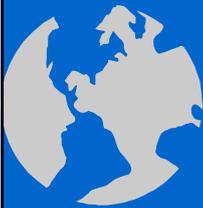




• Der Strukturwandel der Handelspolitik
und die Zukunft der regulatorischen
Zusammenarbeit



Prof. Thomas Cottier
Handelspolitische Autonomie der Schweiz ?
Schweizerische Gesellschaft für Internationales Recht
Universität Zürich
23.11.18

11/23/2018

World Trade Institute Berne

1

Agenda

- Arbeitsteilung und Wertschöpfungsketten
- «Behind the Border Issues»
- Regulatorische Zusammenarbeit
- Verfassungsrechtliche Herausforderungen
- Ein neues Aussenwirtschaftsgesetz
- Folgerungen

11/23/2018

World Trade Institute Berne

2

Globale Arbeitsteilung und Wertschöpfung

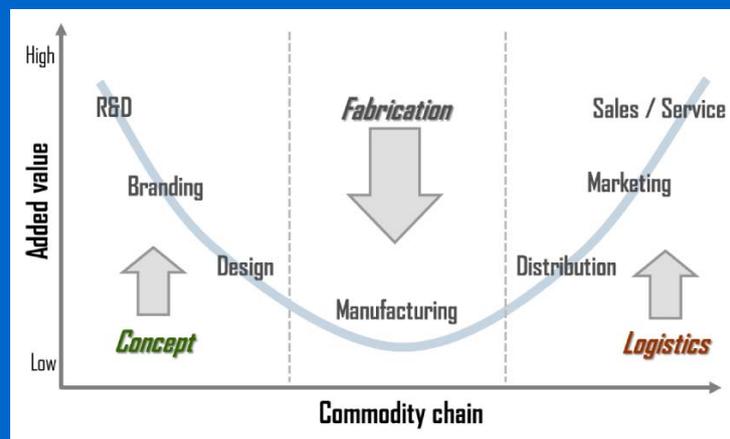
- Die Weltwirtschaft ist heute stark arbeitsteilig. Ueber 60% der Güter passieren die Grenzen als Komponenten mehrfach
- Globale Wertschöpfungsketten (*Global Value Chains*)
- Kombination von Güter- und Dienstleistungshandel (*Servicification*) – neue Statistik erforderlich
- Wettbewerb und günstigere und bessere Produkte für Konsumentinnen und Konsumenten
- Strukturwandel durch Automation und Handel: national-konservative Gegenreaktionen (Strukturprotektionismus) und ökologisch motivierte Wachstumsgrenzen (Klimawandel)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

3

Global Value Chains



41/23/2018

World Trade Institute Berne

Wie viel Arbeitsteilung?

- US Handelspolitik strebt gegenwärtig Repatriierung von Industrien an
 - Wie reagieren Konsumenten auf kleineres Angebot und höhere Preise?
 - Wie reagieren Shareholders auf Kursverluste?
 - Wie reagieren Wähler auf Nichteinlösung von Versprechen?
- Global Value Chains längerfristig nicht grundsätzlich in Frage gestellt
- Notwendigkeit flankierender Massnahmen (Bildung, Safety Net, Trade Adjustment Programs)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

5

Generationen der Handelsregulierung

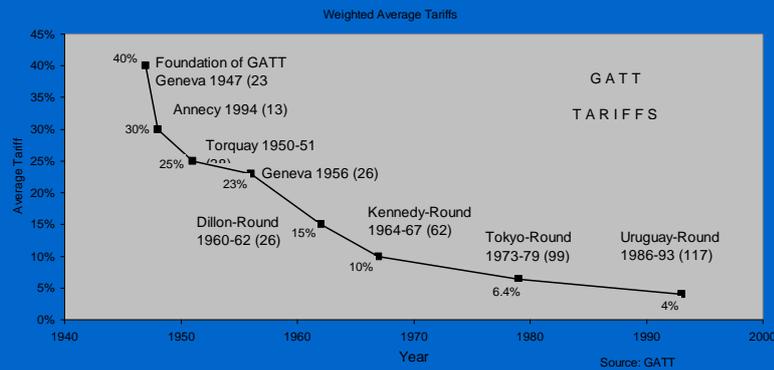
1. Zollsenkungen, mengenmässige Beschränkungen, Ausgleichsmassnahmen (Subventionen, Dumping, Schutzklauseln)
2. Technische Handelshemmnisse und Produktstandards, inkl. Lebensmittelrecht
3. Immaterialgüterrecht, Dienstleistungen, öffentliche Beschaffungen, Wettbewerbsrecht, Arbeitnehmerrechte, Investitionsschutz, Umweltschutz (Klimawandel)
4. Big Data Regulierung, Menschenrechte, Migration, Nachhaltigkeitsziele der UNO (*Sustainable Development Goals* 2015)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

6

Acht Handelsrunden und Zollsenkungen (Industriegüter)



11/23/2018

World Trade Institute Berne

7

Behind the Border Issues heute im Mittelpunkt

- “*Behind the Border Issues*” der Generationen 2 und 3 und teils bereits 4 stehen heute im Vordergrund
- Neuer Fokus auf Rechtstaatlichkeit und regulatorischer Zusammenarbeit (TTIP)
- *Shallow Agreements* (EFTA) versus *Deep Agreements* (EU, CETA, CPTPP, TTIP, RCEP)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

8

BBIs: Herausforderungen

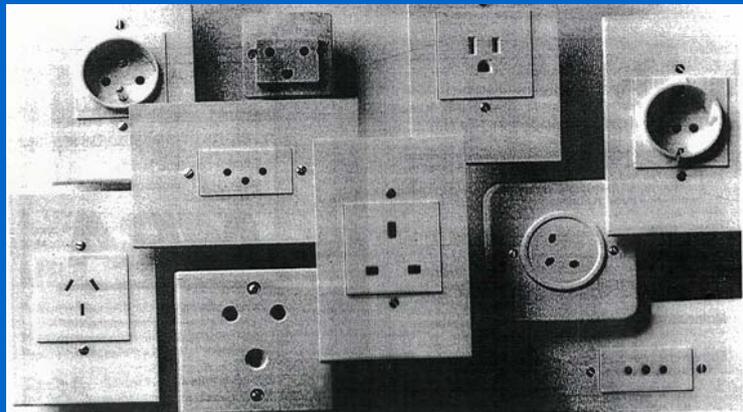
- Digitalisierung
 - Erfordernis eines weltweiten Wettbewerbsrecht gegen Machtmissbrauch im Datenhandel und für Persönlichkeitsschutz
- Klimawandel
 - Interkonnektion nachhaltig produzierter Elektrizität (regionale und globale Vernetzung)
 - Abkommen über den Abbau fossiler Subventionen

11/23/2018

World Trade Institute Berne

9

Adapter immer noch nötig ...



11/23/2018

World Trade Institute Berne

Interkonnektion und Harmonisierung technischen Standards

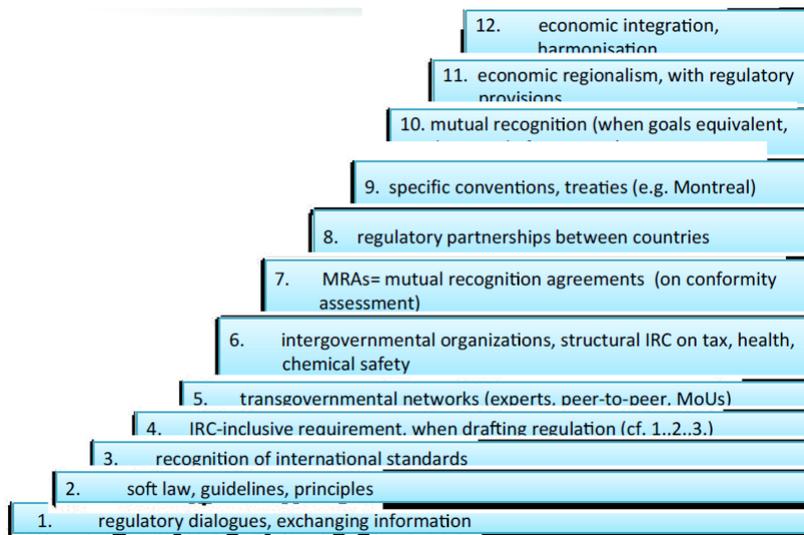


11/23/2018

World Trade Institute Berne

11

Figure 1. The ladder of international regulatory cooperation



source: adapted & extended from OECD (2013); IRC = International Regulatory Coop.

11/23/2018

World Trade Institute Berne

12

Die europäische Erfahrung (EU)

- Föderalismus und Multilevel Governance
- Devolution und Subsidiarität
- EU regulatorische Zusammenarbeit und Annäherung des Rechts: zeitraubend und mühsam, zwei Schritte vorwärts, ein Schritt zurück):
 - 1984 New Approach
 - Cassis-de Dijon Prinzip und Aequivalenz
 - Harmonisierung (Verordnungen, Richtlinien)
 - Variable Geometrie (Schengen/Dublin, EWU)
- Export von EU Recht in Drittstaaten (FTAs, MRAs, autonomer Nachvollzug (Schweiz))

11/23/2018

World Trade Institute Berne

13

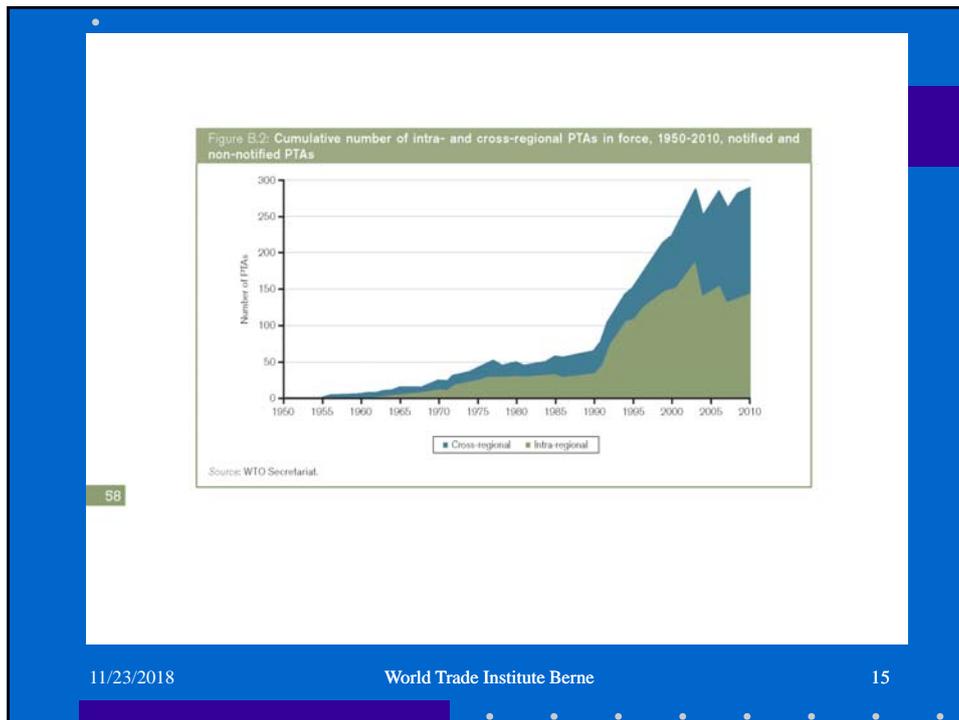
Die TRIPs Erfahrung (WTO)

- Das WTO Abkommen über geistiges Eigentum ist das heute am weitesten fortgeschrittene Abkommen zur regulatorischen Konvergenz und Harmonisierung auf globaler Ebene
- Grundsatz der Nichtdiskriminierung
- Umfassende, gemeinsame Minimalstandards für alle Formen des geistigen Eigentums und unlauteren Wettbewerb mit detaillierten Bestimmungen
- Gemeinsame verfahrensrechtliche Bestimmungen (Verwaltungsverfahren, Zivilverfahren, Strafverfahren)
- Heute gut verankert und anerkannt, umstritten sind TRIPs-plus Bestimmungen in Präferenzabkommen

11/23/2018

World Trade Institute Berne

14



BBIs und Präferenzabkommen

- FHA basieren in der Regel auf WTO nicht-tarifären Regeln und gegenseitige Anerkennung (z.B. FHA 1972 und MRA, CETA)
- FHA basieren alternativ auf den Regeln des grösseren Handelspartner (EU [bilaterale Abkommen Schweiz EU], US, künftig China)
- Regulatorische Zusammenarbeit im engeren Sinn weitgehend abwesend, mit Ausnahme der TTIP Agenda
- Regulatorische Kooperation erfordert einen multilateralen oder plurilateralen Rahmen
- Bilateral nur zwischen Handelsgrossmächten möglich mit Spillover Effekten auf Drittstaaten wie die Schweiz

TTIP: Ziele der regulatorischen Zusammenarbeit (EU)

Section I: Objectives, definitions and scope

Article 1 - General Objectives and Principles

1. The general objectives of this Chapter² are:
 - a) To reinforce regulatory cooperation thereby facilitating trade and investment in a way that supports the Parties' efforts to stimulate growth and jobs, while pursuing a high level of protection of *inter alia*: the environment; consumers; human, animal and plant life, ~~and health and safety working conditions~~; personal data; cybersecurity; cultural diversity; ~~or as well as~~ preserving financial stability;
 - b) To reduce unnecessarily burdensome, duplicative or divergent regulatory requirements affecting trade or investment, particularly given their impact on small and medium sized enterprises, by promoting the compatibility of envisaged and existing EU and US regulatory acts;
 - c) To promote an effective, pro-competitive regulatory environment, which is transparent and predictable for citizens and economic operators;

11/23/2018

World Trade Institute Berne

17

TTIP: Keine Senkung von Standards

- “And let me be clear: the TTIP that the European Commission will negotiate and present for ratification will be an agreement that is good for citizens – good for growth and jobs here in Europe. It will be an agreement which strengthens Europe’s influence in the world, and which would help us protect our strict standards. The European Commission would never even consider an agreement which would lower our standards or limit our governments' right to regulate. Neither would EU Member States, nor the European Parliament”, said Cecilia Malmström.
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1234>

11/23/2018

World Trade Institute Berne

18

Vom “Freihandel” zur Handelsregulierung

- «Das Wort Freihandel ist irreführend. Denn es geht ja nicht um Handel frei von jeglichen Regeln. Jedes Freihandelsabkommen, das wir als Schweiz abschliessen, richtet sich nach unseren Standards. Somit bedeutet Freihandel nie offene Märkte ohne irgendwelche Grenzen und Regeln»
- Staatssekretärin Marie Gabrielle Ineichen, NZZ 1.4.2017 S. 34.

11/23/2018

World Trade Institute Berne

19

Dynamisierung der Abkommen und vertiefte Integration

- Die regulatorische Zusammenarbeit führt zur laufenden Entwicklung und Anpassung im Rahmen des Grundvertrages
- Delegation von Regelungskompetenzen an Regierung und Verwaltung und besondere Kommissionen
- In TTIP findet eine Angleichung auf Augenhöhe, in andern bilateralen Präferenzabkommen mehrheitlich eine einseitige Anpassung statt (Schweiz-EU, Brexit)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

20

Spill-over Wirkungen TTIP auf die Schweiz (Schätzungen)

- <http://www.nccr-trade.org/news-archive/wti-study-reveals-impact-on-switzerland-of-planned-eu-us-mega-trade-deal/>

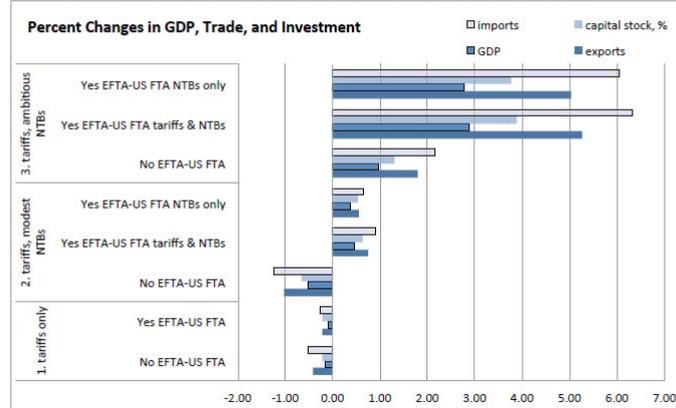


11/23/2018

World Trade Institute Berne

21

Figure S-1: Percent Changes in Swiss Trade, Imports, Capital Stock, and GDP



Source: CGE model estimates in this study.

11/23/2018

World Trade Institute Berne

22

Fazit

- Der eigentliche strukturelle Umbruch der Handelspolitik liegt in der Verlagerung von Grenzmassnahmen auf interne Regulierungen, auf die Notwendigkeit gemeinsamer Regeln, die weit in traditionelle Bereiche des Landesrechtes reichen und die Autonomie der Staaten beschränken
- Diese Verlagerungen betreffen indirekt auch unbeteiligte Staaten, die sich an Regelungen Abkommen grosser Märkte anpassen müssen (EU, USA, China)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

23

Unterschiedliche regulatorische Traditionen: wieviel Konvergenz?

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • US • Produkthaftpflicht and precautionary approach • Bundesstaatliche Durchsetzung von Standards (VW Skandal) | <ul style="list-style-type: none"> • EU und Schweiz • Precautionary Principle und oft Kausalhaftung • New Approach 1984 und Delegation Rechtssetzung • Dezentrale Durchsetzung |
|---|--|

11/23/2018

World Trade Institute Berne

24

Beyond the State: A Five-Storey-House

Public international constitutional law (UN, WTO, VCLT and other fundamental rules)

European constitutional law (EUT, TFEU)

Federal constitution

Constitution of sub-federal entities (Cantons)

Constitution of Communes

11/23/2018

World Trade Institute Berne

25

Multilevel Governance

- Die Doktrin des Five-Storey House (lokal, kantonal, national, kontinental, global) erachtet jede Stufe als von gleicher Wichtigkeit
- Vorrang mit Ausnahmen im Einzelfall (Kadi)
- Auf welcher Stufe kann ein bestimmtes öffentliches Gut am besten produziert werden?
- Dies Frage ist immer Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten (*reasonable disagreement*) im politischen Prozess
- Notwendigkeit von demokratisch legitimierten Entscheidungen im regulatorischen Bereich

11/23/2018

World Trade Institute Berne

26

Souveränität

- Historischer Prozess
- «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind» (Art. 3 BV 1999)
- Kooperative Souveränität für die Wohlfahrt von Individuum und Gesellschaft; nicht auf Selbstbestimmung reduzierbar

11/23/2018

World Trade Institute Berne

27

Jean Bodin

- « Or, si la vraie félicité d'une République et d'un homme seul est tout un, et que le souverain bien de la République en général, aussi bien que d'un chacun en particulier, gît [dans les] vertus intellectuelles et contemplatives, comme les mieux entendus ont résolu, il faut aussi accorder que ce peuple-là jouit du souverain bien, quand il a ce but devant les yeux, de s'exercer en la contemplation des choses naturelles, humaines, et divines, en rapportant la louange du tout au grand Prince de nature. Si donc nous confessons que cela est le but principal de la vie [p. 62] bienheureuse d'un chacun en particulier, nous concluons aussi que c'est la fin et félicité d'une République. »,
- footnotes omitted, referring to Cicero and Aristotle ; Jean Bodin, Les six livres de la République : Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583.Édition et présentation de Gérard Mairet. Paris : Librairie générale française, 1993, at 46;
http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf (visited February 19, 2018).

11/23/2018

World Trade Institute Berne

28

Thomas Hobbes

- “The final Cause, End, or Designe of men (who naturally love Liberty, and Dominion over others,) in the introduction of that restraint upon themselves, (in which wee see them live in Common-wealths,) is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby; that is to say, of getting themselves out from that miserable condition of Warre, which is necessarily consequent (as hath been shwen) to the naturell Passions of men, when there is no visible Power to keep them in awe, and tye them by feare of punishment to the performance of the Covenants, and observation of those Lawes of Nature set down in the fourteenth and fifteenth Chapters.”, Thomas Hobbes, Leviathan, reprinted from the edition of 1651 (Oxford: Clarendon Press, 1909). Chapter XVII, http://files.libertyfund.org/pll/pdf/Hobbes_0161_EBk_v7.0.pdf

11/23/2018

World Trade Institute Berne

29

Verfassungsrechtliche Herausforderungen

- Handelspolitik ist Rechtssetzung in früher nationalstaatlich geregelten Bereichen
- Legitimationsproblem
- Wie können Parlamente, Kantone und Zivilgesellschaft frühzeitig in den Prozess der internationalen regulatorischen Zusammenarbeit einbezogen werden?
- Welche Aufgaben können sie in Monitoring und Anpassung wahrnehmen?

11/23/2018

World Trade Institute Berne

30

Front-loading Trade Policy

- Handelspolitik ist traditionell eine Domäne der Exekutive (mit Ausnahme der USA)
- Parlamente waren lange nur marginal involviert und können sich ernsthaft erst im ex post Genehmigungsverfahren von Verträgen einlassen
- Notwendigkeit frühzeitiger Debatte und Auseinandersetzung (Front-loading)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

31

Innenpolitischer Diskurs nötig

- Rahmenabkommen Schweiz-EU
- Migrationspakt UNO
- « Die Zeit der Geheimdiplomatie, in der die Obrigkeit nach langem Wirken hinter verschlossenen Türen den staunenden Untertanen ein Verhandlungsergebnis präsentiert, ist vorbei»
- René Höltschi, Rosinen sind nicht im Angebot, NZZ 17.11.18 S. 31

11/23/2018

World Trade Institute Berne

32

Einführung von Handelsgesetzen

- US 1974 Trade Act
 - Grundlegende Ziele und Ansätze werden im Gesetz festgehalten und leiten Regierung und Verwaltung in internationalen Verhandlungen
 - Teilhabe des Parlaments in der Ausarbeitung
 - Benchmark für detaillierte Verhandlungsrichtlinien und Ratifikationsverfahren auch bezüglich Sozialnormen und Menschenrechte und Nachhaltigkeit
 - Trade Promotion Authority
- Ausarbeitung in EU und auch in der Schweiz sinnvoll

11/23/2018

World Trade Institute Berne

33

Aussenwirtschaftsgesetz

- Legt die Grundprinzipien und Ziele der Aussenwirtschaftspolitik fest (Handel, Investitionen, Arbeitsmigration); Kohärenz
- Regelt Impact Assessment AWP
- Legt die Konsultations- und Annahmeverfahren zwischen Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft fest für Vertragsverhandlungen (Mandate, Reporting, Inkraftsetzung)
- Regelt Trade Remedies (Schutzmassnahmen) und Rechtsschutz (analog Trade Barrier Regulation)
- Regelt Verhältnis zu Spezialerlassen (Zoll, TBT, Landwirtschaft, Embargo, Dual Use, Finanzen, öffentliche Beschaffungen, Gesundheit u a. m.)

11/23/2018

World Trade Institute Berne

34

Folgerungen für die Schweiz

- Das Schwergewicht der Handelspolitik hat sich auf Fragen der Rechtssetzung und Regulierung verlegt. Freihandel bedeutet regulierter Handel
- Diese Fragen können in Präferenzabkommen der Schweiz nur beschränkt aufgenommen werden
- Die Schweiz muss mit der EU für vermehrte globale regulatorische Kooperation in der WTO und andern Organisationen kämpfen, unter Einschluss von China
- Die Schweiz muss sich für tiefes transatlantisches Abkommen einsetzen (EFTA, EU, NAFTA) (Transatlantic Trade and Investment Agreement)
- Die Schweiz braucht ein Aussenwirtschaftsgesetz zur Stärkung des frühzeitigen politischen Diskurses in Parlament, Kantonen und Zivilgesellschaft) und zur Stärkung des Rechtsschutzes.
- Die Frage des EU Beitritts wird sich infolge des rechtlichen Strukturwandels zur Sicherung demokratischer Mitbestimmungsrechte im Rahmen des Five Storey House erneut stellen.

11/23/2018

World Trade Institute Berne

35

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Thomas Cottier, *Trade Policy in the Age of Populism: Why the New Bilateralism will not Work*, CIGI/BIICL, Brexit: The International Legal Implications, Paper # 12, January 2018

Thomas Cottier, *Towards a Five Storey House*, in: Joerges, Christian / Petersmann, Ernst-Ulrich (eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and International Economic Law*. Oxford / Portland OR 2011, pp 495-532

Thomas Cottier, *Front-loading Trade Policy-Making in the European Union: Towards a Trade Act*, *European Yearbook of International Economic Law* 2017 pp 35-60

thomas.cottier@wti.org

11/23/2018

World Trade Institute Berne

36