



Bern, den 08. Dezember 2023

Schutz schweizerischer Interessen bei ausländischen Ausfuhrverboten

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.3087, Portmann
vom 11. März 2020

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	3
2	Ausgangslage	3
3	Innerstaatliche Rechtsgrundlagen zur Ergreifung aussenwirtschaftlicher Massnahmen	4
3.1	Definition aussenwirtschaftlicher Massnahmen	4
3.2	Massnahmen nach dem Gesetz für aussenwirtschaftliche Massnahmen und dem Zolltarifgesetz.....	5
3.2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	5
3.2.2	Massnahmen nach dem Aussenwirtschaftsgesetz und dem Zolltarifgesetz	Erreur ! Signet non défini.
3.2.3	Aussenwirtschaftsgesetz	6
3.2.4	Zolltarifgesetz	7
3.3	Massnahmen nach Spezialgesetzgebung	7
3.3.1	Landesversorgungsgesetz	7
3.3.2	Epidemiengesetz	8
3.3.3	Heilmittelgesetz	8
3.3.4	Embargogesetz	9
4	Völkerrechtliche Voraussetzungen	9
4.1	Einleitung.....	9
4.2	Schutzmassnahmen	9
4.3	Gegenmassnahmen	12
4.4	Ausnahmen von Verpflichtungen.....	14
5	Entwicklung aussenwirtschaftlicher Massnahmen	15
5.1	Im Ausland	15
5.2	In der Schweiz.....	17
6	Schlussfolgerungen	20
6.1	Aussenwirtschaftsgesetz ist generelles Auffanginstrument	20
6.2	Verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit als Rahmen.....	20
6.3	Völkerrechtliche Verpflichtungen als Rahmen	21
6.4	Handelseinschränkungen als Reaktion auf Massnahmen in Ausland sind nicht im Interesse der Schweiz	22
7	Fazit.....	24

1 Übersicht

Der Bundesrat zeigt in diesem Bericht die Möglichkeiten der Schweiz zum Ergreifen aussenwirtschaftlicher Massnahmen auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹ über aussenwirtschaftliche Massnahmen (nachfolgend «Aussenwirtschaftsgesetz») und des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986² (ZTG) (Ziff. 3.2), sowie auf der Grundlage spezialgesetzlicher Grundlagen (Ziff. 3.3) und im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere im Rahmen der Welt handelsorganisation (*World Trade Organisation*, nachfolgend «WTO») (Ziff. 4), auf. Des Weiteren prüft der Bericht die Entwicklungen protektionistischer Massnahmen im Ausland sowie in der Schweiz (Ziff. 5). In den Schlussfolgerungen (Ziff. 6) beurteilt er schliesslich gemäss Prüfauftrag, ob die Schweizerische Gesetzgebung ausreichend ist, um Massnahmen in Ausland entgegenzuwirken, oder ob aufgrund der zunehmend protektionistischen Massnahmen ausländischer Staaten Handlungsbedarf besteht bzw. eine Anpassung der Gesetzgebung notwendig ist. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichend sind (Ziff. 7).

2 Ausgangslage

Der eingereichte Text des Postulates 20.3087 Portmann lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt in einem Bericht darzulegen, welche Schutzmassnahmen nach dem "Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (946.201)" getroffen werden können, um auf ausländische Blockaden von Lieferungen in die Schweiz unmissverständlich entgegenwirken zu können. Ebenfalls soll der Bundesrat aufzeigen, ob auf Grund der zunehmend protektionistischen Massnahmen ausländischer Staaten gegen den freien Warenverkehr, sich bei uns gewisse gesetzliche Anpassungen aufzwingen.»

Das Begehren wird wie folgt begründet:

«Verschiedene Nachbarstaaten haben aufgrund der "Corona-Epidemie" im März 2020 begonnen, Schweizer Import-Lieferungen von medizinischem Schutzmaterial zu konfiszieren. Dabei wird die kontinentale Epidemie-Bekämpfung, die Tätigkeit des Medizinpersonals (nota bene in grosser Anzahl mit Herkunft aus den europäischen Nachbarstaaten), als auch das Leben von unzähligen Menschen gefährdet. Bereits vor zwei Jahren haben Nachbarländer während der Trockenperiode Tierfutter-Lieferungen in die Schweiz konfisziert, mit dem Resultat, dass in der Schweiz viele Bauern ihre Tiere schlachten mussten, während europäische Futterproduzenten auf ihrer Ware sitzen blieben. Das "Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (946.201)" sieht einen Schutz gegen Auswirkungen ausländischer Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland vor. Offen ist, ob dieses Gesetz auch Hand bietet, um wirksame Gegenmassnahmen bei protektionistischen Erlassen gegen die Schweiz ergreifen zu können. Falls dies nicht der Fall wäre stellt sich die Frage, ob entsprechende Gesetzesanpassungen sinnvoll wären.»

¹ SR 946.201

² SR 632.10

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

In seiner Stellungnahme vom 27. Mai 2020 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulates, da er die bestehenden Rechtsgrundlagen – je nach Situation erlauben auch spezifische Gesetze wie etwa das Epidemienengesetz oder das Landesversorgungsgesetz Massnahmen – für ausreichend hält, um sowohl die Wirtschaftsinteressen der Schweiz zu wahren, wie auch um in einer aussergewöhnlichen Lage angemessen reagieren zu können.

Das Postulat wurde am 8. März 2022 durch den Nationalrat angenommen (86 Stimmen dafür; 62 Stimmen dagegen; fünf Enthaltungen).

3 Innerstaatliche Rechtsgrundlagen zur Ergreifung aussenwirtschaftlicher Massnahmen

3.1 Definition aussenwirtschaftlicher Massnahmen

Als aussenwirtschaftliche Massnahme bezeichnet man jede Regelung durch den Gesetzgeber oder die Exekutive im Bereich der Aussenwirtschaft.³ Dem Bund stehen verschiedene Instrumente gestützt auf verschiedene Rechtsgrundlagen zur Verfügung, die es ihm ermöglichen, zur Wahrung öffentlicher Interessen Massnahmen im Bereich der Aussenwirtschaft zu ergreifen. Das aussenwirtschaftliche Instrumentarium kann nach unterschiedlichen Kriterien unterteilt werden:

- Hinsichtlich des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs kann zwischen staatlichen Einschränkungen (z.B. Zölle, Zollkontingente, Import- oder Exportverbote) und staatlichen Fördermassnahmen (z.B. Exportrisikoversicherung, Subventionen, Abbau technischer Handelshemmnisse) unterschieden werden.
- Weiter kann zwischen tarifarischen Massnahmen (Zölle und zollähnliche Abgaben) und nichttarifarischen Massnahmen (z.B. mengenmässige Beschränkungen, Einfuhrlizenzen) unterschieden werden.
- Schliesslich können sich Massnahmen unmittelbar (z.B. Pflicht zur Entrichtung eines Zolls, vertraglich abgesichertes Exportrisiko) oder nur mittelbar (z.B. Verpflichtungen aus Freihandelsabkommen) auf die Rechtsstellung Privater auswirken.⁴

Gemäss Prüfauftrag wird sich dieser Bericht mit Einschränkungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs befassen. Mit solchen Einschränkungen können unterschiedliche Ziele verfolgt werden: handelspolitische Ziele (z.B. Retorsionsmassnahmen), protektionistische Ziele (z.B. Schutz der schweizerischen Landwirtschaft), ausen- oder sicherheitspolitische Ziele (z.B. Embargomassnahmen, Kontrolle des Handels mit Kriegsmaterial), polizeiliche Ziele (z.B. Einfuhrbeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit), Sicherstellung der Landesversorgung.⁵

³ ANDREAS R. ZIEGLER, Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. (2017), S. 76.

⁴ PETER HÄNNI, ANDREAS STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1. Aufl. (2013), S. 552 f.

⁵ Ibid., S. 552.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Die folgenden Ziffern 3.2 und 3.3 erläutern die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen solcher einschränkenden Massnahmen. Die Ziffer 3.4 beurteilt in der Folge die völkerrechtlichen Voraussetzungen solcher Massnahmen.

3.2 Massnahmen nach dem Gesetz für ausenwirtschaftliche Massnahmen und dem Zolltarifgesetz

3.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nach Art. 101 der Bundesverfassung (BV) hat der Bund die Interessen der schweizerischen Wirtschaft zu wahren (Abs. 1), wobei er in besonderen Fällen Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft treffen und dabei nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, die ein zentrales Prinzip der BV (vgl. Art. 27 und Art. 94 Abs. 1 BV) darstellt, abweichen kann (Abs. 2). Die Einschränkung «in besonderen Fällen» (Art. 101 Abs. 2 Satz 1 BV) bedeutet, dass für Schutzmassnahmen «eine besonders qualifizierte Rechtfertigungspflicht» besteht.⁶ Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind nur subsidiär zulässig. Das heisst sie dürfen nur dann getroffen werden, «wenn sich grundsatzkonforme Massnahmen im Hinblick auf den angestrebten Schutz der inländischen Wirtschaft als nicht zielführend erweisen» (vgl. den Einschub «nötigenfalls» in Art. 101 Abs. 2 Satz 2 BV).⁷ Nach Art. 133 BV ist die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben des Bundes auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes. Der Bund hat somit nur in Ausnahmefällen die Kompetenz, in Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ausenwirtschaftspolitische Massnahmen – gestützt auf das Aussenwirtschaftsgesetz und dem ZTG – zu erlassen.⁸

3.2.2 Rechtsgrundlagen für tarifäre und nichttarifäre Massnahmen

Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes und Art. 7 ZTG bilden zusammen die landesrechtlichen Grundlagen, um Störungen (Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland) sowohl im Rahmen von Wirtschaftsvereinbarungen als auch ausserhalb von vertraglichen Beziehungen zu begegnen.⁹ Diese beiden Erlasse erlauben es, die handelspolitischen Interessen der Schweiz gegenüber Massnahmen oder ausserordentlichen Verhältnissen des Auslandes zu wahren. Art. 7 ZTG bildet dabei die Rechtsgrundlage für tarifäre Massnahmen, also für Abgaben an der Grenze.¹⁰ Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern gibt es in der Schweiz keine spezielle Gesetzgebung zu spezifischen Handelsschutzmassnahmen. Auf Grundlage von Art. 7 ZTG könnte aber der Bundesrat bei Vorliegen ausserordentlicher Verhältnisse Antidum-

⁶ MATTHIAS OESCH, BSK zu Art. 101, N 47 mit Verweis auf GIOVANNI BIAGGINI, OFK zu Art. 101 BV, N 5 und JENS LEHNE, SGK zu Art. 101, N 19.

⁷ BBI 1997 I 1, 309; JENS LEHNE, SGK zu Art. 101, N 24 ff.; ANDREAS R. ZIEGLER, CR zu Art. 101 BV, N 17; MATTHIAS OESCH, BSK zu Art. 101, N 47.

⁸ KARL WEBER, Das Bundesgesetz über ausenwirtschaftliche Massnahmen, in: Thomas Cottier & Matthias Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 3. Aufl. (2020), S. 67.

⁹ Ibid., S. 70.

¹⁰ Botschaft zu einem Bundesgesetz über ausenwirtschaftliche Massnahmen vom 7. Dezember 1981, BBI 1982 I 61, S. 70.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

ping- und Ausgleichszölle oder andere Ein- und Ausfuhrabgaben erheben. Das Aussenwirtschaftsgesetz stellt hingegen die Grundlage dar für nichttarifäre Massnahmen, insbesondere mengenmässige Beschränkungen.

3.2.3 Aussenwirtschaftsgesetz

Die Möglichkeit zum Erlass nichttarifärer Massnahmen ist in Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes enthalten:

Art. 1 Schutz gegen Auswirkungen ausländischer Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland

Sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren-, Dienstleistungs- oder Zahlungsverkehr der Schweiz derart beeinflussen, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden, kann der Bundesrat für so lange, als es die Umstände erfordern:

- a. die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren sowie den Dienstleistungsverkehr überwachen, bewilligungspflichtig erklären, beschränken oder verbieten;
- b. den Zahlungsverkehr mit bestimmten Ländern regeln und gegebenenfalls die Erhebung von Beiträgen zur Überbrückung preis- oder währungsbedingter Störungen im Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr anordnen.

Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Massnahmen gestützt auf Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes knüpft an ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland an. Die Bestimmungen in Art. 1 stellen dem Bundesrat ein Schutzinstrument zur Verfügung, das bei Vorliegen solcher Verhältnisse sofort eingesetzt werden kann, insofern wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden.¹¹ Die Massnahmen unterliegen der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Binnen sechs Monaten nach deren Anordnung hat der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht zu erstatten. Sie entscheidet über die Beibehaltung, Ergänzung oder Abänderung der Massnahmen (Art. 10 Abs. 2 Aussenwirtschaftsgesetz).

Der Gesetzgeber hat beim Erlass des Aussenwirtschaftsgesetzes ausdrücklich klar gestellt, dass er bei der Schaffung bzw. Weiterführung dieses Instrumentariums keinen Grundsaterlass für die gesamte Aussenwirtschaftspolitik oder gar eine Kodifikation des Aussenwirtschaftsrechts anstrebt, sondern dem Bundesrat ein generelles Reserveinstrument zur Verfügung stellen will, das notfalls zur Anwendung kommen kann, wenn keine spezifischere Rechtsgrundlage zur Verfügung stünde. Denn das Schweizerische Aussenwirtschaftsrecht ist in einer Vielzahl von Erlassen und internationalen Vereinbarungen geordnet, deren praktische Tragweite meist bedeutend über diejenige des Aussenwirtschaftsgesetzes hinausgeht.¹²

¹¹ Supra FN 8, S. 70.

¹² Supra FN 10, S. 63 f.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit nur selten von der Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gestützt auf Art. 1 Aussenwirtschaftsgesetz gebraucht gemacht (siehe unten Ziff. 4.2).

3.2.4 Zolltarifgesetz

Werden durch ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland die Aussenhandelsbeziehungen der Schweiz derart beeinflusst, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden, kann der Bundesrat gestützt auf Art. 7 ZTG, für solange als es die Umstände erfordern, die in Betracht kommenden Zollansätze abändern oder, soweit Zollfreiheit besteht, Zölle einführen sowie andere geeignete Massnahmen treffen. Diese Bestimmung stellt die Grundlage dar für die Einführung von Antidumpingzöllen, Ausgleichszöllen und Schutzmassnahmen.¹³ Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht, wenn Massnahmen nach Art. 7 ZTG getroffen werden (Art. 13 Abs. 1 ZTG). Die Bundesversammlung entscheidet, ob die Massnahmen, soweit diese nicht bereits aufgehoben worden sind, in Kraft bleiben, ergänzt oder geändert werden sollen (Art. 13 Abs. 2 ZTG).

Aus wirtschaftspolitischen Gründen hat die Schweiz allerdings noch nie Antidumpingzölle, Ausgleichszölle oder tarifäre Schutzmassnahmen ergriffen. In den Verhandlungen der Freihandelsabkommen (nachfolgend «FHA») ist die Schweiz gar bestrebt, Antidumpingmassnahmen per Vereinbarung zwischen den Handelspartnern auszu-schliessen und sich nach Möglichkeit gegenseitig von der Anwendung von allgemeinen Schutzmassnahmen im Rahmen der WTO auszunehmen, soweit die Importe dieser Handelspartner keinen ernsthaften Schaden verursachen. Denn Schutzmassnahmen können die Rechtssicherheit in den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen untergraben, und beeinträchtigen zudem im besonderen Masse bei kleinen oder mittel-grossen Volkswirtschaften wie der Schweiz auch die eigene Wirtschaft und die Kon-sumenten, indem sie zu höheren Preisen und einer geringeren Produktvielfalt füh-ren.

3.3 Massnahmen nach Spezialgesetzgebung

3.3.1 Landesversorgungsgesetz

Gestützt auf Art. 31 des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016¹⁴ (LVG) kann der Bundesrat im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen er-greifen, um die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen. Er kann unter anderem Vorschriften erlassen über die Beschränkung von Ausfuhren von solchen le-benswichtigen Gütern. Gemäss Art. 4 Abs. 2 LVG gelten neben anderen unentbehrli-chen Gütern des täglichen Bedarfs insbesondere Energieträger, Nahrungs-, Futter- und Heilmittel sowie Saat- und Pflanzgut und andere Roh- und Hilfsstoffe für die Landwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe als lebenswichtige Güter.

¹³ Supra FN 10, S. 70.

¹⁴ SR 531

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Gestützt auf Art. 32 LVG kann der Bundesrat im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage zudem zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen ergreifen, um die Versorgung mit lebenswichtigen Dienstleistungen sicherzustellen.

Diese Gesetzesgrundlagen kamen seit dem Inkrafttreten des LVG noch nie zur Anwendung, um den grenzüberschreitenden Warenverkehr einzuschränken.

3.3.2 Epidemiengesetz

Gestützt auf Art. 44 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012¹⁵ (EpG) stellt der Bundesrat die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sicher, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem LVG gewährleisten kann. Er kann insbesondere Vorschriften erlassen über die Beschränkung oder das Verbot der Ausfuhr der Heilmittel, sofern dies zur Abwehr einer Gefährdung der Gesundheit notwendig ist. Gestützt auf Art. 45 des EpG kann der Bundesrat Vorschriften (insbesondere Einschränkungen und Verbote) über den Transport und über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren erlassen, die Träger von Krankheitserregern sein können. Eine generelle Ermächtigung des Bundesrats ist zudem in Art. 7 EpG zu finden. Gemäss diesem kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen, wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert.

Gestützt auf Art. 45 EpG wurde in der Epidemienverordnung vom 29. April 2015¹⁶ eine Kompetenz des EDI geschaffen, die Ein-, Durch- oder Ausfuhr von Waren, die Träger eines Krankheitserregers sein können, einzuschränken oder zu verbieten (Art. 65). Während der Corona-Krise hat der Bundesrat mit der COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020¹⁷ über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) gestützt auf Art. 7 EpG den Warenhandel vorübergehend eingeschränkt, indem die Ausfuhr von medizinischer Schutzausrüstung sowie bestimmter wichtiger medizinischer Güter wie in der EU einer Ausfuhrbewilligungspflicht unterstellt wurde.

3.3.3 Heilmittelgesetz

Gestützt auf Art. 50 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000¹⁸ (HMG) kann der Bundesrat für die Ein- und Ausfuhr von bestimmten Medizinprodukten Beschränkungen und Verbote festlegen, soweit der Schutz der Gesundheit dies erfordert.

Dieser Artikel bildete die Rechtsgrundlage für gewisse Einschränkungen der Ein- und Ausfuhr von bestimmten Medizinprodukten. Die Arzneimittel-Bewilligungsverordnung vom 14. November 2018¹⁹ unterstellte beispielsweise die Ein- und die Ausfuhr von Arzneimitteln einer Bewilligungspflicht und stützte sich allgemein auf das HMG.

¹⁵ SR 818.101

¹⁶ AS 2020 773, 783, 841, 863, 867, 1059, 1065, 1101, 1131, 1137, 1155, 1199, 1245, 1249, 1333, 1401, 1501, 1505, 1585, 1751, 1815, 1823, 1835, 2097, 2099, 2213 Art. 14 Ziff. 2

¹⁷ SR 818.101.24

¹⁸ SR 812.21

¹⁹ SR 812.212.1

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

3.3.4 Embargogesetz

Gestützt auf Art. 1 Abs. 1 des Embargogesetzes vom 22. März 2002²⁰ (EmbG) kann der Bund Zwangsmassnahmen (namentlich unmittelbare oder mittelbare Beschränkung des Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehrs) erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz (in der bisherigen Praxis von der EU) beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen.

Dieses Gesetz hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Während das Aussenwirtschaftsgesetz kaum für die Verabschiedung aussenwirtschaftlicher Massnahmen genutzt wurde, diente das EmbG als Grundlage für den Erlass zahlreicher Verordnungen. Die auf diese Weise erlassenen Sanktionen verfolgen jedoch, wie oben erwähnt, ausschliesslich aussen- und sicherheitspolitische Ziele. Sie sind nicht darauf ausgerichtet, ausländischen protektionistischen Erlassen oder deren Auswirkungen entgegenzuwirken.

4 Völkerrechtliche Voraussetzungen

4.1 Einleitung

Die in Ziffern 3.2 und 3.3 erwähnten innerstaatlichen Rechtsgrundlagen und deren Anwendung haben sich im Rahmen der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Schweiz zu bewegen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts gegenüber dem Schweizerischen Landesrecht und dem Prinzip der Vermeidung eines Konflikts durch die völkerrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts.²¹ Jede Massnahme, die gemäss dem Aussenwirtschaftsgesetz oder einer spezialgesetzlichen Norm erlassen wird, muss also völkerrechtskonform ausgestaltet sein. Relevant in diesem Zusammenhang sind die Rechte und Pflichten der Schweiz im Bereich Warenverkehr im Rahmen der WTO, der EFTA und der FTA, diesbezügliche Ausnahmen sowie die Regeln über Schutzmassnahmen und Gegenmassnahmen.

4.2 Schutzmassnahmen

Im internationalen Handelsrecht werden Massnahmen, die vorübergehend zum Schutz der eigenen Wirtschaft (wenn einem einheimischen Wirtschaftszweig ein ernsthafter Schaden droht) ergriffen werden dürfen, als handelspolitische Schutzmassnahmen bezeichnet.²² Solche Massnahmen sind zulässig, wenn staatliche Massnah-

²⁰ SR 941.231

²¹ Siehe dazu z.B. WALTER KÄLIN, ASTRID EPINEY, MARTINA CARONI, JÖRG KÜNZLI, BENEDIKT PIRKER, Völkerrecht, 1. Aufl. (2022), S. 118 ff.

²² Siehe z.B. MATTHIAS OESCH, Handelspolitische Schutzmassnahmen der EU und der Schweiz: Grundlagen, Praxis, Abhängigkeiten, in: Swiss Review of International and European Law 2019, S. 152 ff.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

men einen Wirtschaftszweig eines anderen Staates ernsthaft schädigen, beispielsweise weil die Subventionen einer Partei den Handel übermässig beeinträchtigen, ein Unternehmen in einem anderen Land mit Dumping-Preisen in den Markt der anderen Partei eintritt oder wenn Importe wegen nicht voraussehbaren Ereignissen und Zollkonzessionen einheimische Wirtschaftszweige schädigen.²³ Die entsprechenden Bestimmungen in den FHA der Schweiz basieren weitgehend auf dem WTO-Recht. In diesem wird im Bereich Warenverkehr zwischen Antidumpingmassnahmen, Ausgleichsmassnahmen gegen Subventionen und allgemeinen Schutzmassnahmen unterschieden. Im Gegensatz zu vielen WTO-Mitgliedern verfügt die Schweiz weder über eine spezifische Gesetzgebung, die die materiellen und verfahrensrechtlichen Bedingungen dieser Abkommen konkretisiert, noch über eine spezifische Behörde, die sich mit diesem Thema befasst.

Die Regeln über Antidumpingmassnahmen sind im WTO-Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994²⁴ (nachfolgend: «Antidumping-Abkommen») geregelt. Wie der Name bereits sagt, baut es auf den rudimentären Regelungen des Art. VI des Allgemeines Zoll- und Handelsabkommens (nachfolgend: «GATT»)²⁵ auf. Es stellt relativ präzise Vorgaben auf, die erfüllt sein müssen, damit ein Staat Antidumpingzölle erheben darf: (1) Es muss in einem speziellen Verfahren (Antidumping Investigation) festgestellt werden, dass (2) tatsächlich Dumping vorliegt und (3) dass dadurch ein Schaden für die inländische Wirtschaft entsteht. Im Sinne dieses Übereinkommens gilt eine Ware als gedumpt, d.h. als unter ihrem Normalwert auf den Markt eines anderen Landes gebracht, wenn ihr Preis bei Ausfuhr von einem Land in ein anderes niedriger ist als der vergleichbare Preis der zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr.²⁶ Antidumpingmassnahmen der Schweiz, die gestützt auf Art. 7 ZTG ergriffen würden, müssten also im Einklang mit den ausführlichen Bestimmungen des Antidumping-Abkommens sein.

Wie bei Antidumpingmassnahmen bestimmt Art. VI Abs. 6 (a) GATT auch für Subventionen, dass ein WTO-Mitglied einen Ausgleichszoll nur erheben darf, wenn durch die Subventionierung ein bestehender inländischer Wirtschaftszweig bedeutend geschädigt wird oder geschädigt zu werden droht oder die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweiges erheblich verzögert wird.²⁷ Die Anforderungen, die an eine solche Ausgleichsmassnahme zu stellen sind, werden in Art. XVI GATT sowie im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*; nachfolgend: «ASCM»)²⁸ näher bestimmt. Liegt eine verbotene Subvention in Sinne von Art. 3 bzw. eine anfechtbare spezifische Subvention im Sinne von Art. 5 ASCM vor, könnte einerseits die Schweiz Konsultationen mit dem subventionierenden WTO-Mitglied beantragen (Arts. 4 und 7 ASCM). Ist eine einvernehmliche Beilegung im Rahmen der Konsultation nicht zu erzielen, ist ein Panelverfahren vorgesehen. Andererseits erlaubt Teil V des ASCM den WTO-Mitgliedern, wenn ein Schaden vorliegt, parallel oder anstelle eines Streitschlichtungsverfah-

²³ Siehe dazu: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/inhalt_freihandelsabkommen/handelspolitische_schutzmassnahmen.html

²⁴ SR **0.632.20** Anhang 1A.8

²⁵ SR **0.632.20** Anhang 1A.1

²⁶ Supra FN 3, S. 152.

²⁷ FELIX MÜLLER, Schutzmassnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO, 1. Aufl. (2006), S. 86.

²⁸ SR **0.632.20** Anhang 1A.13.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

rens nach Art. 4 oder Art. 7 Ausgleichsmassnahmen gegen subventionierte Wareneinfuhren zu ergreifen, die in Form eines Zolles bis zur Höhe der gewährten Subvention erhoben werden können (Art. 14 ASCM).²⁹ Falls die Schweiz solche Zölle erheben möchte, wären diese entsprechend auf Art. 7 ZTG als innerstaatliche Rechtsgrundlage zu stützen und im Einklang mit der erwähnten WTO-Gesetzgebung zu gestalten.

Die allgemeinen Schutzmassnahmen sind im WTO-Recht in Art. XIX GATT und im WTO-Übereinkommen über Schutzmassnahmen³⁰ geregelt. Diese Bestimmungen regeln in detaillierter Weise die verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen zum Ergreifen von allgemeinen Schutzmassnahmen. Die Behörden könnten diese Vorgaben bei Bedarf direkt anwenden.³¹ Konkret darf ein WTO-Mitglied, nach einer Untersuchung, die Einfuhr einer Ware vorübergehend beschränken, um einen bestimmten inländischen Wirtschaftszweig vor einem Anstieg der Einfuhren einer Ware zu schützen, die diesem Wirtschaftszweig eine bedeutende Schädigung verursacht oder zu verursachen droht. Allerdings nennt das WTO-Übereinkommen über Schutzmassnahmen ausdrücklich mengenmässige Beschränkungen als Massnahme (Art. 5 Abs. 1), wenn auch mit strengen Auflagen.³² Unter gewissen Voraussetzungen ist es auch anderen WTO-Mitgliedern erlaubt, sogenannte *Rebalancing Measures* im Falle von Schutzmassnahmen zu treffen (Art. 8). Schutzmassnahmen der Schweiz in Einklang mit Art. XIX GATT und dem WTO-Übereinkommen über Schutzmassnahmen können also sowohl in Form von Zöllen ergriffen werden und sich dementsprechend auf Art. 7 ZTG als Rechtsgrundlage stützen, als auch in Form von mengenmässigen Beschränkungen gestützt auf Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes. Zu beachten ist, dass diese allgemeinen Schutzmassnahmen *erga omnes*, also gegen alle WTO-Mitglieder gleichermaßen ergriffen werden, sofern keine gegenseitige Ausnahme im Rahmen eines Freihandelsabkommens vorliegt. Eine spezifische, selektive Ergreifung gegenüber einem oder mehreren WTO-Mitgliedern ist grundsätzlich nicht zulässig.³³

Neben den allgemeinen Schutzmassnahmen im Rahmen des WTO-Rechts sehen die FHA der Schweiz zudem bilaterale Schutzmassnahmen vor, die vorübergehend ergriffen werden können, wenn der präferentielle Marktzugang dem inländischen Wirtschaftszweig ernsthaften Schaden zufügt. Solche bilateralen Schutzmassnahmen sind tarifär auszugestalten, also als vorübergehende Erhöhung des Zollsatzes oder vorübergehenden Unterbruch des Zollabbaus. Somit fallen sie in den Anwendungsbe- reich des Art. 7 ZTG.

Ältere FHA der Schweiz, wie z.B. das Abkommen vom 22. Juli 1972³⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

²⁹ Supra FN 27, S. 86.

³⁰ SR **0.632.20** Anhang 1A.14

³¹ Supra FN 22, S. 161.

³² Art. 5 Abs. 1 des WTO-Übereinkommens über Schutzmassnahmen: «Ein Mitglied wendet Schutzmassnahmen nur in dem Masse an, wie dies zur Verhinderung oder Beseitigung eines ernsthaften Schadens oder zur Erleichterung der Anpassung erforderlich ist. Im Falle einer mengenmässigen Beschränkung darf das Volumen der Einfuhren nicht so stark verringert werden, dass es niedriger ist als das Volumen in einem kürzlich abgelaufenen Zeitraum, worunter die durchschnittlichen Einfuhren in den letzten drei repräsentativen Jahren zu verstehen sind, für die Statistiken vorliegen, ausser wenn eindeutig nachgewiesen wird, dass zur Verhinderung oder Beseitigung des ernsthaften Schadens ein anderes Volumen erforderlich ist. Die Mitglieder sollen die Massnahmen wählen, die sich am besten für die Erreichung dieser Ziele eignen.»

³³ Supra FN 22, S. 159.

³⁴ SR **0.632.401**

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

(nachfolgend «FHA CH-EU»), das Abkommen vom 17. September 1992³⁵ zwischen den EFTA-Staaten und Israel (nachfolgend «FHA EFTA-Israel») und Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation³⁶ (nachfolgend «EFTA-Konvention») stellen eine Ausnahme dar, da sie sich bezüglich Schutzmassnahmen nicht auf das WTO-Recht stützen. Das FHA CH-EU sieht vor, dass eine Partei, die eine ernste Störung in einem Wirtschaftszweig oder Schwierigkeiten, die regional zu einer schwerwiegenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage führen können, geltend macht, nach Durchlaufen eines Konsultationsverfahrens, die von ihr für erforderlich erachteten Schutzmassnahmen treffen kann (Art. 26 i.V.m. Art. 27). Dabei ist aber nicht ausser Acht zu lassen, dass namentlich das Antidumping-Abkommen jüngeren Datums ist.

4.3 Gegenmassnahmen

Gegenmassnahmen («counter-measures», auch: Repressalien) sind einseitige Massnahmen eines Staates bzw. eines Völkerrechtssubjekts, die als Reaktion auf Verstösse eines anderen Staates oder Völkerrechtssubjekts gegen völkerrechtliche Verpflichtungen erfolgen und die auf deren Behebung ausgerichtet sind. Bei Gegenmassnahmen handelt es sich um die bewusste Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen als Antwort auf erlittene völkerrechtliche Verstösse. Gegenmassnahmen sind zwar selbst völkerrechtswidrig, können als angemessene Reaktion auf den vorangegangenen Völkerrechtsverstoss aber gerechtfertigt sein. Gegenmassnahmen sind von Retorsionsmassnahmen zu unterscheiden. Letztere stellen ein unfreundliches, aber nicht rechtswidriges Verhalten eines Staates als Reaktion auf unfreundliches oder rechtswidriges Verhalten eines anderen Staates dar.

Die Völkerrechtskommission, ein Nebenorgan der UNO, hat in Artikeln über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, nachfolgend: «Articles») die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen des von Staaten zu verantwortenden Völkerrechtsverletzungen dargelegt. Diese gelten heute in weiten Teilen als Kodifizierung des geltenden Völkergewohnheitsrechts. Artikel 49 bis 54 der Articles schaffen einen Rahmen, der es den Staaten ermöglicht, auf gegen sie gerichtete völkerrechtswidrige Handlungen zu reagieren. Gegenmassnahmen sind beschränkt auf die vorläufige Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen des die Massnahmen ergreifenden Staates gegenüber dem verantwortlichen Staat (Art. 49 Abs. 2 der Articles) und müssen verhältnismässig sein (Art. 51 der Articles). Die Verhältnismässigkeit bestimmt sich letztlich danach, ob der Zweck der Gegenmassnahme (Behebung des Unrechts/der Schädigung) und das Mittel (die Gegenmassnahme selbst) in einer «vernünftigen» Beziehung stehen. Verhältnismässigkeit wird in der Praxis unterschiedlich angewendet, setzt in der Regel aber voraus, dass die Massnahme zur Behebung des Unrechts/der Schädigung *geeignet* und *erforderlich* ist. Eine Massnahme ist dann unverhältnismässig, wenn sie nicht geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Eingriff in die Rechte der anderen Partei erreicht werden kann, oder wenn die Gegenmassnahme, gemessen an ihrem Ziel, sich

³⁵ SR 0.632.314.491

³⁶ SR 0.632.31

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

als zu restriktiv erweist. Gegenmassnahmen sind mit anderen Worten auf das Notwendige zu begrenzen.

Im Rahmen der WTO sind die oben beschriebenen Gegenmassnahmen auf Basis des allgemeinen Völkerrechts grundsätzlich ausgeschlossen. Im WTO-Recht sind verhältnismässige Gegenmassnahmen (auch «angemessene»; «appropriate measures») nur als *ultima ratio*, nach Durchlaufen eines Streitschlichtungsverfahrens, und basierend auf eine Genehmigung des WTO Streitschlichtungsorgans, das sich aus allen WTO-Mitgliedern zusammensetzt, erlaubt. Zentrales Element der Streitschlichtungsordnung der WTO ist die Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung (*Dispute Settlement Understanding*; nachfolgend «DSU»)³⁷. Sie kommt unter anderem bei Streitigkeiten unter WTO-Mitgliedern bezüglich Warenverkehrsverpflichtungen zur Anwendung. Das Streitschlichtungsverfahren lässt sich in drei Phasen gliedern: (1) die Konsultationen zwischen den Streitparteien, (2) das Panelverfahren (3) und ein allfälliger Weiterzug an die Berufungsinstanz, wobei diese letzte Phase seit 2019 aufgrund der Blockade der Ernennung der Mitglieder der Berufungsinstanz durch die USA blockiert ist. Die Berichte der WTO-Panels und der Berufungsinstanz werden vom Streitbeilegungsorgan angenommen.³⁸ Kommt ein Mitglied der WTO den Empfehlungen und Wertungen des Streitschlichtungsorgans innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht nach, darf nach Art. 22.2 DSU jede Partei, die das Verfahren angestrengt hat, vom Streitschlichtungsorgan die Ermächtigung verlangen, gegenüber dem betreffenden Mitglied die Anwendung von Zugeständnissen oder anderen Verpflichtungen aus erfassten Abkommen auszusetzen. Der Umfang der vom WTO Streitschlichtungsorgans genehmigten Aussetzung von Verpflichtungen muss dem Umfang der Aufhebung oder Beeinträchtigung "gleichwertig" sein (Art. 22.4 DSU). Retorsionsmassnahmen dürfen somit nicht über das Ausmass des verursachten Schadens hinausgehen. Gleichzeitig ist die Aussetzung der Verpflichtungen prospektiv und nicht rückwirkend. Das WTO-Streitschlichtungsorgan muss die Massnahmen gemäss Art. 22.2 DSU genehmigen. Konkret handelt es sich bei den Massnahmen um die vorübergehende Aufhebung von Zugeständnissen («suspension of concessions or other obligations»), bis eine Massnahme wieder in Übereinstimmung mit den WTO-Abkommen gebracht werden. Nichttarifäre Gegenmassnahmen sind im WTO-Recht nicht ausgeschlossen, Art. 22 Abs. 1 DSU nennt ausdrücklich eine Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen. In aller Regel wird ein Staat aber tarifäre Gegenmassnahmen wählen und vom Schiedsgericht genehmigen lassen, da solche einfacher quantifizierbar sind.

Die FHA-Praxis der Schweiz richtet sich im Wesentlichen an den gleichen Grundsätzen wie das WTO-Recht aus. Während die EFTA-Konvention in sehr allgemeiner Weise auf die Aufhebung von Vorteilen mit ähnlichen Auswirkungen verweist³⁹, privi-

³⁷ SR 0.632.20 Anhang 2

³⁸ Mehr zum Streitschlichtungsverfahren unter dem DSU vgl. RICHARD SENTI, PETER HILPOLD, WTO, 2. Aufl. (2017), S. 105 ff.

³⁹ EFTA-Konvention, Annex K, Art. 3 Abs. 1 Bst. B: «suspension of benefits of equivalent effect».

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

legieren die FHA der EFTA-Staaten neben ähnlichen Bestimmungen zur Verhältnismässigkeit⁴⁰ ausdrücklich Massnahmen im gleichen Sektor.⁴¹ Die Massnahmen sollen nur so lange aufrechterhalten werden, bis die vertragsbrüchige Partei ihren Verpflichtungen nachkommt.

Ältere FHA der Schweiz wie z.B. das FHA CH-EU oder das FHA EFTA-Israel hingegen richten sich bezüglich Gegenmassnahmen nicht am WTO-Recht aus. Das FHA CH-EU sieht zudem kein Schiedsgericht vor. Vielmehr ermöglicht es einer Partei, die eine Vertragsverletzung beanstandet, nach Durchlaufen von Konsultationen im Gemischten Ausschuss geeignete einseitige Massnahmen zu ergreifen (Art. 22 i.V.m. Art. 27). Solche Massnahmen werden im FHA CH-EU auch als «Schutzmassnahmen» bezeichnet, stellen in ihrer Natur aber Ausgleichs- bzw. Retorsionsmassnahmen dar.⁴²

4.4 Ausnahmen von Verpflichtungen

Die Verpflichtungen im Warenverkehr gelten nicht ausnahmslos. So enthält Art. XXI GATT Ausnahmen zur Wahrung der (nationalen) Sicherheit, die z.B. für Massnahmen gelten, die sich auf spaltbare Stoffe oder den Handel mit Militärgütern beziehen. Art. XXI GATT erfasst auch Massnahmen aufgrund von Verpflichtungen aus der UN-Charta. Hierzu gehören vor allem Sanktionen des UN-Sicherheitsrates. Gemäss der allgemeinen Ausnahmebestimmung Art. XX GATT können bestimmte öffentliche Interessen (Schutz der Sitte, des Lebens, der Gesundheit, der Umwelt, etc.) WTO-Mitgliedstaaten ausnahmsweise dazu berechtigen, von ihren Verpflichtungen abzuweichen, indem sie beispielsweise die Einfuhr von Waren beschränken, falls eine solche Einschränkung für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen erforderlich ist (Art. XX (b) GATT). Allerdings dürfen solche Massnahmen kein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern in gleichen Verhältnissen und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen. Weiter dürfen zur Verhütung oder Behebung eines kritischen Mangels an Lebensmitteln oder anderer für das Mitglied unentbehrlicher Produkte gemäss Art. XI Abs. 2 (a) GATT vorübergehend Massnahmen angewandt werden, die unter dem allgemeinen Verbot mengenmässiger Beschränkungen (Art. XI Abs. 1 GATT) eigentlich verboten sind. Auch Art. XI Abs. 2 (b) und (c) GATT stellen vergleichbare Ausnahmen bereit, wenn diese notwendig sind zur Anwendung bzw. Durchsetzung von Normen und Vorschriften über die Sortierung, die Einteilung von Güterklassen und den Absatz von Waren bzw. für die Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft oder Fischerei. Weiterhin erlaubt z.B. Art. XII GATT Importbeschränkungen zum Schutz der nationalen Zahlungsbilanzen.

Die WTO-rechtlichen Ausnahmen sind in der Regel in die Warenverkehrskapitel der FHA der Schweiz inkorporiert, die Ausnahmen gelten demnach auch für die Verpflichtungen der Schweiz im Bereich Warenhandel unter den FHA.

⁴⁰ EFTA-Ukraine FHA, Art. 9.9 Abs. 1: "suspend the application of benefits granted under this Agreement but only equivalent to those affected by the measure or matter that the arbitration panel has found to be inconsistent with this Agreement".

⁴¹ EFTA-UA FHA, Art. 9.9 Abs. 2: "should first seek to suspend benefits in the same sector or sectors... The complaining Party that considers it is not practicable or effective to suspend benefits in the same sector or sectors may suspend benefits in other sectors."

⁴² Supra FN 3, S. 151.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Diese Klauseln stellen keine Rechtsgrundlage für Gegenmassnahmen dar, sondern ermöglichen es der Schweiz, unter bestimmten aussergewöhnlichen Umständen von ihren WTO-Verpflichtungen abzuweichen. Eine Massnahme nach Art. 1 Aussenwirtschaftsgesetz wäre also dann völkerrechtskonform ausgestaltet, wenn neben einer Beeinträchtigung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen auch eine WTO-rechtliche Ausnahme geltend gemacht werden kann, bzw. die Voraussetzungen einer der Ausnahmebestimmungen des GATT (Art. XI Abs. 2, Art. XII, Art. XX oder XXI) gegeben sind und die Berufung auf die Ausnahmebestimmungen nicht zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung und nicht zu einer verschleierte Beschränkung im internationalen Handel führt.

5 Entwicklung ausenwirtschaftlicher Massnahmen

5.1 Im Ausland

Seit einigen Jahren ist weltweit ein Trend zu häufigerer Anwendung ausenwirtschaftlicher Massnahmen mit protektionistischer Ausrichtung festzustellen. Beginn dieser Trend bereits im Gefolge der Finanzkrise, hatte auch die Corona-Krise und die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine grossen Einfluss auf die Bereitschaft der Staaten, solche Massnahmen zu ergreifen. Infolge der weltweiten Ausbreitung der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 geriet die Weltwirtschaft in eine scharfe Rezession mit massiven Auswirkungen. Im Unterschied zu früheren Krisen gründete die wirtschaftliche Krise von COVID-19 nicht in aufgebauten Ungleichgewichten auf bestimmten Märkten (z. B. die sog. Dotcom-Blase Ende der Neunzigerjahre oder die Finanzkrise von 2008/09) oder externen Schocks (z. B. Ölkrisen, die Euro-Schuldenkrise oder die Aufwertung des Schweizerfrankens ab 2011). Sie wurde hauptsächlich durch eine Kaskade staatlicher Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie verursacht, die das Wirtschaftsleben stark beeinträchtigten. Diese staatlichen Massnahmen verstärkten bereits früher bestehende Tendenzen zur Einschränkung des internationalen Handels.⁴³

Wichtige Handelspartner der Schweiz wie die EU und die USA bauen ihr Arsenal an handelsbeschränkenden Massnahmen aus. Mit der Aktualisierung der EU-Verordnung zur Rechtsdurchsetzung im Bereich des Handels (Verordnung (EU) Nr. 2021/167) weitet die EU das Feld aus, in dem sie tätig werden kann. Wird z.B. eine Handelsstreitigkeit blockiert, obwohl die EU aufrichtig um die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens bemüht ist, kann die EU tätig werden, um ihre Handelsinteressen in der WTO und im Rahmen bilateraler Abkommen zu schützen (bisher liess die Verordnung erst nach Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens ein Tätigwerden zu).⁴⁴ Im Sommer 2023 wurde in der EU zudem eine politische Einigung über ein Instrument gegen Zwangsmassnahmen erreicht (Genehmigungsverfahren noch im Gange; Inkraftsetzung wird für Herbst 2023 erwartet). Dieses ist in erster Linie als Ab-

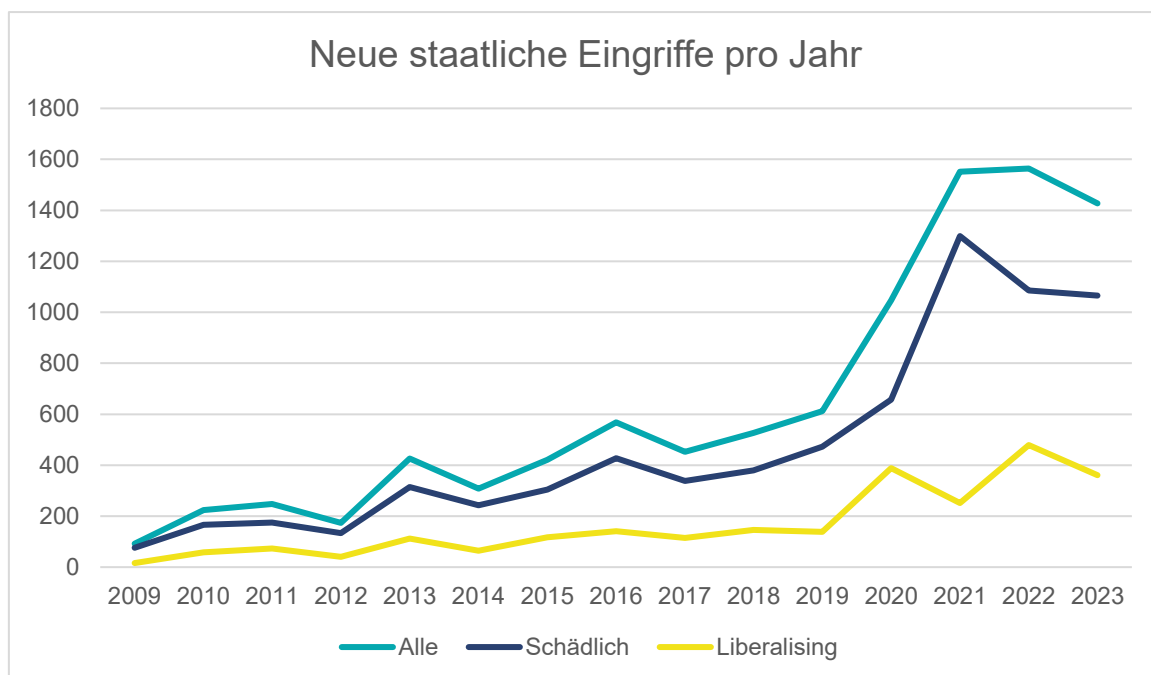
⁴³ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2020 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über die zolltarifischen Massnahmen in Jahr 2020, BBl 2021 343, S. 17.

⁴⁴ Siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_601

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

schreckung gegen wirtschaftlichen Zwang durch ein Drittland gedacht. Sollte ein anfängliches Engagement durch Dialog und Engagement scheitern, sieht das Instrument ein breites Spektrum möglicher Gegenmassnahmen gegen ein Land vor, das Zwangsmassnahmen anwendet. Dazu gehören die Einführung von Zöllen, Beschränkungen des Handels mit Dienstleistungen und Beschränkungen des Zugangs zu ausländischen Direktinvestitionen oder zur Vergabe öffentlicher Aufträge.⁴⁵ Die USA wenden vermehrt Section 301 ihres Trade Act of 1974 an, die den Präsidenten ermächtigt, alle geeigneten Massnahmen, einschliesslich tarifärer und nichttarifärer Vergeltungsmassnahmen, zu ergreifen, um die Beseitigung von Handlungen, Politiken oder Praktiken einer ausländischen Regierung zu erwirken, die gegen ein internationales Handelsabkommen verstossen oder ungerechtfertigt, unangemessen oder diskriminierend sind und den US-Handel belasten oder einschränken.

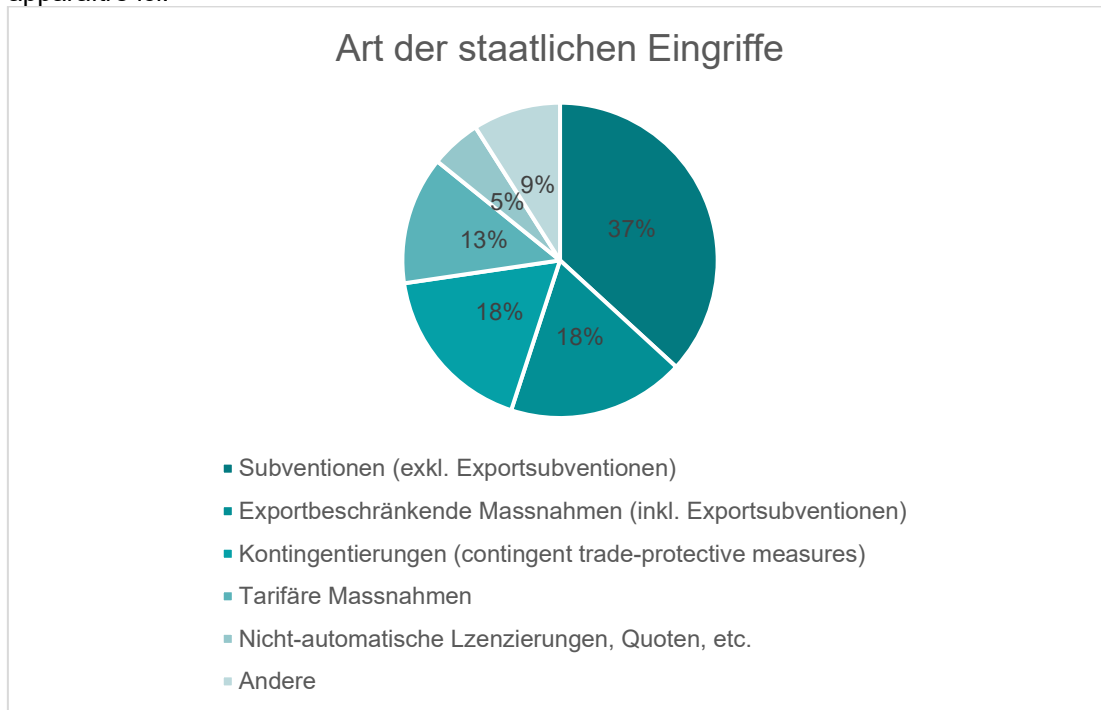
Eine Betrachtung der staatlichen Interventionen in den grenzüberschreitenden Warenhandel der letzten Jahre des *Global Trade Alert* zeigt einen markanten Anstieg zu Beginn der Corona-Krise bei vorher bereits leicht steigender Tendenz der als schädlich eingestufteten Massnahmen. Eine sanfte Abschwächung der Tendenz scheint sich seit 2021 abzuzeichnen, auch wenn die Zahl der ergriffenen Massnahmen in den letzten zwei Jahren auf hohem Niveau blieb. Zu beachten ist, dass ein hoher Anteil an diesen staatlichen Eingriffen als Subventionen ausgestaltet waren, wie in Tabelle 2 ersichtlich wird.



Quelle: Global Trade Alert, August 2023

⁴⁵ Siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_23_3046

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.



Quelle: Global Trade Alert, August 2023

5.2 In der Schweiz

Der dem Aussenwirtschaftsgesetz vorangegangene Bundesbeschluss vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland enthielt eine gleichlautende Ermächtigung an den Bundesrat wie Artikel 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes. Diese fand in den 1960er- und 1970er-Jahren noch Anwendung für diverse Massnahmen (z.B. Diversifizierung der Futtermitelein-fuhren, Überwachung der Einfuhr gewisser Käsesorten, Einfuhrüberwachung für Textilien oder Bindung des Zahlungsverkehrs)⁴⁶, die alle wieder eingestellt wurden. Während der ersten Jahre nach Inkrafttreten des Aussenwirtschaftsgesetzes wurden einige Massnahmen gestützt auf dessen Art. 1 ergriffen:

- 1983: Verordnung vom 7. März 1983 über den Warenverkehr mit dem Ausland, Verordnung vom 7. März 1983 über die Überwachung der Einfuhr, Verordnung vom 7. März 1983⁴⁷ über die Warenausfuhr, Änderung vom 19. Dezember 1983⁴⁸ der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Armierungseisen.
- 1984: Änderung vom 17. Dezember 1984⁴⁹ der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Armierungseisen.

⁴⁶ Vgl. Supra FN 10, S. 64 ff.

⁴⁷ BBl **1983** III 633.

⁴⁸ BBl **1983** I 373.

⁴⁹ BBl **1985** I 289.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

- 1985: Änderung vom 16. Dezember 1985⁵⁰ der Verordnung über die Warenausfuhr, Änderung vom 9. Dezember 1985 der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Armierungseisen.
- 1987: Verordnung vom 30. November 1987⁵¹ über die Einfuhr von Textilien.
- 1989: Änderung vom 11. Dezember 1989⁵² der Verordnung über die Warenaus- und Warendurchfuhr.
- 1990: Änderung vom 21. Dezember 1990⁵³ der Verordnung über die Warenaus- und Warendurchfuhr, Änderung vom 21. Dezember 1990 der Verordnung über den Warenverkehr mit dem Ausland.
- 1993: Verordnung vom 22. Dezember 1993⁵⁴ über die Güterausfuhr und die Güterdurchfuhr.
- 1995: Änderung vom 29. November 1995 der Verordnung über die Überwachung der Einfuhr, Änderung vom 29. November 1995⁵⁵ der Verordnung über die Güterausfuhr und Güterdurchfuhr.
- 2002: Verordnung vom 11. September 2002⁵⁶ über die Überwachung der Einfuhr bestimmter Industriegüter.

Von diesen Verordnungen ist lediglich noch die 2002 erlassene Verordnung über die Überwachung der Einfuhr bestimmter Industriegüter in Kraft. Mit dieser wurde angesichts der durch die Massnahmen der USA und der EU bewirkten Unsicherheiten und Turbulenzen am Welt-Stahlhandel im Sinne einer vorbeugenden Massnahme Einfuhr bestimmter Stahlerzeugnisse zur Überwachung der Entwicklung der Handelsströme einer Bewilligungspflicht unterstellt. Diese Bewilligungspflicht wurde aber vom WBF nie praktisch umgesetzt, da sich die schweizerische Stahlbranche wegen der zusätzlichen administrativen Belastungen bei der Beantragung von Einfuhrbewilligungen immer dagegen ausgesprochen hatte.

Seit nun über 20 Jahren werden also keine Massnahmen gestützt auf Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes mehr angewandt, und es bestand auch keine Notwendigkeit, neue Massnahmen auf der Grundlage dieses Gesetzes zu erlassen. Ein Grund dafür ist, dass sich seit den 1990er-Jahren die aussenwirtschaftlichen Kontrollmassnahmen schweremässig vom Aussenwirtschaftsgesetz auf die Güterkontroll- und auf die Embargogesetzgebung verlagert haben, die andere Ziele verfolgen als die Bekämpfung protektionistischer Massnahmen von Drittstaaten. Im Vordergrund stehen heute Exportkontrollmassnahmen für Dual-Use-Güter im Dienste der Nonproliferation sowie

⁵⁰ BBI **1986** | 472.

⁵¹ BBI **1988** | 1016.

⁵² BBI **1990** | 301.

⁵³ BBI **1991** | 325.

⁵⁴ BBI **1994** | 681.

⁵⁵ BBI **1996** | 668.

⁵⁶ BBL **2003** 826.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Embargomassnahmen zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen nichtmilitärischer Art, die von der UNO, der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartner der Schweiz erlassen worden sind.⁵⁷

Seit dem Inkrafttreten des EmbG im Jahre 2002 haben sich 31 Verordnungen des Bundesrates darauf gestützt. Somit ist es mit Abstand die wichtigste Rechtsgrundlage für aussenwirtschaftliche Massnahmen der Schweiz geworden, wobei die Massnahmen gestützt auf das EmbG natürlich andere Ziele verfolgen als den Schutz wirtschaftlicher Interessen der Schweiz.

Unter dem GATT 1947 hat die Schweiz einige wenige Male die Schutzklausel nach Art. XIX GATT angerufen, um gegen übermässige Importe im Landwirtschaftsbereich vorzugehen. Unter geltendem WTO-Recht hat die Schweiz bis anhin nur einmal dringliche Schutzmassnahmen in Form von Zöllen und somit gestützt auf das ZTG angeordnet. Dies erfolgte ebenfalls im Landwirtschaftsbereich.⁵⁸ Die Massnahme stützte sich allerdings auf die Sonderschutzklausel nach Artikel 5 des WTO-Agrarabkommens⁵⁹ und somit innerstaatlich auf Art. 11 ZTG. Die Wirksamkeit dieser Massnahmen im Agrarbereich war gemäss Bundesrat allerdings umstritten.⁶⁰ Auf der Grundlage von Art. 7 ZTG wurden noch nie aussenwirtschaftliche Massnahmen ergriffen. Die Schweiz hat zwar zweimal ein WTO-Streitbeilegungsverfahren gegen Massnahmen der USA zum Schutz ihrer Stahl- bzw. Aluminiumindustrie eingeleitet (2002 bzw. 2018) und beide Verfahren gewonnen, doch bislang noch nie von Gegenmassnahmen im Rahmen der WTO Gebrauch gemacht. Im ersten Fall zogen die USA ihre als unvereinbar erachteten Massnahmen zurück, und im zweiten Fall ist die Berufung der USA vor dem WTO Appellate Body - der Rechtsmittelinstanz im Streitbeilegungsverfahren der WTO – hängig (bzw. blockiert).

Das LVG musste seit Inkrafttreten des Aussenwirtschaftsgesetzes nie als Rechtsgrundlage für einschränkende Massnahmen im grenzüberschreitenden Warenverkehr verwendet werden. In den letzten Jahren wurden einige wenige gesundheitspolitische Massnahmen mit aussenwirtschaftlicher Wirkung auf die Grundlage des EpG und des HMG gestellt.

Von diesen wenigen Ausnahmen abgesehen, sieht die Schweiz grundsätzlich vom Ergreifen importbehindernder Massnahmen ab – und dies aus gutem Grund: Als hoch entwickelte, rohstoffarme, stark arbeitsteilige und entsprechend hochgradig in internationale Wertschöpfungsketten integrierte Volkswirtschaft ist die Schweiz auf einen möglichst ungehinderten Marktzugang ins Ausland und mindestens ebenso sehr auf einen ungehinderten Marktzugang aus dem Ausland ins Inland angewiesen. Die Schweiz schadet sich daher mit importbehindernden Massnahmen in erster Linie selbst. Auch aus dieser Erkenntnis heraus wird sie per 1.1. 2024 ihre noch verbliebe-

⁵⁷ Supra FN 8, S. 94.

⁵⁸ Verordnung vom 30. April 1999 über die Anwendung der WTO-Sonderschutzklausel im Bereich Schweinefleisch, AS **1999** 1660.

⁵⁹ Anhangs 1A.3 des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR **0.632.20**

⁶⁰ REMO ARPAGAUS, Zollrecht unter Einschluss der völkerrechtlichen Grundlagen im Rahmen der WTO, der WCO, der UNIECE, der EFTA und der Abkommen mit der EU, 2. Aufl. (2007), Rz. 654, mit Verweis auf die Antwort des Bundesrates vom 6. März 2000 auf die Interpellation Ehrler zur WTO-Schutzklausel (IP 99.3631).

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

nen Industriezölle autonom abschaffen. Sie folgt damit dem Beispiel anderer mittel-grosser Volkswirtschaften mit international integrierten Wertschöpfungsketten, die bereits zuvor ähnliche Massnahmen ergriffen haben (so etwa Kanada, Neuseeland, Australien, Norwegen, Hong Kong oder Singapur).

6 Schlussfolgerungen

6.1 Aussenwirtschaftsgesetz ist generelles Auffanginstrument

Das Aussenwirtschaftsgesetz (und grundsätzlich auch das ZTG) dient in Bezug auf die unter Ziffer 3.3 erwähnten spezialgesetzlichen Regelungen (EmbG, LVG, EpG, HMG) als allgemeine Auffangbestimmung, welche die getroffenen Massnahmen im Gegenzug für die eingeräumte Flexibilität – im Gegensatz zur Spezialgesetzgebung – der parlamentarischen Genehmigung unterstellt.

Als allgemeines Rahmengesetz erlaubt das Aussenwirtschaftsgesetz dem Bundesrat, im Einzelfall rasch zu reagieren und die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen. So kann der Bundesrat nach Berücksichtigung der konkreten Umstände Massnahmen mit Augenmass ergreifen oder im Einzelfall darauf verzichten. Seit dem Inkrafttreten des Aussenwirtschaftsgesetzes 1982 sind spezialgesetzliche und völkerrechtliche Möglichkeiten geschaffen worden, aussenwirtschaftliche Massnahmen zu ergreifen, die spezifischer auf einen Sachverhalt zugeschnitten sind und diesem besser gerecht werden.

Die Praxis hat entsprechend gezeigt, dass aufgrund der Zunahme von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und der spezifischeren Gesetzgebung die allgemeine Möglichkeit zur Ergreifung von nichttarifären Massnahmen unter dem AWG in den letzten Jahren an Bedeutung verloren hat. Dennoch hat das Aussenwirtschaftsgesetz (wie auch das ZTG) seinen Stellenwert als Abwehrinstrument keineswegs eingebüsst. Als Ermächtigungsgesetz stellt es dem Bundesrat die Mittel zur Verfügung, die es diesem erlauben würden, gegen Auswirkungen ausländischer Massnahmen oder ausserordentlicher Verhältnisse im Ausland bei Bedarf rasch und wirksam reagieren zu können. Gleichzeitig sichert es die parlamentarische Kontrolle beim Erlass solcher Massnahmen. Der Einsatz des Schutzinstrumentariums ist zwar dank der zahlreichen Wirtschaftsvereinbarungen und der internationalen Zusammenarbeit (namentlich in der WTO und in der OECD) unwahrscheinlicher geworden; ausschliessen lässt er sich aber nicht.⁶¹

6.2 Verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit als Rahmen

Auch die Aussenwirtschaft unterliegt dem verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit. Der Bund kann allerdings in besonderen Fällen und nötigenfalls in Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft treffen (Art. 101 Abs. 2 BV). Grundsatzwidrige Massnahmen müssen dem Schutz der inländischen Wirtschaft dienen. Massnahmen, die bloss einzelne

⁶¹ Supra FN 8, S. 94.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Unternehmen oder Wirtschaftszweige schützen, werden von dieser Ausnahme der Wirtschaftsfreiheit nicht erfasst. In der Botschaft zum Aussenwirtschaftsgesetz stellt der Bundesrat klar, dass die in Art. 1 vorgesehenen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Waren- und Zahlungsverkehrs nicht leichthin angeordnet werden dürfen. Er führt aus:

«Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Beeinträchtigung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen im Sinne von Artikel 1 des Entwurfes vorliegt, wird nicht nur auf die Situation des von den ausländischen Massnahmen oder ausländischen Verhältnissen betroffenen schweizerischen Wirtschaftszweiges abgestellt werden können. Vielmehr sind auch die Auswirkungen der Abwehrmassnahmen auf andere Wirtschaftszweige und auf die Konsumenten in Betracht zu ziehen. Der Entscheid darüber, ob ein wesentliches und damit auch schützenswertes Interesse beeinträchtigt ist, hängt somit vom Ergebnis der Abwägung dieser oftmals gegenläufigen Interessen von Produzenten oder Exporteuren einerseits und Konsumenten und Importeuren andererseits ab.»⁶²

Der dem Aussenwirtschaftsgesetz als Verfassungsgrundlage zugrunde liegende Art. 101 Abs. 2 BV ist nur auf «besondere Fälle» anwendbar. Ein besonderer Fall liegt namentlich vor, wenn das Ausland Wirtschaftssanktionen gegen Unternehmen oder Schutzzölle auf Waren aus der Schweiz ergriffen hat. Die fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit einzelner schweizerischer Unternehmen würde hingegen keine gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verstossende Massnahmen gestützt auf Art. 101 Abs. 2 BV rechtfertigen. Der Begriff «nötigenfalls» unterstreicht, dass sich der Bund primär auf grundsatzkonforme aussenwirtschaftspolitische Massnahmen zu stützen hat. Damit betont der Verfassungsgeber die freiheitliche Grundausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik. Sie ist Bestandteil einer freiheitlich-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, in der grundsatzwidrige Massnahmen die Ausnahme bilden.⁶³ Ob die Tragweite dieser Abweichungskompetenz auch grundsatzwidrige wirtschaftspolitische, d.h. protektionistische aussenwirtschaftliche Massnahmen abdeckt, bzw. ob für solche eine Verfassungsgrundlage vorliegt, ist umstritten.⁶⁴ Ungeachtet der diesbezüglich unklaren Tragweite der Verfassungsgrundlage wird die allfällige Kompetenz des Bundes zum Erlass solch protektionistischer Massnahmen erheblich durch die eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen relativiert.⁶⁵

6.3 Völkerrechtliche Verpflichtungen als Rahmen

Da sich das aussenwirtschaftliche Handeln der Schweiz im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen zu bewegen hat, ist dem Ergreifen von aussenwirtschaftlichen Massnahmen ein gewisser Rahmen vorgegeben, der unter Umständen bei Inkrafttreten des Aussenwirtschaftsgesetzes 1982 noch nicht absehbar war.

⁶² Supra FN 10, S. 69.

⁶³ MARC M. WINISTÖRFER, Die Wirtschaftsfreiheit als Grundlage der Wirtschaftsverfassung, 1. Aufl. (2021), S. 387 f.

⁶⁴ KLAUS A. VALLENDER, PETER HETTICH, JENS LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung: Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 5. Aufl. (2007), S. 505.

⁶⁵ Ibid.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Wie oben in Ziffer 3.4.2 dargelegt, könnten aussenwirtschaftliche Massnahmen der Schweiz grundsätzlich völkerrechtskonform gemäss den WTO- und FHA-Verpflichtungen der Schweiz bezüglich handelspolitischer Schutzmassnahmen ausgestaltet werden. Dies gilt insbesondere, wenn sie tarifär ausgestaltet sind. Tarifäre Massnahmen im Geltungsbereich des Art. 7 ZTG können als Antidumpingmassnahmen, Ausgleichsmassnahmen gegen Subventionen, oder als Schutzmassnahmen – sowohl allgemeine gemäss WTO-Recht als auch bilaterale gemäss FHA – ausgestaltet sein. Nichttarifäre Massnahmen im Geltungsbereich des Art. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes andererseits können grundsätzlich lediglich in Form von allgemeinen Schutzmassnahmen daherkommen. Die Anwendung solcher allgemeiner Schutzmassnahmen ist an besondere Verfahrensvoraussetzungen gebunden, um einen ernsthaften Schaden eines einheimischen Wirtschaftszweigs nachzuweisen. Ohne den Nachweis eines ernsthaften Schadens sind allgemeine Schutzmassnahmen nicht WTO-konform und somit eher nicht ein geeignetes und rasch verfügbares Mittel, um – gemäss Postulatstext – «auf ausländische Blockaden von Lieferungen in die Schweiz unmissverständlich entgegenwirken zu können».

Auch Gegenmassnahmen sind im Rahmen der WTO- und FHA-Verpflichtungen nicht das geeignete Mittel für eine rasche Reaktion auf Blockaden von Lieferungen in die Schweiz, da sie erst nach Durchlaufen eines Streitschlichtungsverfahrens angewandt werden dürfen. In der Praxis haben, insbesondere mit den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz, diplomatische Mittel zur Lösung von Differenzen beigetragen. Die Schweiz musste noch nie einen Streitschlichtungsmechanismus unter einem ihrer FHA verwenden, wobei das FHA mit der EU keinen Mechanismus vorsieht, der eine Adressierung der Streitigkeiten über den diplomatisch-konsensuellen Weg hinaus erlaubt. Im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus ist die Schweiz erst zweimal als Klägerin aufgetreten, beteiligt sich aber als Drittpartei an mehreren Verfahren.⁶⁶

6.4 Handelseinschränkungen als Reaktion auf Massnahmen in Ausland sind nicht im Interesse der Schweiz

Als mittelgrosse und offene Volkswirtschaft, welche stark in die globalen Wertschöpfungsketten integriert ist, ist der in Ziffer 5.1 aufgezeigte Trend zu immer mehr Protektionismus problematisch. Die Schweiz ist auf den möglichst reibungslosen und unkomplizierten Zugang zu Rohstoffen und Vormaterialien sowie Absatzmärkten im Ausland angewiesen. Selber Massnahmen zu ergreifen, die wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen und diesen Trend noch verstärken, ist nicht im Interesse der Schweiz. Vielmehr setzt sie auf das internationale Regelsystem, den Zugang zu internationalen Märkten sowie nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen, um einen Beitrag zu leisten, diesem Trend entgegenzuwirken. Der nächste Lagebericht des Bundesrates zur Schweizer Volkswirtschaft wird die Auswirkungen des aktuellen ausländischen industriepolitischen Initiativen und die Handlungsoptionen der Schweiz vertiefen. Der Bericht wird im ersten Halbjahr 2024 veröffentlicht.

⁶⁶ Siehe: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/internationale_organisationen/WTO/schweiz_streitbeilegungssystem.html

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Volkswirtschaftlich gesehen würden Schutzzölle oder nichttarifäre Massnahmen in erster Linie Importe verteuern bzw. erschweren, den Wettbewerb beschränken und in der Regel die Preise der betroffenen Produkte in die Höhe treiben. Benachteiligt wären Importeure, darunter auch die verarbeitende Industrie, und Konsumentinnen und Konsumenten. Dadurch entstünde der Schaden primär in der auf den Aussenhandel angewiesenen Schweiz. Demgegenüber ist der schweizerische Binnenmarkt nicht von ausreichender Grösse, um gegenüber einem Handelspartner bedeutende Einbussen durch solche Massnahmen zu verursachen. Schliesslich wäre als Reaktion auch das Ergreifen von entsprechenden eigenen Massnahmen auf Seiten der Handelspartner möglich, was nicht zur Problemlösung beiträgt. Entsprechend wären solche Massnahmen im Falle der Schweiz als politische Mittel untauglich und würden ihren intendierten Zweck in der Regel nicht erreichen. So hat das WBF beispielsweise die in der oben (Ziffer 5.2) erwähnten Verordnung über die Überwachung der Einfuhr bestimmter Industriegüter vorgesehenen Massnahmen nie in die Praxis umgesetzt. Dies, da sich die schweizerische Stahlbranche wegen der zusätzlichen administrativen Belastungen bei der Beantragung von Einfuhrbewilligungen immer dagegen ausgesprochen hatte.

Zu beachten bei einer Beurteilung der Opportunität von aussenwirtschaftlichen Massnahmen ist zudem eine politikökonomische Komponente. Zunächst gilt es festzuhalten, dass unter Wohlfahrtsökonomien ein annähernd universaler Konsens über die wohlfahrtssteigernde Wirkung einer liberalen Ausgestaltung der Handelspolitik für mittelgrosse Volkswirtschaften wie die Schweiz herrscht. Eine solche führt zu einer effizienteren Allokation knapper Ressourcen, was wiederum den Konsum einer grösseren Bandbreite von Gütern zu geringeren Preisen erlaubt und die Verbreitung effizienzsteigernder Technologien fördert.⁶⁷ Handelsbeschränkende Massnahmen wirken sich in dieser Optik schädlich für die Gesamtwirtschaft aus, sind aber für gut organisierte Partikularinteressen attraktiv, um eine intransparente Umverteilung sogenannter Renten zu ihren Gunsten herbeizuführen. Alleine schon das Vorhandensein rechtlicher Gefässe, welche eine erleichterte Ergreifung handelspolitischer Massnahmen ermöglichen, birgt ein erhebliches Missbrauchspotenzial und kann Anreize für gut organisierte Interessen («*vested interests*») schaffen, sich für Handelsbeschränkungen in ihrem Geschäftsgebiet einzusetzen. Man sieht dies in jenen Ländern, welche Gefässe für Antidumping oder Schutzmassnahmen bieten.⁶⁸ Würde die Schweiz also vermehrt auf handelsbeschränkende aussenwirtschaftliche Massnahmen setzen und einen entsprechenden Rahmen (z.B. für Antidumpingmassnahmen) etablieren, könnte es für bestimmte Wirtschaftszweige, die allenfalls von solchen Massnahmen profitieren, lohnender werden, für die Anwendung von Massnahmen zu lobbyieren («*rent seeking*» durch «*regulatory capture*»), als sich auf ein Bestehen im Markt zu konzentrieren. Dies trifft insbesondere für kränkelnde Industrien zu,⁶⁹ was das Risiko von Politik-

⁶⁷ CHRISTIAN W. MARTIN, Aussenwirtschaft und Weltwirtschaft, in: Herbert Obinger, Uwe Wagschal & Bernhard Kittel (Hrsg.), Politische Ökonomie – Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, 1. Aufl. (2006), S. 230 f.

⁶⁸ HAKAN NORDSTRÖM et al, The Political Economy of EU Anti-dumping Policy (2011), siehe: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop11_e/nordstrom_e.pdf

⁶⁹ RICHARD E. BALDWIN, FRÉDÉRIC ROBERT-NOUD, Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers, in: Journal of European Economic Association (2005), 5(5), 1063-1093.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titel;_Titel_Bericht au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

oder Staatsversagen weiter erhöht und eindeutig nicht im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegt.

Der Bundesrat hält in seiner am 24. November 2021 verabschiedeten Aussenwirtschaftsstrategie⁷⁰ denn auch fest, dass solche handelsbeschränkende Instrumente in Bezug auf Wirtschaftsabkommen nicht genutzt wurden und dass er auch in Zukunft davon absehen möchte, solche Instrumente zu nutzen. Gemäss der Handlungsempfehlung 3 der Aussenwirtschaftsstrategie und des Berichts «Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz – Gesamtschau des Bundesrates»⁷¹, setzt er sich für einen offenen, hürdenfreien und geregelten Handel ein.

7 Fazit

Die obenstehenden Ausführungen führen zum Schluss, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichend sind, um – im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit – sowohl die Wirtschaftsinteressen der Schweiz zu wahren, wie auch um in einer aussergewöhnlichen Lage angemessen reagieren zu können. Das Aussenwirtschaftsgesetz als allgemeines Reserveinstrument ist als Rechtsgrundlage für unvorhergesehene Fälle beizuziehen, falls Massnahmen gestützt darauf völkerrechtskonform ausgestaltet werden können und eine sorgfältige Abwägung der Interessen der Schweiz zum Schluss kommt, dass solche Massnahmen ergriffen werden sollen.

⁷⁰ Siehe: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/aussenwirtschaftspolitik/aws.html

⁷¹ Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87208.html>