

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. März 2019

285. Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen eingeladen.

Der Vorentwurf enthält eine neue gesetzliche Regelung zur Genehmigung von Freihandelsabkommen (FHA). Nach 2003 hat sich beim Bund die Praxis der «Standardabkommen» entwickelt. Gemäss dieser Praxis wurden Abkommen, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die inhaltlich vergleichbar mit früher abgeschlossenen Abkommen sind und im Vergleich zu diesen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz schaffen, von der Bundesversammlung selbstständig mittels einfachen Bundesbeschlusses genehmigt und nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Neben FHA betraf diese Praxis auch die Investitionsschutzabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und die Sozialversicherungsabkommen. Nach einer Überprüfung dieser Praxis auf ihre Verfassungsmässigkeit entschied der Bundesrat 2016, solche «internationale Standardabkommen» in Zukunft dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Gleichzeitig entschied der Bundesrat, dass für Sachgebiete, in denen inhaltlich ähnliche Abkommen abgeschlossen werden, gesetzliche Grundlagen geschaffen werden sollen, die den Bundesrat oder die Bundesversammlung zum selbstständigen Abschluss von solchen Abkommen ermächtigen.

In der Folge beurteilte der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) mit Beschluss Nr. 380/2017 eine Delegationsnorm an die Bundesversammlung zur Genehmigung von Sozialversicherungsabkommen mit einfachem Bundesbeschluss als angemessen und zeitgemäss.

In Bezug auf die FHA liegt nun ein Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen vor, der ebenfalls eine solche Delegationsnorm für sogenannte Standardfreihandelsabkommen enthält. Damit soll verhindert werden, dass sich für Abkommen ohne Neuerungen der bereits sehr lange Ratifikationsprozess in der Schweiz weiter verlängert. Eine solche Kompetenzdelegation trage gemäss Bundesrat zu einer erfolgreichen Schweizer Freihandelspolitik und somit zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort bei.

Auf Antrag der Staatskanzlei

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft, Holzikofenweg 36, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an efta@seco.admin.ch):

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Genehmigung von Freihandelsabkommen eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Verfassungsrechtliche Erwägungen

Nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie *wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert*. Wie die Überprüfung durch das Bundesamt für Justiz gezeigt hat, ist für die Beurteilung, ob eine rechtsetzende Bestimmung wichtig ist oder nicht, einzig die Frage entscheidend, ob ein bestimmter Regelungsinhalt eines völkerrechtlichen Vertrages auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müsste, wenn er landesrechtlich erlassen würde. Ob die enthaltenen Verpflichtungen für die Schweiz neuartig sind oder nicht, ist hingegen unerheblich. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die BV also bewusst übersteuert. Nicht berücksichtigt wird der Umstand, dass ein inhaltlich gleichlautender Vertrag je nach Vertragspartner durchaus auch unterschiedlich beurteilt werden kann.

Mit Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV wird zudem auch eine Parallelität zwischen inner- und zwischenstaatlicher Gesetzgebung hergestellt. Diese Parallelität sieht für völkerrechtliche Regelungen mit Gesetzesrang das fakultative Referendum vor, für solche mit Verfassungsrang das obligatorische. Mit Verweis auf diese Parallelität hat der Bundesrat erst am 15. August 2018 den Vorentwurf für eine Änderung der Bundesverfassung (neu Art. 140 Abs. 1 Bst. b^{bis}) in die Vernehmlassung gegeben, wonach völkerrechtliche Verträge, die aufgrund ihrer Bedeutung auf der gleichen Stufe wie die Bundesverfassung stehen, dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. Gemäss Bundesrat wird damit die demokratische Legitimation des Völkerrechts gestärkt. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf würde der Grundsatz dieser Parallelität nun aus freihandelspolitischen Gründen auf Gesetzesstufe eingeschränkt.

Auswirkungen auf den Konsultationsprozess

Gemäss Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061) *e contrario* muss bei einem internationalen Abkommen, das *nicht dem Referendum unterliegt* und keine wesentlichen Interessen der Kantone betrifft, grundsätzlich kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, ausser wenn es sich um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite handelt oder wenn dieses in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Daraus ergibt sich, dass zu den vom vorliegenden Gesetzesentwurf erfassten FHA voraussichtlich auch keine Vernehmlassungen durchgeführt werden, was in der Vergangenheit ebenfalls bereits der Praxis entsprach. Die Kantone müssen allerdings gemäss Art. 55 BV bzw. dem Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten sowie bei Betroffenheit der Kantone auch während der Verhandlungen konsultiert werden. Da die den Kantonen gemäss BGMK zustehenden Rechte weiter gehen als diejenigen des VIG, wirkt sich der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren bei FHA nicht nachteilig auf den Einbezug der Kantone aus.

Zusammenfassend stehen wir der Vorlage aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch gegenüber. Auf der anderen Seite ist es äusserst wichtig, dass die Schweiz gut in die internationalen Handelsflüsse eingebunden ist. Dazu muss sie eine attraktive Partnerin für den Abschluss von FHA sein und die Ratifikationsprozesse müssen zügig vorangehen können. Wir können der Vorlage unter dem Vorbehalt, dass die verfassungsrechtlichen und freihandelspolitischen Aspekte nochmals eingehend geprüft und gegeneinander abgewogen werden, zustimmen. Ausserdem müssen die Kantone weiterhin nach Massgabe des BGMK in die Verhandlungen miteinbezogen werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli