

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagnote	Aussenhandel, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Indonesien
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Hulliger, Caroline
Pasquier, Emilia

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Hulliger, Caroline; Pasquier, Emilia 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenhandel, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), Indonesien, 2012 - 2021. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Zwischenstaatliche Beziehungen	5
Aussenwirtschaftspolitik	5

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WTO	Welthandelsorganisation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
GPk-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
SBV	Schweizerischer Bauernverband
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne)
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft
WWF	World Wide Fund for Nature
STAF	Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung
Uniterre	Uniterre
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
FHA	Freihandelsabkommen
MENA	Middle East & North Africa
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
OMC	Organisation mondiale du commerce
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
SSR	Société suisse de radiodiffusion
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
G20	Groupe des vingt
OIT	Organisation internationale du travail
USP	Union Suisse des Paysans
MERCOSUR	Marché commun du Sud
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosion de la base d'imposition et transfert des bénéfiques)
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (institut de recherche)

WWF	World Wide Fund for Nature
RFFA	Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS
Uniterre	Uniterre
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
LE	Accord de libre-échange
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

Jahresrückblick 2020: Aussenpolitik

Nebst dem Dauerbrenner «Institutionelles Rahmenabkommen» hielten auch die Auswirkungen der Corona-Krise im Bereich der Aussenpolitik das Parlament und den Bundesrat auf Trab. Sie waren aber beileibe nicht die einzigen Themen, welche die Schweizer Aussenpolitik im Jahr 2020 prägten.

Mitte März beschloss der Bundesrat aufgrund der Corona-Pandemie die **Einführung von Schengen-Grenzkontrollen** – und damit faktisch die Schliessung der Grenzen – zu allen Nachbarländern mit Ausnahme Liechtensteins. Diese Restriktionen wurden in den darauffolgenden Wochen auf die Schengen-Aussengrenzen und Flüge aus sämtlichen Schengen-Staaten ausgeweitet. Kurz darauf ergriff das EDA erste Massnahmen, um den im Ausland gestrandeten Bürgerinnen und Bürgern die Rückreise in die Schweiz zu erleichtern. Da diese Massnahmen bereits nach wenigen Tagen nicht mehr ausreichten, da abgesagte Flüge und geschlossene Grenzen die eigenständige Rückreise verunmöglichten, initiierte das EDA die bis anhin **grösste Rückholaktion** von Schweizer Reisenden aller Zeiten. Im Rahmen dieser Aktion führten Edelweiss und Swiss bis Ende April Repatriierungsflüge für rund 7000 Personen durch. Mit dem Abflachen der ersten Infektionswelle wurde im Mai rasch der Ruf nach einer möglichst baldigen **Öffnung der Grenzen** zu Deutschland und Frankreich und der Wiederherstellung der Personenfreizügigkeit laut. Trotz des Drängens der Parlamentarierinnen und Parlamentarier führte der Bundesrat Lockerungen erst wie geplant im Juni ein.

Das Evergreen der Schweizer Aussenpolitik, das **institutionelle Rahmenabkommen**, geriet ob der Corona-Krise bisweilen fast ein wenig in Vergessenheit, gewann aber spätestens nach der Ablehnung der Begrenzungsinitiative an der Urne wieder an Bedeutung. Das hatte einerseits mit einer Erklärung der Sozialpartner zu tun, welche sich nicht hinter die zuletzt vorgestellte Fassung des Rahmenabkommens stellen wollten. Andererseits sorgte aber vor allem auch die Absetzung des bisherigen EU-Chefunterhändlers – Roberto Balzaretto – und die damit einhergehende Ernennung von Livia Leu zur neuen Staatssekretärin und Chefunterhändlerin für mediale Schlagzeilen. Während zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Nutzen des Wechsels in Frage stellten und den Bundesrat für seinen Personalverschleiss kritisierten, zeigten Vertreter der EU wenig Verständnis für erneute Verzögerungen aufseiten der Schweiz. Durch die Annahme eines Postulats Nussbaumer(sp, BL; Po. 18.3059) forderte das Parlament vom Bundesrat derweil die Möglichkeit der parlamentarischen Mitwirkung in den Angelegenheiten Schweiz-EU, sofern das Rahmenabkommen angenommen werden sollte. Deutlich weniger polarisierend waren die Genehmigung und Umsetzung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems für den Schengen-Raum sowie eine nötig gewordene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die vom Ständerat einstimmig angenommen wurden.

Neben diesen zwei zentralen Aspekten tat sich aber in der Aussenpolitik 2020 noch einiges: Begonnen hatte das aussenpolitische Jahr im Januar mit der Veröffentlichung der **Aussenpolitischen Strategie 2020–2023**, die erstmals im Rahmen eines interdepartementalen Prozesses erarbeitet worden war, um die Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik zu verbessern. Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung bildeten die vier inhaltlichen Schwerpunkte der Strategie. Im Februar folgte sodann die Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, welche den Handlungsrahmen für die Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit vorgab. Im Vergleich zur Strategie der Vorperiode (2017–2020) wurden die Beendigung der extremen Armut und die Bekämpfung des Klimawandels stärker gewichtet.

Von besonderer Bedeutung für die Schweizer Aussenpolitik ist traditionsgemäss die Rolle der Schweiz in internationalen Organisationen aber auch als Sitz ebenjener. Die **Kandidatur für ein nichtständiges Mandat im UNO-Sicherheitsrat 2023/24** beschäftigte das Parlament im abgelaufenen Jahr auf ganz unterschiedliche Weise. Während Roland Büchel (svp, SG) noch immer für einen Verzicht auf die Kandidatur

kämpfte, sorgte sich die Aussenpolitische Kommission des Ständerats vor allem um den Einbezug des Parlaments im Falle eines Erfolgs. Für den Bundesrat stand die Kandidatur ausser Frage, was er unter anderem durch die Erwähnung in der Aussenpolitischen Strategie zementierte. Er argumentierte überdies, dass das Mandat nicht zuletzt auch der Standortförderung des internationalen Genfs diene. Die Wettbewerbsfähigkeit Genfs wurde 2020 auch durch die Finanzhilfen an die Internationale Fernmeldeunion und die Strategie zur Digitalaussenpolitik, mit welcher Genf zum Zentrum der internationalen Gouvernanz im Bereich Cyberspace gemacht werden soll, gefördert. Die SVP bemühte sich zudem um den Rückzug der Schweiz vom UNO-Flüchtlingspakt und eine Senkung des Finanzbeitrags an die UNRWA, fand aber keine Unterstützung über die Fraktionsgrenzen hinaus.

In der **Entwicklungspolitik** gaben vor allem die Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank Anlass zu ausführlichen Ratsdebatten. Zwei Minderheiten der Ratsrechten setzten sich für ein Nichteintreten ein und begründeten ihre Ablehnung unter anderem mit der finanziellen Belastung der Schweiz in der Corona-Krise, die solche Ausgaben nicht zuliesse. Im Endeffekt nahmen beide Räte die Krediterhöhungen an, genauso wie einen von der APK-NR beantragten Nachtragskredit für die humanitäre Hilfe.

Ferner beschäftigte sich das Parlament ausgiebig mit dem Umgang der Schweiz mit dem Brexit. Im Rahmen der sogenannten **Mind-the-Gap-Strategie** setzten sich die Räte unter anderem mit einem Abkommen zur Fortsetzung der Personenfreizügigkeit auseinander und loteten eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich aus. In beiden Fällen sprach sich das Parlament mit grosser Mehrheit für die Kooperation mit Grossbritannien aus.

Im Nachgang des 2019 gefällten EDA-Entscheids zu den Tätigkeiten der **Pilatus AG in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten** veröffentlichte der Bundesrat Anfang Jahr einen Bericht zur Überprüfung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen. Er beschloss die Prüfung einer Gesetzesrevision, weshalb im Juni eine Motion der SIK-NR zur gleichen Thematik abgelehnt wurde.

Wenn auch inhaltlich nicht sonderlich bedeutsam, war die schiere Menge an **Anpassungen von Doppelbesteuerungsabkommen** im Jahr 2020 dennoch bemerkenswert. Grund für die Änderungsprotokolle waren die neuen OECD-Mindeststandards, denen sich die Schweiz im Rahmen des BEPS-Übereinkommens bereits im vergangenen Jahr unterworfen hatte. Zudem genehmigte das Parlament auch das lange Zeit sistierte Doppelbesteuerungsabkommen mit Saudi-Arabien.

Obwohl die Genfer Standesinitiative für ein Referendum über das **Freihandelsabkommen** mit Mercosur (Kt.lv. 19.313) im März noch klar vom Ständerat abgelehnt worden war und sich mehrere Kantone bereits im vergangenen Jahr erfolglos gegen das Freihandelsabkommen mit Indonesien gewehrt hatten, zeichnete sich allmählich ein Wandel in der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ab. Im Juni kam es mit dem erfolgreichen **Referendum gegen das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** nun zu einer Anomalie in der Schweizer Wirtschaftspolitik. Erst einmal hatte die Bevölkerung über ein Abkommen im Bereich der Aussenwirtschaft abstimmen können – wobei die Abstimmung über den EWR dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterlegen hatte – und noch nie war bisher ein fakultatives Referendum zu einem Freihandelsabkommen zustande gekommen.

Die Corona-Krise wirkte sich erwartungsgemäss auch auf die Themenkonjunktur in den Zeitungen aus. So sank die Zahl der aussenpolitischen Artikel von über 10 Prozent im Dezember 2019 auf 4 Prozent im April 2020. Wenig erstaunlich waren Artikel zu zwischenstaatlichen Beziehungen überaus stark vertreten, was sich mit den Grenzschiessungen/-öffnungen und den Quarantänebestimmungen erklären lässt. Gegen Jahresende nahm die Berichterstattung zu Europa, die im Vergleich zu den Vorjahren unterdurchschnittlich ausfiel, etwas zu. Grund hierfür war das Rahmenabkommen, dessen Verhandlung nach der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative weiter vorangetrieben wurde.¹

Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

Nach dem Jahr 2020, das auch im Bereich der Aussenpolitik mehrheitlich von der Covid-19-Pandemie dominiert worden war, kehrten 2021 wieder andere Themen ins Scheinwerferlicht zurück. Allen voran gewannen die Beziehungen zur EU aufgrund unvorhergesehener Ereignisse an Salienz. Die Zeitungsanalyse 2021 von Année Politique Suisse unterstreicht diese Entwicklung eindrücklich: Zeitungsartikel zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa machten im vergangenen Kalenderjahr rund die Hälfte aller Artikel im Themenbereich Aussenpolitik aus (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Hauptgrund für die Prominenz der bilateralen Beziehungen in den Medien dürfte das **Ende der Verhandlungen über das Rahmenabkommen** mit der EU im Mai 2021 gewesen sein. Zwar widerspiegelte der mediale Tonfall nach dem Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen Ende April die Hoffnung, dass sich die Verhandlungen in eine weitere Runde würden retten können, doch die Reaktionen aus Politik und Wirtschaft zeigten die verhärteten Fronten in der Diskussion in der Schweiz auf. Auch das Parlament übte Ende April/Anfang Mai zunehmend Druck auf den Bundesrat aus, endlich neue Ansätze in die seit längerem blockierten Verhandlungen zu bringen. Ein Abbruch der Verhandlungen schien für den Bundesrat schliesslich angesichts der bestehenden Differenzen unvermeidlich, wobei die einseitige Entscheidung von der EU überhaupt nicht begrüsst wurde. Verschiedene politische und zivilgesellschaftliche Akteure wie die SP und die Operation Libero drängten nach dem Verhandlungsabbruch auf neue Lösungsansätze, der polarisierendste zielte gar auf einen EU-Beitritt ab. Eine in der Folge rasch ergriffene Massnahme betraf die seit 2019 blockierte **zweite Kohäsionsmilliarde**, die auf Initiative des Bundesrats in der Herbstsession von beiden Räten freigegeben wurde. Nachdem dieser zweite Schweizer Beitrag aufgrund der Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz 2019 blockiert worden war, erhoffte sich der Bundesrat von der Freigabe nun die Assoziierung an Horizon Europe.

Die Verschlechterung der Beziehungen zur EU hatte sich zu Beginn des Jahres noch nicht unbedingt abgezeichnet. Im März hatte der Bundesrat die Botschaft zur **Prümer Zusammenarbeit und dem Eurodac-Protokoll** veröffentlicht und damit die Grundlage für eine vertiefte Kooperation mit der EU in Sachen Kriminalitätsbekämpfung gelegt. Diese waren in den beiden Räten unbestritten und wurden einstimmig angenommen. Auch ein weiteres Geschäft im Rahmen der Schengen-Weiterentwicklung, die Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen, fand im Ständerat eine grosse Mehrheit. Etwas umstrittener gestalteten sich die Ratsdebatten über die Schweizer Beteiligung an der Weiterentwicklung von Frontex und über eine dafür nötige Revision des AIG. Da die Räte und die vorberatenden Kommissionen der EU-Migrationspolitik kritisch gegenüberstanden, brachten sie Ausgleichsmassnahmen in die Vorlage ein, um der humanitären Tradition der Schweiz gerecht zu werden. In der Folge wurde vor allem über deren Ausgestaltung diskutiert und weniger über den Frontex-Beitrag, der personelle und finanzielle Mittel umfasste und aufgrund der drohenden Beendigung der Schengen-Assoziierung bei einer Nichtübernahme unbestritten schien.

Deutlich positiver als die EU-Politik liest sich die Bilanz der Schweiz im Hinblick auf die Kooperation mit einzelnen europäischen Staaten. Die **bilateralen Beziehungen zum Vereinigten Königreich** im Nachgang des Brexit nahmen 2021 weiter Form an. Im Januar nahm der Ständerat als Zweitrat eine Motion Cottier (fdp, NR) an, die eine vertiefte Handelsbeziehung im Rahmen der «Mind the Gap-Strategie» des Bundesrats verlangte. Zudem veröffentlichte der Bundesrat im Juni die Botschaft zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, durch das die Schweiz einen vereinfachten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt erhalten soll. Dieses nahm die kleine Kammer in der Wintersession einstimmig an. Auch die **Nutzung des französischen Satellitensystems** «Composante Spatiale Optique» wurde von beiden Räten ohne grösseren Widerstand angenommen.

Auch in der **Aussenwirtschaftspolitik** ereignete sich im vergangenen Jahr einiges, angefangen mit der Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien, welches die Schweizer Bevölkerung im März mit 51.6 Prozent Ja-Stimmen knapper als erwartet annahm. Deshalb werteten auch die unterlegenen Gegner und Gegnerinnen des Abkommens dieses Resultat als Erfolg, insbesondere im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, welches gemäss geltender Gesetzgebung automatisch dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Erwähnenswert war

im Kontext des Aussenhandels auch die Anpassung des Embargogesetzes, durch die das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen, Munition und weiteren Gütern aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden konnte und die es dem Bundesrat erlaubt, in vergleichbaren Situationen nicht mehr die Bundesverfassung für ein Embargo bemühen zu müssen.

Deutlich weniger Veränderungen als in anderen Jahren gab es bei den **Beziehungen zu internationalen Organisationen**. Hervorzuheben ist hier die Sistierung des UNO-Migrationspakts durch den Ständerat, welcher die Ergebnisse der Subkommissionen der ausserpolitischen Kommissionen zum Thema «Soft Law» abwarten wollte. Ebenfalls von Bedeutung waren die Bewilligung der von der WAK-SR geforderten ständigen parlamentarischen Delegation bei der OECD durch die beiden Räte in der Herbstsession und die Ratifikation der ILO-Übereinkommen 170 und 174.

Einen Bedeutungsaufschwung erlebten die **bilateralen Beziehungen der Schweiz mit China**, was sich in einer Vielzahl an parlamentarischen Vorstössen äusserte. Auslöser für die rege Tätigkeit des Parlaments war die mit Spannung erwartete Publikation der Schweizer China-Strategie im März. Diese wurde unter anderem für ihren unklaren Umgang mit den chinesischen Menschenrechtsverletzungen kritisiert, weshalb die ausserpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der Frühjahrsession einen Bericht zur Umsetzung des bilateralen Menschenrechtsdialogs eingefordert – mit diesem sollte die China-Strategie beurteilt werden. Auch die Situation der tibetischen Exilgemeinschaft in der Schweiz, die laut APK-NR unter der zunehmenden Einflussnahme Chinas leidet, wurde in der Frühjahrsession thematisiert. Kurz darauf engagierte sich die APK-NR auch in diesem Themenfeld: Mittels Motion forderte sie einen stärkeren Fokus der Schweiz auf die Förderung der Menschenrechte in China, der auch in der Schweizer China-Strategie zum Ausdruck kommen sollte. Die Motion wurde vom Nationalrat zwar befürwortet, aber vom Ständerat abgelehnt. Die APK-NR war es auch, die den Bundesrat im Sommer mit einem Postulat ins Schwitzen brachte, das die Prüfung von vertieften Beziehungen mit Taiwan – unter anderem auf politischer Ebene – forderte, was ganz und gar nicht zur Ein-China-Politik der Schweiz passte und vom Bundesrat daher abgelehnt wurde. Anders sah dies der Nationalrat, der das Postulat überwies. Etwas allgemeiner ging die APK-SR vor, die in einer von ihrem Rats bereits unterstützten Motion eine Institutionalisierung des zwischenstaatlichen Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren mit China verlangte, um die politische Kohärenz der China-Politik sicherzustellen.

Zu kleineren Ausschlägen in der APS-Zeitungsanalyse 2021 führten zudem die **Guten Dienste** der Schweiz (vgl. Abbildung 1). Im Juni fand in Genf das viel beachtete Treffen zwischen US-Präsident Biden und dem russischen Präsidenten Putin statt, das von den Bundesräten Cassis und Parmelin genutzt wurde, um die Bedeutung des internationalen Genfs als Standort für interdisziplinäre Kooperation hervorzuheben. Im August verstärkte sich die Berichterstattung in diesem Themenbereich aufgrund der durch die Machtübernahme der Taliban ausgelösten Krise in Afghanistan. In deren Wirren evakuierte die Schweiz ihr DEZA-Kooperationsbüro in Kabul und vergab den lokalen Mitarbeitenden der Schweizer Aussenstellen insgesamt 230 humanitäre Visa. Im Bereich der Menschenrechte hatte der Bundesrat noch vor diesen beiden Grossereignissen die **Leitlinien Menschenrechte 2021-2024** publiziert.

Die vorübergehenden Lockerungen der globalen Corona-Massnahmen machte sich im EDA vor allem anhand der **Auslandreisen von Aussenminister Cassis** bemerkbar. Nach einem mageren 2020 schien der EDA-Vorsteher 2021 einiges nachzuholen und reiste in mehrere Länder, die im Fokus der Schweizer MENA-Strategie standen, darunter Algerien, Mali, Senegal, Gambia, Irak, Oman, Libanon, Libyen und Saudi-Arabien. Von besonderer Bedeutung war der Staatsbesuch in der Ukraine, den Cassis zum Anlass nahm, um den Vorbereitungsprozess für die Ukraine-Reformkonferenz 2022 einzuläuten.²

Zwischenstaatliche Beziehungen

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 23.11.2015
CAROLINE HULLIGER

Johann Schneider-Amman a participé à la **Conférence ministérielle de l'AELE** qui s'est tenue le 23 novembre à **Genève**. Il a été question des négociations en cours concernant les accords de libre-échange avec la Géorgie, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et le Vietnam et des accords en vue avec la Turquie, le Canada et le Mexique. Par ailleurs, les ministres de l'AELE ont rencontré l'ambassadeur américain Michael Punke, représentant adjoint au commerce, qui les a informés de l'avancement des négociations de libre-échange entre les Etats-Unis et l'UE.³

Aussenwirtschaftspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2012
EMILIA PASQUIER

En mars, les chambres ont approuvé **le rapport sur la politique extérieure 2011**. L'année sous revue a été caractérisée par une importante ouverture des marchés. La conclusion d'accords bilatéraux, ainsi que le renforcement de la coopération avec l'UE, a permis à la Suisse de consolider sa position économique. Plus particulièrement, le gouvernement a noté la conclusion d'accords de libre-échange entre l'AELE et Hong Kong, ainsi qu'avec le Monténégro, la proche conclusion d'un accord avec la Bosnie et Herzégovine et l'entrée en vigueur d'accords avec le Pérou et la Colombie. La Suisse a également entamé des négociations avec la Chine, l'Indonésie ainsi qu'avec la Russie, le Bélarusse et le Kazakhstan et a poursuivi les négociations avec l'Inde afin de signer un accord de libre-échange. En 2012, elle prévoit de négocier avec le Vietnam et les Etats d'Amérique centrale. Au niveau européen, le gouvernement a décidé de continuer une stratégie d'ensemble et coordonnée en incluant des discussions sur les questions institutionnelles qui freinent depuis longtemps l'avancement d'accords sectoriels avec l'UE. D'un point de vue financier, la situation fragile de la monnaie européenne a renforcé le franc suisse provoquant une diminution des exportations suisses. Concernant les organisations internationales, au sein de l'OMC, le Cycle de Doha n'a toujours pas abouti. La Suisse vise toujours une participation au G20. En 2011, elle s'est ainsi impliquée dans les réunions préparatoires. Lors de l'évaluation du rapport, les commissions ont regretté que le rapport n'ait pas inclus un chapitre traitant des marchés et des systèmes financiers internationaux, ainsi qu'un chapitre traitant de la politique suisse des matières premières. L'aspect très descriptif du rapport a également soulevé quelques critiques. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) a également discuté de l'introduction d'éléments en faveur du développement durable dans les accords de libre-échanges ainsi que des problèmes créés par la diminution des matières premières. Finalement, les deux chambres ont pris acte du rapport. Le Conseil fédéral a également présenté son message sur l'approbation de mesures touchant le tarif des douanes. Ce dernier a été approuvé à l'unanimité par les chambres.⁴

BERICHT
DATUM: 31.12.2015
CAROLINE HULLIGER

Les **exportations de matériel de guerre** ont enregistré une baisse de 21% en 2015 par rapport à l'année précédente. Les entreprises suisses ont ainsi exporté pour un montant de 446,6 millions de francs de matériel de guerre (contre 563,5 millions de francs en 2014), ce qui représente une part de 0,16% des exportations suisses. La Suisse a exporté du matériel dans 71 pays. En tête des pays destinataires, nous retrouvons l'Allemagne avec des livraisons d'une valeur de 130,3 millions de francs, suivie de l'Inde (45,5 millions), de l'Indonésie (44,2 millions), des États-Unis (26,3 millions) et de l'Italie (24,4 millions).

En ce qui concerne le respect des non-réexportations, la Suisse a fait valoir son droit de contrôle en envoyant des experts du SECO en Corée du Sud, en Estonie, au Ghana, en Indonésie, en Jordanie, au Liban, à Macao, au Mexique et en Turquie. Les inspections qui y ont été menées ont montré que tous ces pays avaient respectés leur engagement de ne pas réexporter le matériel de guerre sans l'accord de la Suisse.

Par ailleurs, le Traité sur le commerce des armes (TCA) adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 2013 a été approuvé par les Chambres fédérales et entré en vigueur pour la Suisse le 30 avril 2015.⁵

Les deux chambres du Parlement fédéral ont, au mois de mars 2018, pris acte du **rapport sur la politique économique extérieure** menée par la Suisse durant l'année 2017. Outre la priorité accordée à la protection des investissements internationaux, le compte rendu aborde également la thématique des relations économiques de la Suisse avec l'UE. Il est notamment mis en évidence que l'application dite "light" de l'initiative du 9 février 2014 a non seulement rendu possible le maintien des bilatérales, mais également l'entrée en vigueur de la mise à jour de l'accord sur les entraves techniques au commerce – soit l'un des sept accords constituant le paquet des «Accords bilatéraux I». A la fin de l'année 2017, l'Union européenne a néanmoins opté pour une reconnaissance limitée de l'équivalence de la bourse suisse, une décision qualifiée, dans le présent rapport, de «discriminatoire» et «injustifiée».

En ce qui concerne les perspectives pour l'année 2018, la Suisse s'engage, dans un contexte post-Brexit, au maintien des contacts avec le Royaume-Uni, afin «d'assurer une transition sans heurts des relations économiques bilatérales avec ce pays». Il est également précisé que le Conseil fédéral accordera une importance particulière à la conclusion de nouveaux accords de libre-échange, ainsi qu'au développement de mesures facilitant l'ouverture de marchés étrangers aux entreprises suisses – à ce titre, sont notamment cités l'Equateur, l'Indonésie, l'Inde, la Malaisie et le Vietnam.

Différents éléments ont été mis en lumière dans les rangs du Parlement. Si la qualité du rapport a volontiers été saluée, Denis de la Reussille (pst, NE), au nom du groupe des Verts, a notamment plaidé en faveur d'une politique suisse de protection des investissements respectueuse des aspects sociaux, environnementaux et de santé publique. Au Conseil des Etats, Didier Berberat (ps, NE) est lui revenu sur la double problématique entourant la question du libre-échange, en référence aux positions de certains élus généralement situés à la gauche du spectre politique helvétique, ainsi qu'à l'attitude de l'Union suisse des paysans dans le cadre des discussions relatives aux accords négociés avec le Mercosur: «D'un côté, vous avez ceux qui considèrent, souvent à juste titre, que les critères sociaux et environnementaux sont insuffisamment pris en compte dans les accords de libre-échange. De l'autre côté, vous avez les apôtres du protectionnisme conservateur.»⁶

Im Dezember 2018 reichte der Kanton Jura eine Initiative ein, die den **Ausschluss von Palmöl von den Freihandelsabkommen mit Indonesien und Malaysia** verlangte. Damit nahm er die Pionierrolle in einer schweizweiten kantonalen Bewegung ein, die mittels mehrerer Standesinitiativen den Abbau von Handelshemmnissen für Palmöl gegenüber Indonesien und Malaysia verhindern wollte. So reichten auch die Kantone Thurgau (Kt.Iv. 17.317), Bern (Kt. Iv. BE 18.317), Freiburg (Kt. Iv. FR 18.320) und Genf (Kt.Iv. 18.303) gleichlautende oder zumindest sehr ähnliche Standesinitiativen ein. Grund dafür war in allen Kantonen die Angst vor schädlichen Folgen für die einheimische Rapsöl-Produktion sowie ökologische Bedenken im Kontext der Nachhaltigkeit der eingeführten Produkte.

Im Oktober 2019 prüfte die APK-SR die Initiative und beantragte mit 7 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen), ihr keine Folge zu geben. Die Kommission begründete den Entscheid primär mit der Annahme einer Motion der APK-SR (Mo. 18.3717), womit weitere diesbezügliche Initiativen überflüssig seien. Des Weiteren sah die Kommission eine grosse Abhängigkeit der Schweiz von Palmöl und dessen Derivaten und glaubte, dass Palmöl zur Schaffung nachhaltiger Verbesserungen vor Ort in ein Freihandelsabkommen integriert werden müsse.

In der Wintersession 2019 gab der Ständerat der Standesinitiative keine Folge: Mit 33 zu 8 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) stimmte er dem Antrag seiner Kommission zu. Gemäss Ratspräsident Stöckli (sp, BE) seien die Forderungen der Initiative bereits während der Beratung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens berücksichtigt worden.⁷

Der Bundesrat verabschiedete im Mai 2019 eine Botschaft zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien. Aufgrund des starken Wirtschaftswachstums Indonesiens – derzeit 5 Prozent jährlich – und des grossen bilateralen Handelspotenzials ist das Abkommen für die Schweiz nicht uninteressant, denn damit würde die EFTA zur grössten Handelspartnerin von Indonesien werden. Verschiedene Studien unterstellen Indonesien das Potenzial, bis 2050 gar zur viertgrössten Volkswirtschaft der Welt aufzusteigen. Das Abkommen soll den Marktzugang und die Rechtssicherheit garantieren und – innerhalb der kommenden zwölf Jahre – für den Abbau von Zöllen auf 98 Prozent der aktuellen Schweizer Warenausfuhr nach Indonesien sorgen. Ähnliche Zugeständnisse sollen auch

zugunsten Indonesiens gemacht werden, unter anderem würden zollbefreite Kontingente für Palmölprodukte eingeführt. Zudem enthält das Freihandelsabkommen, das am 16. Dezember 2018 in Jakarta unterzeichnet wurde, weitere Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums, Investitionen, Wettbewerb und der nachhaltigen Entwicklung.

Das Geschäft wurde danach unter dem Titel **Genehmigung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien** an die Räte überwiesen und in der Wintersession 2019 im Nationalrat beraten. Die Standesinitiativen der Kantone Jura (Kt.Iv. 18.325) und Genf (Kt.Iv. 18.303) forderten den Ausschluss von Palmöl und dessen Derivaten vom Freihandelsabkommen, da man negative Konsequenzen für die inländische Rapsöl-Produktion sowie die indonesische Umwelt fürchtete. Weil aber die APK-SR ihrerseits eine ähnliche Motion (Mo. 18.3717) eingereicht hatte, blieben die Standesinitiativen weitgehend unberücksichtigt. Der Sprecher der APK-NR, Laurent Wehrli (fdp, VD), zeigte sich im Namen der Kommission zufrieden mit der Umsetzung der in der ständerätlichen Kommissionsmotion enthaltenen Forderungen. Eine Minderheit der Kommission bemängelte jedoch, dass bei den importierten Produkten aus Palmöl nicht überprüft werden könne, ob diese Sozial- und Umweltstandards einhielten. Im Rat wurde durch die Ratslinke erneut ein Minderheitsantrag für umfassendere Mechanismen zur Kontrolle der Nachhaltigkeitsbestimmungen sowie Massnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit in Indonesien eingebracht. Der Antrag fand jedoch über die linken Parteien hinaus wenig Unterstützung und wurde für seine redundanten Forderungen, die zu einem Grossteil bereits im Abkommen enthalten seien, kritisiert. Der anwesende Bundesrat Parmelin sprach sich für die Ablehnung des Antrags aus, da sich Indonesien anfänglich ganz gegen eine Nachhaltigkeitsklausel gestellt habe und man mit den jetzigen Zugeständnissen die Motion der APK-SR erfülle. 110 Nationalratsmitglieder stimmten gegen den Minderheitsantrag, 64 dafür (bei 11 Enthaltungen), womit die Minderheit chancenlos blieb. Schliesslich wurde das Abkommen mit 131 zu 46 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) angenommen. Die Nein-Stimmen stammten hauptsächlich vonseiten der mit ihrem Minderheitsantrag unterlegenen Grünen- und SP-Fraktion.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2019
AMANDO AMMANN

In der Wintersession 2019 gelangte das Geschäft zur **Genehmigung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien** in den Ständerat. Nachdem sich im Nationalrat noch eine sehr ausführliche inhaltliche Debatte entsponnen hatte, hielt sich der Ständerat relativ kurz. Christian Levrat (sp, FR) empfahl im Namen der APK-SR die Genehmigung des Abkommens. Er hob die vielversprechenden Wachstumsprognosen des SECO im Hinblick auf das Handelsvolumen der beiden Länder hervor und verwies auf die Umsetzung gewisser Nachhaltigkeits-Richtlinien. Dazu gehöre unter anderem die Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit des Palmöls und die Absicht, die Zollpräferenzen nur für nachhaltiges Palmöl anzuwenden. Für Levrat war klar, dass die Schweiz bei der Entwicklung internationaler Standards und Zertifikaten mitwirken müsse, damit der Palmölhandel den Anforderungen von Unternehmen und Umweltorganisationen entspreche. Thomas Minder (parteilos, SH) kritisierte indes die gelebte Doppelmoral des Parlaments, welches einerseits den Klimaschutz proklamiere, andererseits aber den Freihandel fördere. Damian Müller (fdp, AG) hingegen versuchte dem Abkommen auch auf der Ebene der Nachhaltigkeit etwas Positives abzugewinnen. Er unterstütze den Vertrag auch deswegen, weil damit «verpflichtende Bedingungen» eingegangen würden, die mittel- und langfristig die Situation in Indonesien verbessern sollten. Der anwesende Bundesrat Guy Parmelin verdeutlichte zum Abschluss noch einmal, dass auch den Interessen der Schweizer Landwirtschaft Rechnung getragen werde. Der Ständerat folgte der Empfehlung seiner Kommission und nahm das Geschäft mit 34 zu 6 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) deutlich an. Auch in der Schlussabstimmung am darauffolgenden Tag sprachen sich beide Räte für das Geschäft aus.

Obwohl man den Standesinitiativen aus Bern (Kt. Iv. 18.317), Genf (Kt.Iv. 18.303), Freiburg (Kt. Iv. FR 18.320), Thurgau (Kt.Iv. 17.317) und dem Jura (Kt. Iv. 18.325) Rechnung getragen hatte, regte sich im Januar 2020 erneuter Widerstand gegen das Freihandelsabkommen. Ein Komitee «Stop Palmöl aus Indonesien» fasste den Beschluss, das erste Referendum überhaupt gegen ein Freihandelsabkommen zu ergreifen. Nachhaltiges Palmöl gebe es gemäss Komitee nicht, daher würde man mit dem Abkommen der Umwelt und aufgrund der Zollerleichterungen auch den Schweizer Bauern schaden. An die Spitze des Komitees stellte sich die Biobauerngewerkschaft Uniterre gemeinsam mit Umweltorganisationen wie der Klimastreikbewegung.⁹

Im Januar 2020 veröffentlichte der Bundesrat den **Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2019**, welcher der Digitalisierung in einem Schwerpunktkapitel besondere Aufmerksamkeit schenkte. Der Bericht kam zum Schluss, dass die globale Unsicherheit hinsichtlich internationaler Ordnungen immer stärker auch die Schweiz erfasse. Die wachsende Globalisierungsskepsis zeige sich durch die Abschottung und den Protektionismus gewisser Länder und stehe in krassem Gegensatz zur verstärkten Vernetzung von Wertschöpfungsketten durch die Digitalisierung. Damit die Schweiz auch in einer digitalisierten Weltwirtschaft wettbewerbsfähig sei, müsse man die ungehinderte grenzüberschreitende Datenübermittlung sicherstellen, was noch nicht mit allen Partnerländern gelungen sei. Man engagiere sich sowohl in der OECD, wie auch in der WTO und durch bilaterale Instrumente dafür, dass globale internationale Standards und Regeln baldmöglichst eingeführt werden können. Innenpolitisch habe die Annahme der STAF dazu geführt, dass der Unternehmensstandort Schweiz an Attraktivität gewonnen habe. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU würden nach wie vor von den seit 2014 laufenden Verhandlungen des institutionellen Rahmenabkommens, der Aberkennung der Börsenäquivalenz und der «Mind the Gap»-Strategie geprägt. Im Berichtsjahr wurden mehrere bilaterale Wirtschaftsabkommen abgeschlossen, unter anderem mit den Mercosur-Staaten und Indonesien. Auch das Thema Nachhaltigkeit habe angesichts der Klimaerwärmung und der Übernutzung natürlicher Ressourcen an Bedeutung gewonnen und wurde nicht zuletzt in den jüngsten Freihandelsabkommen berücksichtigt. Nach wie vor unklar sind die zu erwartenden Konsequenzen der Konzernverantwortungsinitiative, die sich zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung noch in der parlamentarischen Diskussion befand. Auch die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit war Thema des Berichts, wobei 2019 die Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 in die Vernehmlassung ging. Darüber hinaus stünden Kapitalerhöhungen der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Weltbankgruppe kurz bevor. In der Export- und Sanktionspolitik beschäftigte man sich 2019 hauptsächlich mit den Volksinitiativen «Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten» und «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer».

Neben dem eigentlichen Bericht unterbreitete der Bundesrat dem Parlament auch die folgenden Botschaften mit dem Antrag auf Zustimmung: Landwirtschaftsabkommen mit Israel, Änderung des Protokolls A über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte zwischen den EFTA-Staaten und Israel, Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich, Abkommen mit der Türkei im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems. Hinzu kam der Bericht über zolltarifrische Massnahmen im Jahr 2019.

In der Frühjahrssession 2020 wurde der Bericht vom Nationalrat sehr wohlwollend beraten und zur Kenntnis genommen. Nur Jacqueline Badran (sp, ZH) kritisierte diesen im Namen ihrer Partei ausdrücklich wegen der fehlenden Kohärenz zwischen Aussenwirtschaftspolitik, Aussenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik. Im Anschluss nahm der Rat auch die erwähnten Abkommen mit wenigen Gegenstimmen an. Auch der Ständerat nahm den Bericht wenige Tage später zur Kenntnis und stimmte sämtlichen Abkommen einstimmig zu. Auch in der Schlussabstimmung, die aufgrund des Sessionsabbruchs erst in der Sommersession 2020 durchgeführt werden konnte, wurden alle drei Bundesbeschlüsse mit überwältigenden Mehrheiten angenommen.¹⁰

Am 22. Juni 2020 reichte das Komitee «Stop Palmöl» 61'184 gültige Unterschriften ein und lancierte damit erfolgreich das **Referendum gegen das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien**. Es ist das erste Mal in der Geschichte des Schweizer Aussenhandels, dass eines der bisher 40 Freihandelsabkommen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird.

Im Zentrum des Komitees steht der Bauernverband Uniterre, der sich bereits während der zähen Verhandlungen des Freihandelsabkommens zwischen 2010 und 2018 gegen den erleichterten Import von Palmöl eingesetzt hatte. Gemäss Initiativkomitee würden dadurch die sozial und ökologisch inakzeptablen Produktionsbedingungen, welche in Indonesien vorherrschen, noch gefördert werden. Uniterre-Sekretär Mathias Stalder beklagte die erschwerte Unterschriftensammlung, welche durch die Corona-bedingte ausserordentliche Lage verkompliziert wurde und begründete den Erfolg des Referendums mehrheitlich mit der grossen Sensibilität der Schweizer Bevölkerung gegenüber den Abholzungsproblemen in Indonesien.

Nach der geglückten Lancierung äusserten sich Experten in den Medien ambivalent zum Referendum. Einerseits warnte man vor den Folgen der Palmölproduktion, so kritisierte Professor Heinzpeter Znoj in der NZZ die indonesischen Grossgrundbesitzer und die Regierung dafür, dass sie kein Interesse an der Einhaltung der Menschenrechte und dem Umweltschutz hegten. Das Freihandelsabkommen mit der Schweiz zementiere

«die bestehende Wertschöpfungskette auf der Grundlage einer menschen- und umweltverachtenden Produktion». Andere Stimmen relativierten die ökologischen Konsequenzen der Palmölproduktion. Claude Garcia von der ETH Zürich hob in der Weltwoche zwar die ökologischen Mängel der Palmölproduktion hervor, wies zugleich aber auch auf die positiven wirtschaftlichen Effekte für Kleinbauern hin und auf den Umstand, dass die Soja- und Rindfleischproduktion deutlich mehr Wald vernichtete als Palmöl. Über das Freihandelsabkommen wird die Schweizer Bevölkerung gemäss Le Temps voraussichtlich im Herbst 2020 oder Frühjahr 2021 entscheiden.¹¹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 24.09.2020
AMANDO AMMANN

Die APK-NR hatte im Januar 2020 mit 15 zu 4 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) beschlossen, der Standesinitiative des Kantons Jura zum **Ausschluss von Palmöl von den Freihandelsabkommen mit Indonesien und Malaysia** keine Folge zu geben.

In der Herbstsession 2020 sprach sich Denis de la Reussille (pda, NE) in der nationalrätlichen Debatte für die Annahme der Initiative aus und verwies dabei auf die Einstimmigkeit, mit der die Initiative im jurassischen Kantonsparlament angenommen worden war. Nebst den katastrophalen Auswirkungen, welche die Palmölproduktion auf die Natur habe, gebe es für die Schweiz auch kaum Kontrollmöglichkeiten, um die Arbeitsbedingungen auf den Plantagen zu überprüfen. Laurent Wehrli (fdp, VD) äusserte sich im Namen der Kommission und wies darauf hin, dass die Standesinitiative Jura auch das Freihandelsabkommen mit Indonesien betreffe. Diesem habe das Parlament aber bereits im Dezember 2019 zugestimmt. Für die Mehrheit der Kommission seien die wichtigsten Elemente für das Monitoring des Palmölanbaus und die Umsetzung der Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung bereits ausreichend in den beiden Abkommen verankert, so Wehrli. Der Nationalrat gab der Initiative mit 129 zu 49 Stimmen (bei 16 Enthaltungen) keine Folge.¹²

BUNDESRAATSGESCHÄFT
DATUM: 06.03.2021
AMANDO AMMANN

Der **Abstimmungskampf zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** wurde Anfang Dezember 2020 durch Wirtschaftsminister Parmelin ins Rollen gebracht, nahm aber – wohl aufgrund der alles überschattenden Covid-Pandemie – nur langsam an Fahrt auf. Die NZZ machte in ihrer Berichterstattung schon früh klar, dass der Ausgang der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen als Präjudiz für künftige Abkommen gewertet werden dürfte. Palmöl, welches als Stein des Anstosses die Debatte entzündet hatte, machte dabei aber nur einen kleinen Teil des Handelsvolumens der beiden Staaten aus. So importierte die Schweiz 2019 nur 35 Tonnen Palmöl aus Indonesien, was bei einer Gesamtimportmenge von 24'000 Tonnen knapp 0.1 Prozent aller Palmölimporte ausmachte. Eine Annahme des Abkommens hätte die Senkung der Importzölle auf indonesisches Palmöl, welches gewisse Nachhaltigkeitsstandards erfüllt, bis maximal 12'500 Tonnen von 20 bis 40 Prozent zur Folge gehabt. Den Gegnern und Gegnerinnen des Freihandelsabkommens gelang es trotz dieser marginalen Importe, die Diskussion im Vorfeld der Abstimmung ausschliesslich auf die Problematik des Palmöls zu fokussieren. Sie warnten nicht nur vor der grossflächigen Zerstörung von Regenwald und vor Menschenrechtsverletzungen, sondern befürchteten auch, dass das Palmöl das Schweizer Rapsöl konkurrenzieren könnte. Zudem gaben sie sich gegenüber den im Abkommen enthaltenen Nachhaltigkeitsstandards skeptisch und lehnten den Begriff «nachhaltiges Palmöl» kategorisch ab. Der Bundesrat versuchte die Gemüter der Palmölkritiker im Dezember 2020 etwas zu beruhigen, indem er in einem ersten Entwurf zur entsprechenden Umsetzungsverordnung vier Zertifizierungsstandards für nachhaltiges Palmöl vorschlug, welche in Studien gute Resultate erzielt hatten. Mithilfe dieser sollten nicht nur Anforderungen an eine nachhaltige Produktion, sondern auch die Rückverfolgbarkeit des Palmöls sichergestellt werden. Bei der Gegenseite stiess diese Argumentation nicht auf Anklang. Das Referendumskomitee kritisierte, dass die Nachhaltigkeit selbst mit diesen Regeln nicht sichergestellt werden könne, und auch Expertinnen und Experten warnten in der NZZ, dass derartige Standards zwar gut formuliert seien, die geplante Durchsetzung aber mangelhaft erscheine.

Dem **Referendumskomitee** wurde zu Beginn des Abstimmungskampfs in den Medien nur wenig Chancen eingeräumt. Zu gering war die Unterstützung durch die linken Parteien, zu zersplittert die NGOs untereinander. Zwar unterstützten die Grünen, die EVP, die Juso, die EDU, Pro Natura, Uniterre und die Kleinbauern-Vereinigung das Referendum, initiiert worden war es jedoch nicht von einer Partei oder einem Verband, sondern vom Genfer Bio-Winzer Willy Cretegnny. Viele Interessensgruppen, welche sich anfänglich gegen das Freihandelsabkommen gewehrt hatten, beteiligten sich zudem nicht am Abstimmungskampf. So gaben NGOs wie Public Eye, Alliance Sud und Brot für

alle bekannt, weder die Ja- noch die Nein-Parole ausgeben zu wollen. Die NZZ kritisierte das fehlende Engagement vieler NGOs denn auch. Diese hätten sich im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative noch als Globalisierungskritiker hervorgetan, im Abstimmungskampf zum FHA hätte aber beispielsweise der WWF seine grosse Expertise im Bereich Palmöl nicht in die Debatte eingebracht. Zum einen wolle man wohl die mühsam errungenen Nachhaltigkeitskriterien des Abkommens nicht durch eine Ablehnung riskieren, andererseits seien die Kontrollmechanismen nicht strikt genug, um sich intensiv für ein Ja einzusetzen, mutmasste die NZZ. Später empfahl der WWF Schweiz gegenüber der NZZ ein «zurückhaltendes Ja», da er nachhaltiges Palmöl für umweltfreundlicher befand als eine Substitution durch weniger ertragreiches Raps-, Sonnenblumen- oder Erdnussöl. Als Mitgründer des RSPO-Nachhaltigkeitslabels, welches in der Palmölindustrie verwendet wird, verteidigte der WWF das Abkommen aber wohl auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit, mutmasste die NZZ. Auch von den linken Parteien erfuhren die Gegnerinnen und Gegner nur wenig Unterstützung. So entschied sich die SP, die im Parlament noch gegen das FHA gestimmt hatte, keine Abstimmungskampagne dazu zu führen, und liess sich auch mit der Parolenfassung viel Zeit. Für Co-Parteipräsidentin Mattea Meyer (sp, ZH) ging das Abkommen in die richtige Richtung, zudem stosse es in Indonesien und etwa auch bei Greenpeace auf breite Zustimmung. Ähnlich wie die fehlende Kampagne der SP wurde auch der geringe Ressourceneinsatz der Grünen im Abstimmungskampf von den Medien als Ursache für geringere Erfolgchancen des Referendums ausgemacht. Balthasar Glättli (gp, ZH) erklärte denn auch, dass er die Abstimmungen zur Pestizidinitiative und zum CO₂-Gesetz höher gewichte als diejenige zum FHA.

Obwohl also der Vergleich mit den Befürwortenden der Konzernverantwortungsinitiative in den Medien oft bemüht wurde, war das Referendumskomitee in diesem Fall deutlich weniger geeint und potent. Diesen Eindruck bestätigten die APS-Inserateanalyse und der fög-Abstimmungsmonitor: Die in den Printmedien geschalteten Inserate stammten fast ausschliesslich von Befürwortenden, nur zwei Contra-Inserate wurden in der Analyse gezählt. Auch der fög-Abstimmungsmonitor stellte fest, dass die Medienresonanz generell gering ausfiel, was angesichts des von ähnlichen Kreisen intensiv geführten Abstimmungskampfes um die Konzernverantwortungsinitiative überrascht habe.

Die **Befürworterinnen und Befürworter** des Freihandelsabkommens argumentierten im Abstimmungskampf auf zwei sehr unterschiedlichen Ebenen. Umweltfreundliche Unterstützende wie SP-Nationalrat Molina (sp, ZH) erkannten im Abkommen eine Verbesserung der Handelsbedingungen, da es im Gegensatz zu den WTO-Standards auch Nachhaltigkeitsregeln umfasste. Wirtschaftsnahe Organisationen wie Economiesuisse sahen die Vorzüge des Abkommens insbesondere im Wettbewerbsvorteil, den Schweizer Firmen durch den erleichterten Zugang zum indonesischen Markt erhalten würden.

Bei der **offiziellen Lancierung der Abstimmungskampagne** im Januar 2021 wandte sich schliesslich der Initiator des Referendums, Willy Cretigny, an die Öffentlichkeit, um für ein Nein zum Freihandelsabkommen zu werben. Gegenüber Le Temps bezeichnete er sich zwar als Freihandels-Gegner, aber nicht grundsätzlich als Handels-Gegner. Er setze sich nach eigener Aussage für einen «fairen Handel» ein und lehne den Wunsch nach «immer mehr Wachstum des Handels, des Konsums und des Ressourcenverbrauchs» ab. Obwohl er mit seiner kritischen Haltung gegenüber dem Freihandel im ganzen Landwirtschaftssektor Zuspruch fand, teilten deshalb noch lange nicht alle seine ablehnende Haltung gegenüber dem FHA. Der Schweizer Bauernverband (SBV) unterstützte beispielsweise das Abkommen mit grosser Mehrheit, da die importierten Palmölmengen die einheimische Ölproduktion nach seiner Einschätzung nicht konkurrenzieren. Darüber hinaus stärkten die Exportmöglichkeiten die Schweizer Wirtschaft und damit indirekt die Kaufkraft der Schweizer Konsumenten, wovon auch die Schweizer Landwirtschaft profitieren würde. Auch Swiss Granum, der Interessensverband für Ölsaaten (unter anderem der Rapsbauern), gab sich mit den Nachhaltigkeits- und Rückverfolgungskriterien im Abkommen zufrieden, nicht zuletzt weil man festgestellt habe, dass die Kundschaft sich sowieso allmählich von Produkten, die Palmöl enthalten, abwenden würden.

Etwas mehr als einen Monat vor der Volksabstimmung **verschoben sich die Fronten zwischen den Pro- und Contra-Lagern** noch einmal. So äusserte sich die SP-Fraktion im Bundeshaus positiv zur gegenwärtigen Form des Abkommens und Fabian Molina (sp, ZH) trat beim Auftakt des Ja-Komitees gar mit bürgerlichen Politikern vor die Presse, wie der SonntagsBlick berichtete. Dieser Meinungsumschwung führte innerhalb der SP zu einer Spaltung, da mehrere Kantonalsektionen und auch die Juso trotz

abweichender Signale der Parteiführung die Nein-Parole beschlossen. Und selbst Maya Graf, eine Kritikerin des FHA der ersten Stunde, verkündete Anfang Februar in der AZ, sie sei «überhaupt nicht glücklich mit dem Referendum». Stattdessen zeigte sie sich zufrieden mit dem Erreichten der sogenannten «Palmöl-Koalition», die beispielsweise die Verknüpfung von Importmengen mit Nachhaltigkeitskriterien im Abkommen hatte unterbringen können. Anfang Februar meldete sich zudem Jean-Daniel Pasche, Präsident des Verbandes der Schweizerischen Uhrenindustrie, in Le Temps zu Wort und warnte vor dramatischen Auswirkungen auf die Uhrenindustrie durch Ablehnung des Freihandelsabkommens. Pasche erklärte, dass die Schweizer Uhrenindustrie 95 Prozent ihrer Waren in Länder exportiere, mit denen die Schweiz ein FHA unterhält. Zwar sei Indonesien 2020 noch ein kleiner Absatzmarkt, doch in einer derart schnell wachsenden Volkswirtschaft müsse man möglichst schnell Fuss fassen. Dabei helfe ein Abkommen beispielsweise durch den Schutz von geistigem Eigentum.

Die letzten **Umfragen** des Tagesanzeigers und des SRG-Abstimmungsmonitors Ende respektive Mitte Februar widerspiegeln die in der Politik feststellbaren Verschiebungen zugunsten des Ja-Lagers. Gegenüber Januar stieg die Zustimmung für das Freihandelsabkommen laut Tagesanzeiger von 41 auf 52 Prozent an und auch die SRG meldete eine knappe Mehrheit von 52 Prozent für das FHA. Insbesondere Parteiungebundene hätten im Monat vor der Abstimmung in grösserem Ausmass vom Nein- ins Ja-Lager gewechselt.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2021
AMANDO AMMANN

Nach einem einseitig geführten Abstimmungskampf, der von Westschweizer Medien zum Kampf zwischen David und Goliath hochstilisiert wurde, fiel das Ergebnis der **Abstimmung zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** im März 2021 mit nur 51.6 Prozent Ja-Stimmen deutlich knapper aus, als aufgrund des Medientenors erwartet worden war. Die Stimmbeteiligung lag mit 51.1 Prozent über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Es zeigte sich kein Stadt-Land-Graben zwischen den Kantonen, stattdessen teilte der altbekannte Röstigraben die Schweiz, mit wenigen Ausnahmen, in zwei Teile: Basel-Stadt (51.2% Nein-Stimmen) lehnte als einziger Deutschschweizer Kanton das Abkommen ab, ansonsten sprach sich die Deutschschweiz in breiter Front für den Freihandel aus. Auf der Gegenseite stimmten die meisten Kantone in der Westschweiz, insbesondere die Kantone Waadt (65.9% Nein-Stimmen) und Jura (64.8% Nein-Stimmen), gegen das Abkommen.

Obwohl dem Abschluss des Freihandelsabkommens damit nichts mehr im Wege stand, wurde das Ergebnis im Nachgang des Abstimmungssonntags von den Gegnerinnen und Gegnern des Abkommens als Erfolg verbucht. Diese sahen sich durch den unerwartet hohen Nein-Anteil in ihrem Anliegen bestärkt und selbst Befürwortende des Abkommens, wie Ständerat Hannes Germann (svp, SH), befürchteten, dass die vielen Nein-Stimmen einen Hinweis auf eine starke Skepsis in der Bevölkerung gegenüber Freihandelsabkommen darstellten. Dem widersprach Christoph Mäder, Präsident von Economiesuisse, der die einseitige Fokussierung der Debatte auf Palmöl kritisierte und im knappen Ja «kein Votum gegen den Freihandel» erkennen wollte. Dass es am Schluss doch knapp nicht für ein Nein gereicht hatte, schrieb La Liberté der späten Positionierung der Grünen und vor allem der SP zu. Samuel Bendahan (sp, VD), Vizepräsident der SP, verteidigte seine Partei, die «wirklich in mehrere Lager gespalten war». Die Uneinigkeit innerhalb der SP zeigte sich auch an mehreren abweichenden Kantonalsektionen und prominenten Individuen, welche für die Annahme des Abkommens weibelten. So zeigte sich Nationalrätin Munz (sp, SH) zufrieden mit dem Ergebnis und meinte überzeugt, dass es von nun an ein «No-Go» sei, Nachhaltigkeit aus Freihandelsverträgen auszuklammern. Nicht zufrieden mit dem Ausmass der Nachhaltigkeitsstandards war indes die grüne Nationalrätin Christine Badertscher (gp, BE), welche die Absicht bekundete, sich nun zumindest bei der Umsetzung noch für Verbesserungen einsetzen zu wollen.

Das Referendum schien für viele Akteure einen Wendepunkt in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik darzustellen. So bezeichnete Ständerätin Baume-Schneider (sp, JU) das Abkommen als «Untergrenze für alle jene, die folgen werden». Gegenüber der AZ zeigte sich die Rechtsprofessorin Elisabeth Bürgi Bonanomi davon überzeugt, dass die Bevölkerung auch in Zukunft über Handelsabkommen abstimmen werde. Eine erste Möglichkeit dazu bieten die fertig verhandelten Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten und Malaysia. Nationalrätin Badertscher prognostizierte, dass es insbesondere das Mercosur-Abkommen an der Urne gar noch schwerer haben werde, und auch die Bauerngewerkschaft Uniterre liess verlauten, man sei «jederzeit bereit, wieder das Referendum zu ergreifen». Drei NGOs – Alliance Sud, Public Eye und die Gesellschaft für bedrohte Völker – forderten in Reaktion auf das Abstimmungsergebnis ein Gesetz, das eine grössere Kohärenz zwischen der Schweizer

Aussenwirtschaftspolitik und Themen wie Menschenrechten oder Nachhaltigkeit sicherstellt. Laut den NGOs sei es bei beiden Abkommen unwahrscheinlich, dass verbindliche Nachhaltigkeitsbestimmungen aufgenommen würden, weshalb weitere Referenden unumgänglich seien.

Abstimmung vom 07. März 2021

Beteiligung: 51.1%

Ja: 1'408'380 (51.6%), (Stände 15 5/2)

Nein: 1'318'630 (48.4%), (Stände 5 1/2)

Parolen:

- Ja: SVP, CVP, FDP, GLP, EDU, Economiesuisse, Schweizer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitsgeberverband, Schweizer Bauernverband, Swissmem, Hotelleriesuisse, Schweizerischer Versicherungsverband, Swissaid

- Nein: SP (5*), GP, EVP, Juso, Greenpeace, Uniterre, Pro Natura, Keimbauernvereinigung, Bruno-Manser-Fonds, Solidarité sans frontières, Gesellschaft für bedrohte Völker, Klimastreik Schweiz

- Stimmfreigabe: Public Eye, Travail.Suisse, Alliance Sud

* Anzahl abweichende Kantonalsektionen in Klammern ¹⁴

STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 23.04.2021

AMANDO AMMANN

Die **Vox-Analyse zur Abstimmung vom 7.3.2021 über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** kam zum Schluss, dass das eher unerwartet knappe Ergebnis vor allem auf die ausführliche Diskussion über die negativen Auswirkungen auf das Klima und somit auf den weniger starken Fokus auf das wirtschaftliche Potenzial des Abkommens zurückzuführen sei. Die Studie zeigte des Weiteren, dass sich viele Stimmende erst im Verlauf des Abstimmungskampfs für oder gegen das Abkommen entschieden hatten. Vor allem jüngere Stimmende hätten sich mehrheitlich gegen das FHA ausgesprochen, Personen mit niedriger Bildung oder mit höherem Einkommen stimmten eher dafür. Die wichtigsten Faktoren für den Stimmentscheid waren laut Analyse jedoch die Parteizugehörigkeit und das Vertrauen in die Wirtschafts- und Umweltverbände. Vor allem Sympathisierende der SVP und der FDP verhalfen dem Abkommen zum Erfolg, während Anhängerinnen und Anhänger der SP und der Grünen selten mit Ja stimmten. Die Ja-Stimmenden liessen sich vor allem davon überzeugen, dass die Schweizer Wirtschaft vom neuen Marktzugang profitieren würde, dass Umwelt- und Sozialstandards bereits im Abkommen enthalten seien und dass das Abkommen wichtig für die Schweizer Aussenbeziehungen sei. Die Nein-Stimmenden betonten hingegen vor allem die Umweltschädlichkeit der Palmölproduktion, die Ausbeutung der indonesischen Bevölkerung und den Schaden, welcher der Schweizer Raps- und Sonnenblumenölindustrie entstehe. Die Autorinnen und Autoren der Analyse hielten fest, dass die Kontra-Argumente insgesamt stärker polarisiert und weniger Zustimmung erhalten hätten als die Pro-Argumente. ¹⁵

STANDESINITIATIVE

DATUM: 01.06.2021

AMANDO AMMANN

Die APK-NR hatte der Standesinitiative zum **Referendum über das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur** im Januar 2021 mehrheitlich keine Folge gegeben. Eine Minderheit Crottaz (sp, VD) hatte sich jedoch für eine Annahme eingesetzt. Der Kommissionsbericht hielt fest, dass die Referendumsmöglichkeit bei Freihandelsabkommen richtig und wichtig sei, wie die Diskussion um das Freihandelsabkommen mit Indonesien gezeigt habe. Gemäss der neuen Praxis in Bezug auf Standardabkommen unterstehen Freihandelsabkommen aber sowieso bereits dem fakultativen Referendum, weshalb die Kommissionsmehrheit das Anliegen der Standesinitiative als erfüllt betrachtete.

In der Sommersession 2021 empfahl Kommissionssprecherin Schneider-Schneiter (mitte, BL) dem Nationalrat bei der Vorprüfung folglich die Ablehnung der Genfer Standesinitiative sowie der Initiative des Kantons Jura (Kt. Iv. 19.302), welche die Ausklammerung von Agrarprodukten aus dem Freihandelsabkommen mit dem Mercosur forderte. Die Minderheitsführerin Brigitte Crottaz bezweifelte, dass das geplante Mercosur-Freihandelsabkommen die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 einhalte und kritisierte auch, dass es insbesondere in Brasilien vermehrt zu Menschenrechtsverletzungen im Agrarbereich käme. Die Abstimmung zum Freihandelsabkommen mit Indonesien habe aufgezeigt, dass grundlegende Wirtschafts- und Umweltpolitikentscheide von grossem Interesse für die Schweizer Bevölkerung seien. Crottaz zeigte sich erfreut, dass Freihandelsabkommen gemäss Bundesrat

bereits dem fakultativen Referendum unterstehen, womit das Anliegen der Standesinitiative schon fast erfüllt sei. Sie verlangte dennoch die Annahme der Initiative, weil der genaue Text des Abkommens noch nicht bekannt war und das Parlament daher in der Sommersession 2021 keine Stellung dazu beziehen konnte. Der Nationalrat schien das Anliegen der Initiative jedoch als erfüllt anzusehen und stimmte mit 110 zu 67 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) gegen ein Folgegeben.¹⁶

POSTULAT
DATUM: 18.06.2021
AMANDO AMMANN

Einen Tag nach der Abstimmung über das **Freihandelsabkommen mit Indonesien** im März 2021 verlangte Christine Badertscher (gp, BE) vom Bundesrat per Postulat eine **Ex-post-Nachhaltigkeitsanalyse** desselben. Diese soll die Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien beim Palmöl prüfen; die Auswirkungen des strengen Schutzes des geistigen Eigentums auf Medikamentenpreise und Zugang zu Saatgut evaluieren; die Auswirkungen des indonesischen «Omnibus-Gesetzes» auf die Menschenrechtslage in Indonesien einschätzen und darüber hinaus eine Analyse der Gewinner und Verlierer der Abkommens liefern. Das Omnibus-Gesetz diene vordergründig der Schaffung von Arbeitsplätzen, berichtete die WOZ im Februar 2021. Für dessen Umsetzung seien jedoch zahlreiche Gesetze angepasst worden, um die Akquisition von Investoren zu vereinfachen. Laut WOZ sind ein Abbau von Arbeitsrechten, eine Machtzentralisierung in Jakarta und die Abschaffung von Umweltprüfungen und anderweitigen Auflagen für Firmen die Folge des Gesetzespakets.

Als Begründung führte Badertscher an, dass die GPK-NR Nachhaltigkeitsanalysen für Freihandelsabkommen ex ante schon seit längerem fordere, eine solche aber für das FHA mit Indonesien nicht durchgeführt worden sei – folglich sei jetzt eine Ex-post-Analyse nötig. Das knappe Abstimmungsergebnis zeige die Skepsis der Bevölkerung gegenüber Palmöl, dem strengen Schutz des geistigen Eigentums und den negativen Auswirkungen des Abkommens auf die indonesische Bevölkerung.

Der Bundesrat nahm im April 2021 Stellung zum Postulat und versprach im Rahmen der Erfüllung des Postulats der GPK-NR (Po. 19.3011) einen Bericht zu den methodischen Möglichkeiten für solche Nachhaltigkeitsstudien (ex-ante) vorzulegen. Der Bericht solle auch Auskunft darüber geben, ob ex-post Analysen machbar seien, wobei das Abkommen mit Indonesien ein geeigneter Anwendungsfall wäre. Aus diesem Grund zeigte sich der Bundesrat dem Postulatsanliegen gegenüber aufgeschlossen, forderte jedoch die Ablehnung von Ziffer 3 (Omnibus-Gesetz), da dieses nicht mit dem Freihandelsabkommen zusammenhänge.

Der Nationalrat nahm in der Sommersession die Ziffern 1, 2 und 4 an und lehnte gemäss Vorschlag des Bundesrats Ziffer 3 ab.¹⁷

1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Aussenpolitik

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

3) Conférence ministérielle de l’AELE à Genève

4) FF, 2012, p. 675ss., 3601s., 675ss.; BO CN, 2012, p. 64ss.; BO CE, 2012, p. 115ss.

5) Rapport sur les exportations de matériel de guerre 2015; TG, 24.2.16

6) BO CE, 2018, p. 166 ss.; BO CN, 2018, p. 178 ss.; FF, 2018, p. 791 ss.

7) AB SR, 2019, S.1258; Bericht APK-SR vom 14.10.2019

8) AB NR, 2019, S. 1910 ff.; BBI, 2019, S. 5225 ff.

9) AB SR, 2019, S. 1253 ff.; AZ, LT, SGR, TA, 28.1.20

10) AB NR, 2020, S. 1184f.; AB NR, 2020, S. 38ff.; AB SR, 2020, S. 130ff.; AB SR, 2020, S. 630; BBI, 2020, S.1979 ff.

11) BBI, 2020, S. 5939 f.; WW, 18.6.20; LT, 20.6.20; NZZ, 25.6.20

12) AB NR, 2020, S. 1850ff.; Medienmitteilung APK-NR vom 21.1.20

13) Fög (2021). Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 07.03.21; Heidelberger und Bühlmann (2021). APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 7.3.20; NZZ, 8.12.20; TA, 16.12.20; NZZ, TA, 19.12.20; LT, 11.1.21; LT, NZZ, 20.1.21; Lib, NF, NZZ, 22.1.21; Lib, NF, TA, TG, 26.1.21; AZ, WOZ, 28.1.21; So-Bli, 31.1.21; AZ, TG, 2.2.21; TA, 8.2.21; LT, 9.2.21; NZZ, 12.2.21; AZ, LT, 13.2.21; NZZ, 15.2.21; TA, 19.2.21; SoZ, 21.2.21; Blick, TA, 24.2.21; NZZ, 25.2.21; AVF, OJ, 27.2.21; AZ, 3.3.21

14) BBI, 2021 1185; NZZ, 13.2., 6.3.21; AZ, CdT, Exp, LT, Lib, NZZ, OJ, SN, TG, 8.3.21

15) Golder et al. (2021). VOX-Studie zur Abstimmung vom 07.03.2021

16) AB NR, 2021, S. 939ff.; Bericht APK-NR vom 18.1.21

17) AB NR, 2021, S. 1478; Po. 21.3086; WOZ, 11.2.21