

Aussenhandel

Ein Freihandelsabkommen verhandeln – wie geht das?

Für die Schweiz als exportabhängiges Land sind Freihandelsabkommen mit Partnern weltweit – neben der Mitgliedschaft in der WTO und den Beziehungen zur Europäischen Union – einer der drei Hauptpfeiler ihrer Aussenwirtschaftsstrategie. Mittlerweile hat die Schweiz 26 Freihandelsabkommen mit 35 Partnern ausserhalb der EU. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, baut die Schweiz ihr Netz von Freihandelsabkommen kontinuierlich aus. Wie ein solches Abkommen ausgehandelt wird, beschreibt *Irene Frei*, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, am Beispiel der aktuellen Verhandlungen mit China.



Irene Frei

Vor ein paar Monaten in Beijing, es ist morgens um halb neun; wir treffen uns in der Lobby eines Hotels im Zentrum der Stadt. Nur zehn Gehminuten vom chinesischen Handelsministerium entfernt, wo in einer halben Stunde eine weitere Verhandlungsrunde über ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China beginnen wird. Wir, das ist eine Gruppe von fast 30 Experten aus den verschiedensten Bereichen: neben Vertretern des Zolls vor allem solche des SECO, des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum, der Bundesämter für Umwelt, Landwirtschaft und Migration, des Staatssekretariats für Internationale Finanzfragen und der Schweizer Botschaft in Beijing. Beim Handelsministerium werden wir in den grossen Saal geführt, wo die Eröffnungssitzung stattfindet. Auch die chinesischen Delegierten treffen nach und nach ein. Gemäss der

chinesischen Delegationsliste nehmen ca. 70 Vertreter teil. Die Zusammensetzung der Delegation ist wichtig. Nur wenn die richtigen Partner anwesend sind, können auch substantielle Gespräche geführt werden. Während dem kurzen Eröffnungsplenum informieren die Chefunterhändler über den Stand der Arbeiten in den verschiedenen Verhandlungsbereichen und formulieren die Ziele für die aktuelle Verhandlungsrunde. Danach wird in Verhandlungsgruppen am Abkommen gearbeitet. Bereits anlässlich der ersten Verhandlungsrunde hatten sich beide Seiten darauf geeinigt, welche Themen im Rahmen der Freihandelsverhandlungen diskutiert werden sollen und entsprechende Verhandlungsgruppen gebildet – namentlich zu Waren- und Dienstleistungshandel, Ursprungsregeln und Handelserleichterung, Schutz des geistigen Eigentums, technische Handelshemmnisse und sanitäre und phytosanitäre Massnahmen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Handel und Nachhaltigkeit, Wettbewerb, Streitschlichtung sowie die horizontalen und institutionellen Bestimmungen. Ziel ist es, die Verhandlungen in allen Bereichen parallel zu führen und gleichzeitig abzuschliessen.

Exploratorische Gespräche

Die Vorarbeiten zu diesen Verhandlungen hatten schon viel früher begonnen. So fanden mehrere Kontakte auf politischem Niveau, Gespräche auf Arbeitsebene sowie zwei Workshops mit Vertretern von Behörden und Wirtschaftsverbänden

Die Schweiz führt sowohl im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation als auch bei bilateralen Verhandlungen solche exploratorische Gespräche, die als Grundlage für den Entscheidungsaufnahme dienen.

beider Seiten statt. Daraus folgte eine gemeinsame Machbarkeitsstudie mit dem Ziel, Klarheit in Bezug auf den Inhalt eines Freihandelsabkommens und die Auswirkungen in den einzelnen Sektoren zu schaffen. Eine solche Studie ist nützlich, um die Erwartungshaltung der anderen Seite ein- und die Realisierbarkeit eines Verhandlungsabschlusses abzuschätzen. Die Schweiz führt sowohl im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation als auch bei bilateralen Verhandlungen solche exploratorische Gespräche, die als Grundlage für den Entscheidung der Verhandlungsaufnahme dienen.

Die Verhandlungen beginnen erst, wenn beide Seiten ihre internen, für die Verhandlungsaufnahme notwendigen Prozeduren abgeschlossen haben. Für die Schweiz bedeutet dies, dass ein Verhandlungsmandat, das die Ziele der Verhandlungen in den einzelnen Bereichen beschreibt, ausgearbeitet wird. Dieses wird vom Bundesrat verabschiedet. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen sowie die Konferenz der Kantonsregierungen und die interessierten Kreise (Wirtschaftsverbände und NGOs) werden darüber informiert.



Zoll- Ursprungsexperte Meinrad Müller (links) in einer der Verhandlungsrunden mit einer chinesischen Delegation.

Zurück zur Verhandlungsrunde in Beijing

Beide Parteien haben die bereits abgeschlossenen Freihandelsabkommen des Partners studiert, um Aufschluss über dessen Freihandelspraxis zu erhalten. In den vorangehenden Verhandlungsrunden wurden zudem Informationen zur nationalen Gesetzgebung und den angestrebten Ansätzen in den verschiedenen Abkommensbereichen ausgetauscht. Ausserdem hat man über den möglichen Inhalt und Umfang der einzelnen Kapitel diskutiert. Ein gewisses Verständnis für das nationale Regelwerk des Partners ist notwendig, um dessen Verhandlungsvorschläge zu verstehen. Es gilt, gut zuzuhören und geschickt Fragen zu stellen, um verschiedene Möglichkeiten abzuwägen. Mittlerweile werden in den meisten Gruppen die ausgetauschten Vorschläge für Abkommenstexte diskutiert. In bestimmten Bereichen kommen noch technische Anhänge und Listen dazu. Auf Basis von Vorschlägen beider Parteien wurden konsolidierte Texte erstellt. Diese müssen nun bereinigt werden, das heisst, beide Seiten müssen sich auf einen gemeinsamen Text einigen. Besteht bei einem Punkt Uneinigkeit, wird mit der Besprechung eines anderen Artikels weitergemacht, um später nochmals auf den fraglichen Punkt zurückzukommen.

Abends nach den Verhandlungen findet eine interne Sitzung der Schweizer Delegation statt. Der Reihe nach informieren die Experten über den Verlauf der Diskussionen. Wie weit sind die anderen Gruppen gekommen? Wo gab es Probleme? Gibt es Schwierigkeiten, die in allen Gruppen auftauchen? Gibt es Querbezüge und sind «package deals» möglich? Gemeinsam mit dem Chefunterhändler wird das weitere Vorgehen besprochen: Wann sollen von Schweizer Seite welche Forderungen eingebracht werden? Wie soll auf Forderungen von chinesischer Seite reagiert werden? Welche Punkte sollen direkt zwischen den beiden Chefunterhändlern besprochen werden?

Nach der Runde ist vor der Runde

Bis zum Nachmittag des dritten und letzten Verhandlungstages müssen alle Verhandlungsgruppen den Verlauf ihrer Gespräche sowie die im Hinblick auf die nächste Runde vereinbarten Follow-up-Arbeiten zusammenfassen. Diese werden dann in sogenannten Agreed Minutes zusammengefügt. Diese protokollieren den Verhandlungsverlauf; entsprechend genau wird auf die Formulierungen geachtet. Sind die Agreed Minutes von beiden Chefunterhändlern genehmigt, beginnt die Schlussitzung im Plenum. Jede Verhandlungsgruppe fasst den

Verlauf der Gespräche zusammen, dann folgt die Unterzeichnung der Agreed Minutes durch die beiden Chefunterhändler. Die Verhandlungsrunde ist formell beendet. Zurück im Hotel wird ein Kurzbericht an den Departementsvorsteher verfasst, den Experten der Auftrag zur Verfassung von Beiträgen für einen Bericht erteilt, die aktualisierten Texte gesammelt und zusammengestellt. Nach der Runde ist schon wieder vor der nächsten Runde, die in zwei bis drei Monaten stattfinden soll.

Ursprungsregeln im Zentrum

Kernstück eines jeden Freihandelsabkommens ist der Waren- und Dienstleistungshandel, also die Marktöffnung für Güter und Dienstleistungen. Beim Warenhandel stehen neben dem Zollabbau die von den Mitarbeitenden des Zolls betreuten Ursprungsregeln im Vordergrund. Diese definieren, unter welchen Voraussetzungen einer Ware der Ursprung eines bestimmten Landes zuerkannt wird und sie in den Genuss der entsprechenden Zollpräferenzen kommt. Ebenfalls angestrebt werden in diesem Zusammenhang Handelserleichterungen in Form von Vereinfachungen der Zollverfahren.