnien-Herzegowina	in Kraft seit 01.01.2015
Zollunion Russland-Belarus-Kasachstan	Verhandlung ausgesetzt
Kroatien	ausser Kraft seit 01.07.2013 (EU-Beitritt Kroatiens)
Mittelmeerraum	
Türkei	in Kraft seit 01.04.1992
Israel	in Kraft seit 01.07.1993
Palästinensische Behörde	in Kraft seit 01.07.1999
Marokko	in Kraft seit 01.12.1999
Jordanien	in Kraft seit 01.09.2002
Tunesien	angewendet seit 01.06.2005; in Kraft seit 01.06.2006
Libanon	in Kraft seit 01.01.2007
Ägypten	angewendet seit 01.08.2007; in Kraft seit 01.09.2008
Algerien	in Verhandlung
Mittel- und Südamerika	
Mexiko	in Kraft seit 01.07.2001
Chile	in Kraft seit 01.12.2004
Kolumbien	in Kraft seit 01.07.2011
Peru	in Kraft seit 01.07.2011

Partner	Stand / Bemerkungen ¹
Zentralamerikanische Staaten ⁴	in Kraft seit 29.8.2014 (Panama und Costa Rica)
Asien	
Singapur	in Kraft seit 01.01.2003
Republik Korea	in Kraft seit 01.09.2006
Japan	in Kraft seit 01.09.2009; bilateral
Hong Kong	in Kraft seit 01.10.2012
Kooperation der Arabischen Golfstaaten (GCC) ⁵	in Kraft seit 01.07.2014
China	in Kraft seit 01.07.2014; bilateral
Thailand	Verhandlungen ausgesetzt
Indonesien	in Verhandlung
Indien	in Verhandlung
Vietnam	in Verhandlung
Malaysia	in Verhandlung
Philippinen	in Verhandlung
Südliches Afrika	
Südafrikanische Zollunion (SACU) ⁶	in Kraft seit 01.05.2008
Nordamerika	
Kanada	in Kraft seit 01.07.2009
<i>Quelle:</i> SECO (2016b): Die Entwicklung des Netzes von Freihandelsabkommen (Stand: 1. Apr. 2016)	
¹ Wo nicht anders vermerkt, handelt es sich um Abkommen im Rahmen der EFTA	
² Schweiz, Liechtenstein, Norwegen, Island	
³ EU 28	
⁴ Costa Rica, Guatemala, Panama	
⁵ Bahrein, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate	
⁶ Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland	

Analyseansatz der Studie von BAKBASEL

Datengrundlage für die von BAKBASEL durchgeführte Wirkungsanalyse bildete die Comtrade-Datenbank der UNO.⁶⁷ Die Datenbank enthält sämtliche Handelsinformationen für alle Länder der Welt seit 1962. Sämtliche Analysen wurden mit Importdaten durchgeführt. Dies erlaubte, auch die Handelsbeziehungen der Konkurrenzländer in die Analyse einzubeziehen. Anhand dieser Daten wurden Strukturbruchtests durchgeführt, um substanzielle Veränderungen in den Dynamiken der Handelsbeziehungen der Schweiz zu Ziel- und Drittländern sowie von Konkurrenzländern zu Zielländern zu identifizieren. Um auszuschliessen, dass sich die in der Ziellandanalyse festgestellten Effekte nicht allein aufgrund grundsätzlicher wirtschaftlicher Dynamiken ergeben haben, wurde eine Kontrollgruppe mit zusätzlichen Ländern gebildet (Drittländer), die eine ähnliche wirtschaftliche Struktur und Entwicklung wie die Zielländer aufweisen aber mit der Schweiz (noch) kein FHA abgeschlossen haben, nämlich USA, Uruguay, Indonesien, Malaysia und Nigeria. Mit einer Konkurrenzanalyse wurde zusätzlich geprüft, ob sich die Intensivierung des Handels der Schweiz mit Zielländern im Vergleich zu Konkurrenzländern auf das FHA zurückzuführen lässt. Unter Konkurrenzländern werden Länder verstanden, die mit der Schweiz hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, Offenheit und Entwicklungsstand ähnlich sind, d. h. ähnliche Exportziele verfolgen, konkret: Niederlande, Dänemark, Chile, Türkei, Südkorea. Die Analysen wurden sowohl auf der Ebene des Gesamthandels mit den ausgewählten Ländern als auch für ausgewählte Branchen durchgeführt.

⁶⁷ <http://comtrade.un.org> (Stand: 20. Juli 2016)

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Christian Hirschi (Projektleitung)

Dr. Lea Meyer (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Nicolas Grosjean (wissenschaftliche Mitarbeit)

Christoph Wellig (wissenschaftliche Mitarbeit)

Ursula Walther (wissenschaftliche Mitarbeit)

Externer Expertenbericht

Kai Gramke, BAKBASEL (Projektleitung)

Reto Krummenacher, BAKBASEL (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt dem Staatssekretariat für Wirtschaft für die Bereitstellung von Dokumenten und Daten sowie dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für deren Auskünfte. Ebenfalls verdankt sind die zusätzlichen Dokumente und Unterlagen, die der PVK von der Eidgenössischen Zollverwaltung, dem Bundesamt für Umwelt sowie von Verbänden und weiteren Organisationen zur Verfügung gestellt wurden. Ein besonderer Dank gilt allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für deren bereitwillig erteilten Auskünfte.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch

