



**Sozialdemokratische Partei
der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch

Per Email an:
efta@seco.admin.ch

Bern, 1. April 2021

Stellungnahme zur Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Grundsätzliche Bemerkungen und Zusammenfassung

Die SP begrüsst die Umsetzung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien (WPA) in einer Verordnung. Diese innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen ist ein grosser Schritt in die richtige Richtung. Auch bei zukünftigen Handelsverträgen fordert die SP deshalb, dass eine Umsetzungsverordnung – insbesondere bezogen auf die Nachhaltigkeitsbestimmungen – verabschiedet wird. Trotz der klaren Unterstützung der vorliegenden Verordnung fordert die SP zusätzlich:

- eine neue Benchmark-Studie, welche auch die Umsetzung der Zertifizierungssysteme analysiert;
- Konkretisierungen des Art. 6 der Verordnung (Überprüfung der Zertifizierungssysteme).
- eine Evaluation der Umsetzung bestimmter Aspekte des WPA und der Verordnung;
- die Bezifferung der technischen und finanziellen Unterstützung an Indonesien im Rahmen des im WPA festgehaltenen Kapazitätsaufbaus.

Zudem fordert die SP ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz. Diese bereits seit langem gestellte Forderung ist angesichts des knappen Abstimmungsresultats zum Indonesien-Abkommen vom 7. März 2021 wichtiger denn je: Internationale Handelsabkommen greifen heute in Bereiche ein, welche ursprünglich dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten waren. Liegt ein Abkommen vor, bleibt dem nationalen Parlament jedoch meistens nur noch ein kleiner Handlungsspielraum. Dies bringt

demokratiepolitische Herausforderungen mit sich. Dazu kommen institutionelle Mängel betreffend Nachhaltigkeitsbestimmungen: Ein Monitoring und Reporting der Menschenrechts- und Umweltstandards, welches diesen Namen verdienen würde, existiert in der Schweiz nicht: Die Überprüfung und Berichterstattung beschränkt sich auf ein paar dürre Zeilen im jährlichen Aussenwirtschaftsbericht, die Streitbeilegung auf diplomatische Gespräche ohne jede Drittpartei-Beteiligung und ohne Transparenz oder Rechenschaftspflichten. Insofern ist es nicht weiter erstaunlich, dass Kritik an Handelsabkommen mittlerweile nicht mehr nur von rechtspopulistischer Seite kommt, sondern auch in linken Kreisen zunehmend geäussert wird. Die SP ihrerseits war und ist öffnungsfreundlich, aber nie blind. Die Öffnung muss allen und nicht bloss einigen Wenigen zugutekommen. Bei internationalen Handelsabkommen braucht es deshalb griffige flankierende Schutzmassnahmen. Sonst lehnt die SP diese ab.

Ein neues Aussenwirtschaftsgesetz könnte diese demokratiepolitischen, institutionellen und politischen Herausforderungen angehen: Ein solches Gesetz würde den Handelsspielraum der eidgenössischen Räte vergrössern, institutionelle Lösungen für Nachhaltigkeitsfragen finden und somit die politische Akzeptanz der Handelspolitik stärken. Eine breitere politische Akzeptanz der Handelspolitik ist wichtiger denn je, wie spätestens das knappe Abstimmungsresultat zum WPA vom 7. März 2021 vor Augen führte.

Kommentare zu den Artikeln der Verordnung

Art. 3 Zugelassene Zertifizierungssysteme

Die SP begrüsst die Auswahl der in Art. 3 genannten Zertifizierungssysteme. Es ist zentral, dass die Gütesiegel mit den strengsten Nachhaltigkeitskriterien aufgeführt werden. Die SP fordert, in Art. 3 zusätzlich das Bio-Knospen Zertifikat für Palmöl¹ aufzuführen, welches den RSPO-Standard weiterentwickelt. Die Anforderungen dieser Norm sollen innerhalb von fünf Jahren als Kriterien für den zollreduzierten Import verwendet werden.

1

<https://www.coop.ch/content/unternehmen/de/unternehmen/medien/medienmitteilungen/2018/coop-startet-palmoel-offensive.html>

Die Umsetzung der in Art. 3 aufgeführten Gütesiegel bleibt teilweise mangelhaft. Die externe Evaluation der Zertifizierungssysteme (die Benchmark-Studie) bezog sich nur auf die Anforderungen der Gütesiegel, jedoch nicht auf deren Umsetzung. Die Umsetzung ist jedoch der zentrale Punkt. Die SP fordert deshalb, eine weitere Benchmark-Studie durchzuführen, die auch die Umsetzung der Gütesiegel-Standards analysiert und welche spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten des WPA und der Verordnung dem eidgenössischen Parlament vorgelegt wird. Das Ziel soll weiterhin bleiben, dass die strengsten Nachhaltigkeitsstandards gelten – jedoch müssen sowohl die Anforderungen wie auch die Umsetzung in die Evaluation einfließen.

Artikel 6 Überprüfung der Zertifizierungssysteme

Art 6 Abs. 1 Verordnung

Art. 6 Abs. 1: *„Das SECO überprüft in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Zertifizierungssysteme nach Artikel 3 regelmässig darauf hin, ob die folgenden Voraussetzungen nach wie vor erfüllt sind:“*

Beteiligt sich das BAFU auch selbst an den Kontrollen vor Ort? Wie „regelmässig“ überprüft das SECO zusammen mit dem BAFU die Zertifizierungssysteme? Die SP fordert, dass eine solche Überprüfung mindestens alle zwei Jahre durchgeführt wird.

Die Verordnung erwähnt nicht, welche Konsequenzen im Falle einer Streichung eines Zertifizierungssystems zu erwarten sind. Welche Sanktionen drohen z.B. bei systematischen Problemen bei einem der Zertifizierungssysteme? Wie wirkt sich dies auf bereits mit diesem Gütesiegel zertifizierte Produkte aus? Die SP fordert, diese Konsequenzen in der Verordnung aufzuzeigen.

Art. 6 Abs. 1 lit. b.

Art. 6 Abs. 1 lit. b: *„Die verantwortlichen Organisationen stellen die wirksame Umsetzung der Zertifizierungssysteme sicher.“*

Hier braucht es detailliertere Angaben: Wie wird die wirksame Umsetzung der Zertifizierungssysteme sichergestellt? Wer genau übernimmt diese Aufgaben? Was wird konkret unter «wirksame» Umsetzung verstanden (gibt es Spielraum? Was wird noch toleriert, was nicht?). Hier braucht es eine Operationalisierung.

Art. 6 Abs. 1 lit. d

Art. 6 Abs. 1 lit. d: „Die Zertifizierungssysteme werden von einer unabhängigen Stelle überprüft.“

Welche Stelle übernimmt die Überprüfung der Zertifizierungssysteme? Wie wird sichergestellt, dass – trotz institutioneller Abkoppelung – keine Abhängigkeiten und falschen Anreize entstehen (z.B. der Anreiz, einen wohlwollenden Bericht zu verfassen, in der Hoffnung, einen Folgeauftrag zu erhalten)?

Art. 6 Abs. 1 lit. e.

Art. 6 Abs. 1 lit. e: „Die Rückverfolgbarkeit von Palmöl und Palmkernöl wird sichergestellt.“

Im erläuternden Bericht auf S. 4 ist zu lesen, dass eine „lückenlose Rückverfolgbarkeit“ sichergestellt sei. Was bedeutet dies genau? Ist die Rückverfolgbarkeit von 22 Tonnen Behältnissen bis zur Plantage oder nur bis zur Mühle sichergestellt? Falls nicht bis zur Plantage: Wie können in diesem Fall die Kriterien der Gütesiegel garantiert werden? Die SP fordert, dass die Rückverfolgbarkeit bis zur einzelnen Plantage sichergestellt ist.

Art. 6 Abs. 2

Art. 6 Abs. 2: „Es kann bei der Überprüfung Hinweise Dritter, insbesondere der Zivilgesellschaft, berücksichtigen und Expertinnen und Experten beiziehen.“

Die SP fordert eine Textänderung: «Bei der Überprüfung werden Hinweise Dritter, insbesondere der Zivilgesellschaft, berücksichtigt und Expertinnen und Experten beigezogen. Die Zivilgesellschaft wird bei der Überprüfung aktiv einbezogen. Dabei wird sichergestellt, dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen und keine Abhängigkeiten entstehen.“

Weitere Forderungen der SP zur Umsetzungsverordnung

Evaluation der Umsetzung des WPA und der Verordnung

Die vorliegende Verordnung hat durch die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Handelsverpflichtungen grosses Potential, zu einer tatsächlichen Verbesserung der sozialen und ökologischen Bedingungen in Indonesien beizutragen. Ob der gewählte Ansatz auch in zukünftigen Handelsabkommen verfolgt werden soll, hängt von der Umsetzung des WPA und der Verordnung ab. Deshalb fordert die SP eine unabhängige Evaluation gewisser Aspekte des WPA und der Verordnung. Die Resultate sollen spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten des WPA und der Verordnung dem Parlament vorgelegt werden. Die Evaluation soll insbesondere, aber nicht nur, die folgenden Fragen beantworten: Wie wirkte sich das Abkommen/die

Verordnung auf das Handelsvolumen mit Indonesien aus? Wie viel zertifiziertes Palmöl wurde importiert? Wie wirkte sich der PPM-Ansatz auf den Handel von Palmöl zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien aus? Werden die im Nachhaltigkeitskapitel formulierten Ziele erreicht (u.a. zur Wirksamkeit der Überprüfungen der Gütesiegel-Standards; zu innerstaatlichen Sanktionen bei zollreduziertem Import von Palmöl)? Kurz: Wird das Abkommen und die Verordnung tatsächlich umgesetzt?

Bezifferung der finanziellen und technischen Unterstützung

Die SP begrüsst das Kooperationskapitel im WPA (Kapitel 9), welches die EFTA-Staaten verpflichtet, Indonesien beim Umstellungsprozess auf eine ökologischere und sozialverträglichere Palmölproduktion finanziell und technisch zu unterstützen. Die SP fordert, konkreter zu werden: Der finanzielle und technische Rahmen soll so genau wie möglich beziffert und in der Verordnung festgehalten werden.

Es braucht ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz

Das knappe Abstimmungsresultat vom 7. März 2021 zum EFTA-Indonesien-Abkommen zeigt, dass Handelsabkommen an der Urne durchaus scheitern können. Die SP erachtet es als wenig zielführend, bei jedem zukünftigen FHA einzeln definieren zu müssen, welche Grundlagen der Verhandlung, z.B. im Bereich der Nachhaltigkeit, gelten sollen. Stattdessen braucht es ein umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz, das einen inklusiven politischen Prozess ermöglicht und die Nachhaltigkeit stärkt. Denn der starke Strukturwandel, dem „Freihandelsabkommen“ (und auch Investitionsschutzabkommen ISA) in den letzten 20 Jahren unterworfen waren, führte zu drei grossen neuen Herausforderungen:

1) Demokratiepolitische Herausforderung: Ging es früher meist bloss um Zölle und – im Falle von ISA – um Schutz vor Verstaatlichungen, so greift der Regelungsbereich dieser Abkommen heute weit in Gebiete ein, die eigentlich dem Gesetzgeber vorbehalten sind. Ursache ist die Globalisierung, oder genauer: die verlängerten Produktionsketten: gehandelt werden überwiegend nicht mehr fertige Waren, sondern Komponenten und Dienstleistungen im Rahmen einer verlängerten Wertkette, was ein hohes Mass an Standardisierung voraussetzt. Diese Standardisierung des Regelsystems erfolgt immer mehr im Rahmen der genannten Abkommen. Liegt das Abkommen zur Genehmigung vor, bleibt dem nationalen Parlament in seiner gesetzgeberischen Arbeit kaum mehr Spielraum. Auch die Streitbeilegung ist unbefriedigend gelöst. Arbeitsschutz und andere Nachhaltigkeitsanliegen sind gerichtlich nicht durchsetzbar, aber via ISA irgendwelche angebliche „indirekte Enteignungen“ aufgrund neuer Regulierungen. Auch dies schränkt die regulatorische Freiheit der Parlamente ein, wenn ihre Arbeit dazu führt, dass private Investoren

direkt gegen Staaten Entschädigungsklagen führen können. Kaum regulierte Schiedsgerichte urteilen. Genfer Anwaltskanzleien treten sowohl als Kläger, Verteidiger als auch als Richter auf.

Trotz dieser tiefen Eingriffe in die Zuständigkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers, ist die Erarbeitung solcher Abkommen heute äusserst exekutivlastig ausgestaltet: Art. 101 BV gibt dem Bundesrat *plein pouvoir*, noch verstärkt durch das Recht auf vorläufige Anwendung vor der parlamentarischen Genehmigung.

2) Institutionelle Mängel prägen auch die Nachhaltigkeitsfrage. Sie werden vom Bundesrat zwar seit 2009 (Aussenwirtschaftsbericht) bzw. 2010 (EFTA-Ministerrat genehmigt „Joint Final Report Working Groups on Trade and Environment / Labour Standards“) in guten Treuen verhandelt. Die meisten FHA und ISA enthalten Nachhaltigkeitskapitel. Es fehlt aber meistens ein Monitoring, Reporting, geschweige denn Dispute Settlement. Die vom Bundesrat angebotenen Auffanglösungen sind ungenügend: Das Monitoring und Reporting beschränkt sich auf ein paar dürre Zeilen im jährlichen Aussenwirtschaftsbericht, die Streitbeilegung auf diplomatische Gespräche im Gemischten Ausschuss ohne jede Drittpartei-Beteiligung und ohne Transparenz und Rechenschaftspflicht.

3) Neben der Demokratie- und Nachhaltigkeitsherausforderung ist als drittes die politische Herausforderung zu betonen. Argumentierten rechtsnationalistische Parteien lange, sie wollten weniger Europa und mehr Abkommen mit Wachstumsmärkten in Schwellenländern, so ist das vorbei. Heute lehnen sie alle internationalen Abkommen ab, die den nationalen regulatorischen Spielraum einschränken. Die SP ihrerseits war und ist öffenungsfreundlich, aber nie blind. Die Öffnung muss allen und nicht bloss einigen Wenigen zugutekommen. So wie die Personenfreizügigkeit ohne flankierende Schutzmassnahmen am Arbeitsmarkt links keine Unterstützung hat, braucht es auch bei FHA und ISA wirksame flankierende Schutzmassnahmen. Sonst lehnt die SP diese ab.

Als Antwort auf diese dreifache Herausforderung bietet sich der Erlass eines Aussenwirtschaftsgesetzes an, das einen inklusiven politischen Prozess garantiert. Will die Schweiz neue multilaterale, plurilaterale oder bilaterale aussenwirtschaftliche Verpflichtungen eingehen, so müssen der Gesetzgeber und die Zivilgesellschaft frühzeitig einbezogen werden. Denn die Verhandlungen greifen tief in den Gesetzgebungsprozess ein. Was fehlt, sind Verfahren, die eine geordnete politische Diskussion und demokratische Entscheidung über grundlegende Fragen ermöglichen, die klar in die Kompetenz des verfassungsmässigen Gesetzgebers gehören.

Es geht also um die Vervollständigung des Verfassungsprozesses, der im 19. Jahrhundert von den liberalen Gründern des Bundesstaates von 1848 angestossen wurde: Die Verfassung entmachtete in der Innenpolitik die Gnädigen Herren und legte die gesetzgebende Gewalt in die Hände eines vom Volk gewählten Parlaments. In der

Aussenpolitik sind nach wie vor allein die Gnädigen Herren am Drücker, die mittels internationalen Verhandlungen – praktisch „ungestört“ vom gewählten Parlament – vollendete Tatsachen schaffen können. Das Parlament kann am Ende nur noch ja oder nein sagen, aber kein Komma mehr verschieben.

Wie kann ein sehr exekutiv-lastiges Verfahren in einen stärker inklusiven Prozess umgewandelt werden («*frontloading*»)? Ein Aussenwirtschaftsgesetz müsste Folgendes regeln:

a) Die grundsätzliche Ausrichtung der Verhandlungen:

- Was ist das Ziel von Handelsabkommen? Allein Marktzugang oder darüber hinaus Wettbewerb, geistiges Eigentum, Regelung von Verteilungsfragen, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit?
- Worum geht es in Investitionsabkommen? Allein um Investitionsschutz oder zusätzlich um Förderung nachhaltiger Investitionen? Einschliesslich Desinvestition von Anlagen, die dem Pariser Klimaabkommen widersprechen? Soll die Streitbeilegung privaten Schiedsgerichten übertragen bleiben? Oder braucht es ein ordentliches Gerichtsverfahren?
- Welche Grundsätze – z.B. betreffend Nachhaltigkeit – sollen wegleitend sein? Labour Standards: ILO-Kernübereinkommen oder mehr? Welche Umwelt- und Klimastandards braucht es?
- Kurz: Was soll der Bundesrat als Gesetzesauftrag in die Verhandlungen aufnehmen?

b) Handelspolitischen Schutzmassnahmen („Trade Remedies“)

- Bisher hat die Schweiz noch nie handelspolitische Schutzmassnahmen ergriffen. Warum nicht, wurde politisch nie diskutiert.
- Solche Schutzmassnahmen könnten das Handlungsfeld oft deutlich vergrössern.

c) Erweiterung der Wissensgrundlage

Dieses Thema wird auch von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Geschäftsprüfungskommission betont:

- Der Bundesrat bekräftigt immer, wie wichtig FHA sind. Es gibt dazu aber kaum gesichertes Wissen. Man müsste regelmässig ein *impact assessment* durchführen und abklären, was ein FHA gebracht hat: wirtschaftlich, für die Nachhaltigkeit, Verteilung, etc.
- Prospektiv sind *impact assessments* methodisch nicht einfach, aber sie sind machbar. Das mindeste wäre, wenigstens *ex post* die tatsächliche Wirkung abzuschätzen.

Zusammenfassend könnte ein neues, umfassendes Aussenwirtschaftsgesetz also die genannten demokratiepolitischen, institutionellen und politischen Herausforderungen angehen: Ein solches Gesetz würde den Handelsspielraum der eidgenössischen Räte vergrössern, institutionelle Lösungen für Nachhaltigkeitsfragen finden und somit die politische Akzeptanz der Handelspolitik stärken. Dies scheint nach dem knappen Resultat zum EFTA-Indonesien-Abkommen vom 7. März 2021 wichtiger denn je.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Severin Meier
Politischer Fachsekretär