



17.025

**Freihandelsabkommen
zwischen den Efta-Staaten
und Georgien. Genehmigung**

**Accord de libre-échange
entre les Etats de l'AELE
et la Géorgie. Approbation**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.17 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Wir haben ein janusköpfiges Geschäft vor uns, wenn ich es so sagen darf. Zunächst haben wir mit einem problemlosen Artikel 1 über die Genehmigung des Freihandelsabkommens mit Georgien zu entscheiden und dann über einen etwas problematischeren Artikel 2, mit dem weit über den Fall Georgien hinaus künftig ein Grossteil der Freihandelsabkommen dem fakultativen Referendum entzogen werden soll.

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit dem Bundesrat einstimmig, das Freihandelsabkommen mit Georgien zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, das Abkommen zu ratifizieren. Ihre Kommission beantragt Ihnen aber auch einstimmig, mit 12 zu 0 Stimmen und ohne Enthaltung, Artikel 2, den der Bundesrat vorschlägt, ersatzlos zu streichen und die Kompetenzordnung im Bereich der Freihandelsabkommen nicht zu ändern, also das fakultative Referendum im bestehenden Verfassungsgehalt aufrechtzuerhalten.

Ich komme zunächst zum problemlosen Teil. Das Abkommen, das Sie vor sich haben, ist ein sogenanntes umfassendes Freihandelsabkommen zwischen den Efta-Staaten und Georgien. Es ist am 27. Juni 2016 in Bern unterzeichnet worden. Das Abkommen entspricht weitgehend den neueren mit Drittstaaten abgeschlossenen Freihandelsabkommen der Efta-Staaten. Es hat einen sektoriell umfassenden Geltungsbereich: Es umfasst den Warenhandel, also Industrie- und Landwirtschaftsprodukte, weiter Ursprungsregeln, Zollverfahren, Handelserleichterungen, handelspolitische Schutzmassnahmen, technische Vorschriften, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen, den Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, den Schutz des geistigen Eigentums, das öffentliche Beschaffungswesen, den Wettbewerb, den Handel und die nachhaltige Entwicklung sowie rechtliche und institutionelle Bestimmungen. Insbesondere sollen mit dem Abkommen die Zölle auf dem grössten Teil des bilateralen Handels zwischen beiden Staaten vollständig oder mindestens teilweise abgebaut werden. Das Abkommen enthält auch, wie vergleichbare Abkommen, ein verbindliches Schiedsverfahren für die Streitbeilegung.

Ihre Kommission beantragt Ihnen wie gesagt einstimmig, das Abkommen im Sinne von Artikel 1 des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen.

Nun zum problematischeren Artikel 2, den Sie auf Seite 2 der Fahne finden. Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, dass wir den folgenden Artikel des Beschlussentwurfes genehmigen: "Die Bundesversammlung genehmigt Freihandelsabkommen, die dieselben Bereiche wie das Freihandelsabkommen zwischen den Efta-Staaten und Georgien auf vergleichbare Weise regeln, mit einfachem Bundesbeschluss." Das bedeutet, wie es etwas verschämt auf Seite 2317 in der Botschaft steht: "Der Entwurf zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens mit Georgien sieht daher vor, dass die Bundesversammlung Freihandelsabkommen künftig selbstständig und ohne sie dem Referendum unterstellen zu müssen abschliessen kann, wenn sie bereits abgeschlossenen Abkommen inhaltlich weitgehend entsprechen." Oder wie es Herr Bundesrat Schneider-Amman in der Kommission ausdrückte: "Die Idee ist, dass mit diesem Georgien-Vertrag die grundsätzliche Basis zum Umgang mit

AB 2017 S 489 / BO 2017 E 489





Staatsverträgen neu definiert werden soll. Das Freihandelsabkommen mit Georgien würde nochmals dem fakultativen Referendum unterstellt, aber künftig vergleichbare Abkommen nicht mehr."

Was bedeutet das? Artikel 141 Absatz 1 Litera d Ziffer 3 der Bundesverfassung schreibt vor, dass völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstehen, wenn sie, nebst anderen Voraussetzungen, "wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten" – wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Das ist eine klare Regelung der Bundesverfassung. Trotzdem haben Bundesrat und Bundesversammlung, beide Organe, seit Inkrafttreten dieser Norm im Jahr 2003 nach bisheriger Praxis solche Übereinkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Die entsprechende Praxis ist diskutiert worden, sie war umstritten. Der Bundesrat hat in der Folge das Bundesamt für Justiz beauftragt, die Rechtslage zu analysieren. Das Bundesamt für Justiz ist zum Schluss gekommen, dass die Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung nicht verfassungsgemäss ist und geändert werden muss. Der Bundesrat hat deshalb am 22. Juni 2016 beschlossen, diese Praxis anzupassen. Er hat angeregt, dass die Genehmigungskompetenz für die eben umschriebenen Staatsverträge an die Bundesversammlung delegiert werden soll.

In der Folge ist dann das Abkommen mit Georgien, sage ich einmal, zufällig auf den Tisch gekommen. Bei dieser Gelegenheit hat sich der Bundesrat entschieden – ich sage es etwas salopp, wie es in der Kommission gesagt wurde –, quasi durch die Hintertüre die allgemeine Genehmigungskompetenz in den Bundesbeschluss zum Abkommen mit Georgien hineinzupflanzen, eben mit diesem Artikel 2 des Bundesbeschlusses, den ich Ihnen vorgelesen habe.

Ihre Kommission hat eine lebhafte Debatte zu diesem staatsrechtlich doch wesentlichen Thema geführt, und sie hat zwei Fragen unterscheiden. Die eine Frage ist die: Soll man eine solche Kompetenzänderung vornehmen, ja oder nein? Es gibt Gründe dafür und dagegen. Dafür spricht – und das sind auch die Gründe, die der Bundesrat anführt –, dass es beschwerlich sein mag, etwa den Efta-Partnern mitzuteilen, dass man nun ein allgemeines Abkommen, das man ausgehandelt hat, noch einem beschwerlichen direktdemokratischen Prozess in der Schweiz aussetzen muss. Der Bundesrat hat das Beispiel des Abkommens mit Hongkong angeführt, das zu entsprechenden Diskussionen mit den anderen Staaten geführt habe. Das mag beschwerlich sein. In der Kommission wurde aber auch angeführt, dass halt die Effizienzfrage in einer direkten Demokratie wie der Schweiz in der Regel zurückzutreten hat und dass, wenn die Verfassung eine entsprechende Kompetenzordnung vorsieht, diese eben gilt und auch anderen Ländern gegenüber kommuniziert werden soll. Ihre Kommission hat zu dieser Frage in diesem Zeitpunkt aber keinen Beschluss gefasst.

Hingegen hat sie zur anderen Frage, zur formellen Frage einen Beschluss gefasst, und das ist der Streichungsantrag, den Sie vor sich haben. Was die Kommission einstimmig nicht verantworten kann, ist, dass bei der Gelegenheit des Abkommens mit Georgien, also quasi zufällig, eine grundsätzliche staatsrechtliche Änderung in der völkerrechtlichen Kompetenzordnung vorgenommen werden soll. Wenn eine solche Frage diskutiert werden soll, erwartet die Kommission, dass das auf dem ordentlichen Weg einer entsprechenden Gesetzesänderung passiert, auch unter Anhörung des Bundesamtes für Justiz und mit entsprechender Dokumentation, damit eine Abwägung innerhalb der Kommission und dann auch innerhalb des Rates seriös stattfinden kann. Ihre einstimmige Kommission ist der Meinung, dass das mit der jetzigen Vorlage nicht geschehen ist.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb einstimmig, Artikel 2 zu streichen.

Levrat Christian (S, FR): Sur l'accord lui-même, je n'ai rien à ajouter à la présentation qui a été faite par le rapporteur. Je souhaite malgré tout, et vu l'importance de l'objet, souligner ses explications sur l'article 2 et peut-être les concrétiser.

Cet article 2, cela a été rappelé, vise à obtenir une décision de principe qui ferait que tous les accords similaires ultérieurs ne seraient plus sujets au référendum. Il est traité en quelques lignes dans le message et on a ici affaire à un véritable passager clandestin de l'accord avec la Géorgie. Or c'est une décision d'une portée capitale. Elle vise à régulariser a posteriori une pratique jugée anticonstitutionnelle, à la fois du Conseil fédéral et du Parlement; elle pose des questions fondamentales auxquelles votre commission souhaite accorder davantage d'attention.

Mais pour que vous voyiez ce dont on parle, il est peut-être utile de faire la liste des négociations en cours en matière de libre-échange et dont le résultat serait soustrait au référendum si nous approuvions cette disposition. Il s'agit des négociations avec l'Indonésie et la Malaisie; il s'agit des négociations avec le Mercosur; il s'agira peut-être demain des négociations avec l'Inde ou avec la Russie. C'est de cela dont on parle, et ce que vous propose l'administration dans cette affaire, c'est de soustraire le résultat de ces négociations au référendum, si ce résultat devait être, dans la forme, similaire à l'accord avec la Géorgie.

Je ne conteste pas qu'il y ait nécessité d'agir, que la pratique actuelle soit anticonstitutionnelle, qu'il soit nécessaire de soupeser les différents éléments. Par contre, je critique assez sévèrement la tentative du Conseil



fédéral de régler cette question presque clandestinement, en insérant quelques lignes dans l'article 2 de l'arrêté fédéral. Le message est on ne peut plus succinct. C'est en fait un paragraphe qui est consacré à cette affaire-là, alors qu'on nous explique de long en large les relations économiques que nous entretenons avec la Géorgie. J'ai peine à admettre que l'accord avec l'Indonésie, ceux avec l'Inde, la Russie ou le Mercosur soient ainsi retirés de la discussion publique en quelques lignes, de manière extrêmement sommaire, dans le cadre d'un accord consacrant nos échanges avec la Géorgie.

Je crois qu'il est raisonnable que la commission fasse son travail de manière sérieuse, que nous refusions de régler cette question sur cette base, que nous entendions l'Office fédéral de la justice, que le SECO ait la possibilité de nous exposer l'ensemble des arguments qui parlent, de son point de vue, pour cette pratique et que, dans un examen indépendant du cas concret, nous puissions nous former une opinion.

C'est la raison pour laquelle votre commission, à l'unanimité, souhaite biffer l'article 2 tout en requérant du Conseil fédéral un projet et des réflexions spécifiques consacrés à la question de la soumission au référendum facultatif. Il est du reste d'ores et déjà agendé lors des prochaines séances de votre commission. Nous entendrons aussi bien l'Office fédéral de la justice que les représentants du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

Je vous invite donc, comme l'a fait le rapporteur, à approuver l'accord avec la Géorgie, qui ne pose pas de problème sur le fond, mais à biffer l'article 2 de l'arrêté fédéral, qui vise à régler une question de principe presque dans un "obiter dictum", comme dirait le Tribunal fédéral.

Noser Ruedi (RL, ZH): Der Bundesrat hält ja an seinem Antrag fest. Das heisst, wir werden über diese Geschichte abstimmen. Ich möchte einfach die Kommission darauf hinweisen, dass die heutige Situation natürlich auch demokratiepolitische Fragen aufwirft. Wenn man mit anderen Staaten ein Standardabkommen aushandelt, das identisch ist mit früheren Abkommen, die wir schon genehmigt haben, führt das dazu, dass wir entweder ein Jahr oder anderthalb Jahre brauchen, bis wir überhaupt dem Bundesrat die Kompetenz geben können, es in Kraft zu setzen, oder aber, dass wir dann mit Parallelverfahren oder Schnellverfahren arbeiten müssen. Das ist eine unbefriedigende Situation. Darum denke ich, dass man das Vorgehen des Bundesrates nicht als klandestin bezeichnen kann, vielmehr gibt es ein objektives Problem, das man – und das ist für mich eben auch direkte Demokratie – pragmatisch angehen und lösen muss.

Ich höre im Moment nur formale Argumente und keine inhaltlichen Argumente, die gegen das Vorgehen des Bundesrates sprechen. Wenn ich dann noch die praktische Auswirkung der ganzen Geschichte anschau, nämlich dass andere Staaten sehr schnell Zugang zu diesen Märkten haben und unsere Wirtschaft ein Jahr oder anderthalb Jahre einfach auf

AB 2017 S 490 / BO 2017 E 490

die Warteliste gesetzt wird, dann muss ich Ihnen ehrlicherweise sagen, dass ich grosses Verständnis für den Antrag des Bundesrates habe. Ich werde ihm auch zustimmen.

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Nur noch eine Fussnote zum "Standardabkommen": Kollege Noser, der Bundesrat hat das in seiner Medienmitteilung vom 22. Juni 2016 auch so begründet, dass es sich ja um Standardabkommen handle, weil nichts Neues reguliert werde. Das trifft aus Sicht der Kommission nicht zu. Denn ob wir eine bestimmte Vereinbarung mit Georgien treffen – etwa irgendeine Nachhaltigkeitsbestimmung – oder ob wir die gleiche Vereinbarung mit Indien oder Indonesien treffen, ist staatsrechtlich gesehen nicht das Gleiche. Selbst wenn die Vereinbarung genau gleich lautet, ist sie etwas Neues für die Schweiz und die Betroffenheit der Schweiz. Deshalb sieht ja Artikel 141 der Bundesverfassung heute vor, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind, also Bestimmungen, die, wenn sie innerstaatlich wären, in einem Gesetz festgelegt werden müssten und dem fakultativen Referendum unterliegen würden.

Gemäss bisheriger Praxis – der Bundesrat bestätigt dies in seiner Medienmitteilung vom 22. Juni 2016 – hat man gesagt, wichtig sei eine Bestimmung nur dann, wenn sie eine zusätzliche Verpflichtung für die Schweiz schaffe. Das mag ja noch angehen, aber dann ist man noch weiter gegangen und hat gesagt, Verpflichtungen würden nur dann als wichtig betrachtet, wenn sie nicht bereits in Verträgen der Schweiz mit anderen Staaten vereinbart worden seien.

Es ist nun natürlich keine Frage der Wichtigkeit und der rechtsetzenden Qualität einer neuen Norm: Mit wem wir eine bestimmte Vereinbarung abschliessen, ist sehr wohl entscheidend – und in der Regel wird das Referendum bei diesen Verträgen dann ja nicht ergriffen, das wissen wir auch aus der bisherigen Praxis. Aber einfach das Gewicht eines anderen Staates bzw. die Problematik, die hinter einem anderen Staatsvertrag stehen könnten, demokratiepolitisch gesehen, mit der formalen Argumentation auszuschliessen, mit anderen Ländern habe



man das entsprechend auch schon vereinbart, scheint nun schon fragwürdig zu sein. Das war eigentlich der Kernpunkt, der die Kommission dazu gebracht hat, Ihnen die Streichung von Artikel 2 zu beantragen.

Schneider-Ammann Johann N., Bundesrat: Wir kennen 28 Freihandelsabkommen mit 38 Partnern. Wir haben also bereits viele Freihandelsabkommen abgeschlossen und damit natürlich eine gewisse Erfahrung gewonnen.

Lassen Sie mich gleich auf die heikle Frage der Kompetenzdelegation zu sprechen kommen: Wir hatten eine Praxis, die bestand darin, dass die Kompetenz delegiert wurde. Sie dauerte bis zum Freihandelsabkommen mit Hongkong. Beim Abkommen mit Hongkong haben wir zum ersten Mal ein Sozialabkommen dabeigehabt und ein Kapitel zu Nachhaltigkeit und Ökologie aufgenommen. Aufgrund dieser Neuerungen haben wir damals festgelegt, dass das Abkommen dem fakultativen Referendum unterstellt werden musste. Der Bundesrat will jetzt, nachdem bei Hongkong ein neuer Standard definiert wurde, eigentlich zurück zur Normalität, zurück zu dem, was vor dem Abkommen mit Hongkong Usus war. Das heisst wiederum, die Kompetenz wird an das Parlament delegiert. Es muss also nicht jeder neue Vertrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Wieso beginnt das beim Freihandelsabkommen mit Georgien? Das Abkommen mit Georgien ist ein Vertrag, der aus dem Jahr 2016 datiert, der finalisiert ist und abgeschlossen werden kann. Wir haben uns gesagt, dass wir jetzt möglichst schnell wieder die Klärung herbeiführen wollen zur Frage, wer zuständig ist und wie wir mit den allfälligen Fristen umgehen sollen, die entstehen, wenn das fakultative Referendum systematisch vorgegeben ist. Es ist also nicht das typischste Freihandelsabkommen, auf dem wir aufsetzen – das weiss ich. Es ist aber auch nicht der Versuch, auf einem sogenannt leichten Freihandelsabkommen aufzusetzen, um irgendetwas durchzudrücken, das bei grösseren Projekten vielleicht etwas gewichtigere Diskussionen hervorrufen könnte; dem ist nicht so.

Wir hatten eine Praxis und haben diese Praxis beim Abkommen mit Hongkong auf ein anderes Niveau gehoben. Wir sind auf diesem anderen Niveau jetzt wieder normal unterwegs, und deshalb ist der Bundesrat nach wie vor der Meinung, dass die Kompetenz an das Parlament delegiert werden sollte.

Ich bin mir natürlich bewusst, wie die Diskussion in der Kommission gelaufen ist, und mir sind auch die Mehrheitsverhältnisse in der Kommission sehr bewusst. Nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich hier trotzdem ein paar Worte zu diesem Thema verloren habe und auch noch ein paar Worte verlieren will. Es ist schon nicht ganz unerheblich, wie wir aus dieser Geschichte herauskommen, es gibt ja noch weitere Diskussionen. Vielleicht gelingt es uns vom Bundesrat dann, uns etwas präziser auszudrücken, damit die Information rechtzeitig und ganzheitlich vorhanden ist. Das habe ich in der Kommissionsdebatte offensichtlich versäumt.

Sie haben es gesagt, Herr Ständerat Bischof: Wenn wir im Efta-Kontext – also zu viert – verhandeln, dann ist das a priori immer ein Gezerre: Wer von diesen Efta-Ländern bekommt was? Wer handelt wie? Was zuerst? Was nachher? Wer ist zuständig? Wer hat den Lead? Das ist eine recht mühsame Geschichte. Einig sind wir uns dann jeweils, wenn wir dem Gegenüber sagen, dass wir das Abkommen jetzt abschliessen und Klarheit haben wollen. Wenn es abgeschlossen ist, wollen wir, dass es möglichst rasch in Kraft tritt, damit man von den Verbesserungen, vom Abbau der Zölle profitieren kann. Es ist schon etwas eigenartig, wenn wir den Partnern und dem Gegenüber künftig sagen müssen: Jetzt muss es sein, wir wollen Klarheit, 2016 ist das Time Limit! Und wenn es dann so weit ist, kommen wir als die gleichen Verhandlungspartner und sagen: Wir brauchen jetzt noch eine Zeitspanne von einem halben, einem ganzen oder von anderthalb Jahren, um zu Hause abzusichern, dass das verhandelte Ergebnis auch tatsächlich akzeptiert ist! Die Zeit und die Zeit-Argumentation gegenüber den Partnern, das ist nicht ganz einfach.

Es ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Wenn man drängelt – und bei grossen Verträgen haben wir gedrängelt – und sich dann plötzlich Zeit lassen muss, ist es nicht ganz unproblematisch, das den Partnern beizubringen.

Ich bin weiterhin der Meinung, die Kompetenzdelegation wäre richtig, und sie wäre auch dann richtig, wenn es um grosse Verträge ginge. Um die grossen Verträge, Herr Ständerat Levrat, geht es möglicherweise. Sie haben Mercosur, Indien und Russland aufgezählt, die sind alle irgendwo auf Flamme, aber zum Teil auf kleiner Flamme. Das nächstmögliche Freihandelsabkommen, das wir über die Kulmination führen können, dürfte Indonesien betreffen. Ich sage nicht, wir führen es mit einem positiven Ergebnis über die Kulmination. Es ist auch möglich, dass wir über die Kulmination gehen und feststellen, dass wir uns im Landwirtschaftsbereich nicht einigen können, und dann gibt es eben nichts. Aber wir versuchen selbstverständlich, zu einem positiven Abschluss zu kommen. Wenn wir dann den Vertrag mit Indonesien hätten, sollten wir nicht noch anderthalb Jahre Zeit vergehen lassen müssen, um den internen Prozess abzuwickeln.

Es geht also nicht um Georgien. Was Georgien anbetrifft, ist es – in einem Satz – ein normaler Freihandels-



vertrag, "broad-based", also ein umfassender Vertrag. Es ist nichts Spezifisches damit verbunden. Ich bitte Sie, auf den Entwurf einzutreten und ihm zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den Efta-Staaten und Georgien

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Géorgie

AB 2017 S 491 / BO 2017 E 491

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 2

Proposition de la commission

Biffer

Präsident (Bischofberger Ivo, Präsident): Der Bundesrat hält an seinem Antrag fest.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 32 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 7 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 17.025/2031)

Für Annahme des Entwurfes ... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

