



Bern, 25. Mai 2022

Ex-ante-Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3011 der Geschäftsprüfungskommission NR vom 1. März 2019

Zusammenfassung

Als mittelgrosse, offene Volkswirtschaft mit einem beschränkten Binnenmarkt ist die Schweiz auf den internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr angewiesen. Um die Rahmenbedingungen, welche die erfolgreiche Einbindung der Schweiz in die Weltwirtschaft gewährleisten, weiterhin zu sichern, strebt die Schweiz im Rahmen ihrer Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik (AWS) einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu den internationalen Märkten an. Dies erfolgt im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung, wobei die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit den ihr zugrundeliegenden Prinzipien und Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) den Referenzrahmen bildet.

Sowohl exportierende und importierende Unternehmen als auch die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren von einem rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu den internationalen Märkten. Ein wichtiges Instrument bei der Verfolgung dieses Ziels sind Freihandelsabkommen (FHA). Die Schweiz verfügt über eines der am besten ausgebauten Netze von FHA weltweit: Neben der EFTA-Konvention und den FHA mit der Europäischen Union (EU) hat die Schweiz bislang 33 weitere FHA mit 43 Partnerländern abgeschlossen, davon 29 Abkommen mit 39 Partnerländern im Rahmen der EFTA.

FHA können in der Schweiz und im Partnerland zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Sie können ausserdem soziale und ökologische Auswirkungen mit sich bringen, wobei die Effekte eines einzelnen Abkommens der Schweiz auf die soziale und ökologische Nachhaltigkeit schwer zu messen sind. Die Richtung und Stärke der Effekte hängen in gewissem Masse von der Ausgestaltung des FHA ab, in erster Linie jedoch von den vorherrschenden innerstaatlichen – insbesondere politischen, rechtlichen sowie regulatorischen – Rahmenbedingungen in der Schweiz und im Partnerland. Dabei ist zu beachten, dass die Handelsströme, die durch ein FHA mit der EU oder den USA verursacht bzw. beeinflusst werden, wesentlich ausgeprägter sein dürften als jene, die durch Schweizer Abkommen verursacht werden. Darüber hinaus ist der Liberalisierungsgrad der Schweiz global betrachtet bereits hoch. Die Schweiz hat mit den meisten ihrer wichtigsten Handelspartner bereits FHA abgeschlossen und darin insbesondere den Grossteil ihres Warenhandels liberalisiert. Mutmasslich hat daher der Abschluss eines künftigen FHA relativ geringe Auswirkungen auf die Handelsströme zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Partnerland. Daraus folgt, dass damit verbundene Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung voraussichtlich relativ gering sind (im Vergleich zu grösseren Ländern oder Ländergruppen/Staatenverbünde wie der EU oder USA). Je nach Grösse und Struktur der involvierten Volkswirtschaft sowie je nach bestehendem Liberalisierungsgrads gegenüber anderen Ländern oder anderen spezifischen Umstände im Zusammenhang mit einem bestimmten Verhandlungspartner können unerwartete Effekte durch den Abschluss von FHA auftreten. In solchen Fällen kann eine weitergehende Analyse sinnvoll sein.

Mithilfe von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen von geplanten oder sich in Aushandlung befindenden FHA können deren potenzielle Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung untersucht werden. Dies kann zu mehr Transparenz beitragen und die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Abkommen erhöhen. Die vom Bundesrat am 24. November 2021 verabschiedete revidierte AWS hält fest, dass die Schweiz beabsichtigt, gezielte wissenschaftliche Einschätzungen im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen durchzuführen. In diesem Zusammenhang weist die AWS auf die damit einhergehenden Komplexitäten und methodischen Einschränkungen hin.

Um die Grundlage für die Beantwortung des vom Postulat formulierten Auftrags zu schaffen, wurde angesichts der komplexen und umfassenden Fragestellung eine Hintergrundstudie bei der OECD in Auftrag gegeben. Diese Studie identifiziert verschiedene Methoden, die angewendet werden können, um angemessene Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen durchzuführen. Diese Methoden sind an spezifische Bedingungen geknüpft und bringen unterschiedliche Möglichkeiten, Herausforderungen sowie Risiken mit sich. In umfassenden Nachhaltigkeitsanalysen werden grundsätzlich sich ergänzende quantitative, hybride und qualitative Methoden vereint, um den kausalen Effekt von FHA auf verschiedene Nachhaltigkeitsgrössen bestmöglich abzuschätzen.

Die OECD-Hintergrundstudie identifiziert insbesondere in den quantifizierbaren Bereichen etablierte und aussagekräftige Methoden, die für solche Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen herangezogen werden können. Dazu gehören die meisten ökonomischen Grössen. Quantifizierbare Umweltfaktoren sind beispielsweise Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung sowie der Materialverbrauch. In der sozialen Dimension sind dies insbesondere die Beschäftigungsrate und Löhne. Doch auch in diesen Bereichen müssen die Resultate mit Vorsicht interpretiert werden. Beispielsweise reagieren die Ergebnisse empfindlich in Bezug auf die Parameterannahmen. Zudem kann das bei Ex-ante-Analysen notwendige Arbeiten mit Szenarien die Verlässlichkeit der Ergebnisse negativ beeinträchtigen. Die Schätzung der Effekte von FHA auf andere Nachhaltigkeitsgrössen sind mit weiteren Herausforderungen verbunden. Dazu gehören beispielsweise die Umweltbereiche Biodiversität sowie Ökosysteme. Auf der sozialen Ebene sind dies Grössen wie die Alphabetisierungsrate und Armut. Besonders schwierig ist die Schätzung des Effektes auf die Menschenrechte.

Die Entscheidung, ob bei einem bestimmten FHA weitere Analysen und insbesondere eine Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse durchgeführt werden soll, wird der Bundesrat anhand des im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) eingesetzten Instruments des «Quick-Checks» vornehmen. Diese Kurzanalyse erlaubt es, für alle rechtssetzenden Vorhaben des Bundes eine verbindliche Kurzabschätzung der Problematik, (alternativer) Handlungsoptionen sowie der potenziellen Auswirkungen der Vorlage – insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung – durchzuführen. Zusätzlich zum Quick-Check sind einige Schlüsselfragen, insbesondere zur Grösse und Struktur der involvierten Volkswirtschaft, zur Grössenordnung der erwarteten vom FHA ausgelösten oder betroffenen Handelsströme sowie zu allfälligen aus Nachhaltigkeitssicht sensiblen Branchen und/oder Bereichen bzw. Produkten und/oder Dienstleistungen im Inland und/oder Partnerland, die von diesen erwarteten Handelsströmen betroffen sind, zu beantworten. Dadurch wird die Voranalyse für den spezifischen Bereich der Freihandelsabkommen präzisiert/vertieft. Insbesondere wenn sensible Branchen und/oder Bereiche identifiziert werden, die von der durch ein FHA erwarteten Veränderung der Marktzugangsbedingungen signifikant betroffen sind, ist es sinnvoll, die potenziellen Auswirkungen des entsprechenden FHA auf diese zu analysieren.

Sollte im Rahmen der Voranalyse die Notwendigkeit der Durchführung einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse bejaht werden, wird das SECO und in Konsultation mit den relevanten Ämtern – und allenfalls gemeinsam mit den anderen EFTA-Staaten – spezifisch entsprechende Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen (Sustainability Impact Assessments, SIA) durchführen. Diese Nachhaltigkeitsanalysen gliedern sich in den Rahmen von Instrumenten des Bundes zur Ex-ante-Abschätzung der Auswirkungen von Vorlagen des Bundes ein (u.a. Regulierungsfolgenabschätzung).

In einem nächsten Schritt wird festgelegt, welche Fragen/Aspekte vertieft zu prüfen sind. Dabei ist die Verhältnismässigkeit der Analyse in Bezug auf die hohen, mit einer Nachhaltigkeitsanalyse verbundenen Kosten und der Unsicherheit in Bezug auf die potenziellen Auswirkungen des FHA zu gewährleisten. Da die Schweiz die meisten ihrer FHA im Rahmen der EFTA verhandelt, prüft sie solche Analysen zusammen mit den anderen EFTA-Staaten durchzuführen. Daher ist die Auswahl der vertieft zu prüfenden Fragen sowie die methodische Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsanalyse – im Fall einer gemeinsamen Durchführung – mit den anderen EFTA-Staaten abzusprechen.

Um weitere Erkenntnisse über die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen von FHA der Schweiz auf die nachhaltige Entwicklung zu gewinnen, wird auch die Durchführung von Ex-post-Analysen geprüft. Gemäss der revidierten AWS können Ex-post-Analysen in ausgewählten Fällen nach der erforderlichen Umsetzungsperiode des Abkommens und bei Vorliegen ausreichender Daten erfolgen. Wie in der OECD-Hintergrundstudie festgehalten wird, versprechen solche Evaluationen einerseits auf Grund geringerer Unsicherheit der Resultate eine höhere Aussagekraft als Ex-ante-Studien und können andererseits auch wertvolle Erkenntnisse für die Auswahl relevanter Fragen/Aspekte und die Ausgestaltung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen liefern.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Ausgangslage	7
1.1 Hintergrund	7
1.2 Postulat 19.3011 der GPK-N	8
1.3 Ex-ante-Analyse von Vorlagen des Bundes.....	8
1.4 Vorgehensweise	9
1.5 Aufbau des Berichts	10
2 Schweizer Handelspolitik und Freihandelsabkommen	10
2.1 Überblick zur Schweizer Handelspolitik	10
2.2 Definition und Inhalt von Freihandelsabkommen	12
3 Nachhaltige Entwicklung	14
4 Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung	15
4.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft	16
4.2 Auswirkungen auf die Umwelt	17
4.3 Soziale Auswirkungen	20
5 Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse von Freihandelsabkommen	23
5.1 Grundsätzliche Übungsanlage von Sustainability Impact Assessments.....	23
5.2 Verfügbare Methoden und damit verbundene Analysemöglichkeiten.....	24
5.2.1 Analyse der Auswirkungen auf die Wirtschaft	25
5.2.2 Analyse der Auswirkungen auf die Umwelt	27
5.2.3 Analyse der sozialen Auswirkungen	28
5.3 Allgemeine Herausforderungen	30
5.4 Schweiz-spezifische Faktoren und Herausforderungen	32
5.5 Evaluierung der Notwendigkeit einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse sowie weiterer Prozess.....	33
6 Gesamtwürdigung und Ausblick.....	36
7 Literaturverzeichnis.....	39
Anhang	I

Abkürzungsverzeichnis

AGM	Allgemeines Gleichgewichtsmodell
AWS	Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFTA	European Free Trade Association («Europäische Freihandelszone»)
EU	Europäische Union
FHA	Freihandelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services («Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen»)
GPA	Agreement on Government Procurement («Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen»)
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GSP	Generalized System of Preferences («Allgemeines Präferenzsystem»)
GTAP	Global Trade Analysis Project
ILO	International Labour Organization («Internationale Arbeitsorganisation»)
IOA	Input-Output-Analyse
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KKA	Kausalketten-Analyse
MFN	Most Favoured Nation («Meistbegünstigungsprinzip»)
MoU	Memorandum of Understanding
MRIO-Analyse	Multi-Regionale Input-Output-Analyse
NAFTA	North American Free Trade Agreement («Nordamerikanisches Freihandelsabkommen»)
NGO	Nichtregierungsorganisation
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development («Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung»)
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights («Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte»)
PGM	Partielles Gleichgewichtsmodell
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RBC	Responsible Business Conduct («Verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln»)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SDG	Sustainable Development Goals («Ziele für nachhaltige Entwicklung»)
SIA	Sustainability Impact Assessment («Nachhaltigkeitsanalyse»)
SNE 2030	Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030
SPS Agreement	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures («Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen»)

TBT Agreement	Agreement on Technical Barriers to Trade («Übereinkommen über technische Handelshemmnisse»)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights («Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums»)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development («Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung»)
VOBU	Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen
WTI	World Trade Institute («Welthandelsinstitut»)
WTO	World Trade Organisation («Welthandelsorganisation»)

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Am 29. Januar 2015 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) beschlossen, eine Inspektion über die Auswirkungen von Freihandelsabkommen (FHA) einzuleiten. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) wurde vor diesem Hintergrund mit der entsprechenden Evaluation beauftragt. Am 26. Oktober 2016 übermittelte die PVK ihre Evaluationsergebnisse an die GPK-N und am 4. Juli 2017 verabschiedete die Kommission ihren diesbezüglichen Bericht,¹ in welchem sie Empfehlungen an den Bundesrat richtete. Unter anderem wurde die Empfehlung formuliert, dass der Bundesrat bzw. die zuständigen Einheiten der Bundesverwaltung im Rahmen des Entstehungsprozesses von FHA deren potenziellen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung untersuchen sollen. In der Schweiz wird die Untersuchung der Auswirkungen der FHA nicht nur im Inland, sondern auch im Partnerland als wichtig erachtet.

Der Bundesrat nahm am 22. September 2017 gegenüber der GPK-N Stellung.² In einem unveröffentlichten Kurzbericht beurteilte die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates, worauf dieser am 16. Mai 2018 erneut Stellung bezog.³ Ferner hörte sie an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2018 Sachverständige für Nachhaltigkeitsstudien zu FHA an, um sich über die Machbarkeit, die Möglichkeiten und die Grenzen dieser Studien zu informieren.

In seinen Stellungnahmen hat der Bundesrat dargelegt, dass er in einigen Bereichen Probleme erkannt und teilweise bereits Massnahmen ergriffen hat. Unter anderem hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit künftigen FHA fallweise die Zweckmässigkeit einer Umweltverträglichkeitsstudie geprüft wird. Der Bundesrat hielt allerdings auch fest, dass er der Idee der systematischen Verwendung umfassender Nachhaltigkeitsanalysen in der Schweiz (nach dem Vorbild der EU) kritisch gegenübersteht. Die Haltung des Bundesrates stützt sich insbesondere auf die methodologischen Schwierigkeiten, die zweifelhafte Datenlage sowie den im Verhältnis zur erwarteten Aussagekraft der Resultate sehr hohen Ressourcenaufwand.

Die GPK-N schloss die Inspektion mit ihrem Kurzbericht vom 1. März 2019 ab.⁴ Darin nimmt sie eine Beurteilung der Stellungnahmen des Bundesrates zum Inspektionsbericht vor. Die GPK-N anerkennt, dass der Bundesrat in einigen Bereichen Massnahmen ergriffen hat, die sich in die empfohlene Richtung bewegen. Es wird jedoch noch Verbesserungspotenzial gesehen: Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, künftig im Rahmen der Beschaffung von Informationsgrundlagen für FHA-Verhandlungen die Durchführung von Nachhaltigkeitsstudien zu prüfen. Vor diesem Hintergrund reichte sie das Postulat 19.3011 ein.

¹ Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 4. Juli 2017 (BBI 2017 7577).

² Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Sept. 2017 zum Bericht der GPK-N vom 4. Juli 2017 (BBI 2017 7649).

³ Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Mai 2018 zum Kurzbericht der GPK-N vom 23. März 2018 (BBI 2019 3037).

⁴ Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. März 2019 (BBI 2019 3043).

1.2 Postulat 19.3011 der GPK-N

Am 18. September 2019 nahm der Nationalrat das Postulat 19.3011 «Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen (FHA) auf die nachhaltige Entwicklung»⁵ der GPK-N an und folgte damit dem Antrag des Bundesrats. In der Folge erteilte das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den Auftrag, diesen Bericht in Erfüllung des Postulats zu erstellen. Nachfolgend ist das Postulat in seinem Wortlaut aufgeführt:

Postulat 19.3011 GPK-N vom 1. März 2019: «Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung»

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu den methodischen – quantitativen und qualitativen – Möglichkeiten vorzulegen, anhand deren vor dem Abschluss von Freihandelsabkommen Nachhaltigkeitsstudien durchgeführt werden können. In diesem Zusammenhang wird er ersucht, die bestehenden Möglichkeiten für ein dynamisches und flexibles, an die Bedürfnisse der Schweiz angepasstes Analysemodell vorzustellen, welches einer breiten Definition der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen Rechnung trägt.

Begründung:

Siehe Kurzbericht der GPK-N vom 1. März 2019: Auswirkungen von Freihandelsabkommen (Ziffer 2.2.4).

1.3 Ex-ante-Analyse von Vorlagen des Bundes

Der Bund kennt mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) bereits ein etabliertes und breit angewandtes Instrument zur Ex-ante-Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen von Vorlagen des Bundes.⁶ Die RFA legt damit den grundlegenden Rahmen für Ex-ante-Abschätzungen auf Bundesebene, gibt aber keine spezifische Methodik zur Untersuchung spezifischer Vorlagen wie FHA oder bestimmter Auswirkungsaspekte wie der Nachhaltigkeit vor. Die RFA-Richtlinien des Bundesrates vom 6. Dezember 2019 regeln den Inhalt und die Anwendung der RFA, wobei sie für alle rechtsetzenden Vorhaben des Bundes gelten. Im Rahmen der RFA werden die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt untersucht. Neben den Auswirkungen auf einzelne Gruppen und Gesamtwirtschaft müssen auch Fragen zu Handlungsbedarf, (alternativen) Handlungsoptionen sowie zur Vollzugstauglichkeit beantwortet werden.

Die Erkenntnisse aus den Analysen fliessen in erläuternde Berichte und Botschaften ein. Sie sollen einen Beitrag zu transparenten und faktenbasierten Entscheidungsgrundlagen sowie einer besseren Rechtsetzung leisten. Die RFA präzisiert in diesem Sinne Vorgaben hinsichtlich der Ex-ante-Wirkungsüberprüfung von staatlichen Massnahmen einerseits sowie auch zu deren Darstellung in Berichten und Botschaften andererseits.⁷

⁵ www.parlament.ch > Geschäftsdatenbank Curia Vista > [Postulat 19.3011 «Erarbeitung einer Methodik zur Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung»](#).

⁶ Gemäss dem Botschaftsleitfaden (Der Bundesrat > Bundeskanzlei BK > Startseite > Dokumentation > Sprachen > Hilfsmittel für Textredaktion und Übersetzung > [Leitfaden für Botschaften des Bundesrates](#) (August 2020)) stellt die RFA (und damit Verbunden der Quick-Check, welcher üblicherweise vor einer allfälligen RFA durchgeführt wird) das zentrale Instrument zur Analyse der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft dar. Dabei werden alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung abgedeckt. Weiter hält der Botschaftsleitfaden fest, dass bei spezifischen Vorhaben die Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Nachhaltigkeitsdimensionen gemeinsam im Rahmen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) untersucht werden können. Bei einer Prüfung der Auswirkungen von Umweltmassnahmen auf die Volkswirtschaft kann auch das BAFU-interne Instrument «Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen» (VOBU) angewendet werden, das den Vorgaben der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) des Bundes entspricht.

⁷ Artikel 170 der Bundesverfassung, Artikel 141 des Parlamentsgesetzes sowie Artikel 6a des Vernehmlassungsgesetzes.

Die RFA-Richtlinien sehen vor, dass Art und Umfang der durchzuführenden Analysen im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Relevanz der Vorlagen stehen. Dazu hat der Bundesrat mit den neuen Richtlinien den sogenannten «Quick-Check» eingeführt (siehe Anhang). Der Quick-Check ist eine verbindliche Kurzabschätzung der Problematik, (alternativer) Handlungsoptionen sowie der potenziellen Auswirkungen der Vorlage. Der Quick-Check soll zudem dazu dienen, den Bedarf und den Umfang weitergehender Analysen zu bestimmen. Daher ist es auch wichtig, dass der Quick-Check möglichst früh im Rechtsetzungsprozess durchgeführt wird – idealerweise in der Konzeptphase oder im Fall von FHA bei der Mandatsvergabe. Dadurch soll das Bewusstsein für mögliche Auswirkungen frühzeitig gestärkt werden und es soll genug Zeit für die allenfalls notwendigen Analysen bleiben. Im Rahmen des Quick-Checks, wie auch der RFA, werden mögliche Auswirkungen auf die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt) im In- und Ausland thematisiert. Die Fragen im Quick-Check decken die potenziellen Auswirkungen im Inland umfassender ab als die potenziellen Auswirkungen im Ausland.

Zusätzliche RFA-Analysen sind nur notwendig, wenn die potentiellen Auswirkungen als volkswirtschaftlich relevant eingestuft werden oder nicht bekannt sind. Diese weitergehenden Analysen können grundsätzlich entweder intern erfolgen, es kann ein Bericht durch einen externen Auftragnehmer erstellt werden oder es kann eine vertiefte RFA gemeinsam mit der RFA-Fachstelle des SECO durchgeführt werden. Die RFA lässt das methodische Vorgehen grundsätzlich offen, je nach Vorlage können unterschiedliche Methoden und Untersuchungsdesigns sinnvoll sein. Die Entscheidung über die Notwendigkeit und den Schwerpunkt weitergehender Analysen liegen in der Verantwortung der federführenden Ämter. Die Ergebnisse des Quick-Checks dienen dabei als Grundlage.

Auch für FHA kann mittels des Quick-Checks ermittelt werden, welche Auswirkungen im In- und Ausland potentiell relevant sind und inwieweit diese – allenfalls im Rahmen einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse (SIA) – weitergehend untersucht werden sollen. Im Rahmen dieses Berichts soll u.a. diskutiert werden, inwieweit für FHA spezifische methodische Hilfsmittel notwendig sind.

1.4 Vorgehensweise

Um die Grundlage für die Beantwortung des vom Postulats formulierten Auftrag zu schaffen, wurde angesichts der komplexen und umfassenden Fragestellung vom SECO eine Hintergrundstudie bei der OECD in Auftrag gegeben. Die OECD verfügt über eine grosse Expertise sowohl im Bereich Handel als auch in den betroffenen Nachhaltigkeitsfeldern. Das AutorInnen-Team der OECD wurde für die ökonomische Modellierung der potenziellen Auswirkungen von FHA auf den Arbeitsmarkt durch Professorin Dr. Miriam Manchin des University College of London ergänzt sowie durch Dr. Jennifer Zerk für den Teil zu den möglichen Auswirkungen von FHA auf die Menschenrechte.

Das Ziel der Hintergrundstudie war die Ausarbeitung einer Übersicht sowie eine kritische Evaluation der verschiedenen verfügbaren Methoden für die Ex-ante-Beurteilung möglicher Effekte von FHA, mit besonderem Fokus auf die Nachhaltigkeitsbereiche Umwelt und Soziales, einschliesslich Menschenrechte. Eine verwaltungsinterne Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern vonseiten ARE, BAFU, BLW, DEZA, IGE sowie dem Generalsekretariat des EDA, wurden zu den Arbeiten konsultiert.

Die Hintergrundstudie wurde nach der Fertigstellung durch die OECD am 13. Oktober 2021 unter dem Titel «*Sustainability impact assessments of free trade agreements. A critical review*» publiziert (OECD, 2021a).⁸ Diese Studie, welche auch bei anderen OECD-Mitgliedsstaaten auf grosses Interesse stiess, bildet die Basis für den vorliegenden Bericht. Insbesondere das Kapitel 5 und damit verbunden die Beschreibung der verfügbaren Methoden zur Erstellung von Nachhaltigkeitsanalysen stützt sich stark auf diese Studie.

Darüber hinaus wurde neben Berichten und weiteren Informationen aus der Bundesverwaltung auch internationale Literatur herangezogen – insbesondere zur Beschreibung des aktuellen Kenntnisstandes über die Auswirkungen von FHA auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales in Kapitel 4. Dieser Bericht wurde unter Federführung des SECO erstellt und eine verwaltungsinterne Begleitgruppe bestehend aus Vertretern von ARE, BAFU, BLW, DEZA, IGE und dem Generalsekretariat des EDA, wurde dazu konsultiert.

1.5 Aufbau des Berichts

Dieser Bericht gliedert sich in fünf Teile. Im zweiten Kapitel wird die Schweizer Handelspolitik kurz beschrieben und welche Rolle FHA darin spielen. In Kapitel 3 wird auf die Nachhaltige Entwicklung gemäss dem Verständnis und der Strategie des Bundesrats eingegangen. In Kapitel 4 werden die wichtigsten Erkenntnisse aus bestehender Literatur bzgl. den Auswirkungen von FHA auf die nachhaltige Entwicklung zusammengefasst, global sowie auf die Schweiz bezogen. In Kapitel 5 werden auf Basis der OECD-Hintergrundstudie mögliche Methoden vorgestellt, welche genutzt werden können, um Ex-ante-Nachhaltigkeitsstudien zu FHA durchzuführen. Es wird ein dynamisches, an die Bedürfnisse der Schweiz angepassten Rahmenwerk für die mögliche Erstellung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen vorgestellt und der damit verbundene Prozess geschildert. Das Kapitel 6 umfasst eine Gesamtwürdigung und ein Ausblick.

2 Schweizer Handelspolitik und Freihandelsabkommen

2.1 Überblick zur Schweizer Handelspolitik

Als mittelgrosse⁹, offene Volkswirtschaft mit einem beschränkten Binnenmarkt ist die Schweiz besonders stark auf den internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr angewiesen. Sie besitzt eine mehr als doppelt so hohe Aussenhandelsquote¹⁰ – 120 Prozent – wie der OECD-Durchschnitt (Weltbank, 2021), was dazu führt, dass der Aussenhandel einen Drittel zur Wertschöpfung der Schweiz beiträgt (OECD, 2021c). Die sehr hohe Aussenhandelsquote zeigt auch auf, dass internationale Wertschöpfungsketten sehr wichtig für die schweizerische Wirtschaft sind, da Vorprodukte importiert und nach der Weiterverarbeitung wieder exportiert werden. Die wichtigsten Güterbranchen sind hierbei Pharmazeutika und Chemikalien, Maschinen und Elektrogeräte sowie Uhren und andere Präzisionsinstrumente.

⁸ [www.oecd.org > publications > Sustainability impact assessments of free trade agreements. A critical review](https://www.oecd.org/publications/sustainability-impact-assessments-of-free-trade-agreements-a-critical-review/). Die Verwendung des Ausdrucks «OECD-Hintergrundstudie» im Rahmen dieses Berichts bezieht sich auf diese Studie.

⁹ Ob die Schweiz als kleine oder mittelgrosse Volkswirtschaft betrachtet und wahrgenommen wird, ist eine Frage der Perspektive (Berücksichtigung der Fläche der Schweiz oder der Schweizer Bevölkerung oder der wirtschaftlichen Bedeutung mithilfe des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Mass für die im Land produzierten Waren und Dienstleistungen oder das daraus resultierende Einkommen).

¹⁰ Die Aussenhandelsquote ist definiert als die Summe der Exporte und Importe geteilt durch das BIP eines Landes.

Die Bedeutung des Aussenhandels erstreckt sich neben dem Warenhandel auch auf den Dienstleistungssektor: Der Handel mit Dienstleistungen entspricht 34,7 Prozent des jährlichen BIP – mehr als das Doppelte des OECD-Durchschnitts (Weltbank, 2021). Hierbei sind vor allem Bereiche wie Forschung und Entwicklung, IT-Dienstleistungen und Beratung hervorzuheben.

Die erfolgreiche Einbindung der Schweiz in die Weltwirtschaft lässt sich unter anderem auf die Rahmenbedingungen, welche die Schweizer Handelspolitik schafft, zurückführen. Das multilaterale Engagement, das sehr gut ausgebaute Netz von FHA, tiefe Industriezölle¹¹ – durchschnittlich 1,9 Prozent (WTO, 2019) – und tiefe nicht-tarifäre Handelsbarrieren zeichnen die Schweiz als einen kompetitiven und attraktiven Standort aus. Dies zeigt sich auch an den hohen ausländischen Direktinvestitionen von über 1,2 Milliarden CHF in der Schweiz (UNCTAD, 2021).

Um diese Rahmenbedingungen weiterhin zu sichern, verfolgt die Schweiz mit ihrer Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik drei übergeordnete Ziele. Sie setzt sich für ein breit abgestütztes, möglichst multilaterales, verlässliches internationales Regelsystem ein. Dies soll Rechtssicherheit und Stabilität sichern. Zudem strebt sie einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu den internationalen Märkten an, wodurch sowohl exportierende und importierende Unternehmen als auch die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren können. Als Drittes stellt die Schweiz sicher, dass der internationale wirtschaftliche Austausch zur nachhaltigen Entwicklung innerhalb und ausserhalb der Schweiz beiträgt.

Zur Erreichung dieser Ziele stützt sich die Schweizer Handelspolitik besonders stark auf FHA. Neben der EFTA-Konvention und dem FHA mit der EU, hat die Schweiz bislang 33 weitere FHA mit 43 Partnerländern abgeschlossen. Davon wurden 29 Abkommen mit 39 Partnerländern im Rahmen der EFTA-Konvention abgeschlossen. Die meisten dieser Abkommen wurden gemeinsam im Rahmen der EFTA unterzeichnet (29 Abkommen mit 39 Partnerländern), jedoch wurden auch Abkommen auf bilateralem Weg erfolgreich verhandelt, beispielsweise mit China und Japan.

Die FHA der Schweiz deckten im Jahr 2020 88 Prozent aller Schweizer Importe und drei Viertel aller Exporte von Waren ab¹². Sie ermöglichen im Warenhandel nicht nur jährliche Zollersparnisse von importseitig rund 2,5 Milliarden CHF und exportseitig 1,8 Milliarden CHF¹³, sondern schaffen auch sichere Rahmenbedingungen für Unternehmen und tragen somit zur Wertschöpfung durch neue Erwerbs- und Vertriebsmöglichkeiten bei.

Neben den FHA nutzt die Schweiz auch weitere Instrumente für einen erleichterten Marktzugang. Dank dem im Rahmen der WTO unterzeichneten Pharmaabkommen sowie dem Informationstechnologieabkommen werden beispielsweise alle pharmazeutischen und informationstechnologischen Produkte u.a. auch zwischen der USA und der Schweiz zollfrei gehandelt. Das Abkommen der WTO über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) ermöglicht ausserdem einen diskriminierungsfreien Zugang für Schweizer Firmen auf den internationalen Beschaffungsmärkten der GPA-Mitglieder. Ausserdem bietet die Schweiz mit ihrem Allgemeinen Präferenzsystem (Generalized System of Preferences, GSP) einen erweiterten Zugang für Entwicklungsländer sowie der am wenigsten entwickelten Ländern und trägt somit auch zur wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie bei.

¹¹ Am 1. Oktober 2021 beschloss das Parlament den zukünftigen Abbau der Industriezölle.

¹² Alle Angaben und Berechnungen zu den Handelsstatistiken beziehen sich auf das Total «Konjunktursicht» (Total 1): ohne Gold in Barren und andere Edelmetalle, Münzen, Edel- und Schmucksteinen sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten und basieren auf den Schweizer Aussenhandelsstatistiken des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit

¹³ www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > [Nutzung von Freihandelsabkommen](#).

Weiter ist zu betonen, dass im Jahr 2020 42,03 Prozent der Gesamtimporte zollfrei gemäss Tarif in die Schweiz eingeführt wurde (sog. Most Favoured Nation (MFN) Importe). Werden andere Zollfreiheiten – darunter das GSP – hinzugenommen, lag der Anteil der zollfreien Schweizer Importe im Jahr 2020 bei 47,66 Prozent. Durch den Beschluss des Parlaments, die Industriezölle abzubauen, dürfte der Anteil dieser zollfreien Importe in Zukunft weiter steigen. Unter zusätzlichen Berücksichtigung der FHA, erfolgten 2020 76,81 Prozent aller Importe in die Schweiz zollfrei.

Die Schweizer Aussenwirtschaft zeichnet sich auch durch eine hohe Beteiligung von KMU aus. Über 97 Prozent aller exportierender Unternehmen sind KMU oder KMU-Gruppen. Bei den letzteren sind mehr als 80 Prozent aller Beschäftigten im Aussenhandel tätig (BFS, 2019). Zudem ist mehr als ein Drittel der Schweizer Exporte auf KMU zurückzuführen (OECD, 2021b). Diese Rolle spiegelt sich auch bei der Nutzung der FHA wieder: Über 1,1 Milliarden CHF der Zollersparnisse lassen sich im Jahr 2019 auf die Importe Schweizer KMUs zurückführen, während Firmen mit über 250 Beschäftigten dank FHA rund 728 Millionen CHF an Zöllen einsparten. Eine Studie der Universität St.Gallen (Legge und Lukaszuk, 2021) hat zudem gezeigt, dass KMUs (bei gleich hohen Handelsvolumen) die FHA öfter als Grossunternehmen nutzen.

2.2 Definition und Inhalt von Freihandelsabkommen

FHA sind Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Ländern, die sie dazu verpflichten, Handelshemmnisse untereinander teilweise oder gänzlich abzubauen. Oft resultieren dabei nicht spiegelbildliche Zugeständnisse in einzelnen Bereichen, sondern diese werden gemäss den Interessen der Vertragsparteien ausgehandelt (SECO, 2020).

Aufbauend auf den einschlägigen multilateralen sowie plurilateralen Abkommen der WTO in den jeweiligen Bereichen, können in FHA internationale Normen präzisiert sowie punktuell weitergehender Marktzugang gewährt werden. FHA erleichtern zudem die Zusammenarbeit der Behörden bei handelsrelevanten Themen und schaffen einen Konsultations- und Streitbeilegungsmechanismus zur Klärung von Massnahmen, welche den Handel zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigen können (SECO, 2020).

Ursprünglich ging es beim Abschluss von FHA vor allem um die Reduktion oder die Beseitigung von Zöllen im Bereich des Warenhandels. Während dies auch noch heute einer der Hauptinhalte von FHA ist, regeln solche Abkommen zunehmend auch die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und Investitionen, den Abbau von verschiedenen nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens und des Schutzes von geistigen Eigentumsrechten. Seit 2010 sieht die Schweiz in ihren FHA ausserdem rechtsverbindliche Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung vor. Die verschiedenen Bereiche, welche die Schweiz in ihren FHA standardmässig zu integrieren versucht, werden nachfolgend erläutert (SECO, 2020).

Die Bestimmungen über den Warenverkehr regeln die Zollzugeständnisse (Zollreduktion oder Zollabbau), welche die Vertragsparteien einander gewähren. Dies ermöglicht einerseits einen besseren Marktzugang für Schweizer Exportprodukte und erleichtert andererseits die Einfuhr von Gütern. Die FHA der Schweiz zielen auf eine möglichst weitgehende Beseitigung der Zölle für alle Industrieprodukte, einschliesslich Fisch und andere Meeresprodukte ab – sowohl auf Import- wie auch auf Exportseite. Bei den landwirtschaftlichen Produkten wird eine gezielte Liberalisierung angestrebt, welche mit den Zielen der Schweizer Landwirtschaftspolitik vereinbar ist. Die Ursprungsregeln bestimmen, welche Produkte im Rahmen eines FHA von den

Präferenzzöllen (den oben erwähnten Zollzugeständnisse) profitieren können. Ausserdem verbessern die Bestimmungen über den Warenverkehr die Rechtssicherheit (keine Einführung von neuen Zöllen oder mengenmässigen Beschränkungen) und die Transparenz auf den ausländischen Märkten für Schweizer Unternehmen (SECO, 2020).

Technische Vorschriften regeln die Beschaffenheit, Verpackung oder Herstellung von Produkten und verfolgen damit öffentliche Interessen, wie den Gesundheits- oder Umweltschutz. Unterschiedliche technische Vorschriften für dasselbe Produkt können zu technischen Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Warenverkehr und zu zusätzlichen Kosten für die exportierenden Unternehmen führen. Die multilateralen Abkommen der WTO legen den internationalen Rahmen für das Verhindern und den Abbau unnötiger technischer Handelshemmnisse fest (TBT- und SPS-Abkommen). Darauf aufbauend strebt die Schweiz in ihren FHA eine weitergehende Verringerung solcher technischer Handelshemmnisse an. Zu diesem Zweck werden Vereinbarungen zur Erarbeitung technischer Vorschriften, Behördenzusammenarbeit, Transparenz, Informationsaustausch oder zur Anerkennung von Konformitätsbewertungsergebnissen in bestimmten Produktesektoren getroffen (SECO, 2020).

Die Regelungen zum Handel mit Dienstleistungen bauen grundsätzlich auf dem Verpflichtungsniveau unter dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO auf. FHA ermöglichen es, in einigen Bereichen über die GATS-Regelungen hinauszugehen. Sie sollen bessere Bedingungen für Schweizer Dienstleistungsexporteure schaffen und eine mögliche Diskriminierung gegenüber Dienstleisterinnen und Dienstleistern aus anderen Ländern verhindern und zusätzliche Rechtssicherheit schaffen. Durch die FHA werden grundsätzlich alle Dienstleistungssektoren und Erbringungsarten von Dienstleistungen abgedeckt (SECO, 2020).

Die Schweiz gehört weltweit zu den zehn Ländern mit den grössten Beständen an Direktinvestitionen im Ausland. International tätige Investorinnen und Investoren sind für ihre oft sehr langfristigen Investitionen auf möglichst stabile, sichere und berechenbare Rahmenbedingungen angewiesen, weshalb gute Rahmenbedingungen für Investitionen für die Schweiz von grossem Interesse sind. FHA regeln, dass Investorinnen und Investoren einer Vertragspartei das Recht haben, im Land der anderen Vertragspartei ein Unternehmen zu gründen oder zu übernehmen. Dies erfolgt grundsätzlich zu den gleichen Bedingungen wie für inländische Investoren (SECO, 2020).

Die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen stützen sich auf das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA). FHA regeln die Grundsätze und Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens. Sie enthalten zum Teil Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten der Vertragsparteien. Dies verbessert unter anderem die Transparenz und Rechtssicherheit. Basierend auf den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung soll das Risiko einer möglichen Diskriminierung von Schweizer Anbietern gegenüber Anbietern der Partnerländer minimiert sowie die Wettbewerbsfähigkeit und die Exportchancen von KMU gestärkt werden (SECO, 2020).

Die Schweiz ist ein innovatives Land, in dem rund vier Fünftel der Exporte in der einen oder anderen Form auf geistigen Eigentumsrechten beruhen. Die Regelungen zum geistigen Eigentum sind daher für die Schweiz besonders wichtig. In Bezug auf den Patentschutz sind vor allem die Pharma- und Chemiebranche sowie die Maschinenindustrie zu nennen. Branchen wie die Nahrungsmittel- und Uhrenindustrie sind insbesondere auf einen guten Schutz ihrer Marken angewiesen. Die FHA sehen Standards für den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums vor, insbesondere für Patente, Testdaten, Designs, Urheberrechte, Marken, Her-

kunftsangaben sowie den Schutz von «Swissness» und geografischen Angaben. Die Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums beruhen auf den Grundsätzen des WTO-Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) (SECO, 2020).

Wie zu Beginn dieses Unterkapitels erwähnt, setzt sich die Schweiz seit 2010 bei der Aushandlung neuer und der Revision bestehender FHA für die Aufnahme verbindlicher und spezifischer Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung ein (SECO, 2021). Ziel ist es, Abkommen zu verhandeln, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz und in den Partnerländern vereinbar sind und einen nachhaltigen Handel fördern. So legen die Nachhaltigkeitsbestimmungen in einem entsprechenden FHA einen gemeinsamen Referenzrahmen fest, zu dessen Einhaltung sich die Parteien in ihren präferenziellen Wirtschaftsbeziehungen verpflichten, so dass die wirtschaftlichen Ziele der Freihandelsabkommen mit den Zielen der Parteien in Bezug auf Umweltschutz und Arbeitnehmerrechte Hand in Hand verlaufen. Unter anderem sollen die von den Vertragsparteien ratifizierten multilateralen Umweltkonventionen und Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingehalten und wirksam umgesetzt werden.

Im Jahr 2019 wurde das Modellkapitel unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Aushandlung des Kapitels und der internationalen Entwicklungen in diesem Bereich überarbeitet und gestärkt. Dabei wurden neue Bestimmungen zu den Themen nachhaltige Bewirtschaftung von Waldressourcen und Fischbeständen, Handel und Biodiversität, Handel und Klimawandel, inklusiver Handel sowie verantwortungsvolle Unternehmensführung (Responsible Business Conduct, RBC) aufgenommen. Die bestehenden Bestimmungen zur Achtung der Arbeitnehmerrechte wurden ebenfalls gestärkt, ebenso wie der Ansatz zur Streitbeilegung. Probleme, die nicht durch die bestehenden Konsultationswege gelöst werden können, können künftig einem unabhängigen Expertengremium (Panel of Experts) vorgelegt werden. Das Panel wird beauftragt, einen Bericht mit Empfehlungen zur Beilegung der Streitigkeit zu erstellen. Diese Empfehlungen werden veröffentlicht und der Gemischte Ausschuss wird beauftragt, die Umsetzung zu überwachen (SECO, 2020).

3 Nachhaltige Entwicklung

Da sich dieser Bericht insbesondere mit den Auswirkungen von Handelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung befasst, wird im Folgenden das Konzept der nachhaltigen Entwicklung dargelegt und beschrieben. Eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen und stellt eine gute Lebensqualität sicher, überall auf der Welt, sowohl heute wie auch in Zukunft. Sie berücksichtigt die drei Dimensionen – ökologische Verantwortung, gesellschaftliche Solidarität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – gleichwertig, ausgewogen sowie in integrierter Weise und trägt den Belastbarkeitsgrenzen der globalen Ökosysteme Rechnung (Schweizerischer Bundesrat, 2021b). Zahlreiche Triebkräfte, wie beispielsweise der Handel zwischen Ländern, können Nachhaltigkeitseffekte mit sich bringen. Im nachfolgenden Kapitel 4 werden die potenziellen Auswirkungen von Handelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung erläutert.

Für die UNO-Mitgliedsstaaten bildet die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (nachfolgend «Agenda 2030» genannt) mit den ihr zugrundeliegenden Prinzipien und globalen Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) den Referenzrahmen für nachhaltige Entwicklung.

Die Mitgliedsstaaten haben sich politisch verpflichtet, die Agenda 2030 auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen. Sie sind sich darin einig, dass diese Herausforderungen und Verpflichtungen miteinander verknüpft sind und integrierte Lösungen erfordern.

In der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030» (SNE 2030) legt der Bundesrat die Leitlinien seiner Nachhaltigkeitspolitik fest und verankert nachhaltige Entwicklung als eine wichtige Anforderung für alle Politikbereiche des Bundes. Gemäss der SNE 2030 müssen politische Entscheidungen auf Vorschlägen beruhen, deren sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen frühzeitig beurteilt werden, um eine Abstimmung und Optimierung des staatlichen Handelns im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu ermöglichen. Die Interessenabwägung wird bei politischen Entscheiden transparent vorgenommen und begründet. Dabei werden inhaltliche Zielkonflikte und negative Nebeneffekte identifiziert und offengelegt. Synergien zwischen Politiken werden verstärkt genutzt (Schweizerischer Bundesrat, 2021b). Die Schweiz trägt durch ausgewählte Strategien, Aktionspläne und Massnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 bei (Schweizerischer Bundesrat, 2021a).¹⁴

Die Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik (AWS) wurde 2021 überarbeitet,¹⁵ unter anderem mit dem Ziel den Fokus auf die nachhaltige Entwicklung zu verstärken (siehe Massnahme 15 des Aktionsplans 2021-2023 zur SNE 2030). Neu ist der Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung eines der drei übergeordneten Ziele der AWS. Die Schweiz soll sich dafür einsetzen, dass die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen im In- und Ausland eine nachhaltige Entwicklung fördern. Diese Zielsetzung wird ebenfalls in der BV Art. 104a d) festgehalten. Im Rahmen dieser fördert der Bund internationale Standards im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (u.a. in den Bereichen Umweltschutz und ArbeitnehmerInnenrechte) in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft (Schweizerischer Bundesrat, 2021c).

Zudem ist zu unterstreichen, dass – wie im Unterkapitel 2.2 aufgeführt – die Schweiz sich dafür einsetzt, dass bei jeder neuen Verhandlung über FHA sowie bei der Modernisierung bestehender FHA spezifische Bestimmungen über handelsbezogene Sozial- und Umweltaspekte aufgenommen werden. Diese Bestimmungen verweisen auf die Verpflichtungen der Vertragsparteien die thematisch handelsrelevanten SDGs zuzuordnen sind und den einschlägigen von den Vertragsparteien ratifizierten internationalen Übereinkommen im Umwelt- und Arbeitsbereich. Sie legen einen gemeinsamen Referenzrahmen fest mit dem Ziel, Abkommen zu verhandeln, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz und in den Partnerländern vereinbar sind und einen nachhaltigen Handel fördern.

4 Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung

Im folgenden Kapitel wird der aktuelle Kenntnisstand bezüglich der Auswirkungen von FHA für die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales zusammengefasst, einerseits national aber auch global. Dies geschieht in Anlehnung an die Ziele der Agenda 2030 (siehe Kapitel 3 dieses Berichts). Es gilt zu beachten, dass es Wechselwirkungen zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen gibt, und dass sich einige der Auswirkungen nicht eindeutig einer Dimension zuordnen lassen. Die Gliederung dieses Berichts nach den drei Dimensionen orientiert sich an der Struktur der OECD-Studie (siehe OECD, 2021a).

¹⁴ V.a. im «Aktionsplan 2021-2023 zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030».

¹⁵ Die AWS wurde revidiert und am 24. November 2021 vom Bundesrat verabschiedet.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Richtung und Stärke der Effekte in gewissem Masse von der Ausgestaltung des FHA abhängt, in erster Linie jedoch von den vorherrschenden innerstaatlichen – insbesondere politischen, rechtlichen sowie regulatorischen – Rahmenbedingungen in der Schweiz und im Partnerland.

4.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft

FHA sind in erster Linie ein aussenwirtschaftspolitisches Instrument. Sie erleichtern durch einen verbesserten Marktzugang und durch die Schaffung von Rechtssicherheit den Handel von Waren und Dienstleistungen sowie Investitionen zwischen den Vertragsparteien und senken die Kosten durch Zollerleichterungen. Diese Kostensenkungen führen zu Veränderungen in den Handels- und Investitionsströmen, welche aufgrund zahlreicher Produktions- und Handelsabhängigkeiten ihrerseits Anpassungen in anderen Branchen auslösen können.

FHA haben primär eine handelsschaffende Funktion (*trade creation*). Die gesenkten Handelschranken erleichtern den Zugang zu neuen Märkten, wodurch Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten und Firmen auf neue ausländische Konsumentinnen und Konsumenten sowie Firmen stossen. Nach dem Abschluss von FHA ist entsprechend der gewährten Konzessionen ein Anstieg der Exporte und Importe zu erwarten. Die jeweiligen wirtschaftlichen Effekte daraus können je nach Wirtschaftsstruktur und Konzession unterschiedlich im gegebenen Markt ausfallen.

Für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten haben FHA grundsätzlich wohlfahrtsschaffende Auswirkungen. Dank der gesunkenen Einfuhrbarrieren gelangen neue und bessere Produkte auf den inländischen Markt und ermöglichen eine grössere Auswahl an Gütern und Dienstleistungen. Zudem führt der erhöhte Wettbewerb zu Preissenkungen, die sich positiv auf Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten auswirken können (Berlingieri, Breinlich & Dhingra, 2018).

Von gesunkenen Preisen und erhöhtem Angebot profitieren auch Schweizer Firmen. Mit den effizienter bezogenen Vorleistungen können sie nicht nur innerhalb der Schweiz günstiger Güter anbieten, sondern sie werden auch wettbewerbsfähiger, vor allem auf den dank FHA neu erschlossenen Märkten. Die Forschung zeigt, dass vor allem produktivere Unternehmen von diesen günstigeren Vorleistungen Gebrauch machen (Bas und Strauss-Kahn, 2014). Die gesunkenen Handelsbarrieren führen zudem zu einer weiteren Spezialisierung der Schweizer Volkswirtschaft auf diejenigen Sektoren, welche sie besonders effizient (gegenüber ihren Handelspartnern) herstellen kann und einen sogenannten komparativen Vorteil besitzt. Die Spezialisierung ermöglicht dabei auch eine erweiterte Einbindung in globale Wertschöpfungsketten sowie die Erhöhung der Investitionsrenditen auf Kapital, Forschung und Entwicklung und die Einbindung neuester Technologien (Nordas, Miroudot und Kowalski, 2006). Letztlich erklären diese Mechanismen, wie der Handel die Spezialisierung vorantreibt und dies zusätzlichen Wohlstand generiert.

Der erhöhte Wettbewerb führt dementsprechend auch dazu, dass Schweizer Firmen aus den Sektoren verdrängt werden, in denen ausländische Konkurrenten ihren komparativen Vorteil nutzen. Dieser damit verbundene Strukturwandel erhöht jedoch insgesamt die Wohlfahrt, indem er die Innovationsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Firmen weiter verstärkt. Gleichzeitig können diese Anpassungen arbeitsmarktliche Auswirkungen haben, welche eine Verschiebung bestimmter Arbeitskräfte zwischen den unterschiedlichen

Branchen erfordern. In der Schweiz fallen diese unter anderem dank der flexiblen Rahmenbedingungen und gut funktionierenden Institutionen relativ klein aus, wie genauer in Kapitel 4.3 illustriert wird.

Durch die globale Vernetzung führen eine Veränderung der Handelsströme zwischen den Vertragsparteien und die damit zusammenhängenden Marktanpassungen oft auch zu Veränderungen bei den Handelsströmen zwischen den Vertragsparteien und dem Rest der Welt, womit auch dort Marktanpassungen ausgelöst werden. Ein besonderer Fall ist dabei die Handelsumlenkung (*trade diversion*). Hier führt eine Zunahme des Handels mit einer bestimmten Ware zwischen den Vertragsparteien dazu, dass der Handel mit derselben Ware mit Dritten abnimmt. Netto wird bei der Handelsumlenkung also nicht mehr gehandelt, sondern mit anderen Ländern als vor Abschluss des FHA. Der Handel mit den Partnern, wo durch das FHA die Handelskosten gesenkt wurden, nimmt somit zu. Aus einer globalen Effizienzperspektive können Handelsumlenkungen Verzerrungen verursachen: Länder, welche global gesehen bei bestimmten Produkten den komparativen Vorteil besitzen, können von einem Markt verdrängt werden, wenn sie kein FHA mit dem entsprechenden Zielland haben.

Handelsumlenkung kann auch durch die in FHA vereinbarten Ursprungsregeln verstärkt werden. Um bei der Einfuhr die Zollvorteile nutzen zu können, müssen Vorleistungen im FHA-Partnerland oder davor in der Schweiz erbracht werden. Diese Regeln können dementsprechend den Umlenkungseffekt auf Vorleistungen ausweiten sowie die Effizienz (und somit die Wohlfahrt) reduzieren: Vorleistungen werden aus den FHA-Staaten statt aus Drittstaaten bezogen, selbst wenn man diese dort günstiger erwerben könnte (Conconi et al., 2018).

Zudem können Ursprungsregeln restriktiv ausgestaltet werden, wodurch eine Nutzung der FHA-Präferenzen behindert wird (Legge und Lukaszuk, 2021). Diese erklären zum Teil wieso ungefähr ein Viertel der berechtigten Importe und ein Fünftel der berechtigten Exporte der Schweiz diese Zollpräferenzen gemäss FHA nicht nutzen. Hierbei sollte jedoch betont werden, dass die Gestaltung der Ursprungsregeln ein fester Bestandteil der Verhandlungen ist und somit auch von der Position der Partnerländer abhängt.

Neben Veränderungen im Handel mit Waren oder Dienstleistungen kann ein FHA auch den Fluss von Direktinvestitionen positiv beeinflussen. Zollzugeständnisse und Marktzugangsverpflichtungen in den FHA begünstigen das Investitionsklima, da die Niederlassung von ausländischen Unternehmen und der Import/Export von Gütern in den Partnerstaat erleichtert werden. Die positiven Auswirkungen der FHA werden verstärkt, wenn sie mit den in Investitionsschutzabkommen (ISA) enthaltenen Garantien (Nichtdiskriminierung, Schutz vor Enteignung etc.) verbunden sind. Solche Abkommen ergänzen FHA, indem sie die Rechtssicherheit für Auslandsinvestitionen erhöhen.

4.2 Auswirkungen auf die Umwelt

Die möglichen Auswirkungen von FHA auf die Umwelt erhielten erstmals im Zusammenhang mit den NAFTA-Verhandlungen grössere Aufmerksamkeit (Grossman und Krueger, 1991). Zu dieser Zeit wurden erstmals Methoden entwickelt, die es erlauben, potenzielle Effekte von Handelsliberalisierung (bspw. durch ein FHA) auf die Umwelt zu erfassen (OECD, 1994). Im Wesentlichen wird zwischen folgenden Effekten unterschieden. Der *Skaleneffekt* besagt, dass die Umweltbelastung durch eine Handelsliberalisierung ansteigt, weil durch das damit verbundene Wirtschaftswachstum die Produktion sowie der Konsum ansteigen. Gleichzeitig besteht die damit zusammenhängende Hypothese, dass sich die Bevölkerung ab einem gewissen Wohlstandsniveau für eine höhere Umweltqualität einsetzt (*Einkommenseffekt*). Die Funktion

(Umweltbelastung in Abhängigkeit des Einkommens) verhält sich wie ein auf den Kopf gestelltes U: Die Umweltbelastung infolge Konsums steigt bei steigendem Einkommen zunächst an, erreicht anschliessend ein Plateau und fällt danach ab. Die empirische Faktenlage für den Einkommenseffekt ist in der wissenschaftlichen Literatur allerdings umstritten und hängt massgeblich davon ab, ob nur nationale oder auch ausländische Umweltbelastungen miteinbezogen werden. Der *Produkteffekt* kann direkt oder indirekt, positiv oder negativ sein. Einige Produkte können umweltfreundlich sein, während andere eine Belastung für die Umwelt darstellen können. Der *Struktureffekt* hängt davon ab, welche Branchen infolge der Handelsliberalisierung expandieren oder schrumpfen. Expandieren besonders umweltbelastende Sektoren steigt die Umweltbelastung insgesamt – schrumpfen diese Sektoren sinkt die Umweltbelastung insgesamt. Im Fall einer Handelsumlenkung hängt der Effekt auf die Umweltbelastung von der relativen Umweltbelastung der betroffenen Länder und ihrer Waren ab. Eine Handelsliberalisierung kann auch zur erleichterten Diffusion von umweltfreundlichen Technologien führen, da Zölle und technische Handelsschranken abgebaut werden, womit die Umweltbelastung insgesamt abnimmt (*Technologieeffekt*). Nicht zuletzt kann es durch Bestimmungen in Handelsabkommen zu einem *Regulierungseffekt* kommen: Je nach Bestimmungen kann dabei der regulatorische Handlungsspielraum der Vertragsparteien im Bereich der Umwelt eingeschränkt und/oder explizit gewährleistet werden und es können neue Verpflichtungen beim Umweltschutz eingegangen werden.

In den frühen 2000er-Jahre widmeten sich Forscherinnen und Forscher der Evaluation dieser Effekte, wobei sie gemischte Ergebnisse erzielten und weder klar positive noch klar negative Auswirkungen von Handelsliberalisierung auf die Umwelt feststellen konnten (Antweiler et al., 2001; Cole, 2004; Copeland und Taylor, 2004; Frankel und Rose, 2005). Dabei wurden vor allem lokale oder inländische Umweltauswirkungen untersucht. Später widmeten sich Forscherinnen und Forscher zunehmend auch den in Handelsströmen enthaltenen Umweltbelastungen. Sie fanden dabei heraus, dass durch den internationalen Handel verschiedene Umweltbelastungen über die Welt verteilt werden können (Peters und Hertwich, 2008; Peters et al., 2011; Lenzen et al., 2012; Kanemoto et al., 2014). In Bezug auf den globalen Emissionsanstieg wurde jedoch gezeigt, dass der Handel und der damit verbundene Strukturwandel nur beschränkt dafür verantwortlich sind. Die Haupttreiber dabei ist der Einkommenseffekt in Entwicklungsländern (vgl. Arto und Dietzenbacher, 2014). Gemäss Arto und Dietzenbacher (2014) ist der grösste Anteil des globalen Emissionsanstiegs auf ein erhöhtes Pro-Kopf-Konsumlevel zurückzuführen. In Entwicklungsländern sind die globalen Emissionen, die ihren Verbrauchern zuzuschreiben sind, drastisch gestiegen (ansteigender Teil der Kurve des Einkommenseffektes).

Weiter ist zu beachten, dass sich in gewissen Fällen herausstellte, dass lokale oder inländische Reduktionen der Umweltbelastungen durch eine Zunahme der Importe unterminiert wurden. Im Fall von Kohlenstoff spricht man in diesem Zusammenhang von «carbon leakage», wenn strenge Umweltauflagen zur Auslagerung der Produktion in ein Land mit weniger strengen Auflagen führt und somit die Emissionen insgesamt zunehmen. Dieser Effekt wurde jedoch nur teilweise empirisch belegt (Cherniwchan, Copeland und Taylor, 2017). Dies mag unter anderem daran liegen, dass die Umweltregulierungskosten nur einen von mehreren Entscheidungsfaktoren für die Entscheidung des Produktionsortes von Firmen darstellen (Ederington, Levinson und Minier, 2005). Eine weitere wichtige Entwicklung in der Literatur ist der Abgang von der engen Dimension des Klimas an CO₂-Emissionen hin zur Betrachtung der Umweltbelastung auf andere Grössen wie beispielsweise Biodiversität (Dasgupta, 2021).

Auch bei der Schweiz spielt die im Handel enthaltene Umweltbelastung eine bedeutende Rolle. So schätzen Frischknecht et al. (2018) in einer Studie im Auftrag des BAFU, dass netto

mittlerweile etwa zwei Drittel der Schweizer Umweltbelastung im Ausland anfallen. Im Vergleich zur inländischen Umweltbelastung (d.h. der Umweltbelastung durch die Produktion in der Schweiz von im Inland konsumierten Gütern) wird etwa das Dreifache an Umweltbelastung importiert, während nicht ganz das Doppelte exportiert wird. Die Senkung der Umweltbelastung im Ausland ist ein wichtiger Hebel zur Senkung der Umweltbelastung durch den Konsum in der Schweiz.

Während die Schweizer Umweltbelastung pro Kopf hoch ist (sowohl die inländische wie auch die unter Einbezug des Handels), ist der hohe Anteil der importierten Umweltbelastung an der gesamten Umweltbelastung nicht *per se* problematisch. Als technologisch hoch spezialisiertes Land mit einem äusserst bedeutenden Dienstleistungssektor und ohne natürliche Rohstoffe liegt der komparative Vorteil der Schweiz in vergleichsweise wenig umweltbelastenden Sektoren. Sie ist daher auf Importe umweltbelastender Güter angewiesen. In Bezug auf FHA ist insbesondere zu beachten, dass die in der Studie von Frischknecht et al. (2018) als aus Umweltsicht besonders problematisch identifizierten Produkte¹⁶ von der Schweiz unilateral allen Ländern gegenüber liberalisiert sind. Da für den Handel mit diesen Produkten daher in FHA keine weitere Liberalisierung vorgesehen werden kann, haben FHA auch keinen Einfluss auf die durch diese Produkte bedingte Umweltbelastung.

Der wichtigste Bereich, bei dem FHA in der Schweiz importseitig zu Veränderungen in den Handelsströmen und entsprechenden Umweltbelastungen führen könnte, ist die Landwirtschaft. Eine Studie untersuchte die möglichen Umwelteffekte, die eine Markttöffnung im Landwirtschaftsbereich mit sich führen würde (Alig et al., 2019). Alle drei berücksichtigten Szenarien (vollständige Öffnung gegenüber der Welt, 50 Prozent Öffnung gegenüber der EU oder Mercosur) resultieren in einer erhöhten Umweltbelastung. Dies ist jedoch primär auf einen Mehrkonsum umweltschädlicher Landwirtschaftsgüter aufgrund tieferer Preise zurückzuführen und nicht auf die längeren Transportwege oder andere Produktionsmethoden im Ausland. Je nach Produktkategorie würden höhere Importe im Vergleich zur schweizerischen Produktion sogar insgesamt zu einer geringeren Umweltbelastung führen (so etwa bei den Ölsaaten oder im Milchsektor).

Exportseitig dürften die Schweizer FHA ebenso zu relativ geringen Umweltauswirkungen führen. Da die Schweiz im internationalen Vergleich eine relativ saubere Produktion aufweist (siehe u.a. Daten der EEA, 2021), dürfte sowohl eine potenzielle wie auch eine reale Handelsumlenkung zugunsten der Schweiz eher zu global geringeren Umweltbelastungen führen, da andere, relativ umweltbelastendere Produzenten verdrängt werden. Im Falle von Schweden schätzten Forscherinnen und Forscher, dass die schwedischen Exporte im Zeitraum von 1995 bis 2008 durch den komparativen Kohlenstoff-Vorteil Schwedens global 34 Prozent CO₂-Emissionen einsparten im Vergleich zur durchschnittlich verfügbaren Technologie (Nielsen und Kander, 2020).

In Bezug auf die potenziell erhöhte Abholzung durch FHA in Partnerländern betonen Robalino und Herrera (2010), dass es dabei in erster Linie darauf ankommt, ob und wie sich der Handel auf die Preise auswirkt. Wenn die Liberalisierung des Handels die lokalen Preise erhöht, dann kann die Abholzung zunehmen. Führt die Handelsliberalisierung jedoch zu einer Senkung der lokalen Preise, dürfte die Abholzung zurückgehen. Dies bedeutet, dass der Handel je nach den Auswirkungen auf die lokalen Preise und anderen Merkmalen des Landes die Waldrodung potenziell erhöhen oder verringern kann. Länder mit komparativen Vorteilen bei der Produktion

¹⁶ Tee, Kaffee, Soja (für Futtermittel), Kakao sowie Baumwolle.

von Agrar- und Holzwaren sind diejenigen, die potenziell stärker von einer Zunahme des Handels betroffen sein werden. In der Literatur herrscht Uneinigkeit über die Auswirkungen des Handels auf die Abholzung der Wälder.

4.3 Soziale Auswirkungen

Wie in Unterkapitel 4.1 dargelegt, trägt der Aussenhandel massgeblich zur Schweizer Wirtschaftsleistung und dem damit verbundenen Wohlstand bei. Die starke internationale Ausrichtung und Verflechtung der Schweizer Wirtschaft prägt auch den Schweizer Arbeitsmarkt. Drei Viertel der Schweizer Beschäftigten arbeiten in Unternehmen, welche im internationalen Warenhandel tätig sind. Die internationale Arbeitsteilung hat der Schweizer Wirtschaft über die letzten Jahrzehnte eine laufende Spezialisierung auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung ermöglicht.

Arbeitsmarktdaten der OECD zeigen, dass der Schweizer Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich sehr gut abschneidet. Einerseits zeichnet sich die Schweiz durch eine sehr hohe Erwerbsbeteiligung und eine tiefe Erwerbslosigkeit aus. Gleichzeitig weist die Schweiz ein hohes Lohnniveau auf und die Einkommensverteilung ist dabei vergleichsweise ausgeglichen. So fällt etwa der Anteil tiefer Löhne (weniger als 50 Prozent des medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens¹⁷) relativ klein aus. Gleichzeitig ist der Schweizer Arbeitsmarkt stark formalisiert. Insgesamt bildet der gut funktionierende Schweizer Arbeitsmarkt eine wichtige Grundlage, die einem grossen Teil der Bevölkerung günstige Arbeitsbedingungen, ausreichende Einkommen sowie sozialen Schutz gewährleistet. In diesem Sinne ist die Arbeitsmarktpolitik auch ein zentraler Faktor für eine sozial nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz.

Ein Kernaspekt von FHA sind Liberalisierungen in bestimmten, klar definierten Bereichen des Güter- und Dienstleistungshandels. Solche Liberalisierungen haben potenziell auch einen Einfluss auf den Arbeitsmarkt, der bei Verhandlungen auch mitberücksichtigt wird. Zur Vereinfachung der methodologischen Analyse werden Auswirkungen auf die Formalität des Arbeitsmarktes oder auf Arbeitsbedingungen hier bewusst ausgeklammert. Bezogen auf den Arbeitsmarkt können sich dabei positive und negative Effekte in unterschiedlichen Bereichen gegenüberstehen. Neben möglichen Auswirkungen auf die Informalität des Arbeitsmarktes oder die Arbeitsbedingungen schafft ein vereinfachter Zugang zu ausländischen Märkten für exportorientierte Unternehmen auf der einen Seite zusätzliches Absatzpotenzial, das sich grundsätzlich auch positiv auf die Beschäftigung in diesem Bereich im Inland auswirkt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass dies im Ausland Arbeitsstellen schaffen und zum Wohlstand beitragen kann, was sich wiederum positiv auf die inländische Exportindustrie auswirken kann. Auf der anderen Seite können Unternehmen in liberalisierten Bereichen aufgrund zunehmender Importkonkurrenz stärker unter Druck geraten, womit in gewissen Bereichen auch negative Effekte auf die Beschäftigung möglich sind. Verschiedene Wirtschaftszweige und Unternehmen können zwar unterschiedlich betroffen sein, doch in einem marktwirtschaftlichen Umfeld passt sich die Wirtschaftsstruktur nach einer Handelsliberalisierung – ähnlich wie bspw. bei technologischen Veränderungen – an die neuen Bedingungen an. Diese beschriebenen Mechanismen können spiegelbildlich angewandt werden, um die Auswirkungen auf die Partnerländer zu ermitteln.

Um die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt einschätzen zu können, bieten verschiedene Modelle aus der Literatur einen ersten Anhaltspunkt (WTO, 2017; ILO, 2020). In der sich auf

¹⁷ Das verfügbare Äquivalenzeinkommen ist definiert als das Bruttoeinkommen, welches übrig bleibt nach Abzug von obligatorischen Transferausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Prämien für die Krankenkassengrundversicherung und regelmässige Transferzahlungen an andere Haushalte wie z.B. Alimente) und nach Teilung des Restbetrages durch die Äquivalenzgrösse des Haushalts (BFS, 2021). Der Median davon ist die Einkommenshöhe, von der aus die Anzahl der Haushalte (bzw. Personen) mit niedrigeren Einkommen gleich gross ist wie die der Haushalte mit höheren Einkommen.

komparative Vorteile basierenden klassischen Handelstheorie geht z. B. das Heckscher-Ohlin Modell von unterschiedlichen Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf verschiedene Branchen aus, je nachdem welche Produktionsfaktoren diese hauptsächlich einsetzen. Branchen, die intensiv jene Produktionsfaktoren benutzen, welche im Heimmarkt relativ reichlich zur Verfügung stehen, exportieren infolge der Handelsliberalisierung mehr. Mit der steigenden Nachfrage dieser Produktionsfaktoren steigen auch deren Preise. Ein Land, das relativ zur Schweiz über mehr geringqualifizierte Arbeitnehmende verfügt, würde sich laut diesem Modell auf Wirtschaftsaktivitäten spezialisieren, die intensiv solche Arbeitnehmende benötigt. Der Lohn von geringqualifizierten (relativ zum Lohn der hochqualifizierten) würde in diesen Ländern also steigen. In der Schweiz fände die umgekehrte Entwicklung statt.

Trotz Differenzierungen von der klassischen Theorie postulieren auch andere Modelle einen möglichen Umverteilungseffekt bei den Löhnen. So geht etwa das verallgemeinerte Ricardo-Modell davon aus, dass Arbeitskräfte spezifisch in gewissen Bereichen einsetzbar sind und nur schwer in die dank Handelsliberalisierung expandierenden Exportsektoren wechseln können. Diese Reibungen können so zu Ungleichheiten führen im Sinne eines höheren relativen Lohnniveaus in den Exportsektoren. Auch neuere Handelstheorien, die zudem die Heterogenität zwischen den Unternehmen berücksichtigen, schliessen Umverteilungseffekte nicht aus. Selbst in expandierenden Sektoren gibt es Gewinner und Verlierer. Unternehmen, die sich durch eine höhere Produktivität auszeichnen, können expandieren. Insbesondere gut qualifizierte Arbeitnehmende, die laut den Modellen tendenziell in hoch produktiven Firmen tätig sind, profitieren von dieser Entwicklung, was sich im höheren Lohnniveau widerspiegelt.

Wie in der OECD-Hintergrundstudie (OECD, 2021a) ausgeführt wird, ist bei der Beurteilung der Folgen von Handelsliberalisierung das länderspezifische Umfeld von zentraler Bedeutung. Die Kosten von allfälligen Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt werden massgeblich vom institutionellen und arbeitsmarktpolitischen Umfeld beeinflusst. Eine theoretische Modellierung und eine empirische Operationalisierung solcher Faktoren ist in der Praxis allerdings sehr schwierig¹⁸. Bezogen auf den Schweizer Arbeitsmarkt ist relevant, dass er sich durch eine hohe Flexibilität auszeichnet. Gleichzeitig besteht in der Schweiz ein gut ausgebautes Instrumentarium, mit welchem Erwerbspersonen im Strukturwandel vor Einkommensausfällen geschützt und bei Stellenverlust bspw. durch aktivierende arbeitsmarktpolitische Massnahmen unterstützt werden können. Dank diesem Ansatz, welcher die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes fördert, können die ökonomischen Gewinne aus Handelsliberalisierungen auch besser in positive Ergebnisse für die Arbeitnehmenden umgemünzt werden.

Die Arbeitslosigkeit ist im Zusammenhang mit Handelsliberalisierungen neben der Lohnentwicklung oft ein Thema. Da die Schweiz in Handelsabkommen in der Regel den Export von Gütern mit hoher Wertschöpfung begünstigen möchte und Importerleichterungen tendenziell für weniger wertschöpfungsstarke Güter bietet, stellt sich aus Schweizer Sicht etwa die Frage, inwieweit besonders geringqualifizierte Erwerbspersonen unter einer Handelsliberalisierung leiden, indem sie bspw. vermehrt arbeitslos werden könnten.

Im Einzelfall ist es sehr schwierig, bis unmöglich, die Wirkungen eines spezifischen Handelsabkommens auf den Schweizer Arbeitsmarkt empirisch abzuschätzen. Sehr oft dürften die erwarteten Effekte auch deutlich zu klein sein, um überhaupt empirisch messbar zu sein. Eine

¹⁸ Ein Grossteil solcher empirischen Analysen bezieht sich auf den amerikanischen Arbeitsmarkt und dabei auf die Handelsliberalisierungen durch das NAFTA-Abkommen sowie den Beitritt Chinas zur WTO. Vor allem letzteres wurde in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich behandelt (oft auch als «China Schock» bezeichnet) und zeigt ausführlich die negativen Auswirkungen der chinesischen Konkurrenz auf diejenigen Branchen, wo vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte tätig waren (Autor, Dorn & Hansen, 2016). Dauth, Findeisen und Suedekum (2017) finden jedoch nur begrenzte Hinweise auf einen China-Schock für Deutschland. Diese empirische Evidenz lässt sich jedoch aufgrund der unterschiedlichen Industriestruktur sowie arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen nicht auf die Schweiz übertragen.

Studie, welche den Zusammenhang zwischen Aussenhandel und Arbeitslosigkeit für die Schweiz untersucht hat, kommt allerdings zum Schluss, dass eine Zunahme der Importe die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit für geringqualifizierte nicht erhöht (Mohler, Weder und Wyss, 2018).

Betrachtet man die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Partnerländer, so ist es besonders wichtig zu betonen, dass das spezifische Umfeld und die politischen Rahmenbedingungen im Partnerland von zentraler Bedeutung sind. Auf Grund dessen und angesichts der zuvor beschriebenen (theoretischen) Wirkungsmechanismen, kann keine verallgemeinernde Aussage über die Wirkungsrichtung getroffen werden. Gemäss einer Studie der ILO (2013b), können arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen zur Erleichterung von Arbeitsrechtsreformen und zur Stärkung des Durchsetzungsrahmens beitragen. Es wird jedoch auch betont, dass die sozialen Auswirkungen der Abkommen stark von den politischen Rahmenbedingungen abhängen. Mit einer angemessenen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik können die Abkommen positive Auswirkungen haben.

Obwohl die Studie hervorhebt, dass Arbeitsbestimmungen durch kooperative Aktivitäten und Dialog auch als Katalysator für die Verbesserung von Arbeitsnormen genutzt werden können, indem die arbeitsbezogenen Kapazitäten für die Umsetzung der betroffenen Partnerländer gestärkt werden, legen die begrenzten verfügbaren Daten nahe, dass die Auswirkungen von Arbeitsbestimmungen mit einem «fördernden Charakter» (basierend auf Zusammenarbeit und Überwachung) sowohl vom politischen Kontext der Partnerländer als auch vom Vorhandensein eines umfassenden Rahmens von verschiedenen Aktivitäten abhängen. So setzt die Schweiz in der Umsetzung von Sozialstandards in bestehenden FTA, beziehungsweise in laufenden Verhandlungen, auf Kooperation. Mit ausgewählten Partnerländern, namentlich China, Indonesien und Vietnam, hat sie beispielsweise Absichtserklärungen (Memoranda of Understanding, MoUs) zur Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen verabschiedet. Diese institutionalisieren einen regelmässigen, hochrangigen Dialog zu arbeitsmarktpolitischen Themen von gegenseitigem Interesse, an welchem sich die Sozialpartner beider Seiten aktiv beteiligen. Sie stützen sich zudem auf bestehende Synergien mit ILO Projekten der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und der Produktivität ab, die von der Schweiz in den Partnerländern finanziert werden. Die positiven Erfahrungen in Vietnam in der Förderung der Sozialpartnerschaft in Textil- und Bekleidungsunternehmen durch das ILO Programm Better Work trugen 2013 beispielsweise erheblich zur einer nationalen Arbeitsrechtsreform zur Förderung der Sozialpartnerschaft auf Unternehmensebene bei.

Eine weitere Studie unterstützt diesen Ansatz und kommt zum Schluss, dass während die Einführung von Arbeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen im Durchschnitt keine Auswirkungen auf die bilateralen Handelsströme hat, sie die Exporte von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen und schwächeren Arbeitsstandards in Nord-Süd-Handelsabkommen erhöht. Diese positive Auswirkung wird hauptsächlich von Arbeitsbestimmungen mit institutionalisierten Kooperationsbestimmungen verursacht. Diese Ergebnisse widersprechen der Vorstellung, dass Arbeitsbestimmungen aus protektionistischen Gründen festgelegt werden oder protektionistische Auswirkungen haben, und lassen Zweifel an der Logik aufkommen, warum viele Entwicklungsländer zögern, Arbeitsbestimmungen in ihre Handelsabkommen aufzunehmen (Carrère, Olarreaga und Raess, 2021).

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Menschenrechte liegen kaum empirische Ergebnisse vor, da die Rolle der innerstaatlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern besonders stark im Vordergrund steht. Beispielsweise argumentiert Zerk (2019), dass Einbussen bei den

Zolleinnahmen und damit geringere finanzielle Mittel für soziale Sicherheit, Armutsbekämpfung und Entwicklung durch Handelsliberalisierung zu einer Verschlechterung der Menschenrechtslage führen können. Ebenso könnte man aber argumentieren, dass die Handelsliberalisierung das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung erhöht, was wiederum zu höheren Steuereinnahmen führt, welche für die Wahrung und Stärkung der Menschenrechte verwendet werden können (OECD, 2021a). Wie ersichtlich wird, lässt sich die Grösse und Richtung des (netto-)Effekts nicht pauschal bestimmen.

5 Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse von Freihandelsabkommen

5.1 Grundsätzliche Übungsanlage von Sustainability Impact Assessments

Mittels Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen (Sustainability Impact Assessments, SIA) von geplanten oder sich in Aushandlung befindenden FHA werden deren potenzielle Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung untersucht. Im OECD-Leitfaden «Guidance on Sustainability Impact Assessment» (OECD, 2010) wird die Erstellung eines SIAs als ein Verfahren zur Untersuchung der kombinierten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen einer Reihe vorgeschlagener Politiken, Programme, Strategien und Aktionsplänen definiert. Dabei wird die Bedeutung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen zur Entwicklung integrierter Politiken, die übergreifende und langfristige Aspekte einschliessen, hervorgehoben (OECD, 2010). Ex-ante-Nachhaltigkeitsbewertungen von Handelsabkommen werden als bedeutendes Analyseinstrument zur Untersuchung der potenziellen ökologischen, sozialen – insbesondere menschenrechtlichen – Auswirkungen dieser Abkommen angesehen. Diese Bewertungen können zu mehr Transparenz sowie zur Debatte über die Politik der Handelsliberalisierung und der politischen Leitlinien beitragen und damit die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Abkommen erhöhen (OECD, 2021a).

Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen werden generell aus den folgenden beiden Gründen erstellt: (i) Zum einen wird das Ziel verfolgt, den kausalen Effekte potenzieller FHA auf die Wirtschaft, Umwelt und Soziales zu identifizieren. (ii) Zum andern sollen Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen dazu beitragen, Politiken und Reformen auf nationaler Ebene unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung und der damit verbundenen Herausforderungen zu entwickeln (OECD, 2010).

Einige Länder oder Ländergruppen/Staatenverbunde nutzen bereits Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen, um den Effekt von FHA auf Nachhaltigkeitsgrössen – besonders im Bereich der Umwelt oder des Arbeitsmarktes – zu ermitteln. Dazu gehören beispielsweise die EU und Kanada. Die Schweiz ihrerseits hat das World Trade Institute (WTI) unter der Leitung von Francois et al. (2020a) beauftragt, die Umweltauswirkungen des FHA zwischen den EFTA- und MERCOSUR-Staaten zu ermitteln¹⁹ (OECD, 2021a). Die neue AWS hält fest, dass die Schweiz beabsichtigt, gezielte wissenschaftliche Einschätzungen im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen durchzuführen (Schweizerischer Bundesrat, 2021c).²⁰

¹⁹ Diese Studie wurde erstellt, nachdem die Verhandlungen in der Substanz abgeschlossen waren. Würde man eine vergleichbare Studie vor oder zu Beginn der Verhandlungen in Auftrag geben, so müssten mehrere Hypothesen formuliert werden und das Konfidenzintervall der Ergebnisse würde breiter ausfallen. Soziale Auswirkungen werden nicht thematisiert.

²⁰ In diesem Zusammenhang weist die AWS auf die komplexen Zusammenhänge und methodischen Einschränkungen bei der Bewertung der Auswirkungen von grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen hin.

5.2 Verfügbare Methoden und damit verbundene Analysemöglichkeiten

Die OECD-Hintergrundstudie identifiziert verschiedene Methoden, die angewendet werden können, um Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen zu erstellen. Diese Ansätze stützen sich in der Regel auf eine Auswahl realistischer Szenarien bezüglich der Bedingungen des zukünftigen Freihandelsabkommens als Grundlage für die anschliessende Modellierung und Quantifizierung. Die verfügbaren Methoden sind an spezifische Bedingungen geknüpft und bringen unterschiedliche Möglichkeiten, Herausforderungen sowie Risiken mit sich. In umfassenden Nachhaltigkeitsanalysen werden grundsätzlich sich ergänzende quantitative, hybride sowie qualitative Methoden vereint, um den kausalen Effekt von FHA auf verschiedene Nachhaltigkeitsgrössen bestmöglich abzuschätzen. In einem ersten Schritt wird der erwartete Abbau von Handelshemmnissen geschätzt. Anschliessend werden die Schätzungen als Input in einem quantitativen Modell genutzt, um die Veränderung der Handelsströme und anderer ökonomischer Grössen zu bestimmen. In einigen Fällen kann der gesuchte Effekt auf die nachhaltige Entwicklung im Rahmen der quantitativen Analyse ermittelt werden. Je nach Komplexität des zu ermittelnden kausalen Effektes sind darauffolgend hybride und/oder qualitative Analysen erforderlich (OECD, 2021a).

In den folgenden drei Unterkapiteln werden verschiedene Analysemöglichkeiten für die Auswirkungen auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen – Wirtschaft, Umwelt und Soziales – beschrieben. Die nachstehenden Boxen vermitteln einen Überblick zu den Methoden, auf welche im Anschluss Bezug genommen wird.

Quantitative Methoden

Allgemeines Gleichgewichtsmodell (AGM): Ein AGM bildet eine Volkswirtschaft als Ganzes ab und untersucht gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtszustände. Dabei werden durch die Berechnung der Differenzen zwischen einem hypothetischen und einem Basis-Szenario die direkten und indirekten Effekte in (quantifizierbaren) Bereichen geschätzt.

Partielles Gleichgewichtsmodell (PGM): Die Analyse im Rahmen eines PGM beschränkt sich auf einzelne Märkte und/oder Sektoren. Es werden Gleichgewichtszustände analysiert, unabhängig von den Einflüssen anderer Märkte und/oder Sektoren. Das Schätzverfahren ähnelt stark dem eines AGM.

Input-Output-Analyse (IOA): Die IOA ermöglicht die Ermittlung der indirekten Auswirkungen einer Massnahme/Politik, die durch branchenübergreifende Verbindungen zwischen Anbietern und Nachfragern entstehen. Sie stützt sich auf Input-Output-Tabellen, die eine Aufschlüsselung des Vorleistungsverbrauchs sowie der Verwendungsbereiche der Produkte und Dienstleistungen von verschiedenen Wirtschaftszweigen enthalten. Dabei wird die Wertschöpfung jedes Wirtschaftszweigs, die in den Endverbrauch von Produkten und Dienstleistungen aus anderen Wirtschaftszweigen einfliesst, berechnet.

Exkurs:

Ex-post-Analyse: Es handelt sich um eine nachträgliche Analyse von veränderten Gegebenheiten, resp. um die Analyse der Nachhaltigkeitseffekte nach Implementierung/Realisierung einer Politik (hier: eines Handelsabkommens). Zur Durchführung von Ex-post-Analysen werden in der Regel ökonometrische Modelle eingesetzt.

⇒ Keine Ex-ante-Analyse.

Hybride Methoden

Kombination von verschiedenen Methoden oder Verwendung einzelner Elemente dieser.

Kausalketten-Analyse (KKA): Bei der KKA werden Nachhaltigkeitseffekte auf Grund von veränderten (wirtschaftlichen) Gegebenheiten entlang eines kausalen Pfades identifiziert. Diese Analyse basiert auf Schlussfolgerungen, die wirtschaftliche Ergebnisse aus einem quantitativen Modell mit Nachhaltigkeitsauswirkungen verknüpfen.

Feldforschung (Fall-Studie und Sektor-Studie): Diese Analysemethoden liefern empirische Erkenntnisse zu einem bestimmten Gebiet oder Sektor. Dabei wird ein Untersuchungsgegenstand in einem realen Umfeld (vor Ort, «auf dem Feld») näher analysiert.

Qualitative Methoden

Regulatorische und rechtliche Analyse: Diese Analysen dienen dazu, den regulatorischen und rechtlichen Kontext im In- und Partnerland zu erklären. Sie tragen dazu bei, ein genaues Bild der Ausgangslage zu erhalten und die Anforderungen sowie Verpflichtungen der Länder in den Nachhaltigkeitsbereichen zu erfassen.

Interessengruppen- und ExpertInnenbefragung: Durch die Einbeziehung von Interessengruppen sowie Expertinnen und Experten kann ein tieferer Einblick in die Situation bestimmter Bereiche gewonnen werden. Es handelt sich dabei um den Einbezug von Personen, die über umfassendes Wissen und Erfahrung in den entsprechenden Bereichen verfügen.

5.2.1 Analyse der Auswirkungen auf die Wirtschaft

Um den kausalen Effekt eines FHA auf der wirtschaftlichen Ebene zu messen, wird generell ein **Allgemeines Gleichgewichtsmodell (AGM)** eingesetzt. Dieses bildet die Basis der meisten Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen. Ein AGM ermöglicht die Schätzung direkter und indirekter Effekte von verringerten Handelsschranken auf die Wirtschaft (u.a. Veränderung des BIP, der Handelsströme, der Preise, des Konsums und der Produktion). Diese Veränderungen ergeben sich durch die Berechnung der Differenzen zwischen einem hypothetischen Szenario – unter Berücksichtigung des Handelsabkommens – und einem Basis-Szenario – ohne das Handelsabkommen. Ein AGM berücksichtigt allgemeine Gleichgewichtseffekte, einschliesslich der Verknüpfungen zwischen allen Märkten und makroökonomischen Komponenten, durch die eine Änderung der Politik in einem Sektor alle anderen Sektoren der Wirtschaft beeinflussen kann. Dies bietet einen robusten Rahmen für die Erfassung des gesamten Spektrums der kausalen Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und wirtschaftlichen Ergebnissen. Ein AGM ermöglicht die Formulierung verschiedener Szenarien und damit die Beurteilung, wie unterschiedliche Annahmen über die handelspolitischen Auswirkungen des Abkommens die wirtschaftlichen Ergebnisse von Interesse verändern. Die Ergebnisse eines AGM sind demnach Schätzungen der allgemeinen Gleichgewichtseffekte einer politischen Veränderung auf andere Sektoren der Wirtschaft, bei gleichbleibenden Bedingungen (OECD, 2021a).

Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein AGM nicht alle Kanäle, durch welche das FHA die Wirtschaft beeinflusst, erfassen kann. Zu den fehlenden Elementen gehören beispielsweise die Schaffung neuer Märkte und endogene Wissensspillover.²¹ Weiter muss beachtet werden, dass die AG-Modellierung eine Reihe von Annahmen zu Parametern erfordert, welche die modellierten wirtschaftlichen Beziehungen bestimmen. Wenn die ökonometrischen Schätzungen dieser Parameter aus der Literatur stammen, dann entsprechen diese möglicherweise nicht der entsprechenden sektoralen Aggregation oder den Ländern, die von der Datenbank erfasst werden. Angesichts der Empfindlichkeit der Ergebnisse gegenüber den Parameterannahmen schlagen Francois, Hoekman und Rojas-Romagosa (2020b) vor, verschiedene AGM-Rahmen und verschiedene Parametrisierungen in einer Nachhaltigkeitsanalyse zusammenzuführen, um Gegenkontrollen zu ermöglichen. Die Parameter können für einen spezifischen Fall geschätzt werden, dies erhöht die Kosten der Nachhaltigkeitsanalyse jedoch erheblich. Die Schätzung der Parameter ist eine herausfordernde Aufgabe für sich, weshalb dieser Schritt häufig unterlassen wird. Zudem stellt die Datenaggregation in AGM-Datenbanken wie GTAP (Global Trade Analysis Project) eine potenzielle Herausforderung dar. Je nach Datenverfügbarkeit kann es notwendig sein in Mehrländermodellen regionale Aggregationen zu verwenden, wodurch wirtschaftspolitische Massnahmen nur unpräzise modelliert und mögliche heterogene Effekte auf bestimmte Branchen und Akteure verdeckt werden. Letztlich muss beachtet werden, dass diese Modelle für die Evaluierung mittel- und langfristiger Auswirkungen konzipiert sind und sich daher nicht für die Simulation kurzfristiger Effekte eignen (OECD, 2021a).

Ein AGM kann durch ein **Partielles Gleichgewichtsmodell (PGM)** ergänzt werden. Ein PGM kann auch als eigenständige Analyse eingesetzt werden, im Rahmen von umfassenden Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen dient es in der Regel jedoch als Ergänzung zu einem AGM. Wenn Nachhaltigkeitsaspekte nicht oder nur schwer in einem AGM integriert werden können, werden detailliertere mikroökonomische Modelle, in der Regel in der Form eines PGM, eingesetzt. Dabei wird ein einzelner (bedeutender) Sektor analysiert, mit dem Vorteil, dass eine Reihe von Kanälen und Auswirkungen erfasst werden können. Ein PGM ist in der Regel einfacher zu implementieren, da viele der Komplexitäten von AGM vermieden werden. Es verwendet jedoch nur eine begrenzte Anzahl vorher bestimmter wirtschaftlicher Variablen und bringt das Risiko mit sich, dass relevante Wechselwirkungen zwischen den Märkten und/oder Sektoren nicht berücksichtigt werden (OECD, 2021a).

Die **Input-Output-Analyse (IOA)** kann komplementär zu einem PGM eingesetzt werden. Diese Analyse kann eine Form von allgemeinen Gleichgewichtseffekten erfassen, indem sie die branchenübergreifenden Verflechtungen zwischen Anbietern und Nachfragern bzw. die Wertschöpfung jeder Branche, die in den Endverbrauch von Produkten aus anderen Branchen einfließt, berücksichtigt. Zudem kann diese Analyse in der Scoping-Phase eingesetzt werden, um die Auswahl der Sektoren und/oder Märkte zu treffen, in denen relevante Auswirkungen zu erwarten sind. Generell sind Input-Output Modelle weniger komplex und leichter zugänglich sowie einfacher anwendbar als ein AGM. Allerdings beziehen sie sich oft auf ein einzelnes Land und weisen keine Verhaltensattribute auf. Dies schränkt die Bandbreite der Kausalzusammenhänge ein, die sie analysieren können, und macht sie eher geeignet für die Analyse kurzfristiger Auswirkungen – wobei die Verhaltensänderungen gering sind – als für langfristige Auswirkungen (OECD, 2021a).

²¹ AGM können keine Auswirkungen auf die extensive Handelsspanne («extensive margin of trade») abschätzen – neue Produkte und/oder neue Destinationen. Zudem kann der Wissenstransfer, der durch das FHA initiiert wurde, nicht in das Modell einbezogen werden.

5.2.2 Analyse der Auswirkungen auf die Umwelt

Für einige Umweltfaktoren bestehen gute quantitative Methoden um den potenziell kausalen Effekt von FHA zu messen. Insbesondere der kausale Effekt von FHA auf Landnutzung, Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung sowie auf den Materialverbrauch kann in der Regel quantifiziert werden. Dazu wird meistens als Basis ein **AGM** genutzt. Insbesondere für die Analyse der Treibhausgasemissionen ist der gesamtwirtschaftliche Charakter eines AGM besonders wichtig. Sowohl die direkten Auswirkungen des Abkommens als auch die indirekten Auswirkungen durch die veränderte Nachfrage nach Vorleistungen, die Umlenkung von Handelsströmen und die durch Änderungen bei Löhnen und anderen Haushaltseinkommen hervorgerufenen Konsum-/Verbrauchsänderungen werden berücksichtigt. Die mit dem AGM verbundenen allgemeinen Herausforderungen werden im Unterkapitel 5.2.1 erläutert (OECD, 2021a).

Um die Umweltauswirkungen in bestimmten Märkten und/oder Sektoren detaillierter zu ermitteln, kommt häufig ein **PGM** zum Einsatz. Ähnlich wie im Wirtschaftsbereich, wird ein PGM in der Regel als Ergänzung zu einem AGM eingesetzt – ein AGM erfasst die Verknüpfungen zwischen den Sektoren und Märkten und ein PGM schätzt detailliertere Umwelteffekte in einem spezifischen Markt und/oder Sektor. In der Praxis kann zu einem AGM ein Energiemodell hinzugezogen werden, wobei der Output eines AGM als Input eines Energiemodells dient. Dabei muss beachtet werden, dass der kausale Effekt nur in eine Richtung gemessen werden kann – von der Wirtschaft auf Umweltauswirkungen. Weitere Herausforderungen im Zusammenhang mit einem PGM werden im Unterkapitel 5.2.1 aufgeführt (OECD, 2021a).

Die **IOA** kann genutzt werden um die Umweltauswirkungen des Handels zu quantifizieren, indem neben den Interdependenzen zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren umweltbezogene Informationen für diese Sektoren (u.a. Emissionen, Energieintensität, Nutzung natürlicher Ressourcen, Landnutzung und andere externe Effekte) miteinbezogen werden. Die Quantifizierung des kausalen Effektes von FHA auf andere Umweltfaktoren, wie etwa die Biodiversität und Ökosysteme, stellt eine Herausforderung dar. In den letzten Jahren gab es jedoch Fortschritte in Bezug auf die Messung des Effektes auf diese Umweltfaktoren. Multi-Regionale Input-Output (MRIO) Modelle können genutzt werden, um die Veränderung des «Ökologischen Fussabdrucks» oder des «Biodiversität Fussabdrucks» durch FHA zu messen (OECD, 2021a).

In vielen Fällen ist die Quantifizierung von komplexen kausalen Zusammenhängen jedoch nicht oder nur eingeschränkt möglich. In diesen Fällen muss auf hybride und/oder qualitative Methoden zurückgegriffen werden. Mittels der **Kausalketten-Analyse (KKA)** – welche eine hybride Analysemethode darstellt – kann die Verbindung zwischen Wirtschafts- und Umweltfaktoren identifiziert werden. Die Ermittlung von Umweltauswirkungen erfordert häufig eine Analyse entlang einer Kausalkette, die Veränderungen der wirtschaftlichen Variablen (v.a. durch die Allgemeine Gleichgewichtsanalyse) mit Umweltindikatoren (z.B. Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung sowie veränderte Nachfrage nach natürlichen Ressourcen) verknüpft. Die KKA kann entscheidend dazu beitragen, wichtige von weniger wichtigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen entlang des kausalen Pfades zu unterscheiden. Da jedoch auf Basis von wirtschaftlichen Ergebnissen Schlussfolgerungen auf die nachhaltige Entwicklung gezogen werden – anstelle einer direkten quantitativen Analyse für die Nachhaltigkeitseffekte – handelt es sich in gewissem Masse um eine spekulative Methode. Zudem kann diese Methode kaum übersichtliche und verständliche Schlussfolgerungen zu komplexen Problemen liefern. Sie eignet sich nicht dazu vernetzte Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge darzustellen. Ebenfalls Wechselwirkungen und zeitliche Abhängigkeiten können nicht erfasst werden (OECD, 2021a).

Sektor- und Fallstudien gehören zu den nützlichsten Instrumenten um gesamtwirtschaftliche Ansätze zu ergänzen und konkrete Zusammenhänge zwischen Handel und der Umwelt zu ermitteln. Zur Untersuchung bestimmter Umwelteffekte mittels Sektor- und/oder Fallstudien können lokale Expertinnen und Experten angefragt werden, da diese die Anliegen vor Ort kennen und verstehen. Eine fundierte Identifizierung relevanter Sektoren oder Fälle in der Scoping-Phase ist in dieser Hinsicht entscheidend. Die Hauptbeschränkung der Sektor- und Fallstudien liegt darin, dass die Ergebnisse nicht oder nur beschränkt auf andere Regionen, Länder oder Sektoren übertragen werden können (OECD, 2021a).

Qualitative Methoden, wie etwa **Stakeholder- und/oder ExpertInnen-Befragungen**, können nähere Informationen zu potentiellen Umweltauswirkungen liefern. Relevante Interessengruppen sowie Expertinnen und Experten (u.a. Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NGO), Gewerkschaften, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) können miteinbezogen werden, um potenzielle Wirkungsbereiche zu identifizieren und die Auswirkungen in den entsprechenden Bereichen zu analysieren. Dabei ist zu beachten, dass die Einbeziehung der Stakeholder sowie Expertinnen und Experten in repräsentativer und umfassender Weise zu gewährleisten ist. Je nach Umfang der zu überprüfenden Themen ist eine Ausweitung der Gespräche auf breitere Gruppen von Interessenvertreterinnen und -vertreter mit entsprechendem Fachwissen notwendig (OECD, 2021a).

Weiter können **regulatorische und/oder rechtliche Analysen** dazu beitragen, den ökologischen Kontext im Inland sowie im Partnerland zu erklären. Dabei gilt zu beachten, dass sich diese Analysen nicht auf das beschränken sollten, was rechtlich und regulatorisch möglich ist. In vielen Fällen und Kontexten sind die theoretisch möglichen politischen Entscheidungen nicht realisierbar. Regierungen, insbesondere in Entwicklungsländern, können möglicherweise durch politische Faktoren, Machtungleichgewichte zwischen Handelspartnern oder durch Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen eingeschränkt sein. Unter diesen Umständen ist es wichtig, dass die Wirkungsanalyse nicht die Unterscheidung zwischen dem, was ein Handelsabkommen von den Parteien verlangt, und den wahrscheinlichen Auswirkungen des Abkommens angesichts der wirtschaftlichen und politischen Realitäten verwischt (Zerk, 2019).

5.2.3 Analyse der sozialen Auswirkungen

Um den kausalen Effekt von FHA auf den Arbeitsmarkt – insbesondere auf die (sektorale) Beschäftigung und Löhne – zu quantifizieren, kann ein **AGM** genutzt werden. Dabei können die Effekte insgesamt oder nach Bildungs-/Qualifikationsniveau geschätzt werden. Es gilt zu beachten, dass vereinfachende Annahmen im AGM, wie beispielsweise die Existenz von reibungsfreien Märkten, die Validität und Verlässlichkeit der Resultate beeinträchtigen. Zudem können unter Nichtberücksichtigung der Heterogenität der Haushalte die Verteilungseffekte nicht erfasst werden. Aus diesen Gründen werden diese Schätzungen in der Regel verwendet, um andere arbeits- und sozialpolitische Aspekte indirekt durch eine qualitative oder andere empirische Analyse zu bewerten (OECD, 2021a).

Um vertiefte und detailliertere Analysen zu erstellen, kann ein AGM mit mikro-level Daten aus Haushalts- sowie Arbeitsmarkt-Umfragen angereichert werden. Konkret handelt es sich dabei um den Einsatz eines **PGM**. Ein PGM kombiniert üblicherweise die von einem AGM geschätzten Veränderungen der relativen Preise und Löhne mit Informationen über den Verbrauch der Haushalte und die Beschäftigungsstruktur, um die Auswirkungen auf eine Reihe anderer Messgrößen, wie beispielsweise die Einkommensungleichheit, die Effekte für verschiedene Altersgruppen, Geschlechter und/oder Ausbildungsniveaus zu simulieren. Die damit verbundenen Herausforderungen werden im Unterkapitel 5.2.1 erläutert (OECD, 2021a).

Die **IOA** – insbesondere die MRIO-Analyse – kann eingesetzt werden, um ergänzend zu einem AGM und/oder PGM weitere Erkenntnisse über Löhne und Beschäftigung zu erhalten. Dazu werden in der Regel hochaufgelöste Arbeitsmarktdaten verwendet, um Datensätze zur Wertschöpfung durch Arbeit zu erstellen. Infolgedessen können Fragen wie beispielsweise, wie viel Arbeitseinkommen oder Arbeitsplätze in einem Land durch die Ausfuhren eines bestimmten Sektors geschaffen werden, oder wie viel Arbeitseinkommen und Arbeitsplätze durch Verknüpfungen mit anderen Sektoren entstehen, die Vorleistungen für den entsprechenden Sektor bereitstellen, beantwortet werden. Die Einschränkungen die mit der Anwendung dieser Methode einhergehen, werde im Unterkapitel 5.2.1 aufgeführt (OECD, 2021a).

Ähnlich wie im Umweltbereich werden auf der sozialen Ebene häufig mittels **KKA** die in AGM geschätzten wirtschaftlichen Veränderungen verwendet um Schlüsse darüber zu ziehen, wie sich soziale Indikatoren (z.B. Beschäftigung und Löhne von Frauen und/oder Geringqualifizierten) verändern. Die KKA ist ebenfalls bedeutend um die Wechselwirkungen zwischen ökonomischen Faktoren und den Menschenrechtsauswirkungen zu ermitteln. Ein konkreter Nachteil dieser Methode ist, dass wichtige Merkmale wie beispielsweise die Arbeitsbedingungen, der Sozialschutz oder die Abhängigkeit der Haushalte von staatlicher Unterstützung und Transferleistungen ausser Acht gelassen werden (OECD, 2021a).

Ergänzend können **Sektor- und Fallstudien** eingesetzt werden um nähere Erkenntnisse im sozialen Bereich zu erlangen. Die Möglichkeiten und Herausforderungen, die mit dieser Analyseverfahren verbunden sind, wurden im Unterkapitel 5.2.2 erläutert (OECD, 2021a).

Was die Qualität der Beschäftigung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie Arbeits- und Sozialstandards betrifft, so stützt sich die Analyse in der Regel auf qualitative Bewertungen. Zur Unterstützung bietet die ILO (2013a) eine Liste mit Indikatoren (z.B. Arbeitszeit, Stabilität, Sicherheit, Umfeld), die zur Bewertung verschiedener Aspekte herangezogen werden können.

Die Einschätzung des kausalen Effektes von FHA auf die Menschenrechte stellt eine der grössten Herausforderungen dar.²² Auswirkungen auf die Menschenrechte lassen sich oft nicht so leicht von den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Effekten trennen. Beispielsweise kann eine wirtschaftliche Veränderung, wie etwa der verstärkte Wettbewerb durch ausländische Produzenten, soziale Auswirkungen in Form von erhöhter Arbeitslosigkeit in einer Region oder einem Sektor haben. Dies kann wiederum Menschenrechtsfolgen nach sich ziehen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Faktoren, die das Ausmass und die Schwere der Beeinträchtigungen sowie die Art und Weise, wie diese auf individueller Ebene empfunden werden, beeinflussen. Die Erfassung der Intersektionalität von Menschenrechtsauswirkungen erfordert einen Grad an methodischer Raffinesse, der derzeit kaum existiert. Obwohl es oft schwierig ist, die Auswirkungen auf die Menschenrechte quantitativ auszudrücken und kausale Zusammenhänge zu identifizieren, können statistischen Daten (Indikatoren) Anhaltspunkte zu den Auswirkungen auf die Menschenrechte liefern. Das *Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR)* hat einen methodischen Rahmen für die Umsetzung von Menschenrechtsnormen durch Indikatoren vorgeschlagen, der drei Hauptkategorien von Indikatoren umfasst, nämlich Strukturindikatoren (d.h. Indikatoren, die das Ausmass des Engagements des Staates für die Einhaltung der Menschenrechte aufzeigen), Prozessindikatoren (d.h. Indikatoren, die sich auf die Anstrengungen und Ressourcen beziehen, die für die Einhaltung der

²² U.a. Zwangs- und Kinderarbeit stellen eine Verletzung der Menschenrechte dar (www.ilo.ch > Labour standards > Subjects covered by International Labour Standards > siehe: [Forced Labour](#) / [Child Labour](#))

Menschenrechte im eigenen Land aufgewendet werden) und Ergebnisindikatoren (d.h. Indikatoren, die sich auf den Grad der Einhaltung der Menschenrechte beziehen). Einige der Indikatoren aus diesem OHCHR-Rahmenwerk wurden bereits in Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen der EU verwendet.²³ Neben der Verfolgung und Bewertung dieser Indikatoren über die Zeit, können hybride oder qualitative Methoden – wie die bereits erwähnte **KKA** sowie die **regulatorische und/oder rechtliche Analyse** – dazu beitragen, den sozialen Kontext – insbesondere die Menschenrechtslage – im Inland sowie im Partnerland zu erklären. Alternativ oder komplementär können **Stakeholder- und/oder ExpertInnen-Befragungen** dazu dienen, mehr Informationen über den Effekt von FHA auf die Menschenrechte zu erlangen. Im Unterkapitel 5.2.2 wurde erläutert, was im Zusammenhang mit der Durchführung von regulatorischen und/oder rechtlichen Analysen sowie Stakeholder- und/oder ExpertInnen-Befragungen beachtet werden muss (OECD, 2021a).

5.3 Allgemeine Herausforderungen

Die Ermittlung des kausalen Effektes von FHA auf Nachhaltigkeitsfaktoren ist im Allgemeinen mit Schwierigkeiten verbunden. Die Effekte von potenziellen FHA auf die verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und deren Variablen sind häufig miteinander vernetzt sowie dynamisch und somit äusserst komplex. Es besteht das Risiko, dass bedeutende Auswirkungen übersehen werden. Dies gilt insbesondere für den Effekt von FHA auf Menschenrechte (siehe Fussnote 23) und die Möglichkeit aufzuzeigen, welche spezifischen Faktoren zu Menschenrechtsverletzungen führen können (OECD, 2021a).

Eine weitere Herausforderung stellt die Verfügbarkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit von notwendigen Daten zur Ermittlung des kausalen Effektes dar. Es ist besonders schwierig Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen in Bezug auf FHA mit einkommensschwachen Ländern – insbesondere mit Entwicklungsländern – zu erstellen, da die Daten häufig nicht komplett und teilweise nicht zuverlässig erfasst wurden. Auch wenn diese Lücken durch Nachforschungen und Informationssammlung geschlossen werden können, kann sich dies erheblich auf die Kosten des Projektes auswirken. Zudem können Daten und Informationen, die für einen tieferen Einblick in die Situation erforderlich sind, nur sehr schwierig zu beschaffen sein, sofern diese überhaupt vorhanden sind (z.B. Ergebnisse von Inspektionen von Fabriken durch die Arbeitsaufsichtsbehörden). Dies erschwert die Ermittlung der potenziellen Auswirkungen eines Handelsabkommens auf besonders gefährdete Personengruppen wie Wanderarbeitnehmer. Selbst wenn zuverlässige Datensätze existieren, erlauben die Erhebungsmethoden unter Umständen nicht die Aufschlüsselung, die erforderlich ist, um unterschiedliche Auswirkungen zu ermitteln und zu quantifizieren (z.B. auf verschiedene Regionen und/oder (benachteiligte) Gruppen). Beispielsweise Indikatoren für die Alphabetisierungsrate oder Armut wurden häufig bestenfalls teilweise erfasst. Öffentliche Statistiken zu entsprechenden Grössen sind nicht unbedingt zuverlässig und aktuell. Zudem besteht das Risiko, dass verschiedene Regierungen und Institutionen unterschiedliche Definitionen von solchen Schlüsselbegriffen anwenden²⁴. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Bewertung von erhobenen Statistiken (OECD, 2021a).

²³ In der OECD-Hintergrundstudie (2021) wird betont, dass die Quantifizierung der Auswirkungen auf die Menschenrechte sowie die Verfolgung der Effekte im Laufe der Zeit besonders schwierig ist. Unter anderem liegt der Grund in der Natur der Menschenrechte – sie beziehen sich auf die Beeinträchtigung der Rechte des Einzelnen (OECD, 2021).

²⁴ Neben den oben erwähnten Indikatoren «Alphabetisierungsrate» und «Armut» besteht das Risiko, dass auch allgemein die Definition von «Nachhaltigkeit» oder «nachhaltige Entwicklung» von verschiedenen Regierungen und Institutionen unterschiedlich festgelegt wird.

Darüber hinaus ist es schwierig festzustellen, ob und in wie weit ein FHA oder inländische Faktoren zu Nachhaltigkeitseffekten führen. Insbesondere innerstaatliche Regulierungsstrukturen und allenfalls Regulierungsversagen können bedeutende Nachwirkungen mit sich bringen. Angenommen ein problematischer Produktionssektor in einem Partnerland expandiert auf Grund der Handelsliberalisierung. Dadurch können sich die Probleme am Arbeitsplatz (insbesondere in den Produktionsstätten) verschärfen. Werden jedoch die Arbeitsstandards durch die ausländischen Käuferinnen und Käufer sowie Investorinnen und Investoren beaufsichtigt oder wird das zusätzlich generierte Einkommen in bessere Arbeitsbedingungen reinvestiert, kann sich die Situation grundlegend verbessern. Ein partnerschaftlicher Dialog zwischen den Handelspartnern kann allfällige positiven Effekte begünstigen. In welche Richtung der Effekt geht, ist demnach schwierig zu bestimmen. Dies hängt prinzipiell vom verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln (Responsible Business Conduct, RBC) und der Durchsetzung von flankierenden Massnahmen auf innerstaatlicher Ebene ab. In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass die Inklusion von gewissen Nachhaltigkeitsgrössen politisch schwierig sein kann. Im Partnerland kann der Eindruck entstehen, dass in innenpolitische Angelegenheiten eingegriffen wird (OECD, 2021a).

Auch wenn es möglich ist, einen (schwachen) kausalen Zusammenhang zwischen dem Handelsabkommen und der nachhaltigen Entwicklung festzustellen, ist dieser mit Vorsicht zu interpretieren. Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen werden im Zuge der Diskussion oder Verhandlung von FHA erstellt, weshalb die Konditionen des potenziell künftigen Abkommens noch nicht festgelegt sind. Dies führt dazu, dass die Modellierungsergebnisse wahrscheinlich mit einem hohen Grad an Unsicherheit verbunden sind und die Aussagekraft der Analysen entsprechend beschränkt ist. Zudem wird jede Volkswirtschaft durch unterschiedliche Faktoren geprägt – insbesondere ihr politisches Umfeld, die wirtschaftliche Lage und die allgemeine Gesundheitssituation. Dies erschwert die präzise Vorhersage des kausalen Effektes (OECD, 2021a). Schliesslich ist zu beachten, dass die Erstellung von Nachhaltigkeitsanalysen relativ ressourcenintensiv ist (u.a. Zeit- und Personalaufwand). Der Arbeitsumfang der Informationsbeschaffungs- und Informationsverarbeitungsprozesse ist nicht zu unterschätzen. Die Vorbereitung und Erstellung beansprucht in der Regel mehrere Monate und erfordert ein multidisziplinäres ExpertInnenteam, das über spezifische Fachkenntnisse verfügt. Daher gilt es den Aufwand und Ertrag entsprechend gegenüberzustellen.

Alternativ oder ergänzend zu Ex-ante-Analysen können Ex-post-Analysen verwendet werden, um die Auswirkungen von FHA auf Nachhaltigkeitsgrössen zu ermitteln. Gemäss der neuen Schweizer AWS können Ex-post-Analysen in ausgewählten Fällen nach der erforderlichen Umsetzungsperiode des Abkommens und bei Vorliegen ausreichender Daten erfolgen (Schweizerischer Bundesrat, 2021c). Dabei handelt es sich in der Regel um ökonometrische Modelle und damit um quantitative Analysen (siehe Box im Unterkapitel 5.2). Im Gegensatz zu regulären Ex-ante-Analysen sind bei Ex-post-Analysen die Bedingungen des FHA bekannt, so dass eine Modellierung verschiedener Szenarien nicht notwendig ist und folglich weniger Unsicherheit bezüglich der Ergebnisse besteht. Im Gegensatz zu Ex-ante-Analysen besteht ein Vorteil darin, dass breitere Auswirkungen von Handelsabkommen erfasst werden können, die sich zum Beispiel aus Veränderungen bei ausländischen Direktinvestitionen, Einwanderung und internationaler Technologiediffusion ergeben. Sie können auch nützlich sein, um die Auswirkungen über Kanäle zu analysieren, die in AGM nur schwer berücksichtigt werden können. Darüber hinaus können ökonometrische Ex-post-Bewertungen von FHA nützliche Hinweise für künftige Ex-ante-Bewertungen liefern. Die in Ex-post-Analysen geschätzten Parameter können als Input für AG-Modelle verwendet werden. Grundsätzlich sind ökonometrische Ex-post-Analysen von entscheidender Bedeutung für die Ermittlung von Kausalzusammenhän-

gen. Sie können andere Ansätze in der Hauptanalyse ergänzen, da sie, sofern geeignete Daten vorhanden sind, ein breites Spektrum an kausalen Zusammenhängen abschätzen können (OECD, 2021a).

Eine Herausforderung im Zusammenhang mit Ex-post-Analysen besteht darin, die kausale Schätzung der Parameter von Interesse zu erhalten, d. h. die Auswirkungen der Handelspolitik von anderen Faktoren zu isolieren, die sich gleichzeitig auf die nachhaltige Entwicklung auswirken (OECD, 2021a). Zudem stellt die potenzielle umgekehrte Kausalität («reverse causality») eine Herausforderung dar. Es ist möglich, dass Nachhaltigkeitsaspekte einen Einfluss auf die Handelsoffenheit und damit auf die Bereitschaft der Partnerländer zum Abschluss von FHA haben. In diesen Fällen ist es schwierig, die Richtung des kausalen Effekts zu bestimmen und die «gesuchte» Richtung zu isolieren.

5.4 Schweiz-spezifische Faktoren und Herausforderungen

Der bestehende hohe Liberalisierungsgrad der Schweiz gegenüber anderen Ländern ist von zentraler Bedeutung. Wie in Kapitel 2 erläutert, betrug der Anteil der zollfreien Schweizer Importe im Jahr 2020 76,81 Prozent. Zudem hat das Parlament beschlossen die Industriezölle aufzuheben, so dürfte der Anteil der zollfreien Importe zukünftig noch höher ausfallen. Ähnlich verhält es sich mit den Schweizer Exporten – besonders starke Branchen wie die Pharma-, Chemie- oder Maschinenindustrie sind bereits gut positioniert und sehr erfolgreich im Exportgeschäft. Zudem ist anzumerken, dass zwischen der Schweiz und den meisten ihrer wichtigsten Handelspartner, nämlich der EU, China und dem Vereinigten Königreich, bereits FHA bestehen.²⁵ Der Handel mit Ländern, mit denen die Schweiz bereits FHA abgeschlossen hat, deckte im Jahr 2020 88 Prozent aller Schweizer Importe und 75 Prozent aller Warenexporte ab. Angesichts des gut ausgebauten Netzes von FHA der Schweiz und der grossen Abdeckung des bestehenden Handels durch FHA, ist zu erwarten, dass der Abschluss eines FHA nur geringe potentielle Auswirkungen auf die Handelsströme nach sich bringen wird. Daraus folgt, dass damit verbundene Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung voraussichtlich gering sein werden.

Zudem ist zu bedenken, dass die unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung sensible Produkte, wie z. B. Rohstoffe, deren Abbau mit erheblichen ökologischen sowie sozialen Auswirkungen verbunden sein kann, bereits weitgehend liberalisiert sind – auch ohne FHA. Ein FHA führt bei entsprechenden Produkten zu kaum einer Veränderung der Handelsströme und somit zu mutmasslich minimalen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Bei anderen potenziell in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung sensiblen Agrarprodukten, welche auch in direkter Konkurrenz zur Schweizer Produktion stehen können, wie z.B. Fleisch oder pflanzliche Öle, kann die Schweiz kompatibel mit ihrer Agrarpolitik nur begrenzte Zollkonzessionen anbieten.²⁶ Es ist daher nicht zu erwarten, dass ein FHA die Handelsströme mit diesen Produkten signifikant beeinflusst. Aus diesen Gründen kam die Studie, in welcher die potenziellen Umweltauswirkungen des in Substanz ausgehandelten FHA mit den Mercosur-Staaten untersuchte, zum Schluss, dass das Abkommen insgesamt nur sehr geringe Auswirkungen auf die Umwelt haben würde.²⁷

²⁵ Eine bedeutende Ausnahme stellt das Nichtbestehen eines FHA zwischen der Schweiz und den USA dar. Importseitig macht der Handel mit den USA 6,3 Prozent der Gesamtimporte und exportseitig 17,5 Prozent der Gesamtexporte aus.

²⁶ Der Handel zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern ist hauptsächlich komplementärer Natur – es handelt sich dabei nicht um Massenhandel von Grundprodukten bzw. primären Produkten.

²⁷ www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Freihandelspartner der Schweiz > Partner weltweit > MERCOSUR > [Umweltverträglichkeitsstudie](#)

Insbesondere die EU wird als Vorbild für die Durchführung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen herangezogen, da sie systematisch die Wirkung von FHA auf die nachhaltige Entwicklung abschätzt. Dabei ist zu beachten, dass die durch FHA der EU bedingten Handelsströme deutlich ausgeprägter sein dürften als die durch Schweizer Abkommen verursachten.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der «verhältnismässigen Analyse», d. h. der Einsatz von Analyseressourcen, die den potenziellen Auswirkungen des zu verhandelnden Abkommens angemessen sind, umso wichtiger ist, wenn die zu bewertende Volkswirtschaft kleiner und offener ist (OECD, 2021a), wie dies für die Schweiz zutrifft.

Es ist jedoch zu beachten, dass je nach spezifischen Umständen im Zusammenhang mit einem bestimmten Verhandlungspartner (insbesondere bzgl. der Grösse und Struktur der beteiligten Volkswirtschaften sowie bestehendem Grad der Liberalisierung gegenüber anderen Ländern) unerwartete Auswirkungen im Zusammenhang mit einem FHA auftreten können. Dies kann sich auf die ausgelösten oder betroffenen Handelsströme auswirken und somit die Ausprägung allfälliger Nachhaltigkeitseffekte beeinflussen. Wie im nachfolgenden Unterkapitel aufgeführt, kann in solchen Fällen eine weitergehende Analyse sinnvoll sein.

5.5 Evaluierung der Notwendigkeit einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse sowie weiterer Prozess

Gegenstand dieses Unterkapitels ist die Beschreibung eines dynamischen, an die Bedürfnisse der Schweiz angepassten Rahmenwerks für die mögliche Erstellung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen und die Schilderung des damit verbundenen Prozesses. Das Vorgehen berücksichtigt die bisherigen (empirischen) Erkenntnisse aus der Literatur, den potenziellen Nutzen, welche Nachhaltigkeitsanalysen mit sich bringen können, aber auch allgemeine Herausforderungen, die mit der Erstellung solcher Analysen einhergehen sowie die Schweiz-spezifischen Faktoren und Herausforderungen.

Der Quick-Check (siehe Unterkapitel 1.3, Formular im Anhang), welcher bereits für Vorhaben im Zusammenhang mit FHA eingesetzt wird, bildet die Grundlage für diesen Prozess²⁸. Dieser sollte möglichst früh – idealerweise im Zuge der Mandatsvergabe – durchgeführt werden. In einem ersten Schritt wird im Rahmen des Quick-Checks das Vorhaben geschildert und Fragen zur Problematik, zu (alternativen) Handlungsoptionen sowie zu potenziellen Auswirkungen der Vorlage behandelt. Dabei werden Aussagen zu potenziellen Auswirkungen auf die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt) im In- und Ausland gemacht, wobei der Fokus der Fragen auf dem Inland liegt. Da bei FHA und besonders in der Schweiz die Untersuchung der Effekte im Partnerland auch als wichtig erachtet wird, werden ergänzende Überlegungen zu den Auswirkungen des potentiellen FHA auf Nachhaltigkeitsaspekte – insbesondere im Partnerland – angestellt.

Solche ergänzenden Überlegungen zu den Auswirkungen auf das Ausland sind insbesondere: Wie gross ist die betroffene Volkswirtschaft und wie sieht deren Struktur aus? In welcher Gröszenordnung liegen die erwarteten Handelsströme, die durch das betreffende FHA ausgelöst werden oder betroffen sind? Je nach Grösse und Struktur des Partnerlandes lässt die Handelspolitik geringere oder grössere Handelsströme und damit stärkere oder schwächere Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung erwarten. Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Handelsströme zwischen der Schweiz und ihren Handelspartnern deutlich geringer sein dürften, als dies beispielsweise bei Abkommen der EU oder den USA der Fall ist.

²⁸ Folgendes ist zu beachten: Der Quick Check wird im Vorfeld einer möglichen SIA insbesondere als Voranalyse eingesetzt. Die SIA fügt sich in den Kontext der bereits bestehenden Ex-ante-Analyseinstrumente ein (z.B. NHB, RFA, VOBÜ).

Ausserdem wird analysiert, ob es im Inland und/oder im Partnerland sensible Branchen und/oder Bereiche (insbesondere Produkte und/oder Dienstleistungen) gibt, die durch die erwarteten vom FHA generierten Handelsströme betroffen sind. Sensible Bereiche beziehen sich auf Produkte und/oder Dienstleistungen, die eine besonders starke Wirkung auf die Umwelt- und/oder soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung haben. Diese Bereiche ziehen oft auch verstärkt die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Insbesondere wenn sensible Branchen und/oder Bereiche identifiziert werden, die von der durch ein FHA erwarteten Veränderung der Marktzugangsbedingungen signifikant betroffen sind, ist es sinnvoll, die potenziellen Auswirkungen des entsprechenden FHA auf diese zu analysieren.

Schritt 1	Inhalt
Quick-Check Vorhaben und Prüfpunkte	▪ Angaben zum Vorhaben ▪ Prüfpunkte ▪ Weitere Schlüsselfragen, insbesondere: ▫ Grösse und Struktur der involvierten Volkswirtschaft? ▫ In welcher Grössenordnung liegen die erwarteten Handelsströme, die durch das betreffende FHA ausgelöst werden oder betroffen sind? ▫ Gibt es sensible Branchen und/oder Bereiche (insbesondere Produkte und/oder Dienstleistungen) im Inland und/oder Partnerland, die durch die erwarteten vom FHA generierten Handelsströme betroffen sind? ⇒ Unter Beachtung der Verhältnismässigkeit der Analyse, insbesondere in Bezug auf die Schweiz-spezifischen Faktoren und Herausforderungen.

In einem zweiten Schritt wird festgestellt, ob zusätzliche Abklärungen und insbesondere die Erstellung einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse für ein potenzielles FHA notwendig und sinnvoll ist. Sind zusätzliche Abklärungen bzw. die Erstellung einer Nachhaltigkeitsanalyse notwendig, folgt die Festlegung des Umfangs, der Tiefe sowie des Fokus der Analyse. Basierend auf der Ermittlung der relevanten Auswirkungen in Schritt 1 wird nun festgelegt, welche Fragen/Aspekte in den Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und/oder Umwelt eine tiefere Analyse erfordern. Dies geschieht wiederum unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit der Analyse. Wie in den Unterkapiteln 5.3 und 5.4 erläutert, sind die Ergebnisse einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse mit einem hohen Mass an Unsicherheit verbunden und relativ teuer in der Erstellung. Der Grundsatz der verhältnismässigen Analyse, d. h. der Einsatz von Analyse-ressourcen, die den potenziellen Auswirkungen des zu verhandelnden Abkommens angemessen sind, ist umso wichtiger, wenn die erwarteten ausgelösten Handelsströme gering ausfallen.

Weiter muss beachtet werden, dass angesichts der Tatsache, dass die Schweiz die meisten ihrer FHA im Rahmen der EFTA verhandelt und abschliesst, beabsichtigt wird, gegebenenfalls gemeinsam mit den anderen EFTA-Staaten Ex-ante-Nachhaltigkeitsstudien durchzuführen. Die Schweiz hat diesen Vorschlag den anderen EFTA-Staaten bereits unterbreitet und vor diesem Hintergrund nahm eine entsprechende EFTA-interne Arbeitsgruppe die entsprechende Arbeit dazu auf. Durch die gemeinsame Analyse der potenziellen Auswirkungen von FHA im Rahmen der EFTA würden die Effekte eines bestimmten FHA umfassender erfasst werden. Zudem würde dies den Vorteil mit sich bringen, dass die Resultate zu den Auswirkungen eines bestimmten FHA repräsentativer wären. Folglich müsste die Auswahl der vertieft zu prüfenden Fragen/Aspekte sowie die methodische Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsanalyse mit den anderen EFTA-Staaten abgesprochen werden.

Insbesondere im Rahmen dieses zweiten Schrittes ist festzuhalten, dass der Bundesrat im Rahmen der revidierten AWS (Schweizerischer Bundesrat, 2021c) eine partizipative Aussen-

wirtschaftspolitik anstrebt und damit verbunden der Einbezug von Interessengruppen zu erwägen ist. Dazu gehören im Sinne von organisierten Interessenvertreterinnen und -vertreter unter anderem die Zivilgesellschaft, Verbände, sowie die Wissenschaft. Im Rahmen verschiedener bestehender Foren (z.B. der NGO-Verbindungsgruppe oder der Kommission für Wirtschaftspolitik) können interessierte Stakeholder über die Ergebnisse dieser Vorabklärungen informiert und dazu angehört werden. Ein solcher Austausch mit interessierten Kreisen kann die Transparenz sowie das gegenseitige Verständnis für die Anliegen der jeweiligen Akteure erhöhen damit allfällige Kritikpunkte früh genug in die Diskussion einbezogen werden können.

Schritt 2	Inhalt
Quick-Check Weiteres Vorgehen	▪ Sind zusätzliche Abklärungen und insb. die Erstellung einer Nachhaltigkeitsanalyse (SIA) notwendig? ▫ Keine weiteren Abklärungen - Oder: ▫ Beschränkte weitergehende (interne) Abklärungen/Analyse - Oder: ▫ Erstellen einer SIA ↓ ⇒ Welche Aspekte aus Schritt 1 werden (vertieft) analysiert (Umfang)? ⇒ In wie weit wird die Analyse erfolgen (Tiefe)? ⇒ Wo liegt der Fokus der Analyse? ▪ Zu analysierende Fragen/Aspekte in den Dimensionen: ▫ Wirtschaft ▫ Gesellschaft ▫ Umwelt

Nach Bestimmung des Umfangs und der Tiefe der zusätzlichen Abklärungen bzw. der Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse (SIA) folgt in einem dritten Schritt die Planung der Analyse, im Falle einer Nachhaltigkeitsanalyse allenfalls eine (öffentliche) Ausschreibung und die Vergabe des Auftrags zur Erstellung Nachhaltigkeitsanalyse. Beschränkte weitergehenden Abklärungen können allenfalls intern getätigt werden. Umfassende Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen werden jedoch grundsätzlich extern vergeben, da ihre Erstellung sehr aufwändig ist und ExpertInnenwissen in verschiedenen Bereichen erfordert.²⁹ Zudem wird dadurch die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit gewährleistet. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass das Angebot der potenziellen Auftragnehmer bestimmt in wie weit eine entsprechende Nachhaltigkeitsanalyse durchgeführt werden kann. Es kann sein, dass die eingegangenen Offerten es nicht erlauben, die Analysen gesamthaft gemäss den Vorstellungen (optimal) umzusetzen.

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den Schritten 1 und 2 sowie der Analysemöglichkeiten (verfügbare finanzielle Ressourcen, aber auch Fachwissen des/der Auftragnehmer) wird entschieden, welche Methodik für die Erstellung der Nachhaltigkeitsanalyse genutzt wird. Im Unterkapitel 5.2 wird geschildert, in welchen Bereichen die OECD-Hintergrundstudie etablierte und aussagekräftige Methoden identifiziert und welche Herausforderungen zu berücksichtigen sind. Erfahrungen aus früheren Studien (sobald solche vorliegen) werden in den Prozess zur Erstellung weiterer Nachhaltigkeitsstudien einfließen. Vor diesem Hintergrund kann die Nachhaltigkeitsanalyse erstellt werden.

²⁹ Eine umfassende Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen müsste durch die betroffenen internen Stellen eng begleitet werden insbesondere im Hinblick auf die möglichen Verhandlungsergebnisse bzw. die Definition realistischer Szenarien, die der Analyse zugrunde gelegt werden.

Schritt 3	Inhalt
▪ Ausschreibung SIA ▪ Auswahl der Methodik ▪ Auftragsvergabe ▪ Erstellen der SIA	▪ Durch wen kann SIA durchgeführt werden (Auftragnehmer)? ▪ Welche Methoden werden verwendet, um die gewünschten Nachhaltigkeitsaspekte zu analysieren? ▫ Quantitativ ▫ Hybrid ▫ Qualitativ ⇒ Unter Berücksichtigung der Analysemöglichkeiten in Hinsicht auf die verfügbaren finanziellen Ressourcen und das Fachwissen des/der Auftragnehmer/s. ▪ Schätzung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen durch das betreffende FHA.

6 Gesamtwürdigung und Ausblick

Die revidierte AWS der Schweiz setzt den Fokus verstärkt auf die nachhaltige Entwicklung. Im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung, wobei die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit den ihr zugrundeliegenden Prinzipien und Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) den Referenzrahmen bildet, strebt die Schweiz einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu den internationalen Märkten an, um die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft weiterhin zu gewährleisten. Ein wichtiges Instrument bei der Verfolgung dieses Ziels sind FHA, wobei die Schweiz global betrachtet über eines der am besten ausgebauten Netze von FHA verfügt.

Wie im Kapitel 4 dieses Berichts dargelegt wird und wie dies die Erfahrung der Schweiz bestätigt (siehe Umweltverträglichkeitsstudie³⁰), können FHA in der Schweiz und im Partnerland zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. FHA können auch soziale Auswirkungen und Auswirkungen auf die Umwelt haben, wobei die Effekte eines einzelnen Abkommens bezogen auf die Schweiz jeweils nur schwer messbar sind. Die Richtung und Stärke der Effekte hängen in gewissem Masse von der Ausgestaltung des FHA ab, in erster Linie jedoch von den vorherrschenden innerstaatlichen – insbesondere politischen, rechtlichen sowie regulatorischen – Rahmenbedingungen in der Schweiz und im Partnerland.

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 5 dieses Berichts, ist zu berücksichtigen, dass die durch ein FHA mit der EU oder USA bedingten Handelsströme deutlich ausgeprägter sein dürften als die durch Schweizer Abkommen verursachten. Zudem ist der Handel zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern hauptsächlich komplementärer Natur. Entsprechend beschränkt dürften die Erkenntnisse von Ex-ante-Studien von Schweizer FHA ausfallen (siehe Beispiel der Mercosur-Umweltverträglichkeitsstudie³¹). Zudem ist der Liberalisierungsgrad der Schweiz gegenüber anderen Ländern bereits hoch. Der Anteil der zollfreien Importe umfasste im Jahr 2020 76,81 Prozent der Gesamtimporte. Des Weiteren hat das Parlament beschlossen, die Industriezölle aufzuheben, damit dürfte der Anteil der zollfreien Importe zukünftig noch höher ausfallen. Ähnlich verhält es sich mit den Schweizer Exporten – besonders starke Branchen wie die Pharma-, Chemie- oder Maschinenindustrie sind bereits gut positioniert und sehr erfolgreich im Exportgeschäft. Darüber hinaus hat die Schweiz mit ihren wichtigsten Handelspartnern (insbesondere mit der EU, China und dem Vereinigten Königreich, nicht aber mit den USA) bereits FHA abgeschlossen. Der Handel mit bestehenden FHA-Partnern deckte im Jahr

³⁰ www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Freihandelspartner der Schweiz > Partner weltweit > MERCOSUR > [Umweltverträglichkeitsstudie](#)

³¹ www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Freihandelsabkommen > Freihandelspartner der Schweiz > Partner weltweit > MERCOSUR > [Umweltverträglichkeitsstudie](#)

2020 88 Prozent der Schweizer Importe und 75 Prozent der Schweizer Exporte ab. Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass der Abschluss eines künftigen FHA relativ geringe Auswirkungen auf die Handelsströme hat. Daraus folgt, dass damit verbundenen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung voraussichtlich relativ gering sind (im Vergleich zu grösseren Ländern oder Ländergruppen/Staatenverbünden wie der EU oder USA). Je nach spezifischen Umständen im Zusammenhang mit einem bestimmten Verhandlungspartner (insbesondere bzgl. der Grösse und Struktur der involvierten Volkswirtschaften sowie des bestehenden Liberalisierungsgrads gegenüber anderen Ländern) könnten unerwartete Effekte im Zusammenhang mit einem FHA auftreten. In solchen Fällen kann eine weitergehende Analyse sinnvoll sein.

Die OECD-Hintergrundstudie, deren Hauptaussagen im Kapitel 5 dieses Berichts zusammengefasst werden, identifiziert verschiedene Methoden, die angewendet werden können, um Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen durchzuführen. Diese Methoden sind an spezifische Bedingungen geknüpft und bringen unterschiedliche Möglichkeiten, Herausforderungen sowie Risiken mit sich. In umfassenden Nachhaltigkeitsanalysen werden grundsätzlich sich ergänzende quantitative, hybride und qualitative Methoden vereint, um den kausalen Effekt von FHA auf verschiedene Nachhaltigkeitsgrössen bestmöglich abzuschätzen. Diese Studie identifiziert insbesondere in den quantifizierbaren Bereichen etablierte und aussagekräftige Methoden, die für solche Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen herangezogen werden können. Dazu gehören die meisten ökonomischen Grössen. Quantifizierbare Umweltfaktoren sind beispielsweise Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung sowie der Materialverbrauch. In der sozialen Dimension sind dies insbesondere die Beschäftigungsrate und Löhne. Doch auch in diesen Bereichen müssen die Resultate mit Vorsicht interpretiert werden. Beispielsweise reagieren die Ergebnisse empfindlich in Bezug auf die Parameterannahmen. Auch das bei Ex-ante-Analysen notwendige Arbeiten mit Szenarien kann die Verlässlichkeit der Ergebnisse negativ beeinflussen. Die Messung der Effekte von FHA auf andere Nachhaltigkeitsfaktoren sind mit noch mehr Herausforderungen verbunden. Dazu gehören beispielsweise die Umweltbereiche Biodiversität sowie Ökosysteme. Auf der sozialen Ebene sind dies Grössen wie die Alphabetisierungsrate und Armut. Besonders schwierig ist die Schätzung des Effektes auf die Menschenrechte.

Trotz der in diesem Bericht aufgezeigten Herausforderungen, die mit solchen Analysen einhergehen können, wird beabsichtigt gezielte wissenschaftliche Einschätzungen im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen durchzuführen, wie dies gemäss der revidierten AWS vorgesehen ist. Die Entscheidung, ob und in wie weit bei einem bestimmten FHA eine Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse durchgeführt werden soll, wird der Bundesrat anhand des im Rahmen der RFA eingesetzten Instruments des «Quick-Checks» vornehmen. Im Rahmen des Quick-Checks muss für alle rechtssetzenden Vorhaben des Bundes eine verbindliche Kurzabschätzung der Problematik, (alternativer) Handlungsoptionen sowie der potenziellen Auswirkungen der Vorlage (unter anderem auf die nachhaltige Entwicklung) durchgeführt werden. Inklusiv der Antworten auf einige Schlüsselfragen zu insbesondere der Grösse und Struktur der involvierten Volkswirtschaft, Grössenordnung der erwarteten vom FHA ausgelösten oder betroffenen Handelsströmen sowie allfälligen aus Nachhaltigkeitssicht sensiblen Branchen und/oder Bereichen bzw. Produkten und/oder Dienstleistungen im Inland und/oder Partnerland, die von diesen erwarteten Handelsströmen betroffen sind, wird beurteilt, ob weitere Analysen und insbesondere eine umfassendere Nachhaltigkeitsanalyse notwendig sind. Insbesondere wenn sensible Branchen und/oder Bereiche identifiziert werden, die von der durch ein FHA erwarteten Veränderung der Marktzugangsbedingungen signifikant betroffen sind, ist es sinnvoll, die potenziellen Auswirkungen des entsprechenden FHA auf diese zu analysieren.

Sollte im Rahmen dieser Voranalyse die Notwendigkeit der Durchführung einer Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalyse bejaht werden, wird das SECO und in Konsultation mit den relevanten Ämtern – und allenfalls gemeinsam mit den anderen EFTA-Staaten – entsprechende Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen durchführen. In diesem Zusammenhang wird festgelegt, welche Fragen/Aspekte vertieft zu prüfen sind. Dabei ist die Verhältnismässigkeit der Analyse in Bezug

auf die hohen, mit einer Nachhaltigkeitsanalyse verbundenen Kosten und den potenziellen Auswirkungen des FHA zu gewährleisten. Da die Schweiz die meisten ihrer FHA im Rahmen der EFTA verhandelt und prüft, solche Analysen zusammen mit den anderen EFTA-Staaten zuführen, ist die Auswahl der vertieft zu prüfenden Fragen/Aspekte sowie die methodische Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsanalysen – im Fall einer gemeinsamen Durchführung – mit den anderen EFTA-Staaten abzusprechen.

Um weitere Erkenntnisse über die tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen von FHA der Schweiz auf die nachhaltige Entwicklung zu gewinnen, wird auch die Durchführung von Ex-post-Analysen geprüft. Gemäss der revidierten AWS können Ex-post-Analysen in ausgewählten Fällen nach der erforderlichen Umsetzungsperiode des Abkommens und bei Vorliegen ausreichender Daten erfolgen. Solche Evaluationen versprechen einerseits aufgrund geringerer Unsicherheit der Ergebnisse eine höhere Aussagekraft als Ex-ante-Studien und können andererseits auch wertvolle Erkenntnisse für die Auswahl relevanter Fragen/Aspekte und die Ausgestaltung von Ex-ante-Nachhaltigkeitsanalysen liefern.

7 Literaturverzeichnis

Alig, M., Nathani, C., & Flury, C., 2019. Umweltauswirkungen einer Marktöffnung im Landwirtschaftsbereich – Analyse drei theoretischer Handelsszenarien. Bern: Bundesamt für Umwelt.

Antweiler, W., Copeland, B. R., & Taylor, M. S., 2001. Is Free Trade Good for the Environment? *American Economic Review*, 91(4), 877-908. doi:10.1257/aer.91.4.877

Arto, I., & Dietzenbacher, E., 2014. Drivers of the growth in global greenhouse gas emissions. *Environmental science & technology*, 48(10), 5388-5394.

Autor, D.H., Dorn, D., & Hansen, G.H., 2016. The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.

Bas, M. & Strauss-Kahn, V., 2014. Does importing more inputs raise exports? Firm-level evidence from France. *Review of World Economics*, 150(2), 241-275.

Berlingieri, G., Breinlich, H., & Dhingra, S. 2018. The impact of trade agreements on consumer welfare—Evidence from the EU common external trade policy. *Journal of the European Economic Association*, 16(6), 1881-1928.

BFS, 2019. Struktur der Schweizer KMU 2017. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.bfs.admin.ch>.

BFS, 2021. Einkommensverteilung. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.bfs.admin.ch>.

Carrère, C., Olarreaga, M., & Raess, D., 2021. Labor clauses in trade agreements: Hidden protectionism?. *The Review of International Organizations*, 1-31.

Cherniwchan, J., Copeland, B. R., & Taylor, M. S., 2017. Trade and the environment: New methods, measurements, and results. *Annual Review of Economics*, 9, 59-85.

Cole, M. A., 2004. Trade, the pollution haven hypothesis and the environmental Kuznets curve: examining the linkages. *Ecological Economics*, 48(1), 71-81.

Conconi, P., Garcia-Santana, M., Puccio, L., & Venturini, R., 2018. From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Rules of Origin. *American Economic Review*, 108(8), 2335-65.

Copeland, B. R., & Taylor, M. S., 2004. Trade, Growth, and the Environment. *Journal of Economic Literature*, 42(1), 7-71.

Dasgupta, P., 2021. The Economics of Biodiversity: the Dasgupta Review. HM Treasury.

Dauth, W., Findeisen, S., & Suedekum, J., 2017. Trade and Manufacturing Jobs in Germany. *American Economic Review, Papers & Proceedings* 107(5).

Ederington, J., Levinson, A., & Minier, J., 2005. Footloose and pollution-free. *Review of Economics and Statistics*, 87(1), 92-99.

European Environmental Agency (EEA), 2021. EEA greenhouse gases - data viewer. Abgerufen im März 2022 unter <https://www.eea.europa.eu>.

Francois, J., Häberli, C., Manchin, M., Polanco, R., Rojas-Romagosa, H. & Tomberger, P., 2020a. Assessment of the potential environmental impacts and risks in Switzerland and the MERCOSUR States resulting from a Free Trade Agreement (FTA) between the EFTA States and MERCOSUR. Abgerufen im März 2022 unter <https://www.seco.admin.ch>.

Francois, J., Hoekman B. & Rojas-Romagosa H., 2020b. EU Trade Sustainability Impact Assessments: Revisiting the Consultation Process. Angerufen im Oktober 2021 unter <https://www.respect.eui.eu>.

Frankel, J. A., & Rose, A. K., 2005. Is Trade Good or Bad for the Environment? Sorting out the Causality. *The Review of Economics and Statistics*, 87(1), 85-91.

Frischknecht, R., Nathani, C., Alig, M., Stolz, P., Tschümperlin, L., & Hellmüller, P., 2018. Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz. Zeitlicher Verlauf 1996-2015. Bern: Bundesamt für Umwelt.

Grossman, G. M., & Krueger, A. B., 1991. Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 3914.

Hoekstra, R., Michel, B., & Suh, S., 2016. The emission cost of international sourcing: using structural decomposition analysis to calculate the contribution of international sourcing to CO2-emission growth. *Economic Systems Research*, 28(2), 151-167.

ILO, 2013a. Decent Work Indicators: Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators. ILO Manual, Second Version. International Labour Office. Abgerufen im März 2022 unter <https://www.ilo.org>.

ILO, 2013b. Social dimensions of free trade agreements. Abgerufen im Januar 2022 unter <https://www.ilo.org>.

ILO, 2020. Trade and labour market outcomes Theory and evidence at the firm and worker levels. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.ilo.org>.

IMF, 2021. IMF data. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.data.imf.org>.

Kanemoto, K., Moran, D., Lenzen, M., & Geschke, A., 2014. International trade undermines national emission reduction targets: New evidence from air pollution. *Global Environmental Change*, 24, 52-59.

Legge, S. & Lukaszuk, P., 2021. Determinanten der Nutzung von Freihandelsabkommen. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.seco.admin.ch>.

Lenzen, M., Moran, D., Kanemoto, K., Foran, B., Lobefaro, L., & Geschke, A., 2012. International trade drives biodiversity threats in developing nations. *Nature*, 486(7401), 109-112.

Mohler, L., Weder, R., & Wyss, S., 2018. International trade and unemployment: towards an investigation of the Swiss case. *Swiss journal of economics and statistics*, 154(1), 1-12.

Nielsen, H., & Kander, A., 2020. Trade in the Carbon-Constrained Future: Exploiting the Comparative Carbon Advantage of Swedish Trade. *Energies*, 13(14).

Nordas, H., Miroudot, S., & Kowalski, P., 2006. Dynamic Gains from Trade. *OECD Trade Policy Working Papers*, 43.

OECD, 1994. Methodologies for environmental and trade reviews. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.oecd.org>.

OECD, 2010. Guidance on Sustainability Impact Assessment. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.oecd.org>.

OECD, 2021a. Sustainability impact assessments of free trade agreements - A critical review. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.oecd.org>.

OECD, 2021b. Exports by business size. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.data.oecd.org>.

OECD, 2021c. Trade in Value Added (TiVA) database. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.stats.oecd.org>.

Peters, G. P., & Hertwich, E. G., 2008. CO2 Embodied in International Trade with Implications for Global Climate Policy. *Environmental Science & Technology*, 42(5), 1401-1407.

Peters, G. P., Minx, J. C., Weber, C. L., & Edenhofer, O., 2011. Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(21), 8903.

Robalino, J., & Herrera, L.D., 2010. Trade and deforestation: A literature review. WTO, Genf.

Schweizerischer Bundesrat, 2021a. Aktionsplan 2021-2023 zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.are.admin.ch>.

Schweizerischer Bundesrat, 2021b. Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.are.admin.ch>.

Schweizerischer Bundesrat, 2021c. Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.seco.admin.ch>.

SECO, 2020. Freihandelsabkommen - Inhalt von Freihandelsabkommen. Abgerufen im November 2021 unter <https://www.seco.admin.ch>.

SECO, 2021. Freihandelsabkommen - Nachhaltigkeit. Abgerufen im März 2022 unter <https://www.seco.admin.ch>.

UNCTAD, 2021. Beyond 20/20 WBS database. Abgerufen im September 2021 unter <https://unctadstat.unctad.org>.

Weltbank, 2021. World Development Indicators. Abgerufen im September 2021 unter <https://www.databank.worldbank.org>.

WTO, 2017. Impact of trade on labour market outcomes. Abgerufen im November unter <https://www.wto.org>.

WTO, 2019. World Tariff Profiles 2019. Abgerufen im September 2019 unter <https://www.wto.org>.

Zerk, J., 2019. Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements. Abgerufen im Februar 2022 unter <https://www.chathamhouse.org>.

Anhang

Formular Quick-Check

Informationen

Titel des Vorhabens:

Datum:

Angaben zum Vorhaben

1. Federführende Dienststelle:
2. Erlassform:
3. a) In welcher Phase befindet sich das Vorhaben?
b) Nächste Etappe: Wann?

Prüfpunkte

4. Problematik, Ziel und Notwendigkeit staatlichen Handelns (RFA-Prüfpunkt 1):
 - 4.1. Welches Problem soll angegangen werden?
 - 4.2. Welche Ziele soll die Vorlage erreichen?
 - 4.3. Warum braucht es staatliches Handeln?
5. Alternative Handlungsoptionen (RFA-Prüfpunkt 2):
 - a) Nulloption (Beibehaltung des Status Quo):
 - b)
 - c)
6. Beschreibung der vorgeschlagenen Massnahmen:
M1:
M2:
M3:
7. Erwartete Auswirkungen der Vorlage auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (RFA-Prüfpunkt 3):

	Betroffen	Relevanz	Begründung / Beschreibung der Auswirkungen
a.) Unternehmen / KMU			
b.) Konsument/innen			
c.) Arbeitnehmer/innen			
d.) Bund / Kantone / Gemeinden (finanziell, personell und administrativ)			
Weitere:			
8. Wie viele Unternehmen sind schätzungsweise betroffen (direkt/indirekt)? (inkl. Begründung der Schätzung)
9. Sind bestimmte Branchen stark betroffen?
10. Schafft die Vorlage neue oder stärkere Handlungspflichten für Unternehmen?
11. Wie entwickelt sich der administrative Aufwand für Unternehmen?
12. Kann die Höhe der zusätzlichen Regulierungskosten für Unternehmen bereits zum jetzigen Zeitpunkt abgeschätzt werden? Falls ja, wie hoch sind die Regulierungskosten und bei welchen Massnahmen entstehen die Kosten?

13. Erwartete Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 4):

	Betroffen	Relevanz	Begründung / Beschreibung der Auswirkungen
a.) Wettbewerb			
b.) Standortattraktivität			
c.) Internationaler Öffnungsgrad			
d.) BIP / Wachstum			
e.) Produktivität			
f.) Verteilungswirkung			
g.) Innovation / Digitalisierung			
Weitere:			

14. Weitere relevante Auswirkungen:

	Betroffen	Relevanz	Begründung / Beschreibung der Auswirkungen
a.) Umwelt (Energie, Klima, Wasser, Biodiversität, Ressourcenverbrauch, Boden, Lärm, Luft, ...)			
b.) Gesellschaft (Gleichberechtigung, Chancengleichheit, Generationengerechtigkeit, ...)			
c.) Gesundheit			
d.) Regionen			
e.) Ausland			
Weitere:			

15. Weitere (fakultative) Bemerkungen:

Weiteres Vorgehen

16. Wird oder wurde eine ex ante Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Regulierungsfolgeabschätzung) durchgeführt und um welche Art der Analyse handelt es sich?

- Eine vertiefte RFA mit dem SECO
- Eine verwaltungsexterne RFA-Studie
- Ein interner RFA-Bericht
- Darstellung der RFA-Prüfpunkte im erläuternden Bericht / Botschaft

Begründung:

17. Welche Auswirkungen und Kategorien aus den Fragen 7, 13 und 14 werden vertieft analysiert und was ist der Fokus der Analyse?

18. Wird oder wurde eine Regulierungskostenschätzung durchgeführt?

Begründung:

19. Wird oder wurde ein KMU - Verträglichkeitstest durchgeführt?

20. Welche Daten sind für die Analysen notwendig und verfügbar?

21. Wird eine Beratung von Seiten des SECO gewünscht?

22. Kontaktperson zur RFA / Quick-Check (Name/Tel/E-Mail):

23. Verantwortliche Person auf Stufe Direktion: