

richt zu Mobility Pricing, der dann 2015 oder 2016 vorliegen sollte. Die Idee war ja, dass eine erste Prüfung des Vorschlages gerade auch im Zusammenhang mit der Diskussion des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds gemacht werden sollte.

Ich bin davon immer noch überzeugt, die Frage wird sich so oder so stellen, und ich halte deshalb an meinem Postulat fest.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Ja, ich verstehe die Unzufriedenheit des Postulanten, weil wir die Idee auch sehr gut fanden. Wir haben bei einem Besuch in Holland auch festgestellt, dass dort das Slot-Management in vielen Regionen probeweise geübt wird. In Holland wurde zusammen mit Firmen ein System entwickelt, in dem man festgelegt hat, dass die Arbeiter und die zuführenden Lieferwagen nicht zur selben Zeit ankommen. Dieses System wurde auch mit einem finanziellen Anreiz gekoppelt. Das entschärft die Stausituation und funktioniert laut Aussagen der zuständigen Ministerin.

Ein solches System schlagen Sie auch in Ihrem Postulat vor. Insofern ist es effektiv ein Thema, das wir verfolgen, aber wir tun dies innerhalb von Mobility Pricing. Sie haben aber den Link zum Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds gemacht, und das ist für uns der falsche Ansatz. Beim Mobility Pricing geht es tatsächlich darum, dass wir auch neben den Baulösungen Rezepte haben, um die Stosszeiten zu verkürzen und in den Stosszeiten das Kapazitätsvolumen zu glätten. Insofern wäre das ein Element eines Anreizmodells, indem anstelle der bekannten Stosszeiten des Verkehrs andere Zeiten genutzt werden.

Im Oktober 2014 werden wir den Konzeptbericht zum Mobility Pricing erhalten. Wenn das Parlament findet, dass dieser Lösungsansatz in die richtige Richtung geht, und beschliesst, ihn weiterzuverfolgen, könnte man Ihr Anliegen als Element des Mobility Pricings in diese Folgearbeiten einbauen. Das wäre möglich, wenn Sie damit einverstanden wären, dass man sich bei der Lösung nicht auf den Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds konzentriert, weil dort die Vernehmlassung bereits läuft.

Für mich ist es also eher eine Frage des Ablaufs und der Prozeduren. Aus unserer Sicht hat es mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds nichts zu tun.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 18 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(5 Enthaltungen)

13.4108

Interpellation Graber Konrad. Verzicht auf Baubewilligungen für Solaranlagen

Interpellation Graber Konrad. Installations solaires. Laissons tomber les permis de construire

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Der Interpellant erklärt sich von der schriftlichen Antwort des Bundesrates befriedigt und wünscht keine Diskussion.

13.071

Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China

Accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 04.09.13 (BBl 2013 8165)

Message du Conseil fédéral 04.09.13 (FF 2013 7325)

Nationalrat/Conseil national 09.12.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 10.12.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14 (Fortsetzung – Suite)

Antrag der Minderheit

(Recordon, Maury Pasquier)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat

mit den folgenden Aufträgen:

A. Menschenrechte

1. Zwingende Menschenrechtsbestimmungen und das Arbeitsrecht werden wie folgt in das Abkommen aufgenommen:

a. Die Menschenrechte, die ILO-Kernübereinkommen und die Minderheitenrechte werden in der Präambel bekräftigt.

b. Die Ratifizierung der ILO-Kernübereinkommen wird im Zusatzabkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Art. 2 und 3) bekräftigt.

c. Das Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen wird mit dem FHA zwingend verknüpft, wie dies bei allen anderen Zusatzabkommen der Fall ist (Art. 5 des Abkommens über Arbeitsfragen).

2. Absatz 4 von Artikel 13.8, wonach Streitigkeiten in Arbeits- und Beschäftigungsfragen nicht in einem Schiedsverfahren geregelt werden können, wird gänzlich gestrichen.

3. Zur Kontrolle dieser Bestimmungen werden wirksame Aufsichtsmechanismen festgelegt.

B. Finanzdienstleistungen

1. Bestimmungen über die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen werden wie folgt in das Abkommen aufgenommen:

a. Im Allgemeinen sind Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Niederlassung von chinesischen Banken in der Schweiz und von Schweizer Banken in China erleichtern.

b. Im Speziellen sind zuerst die Finanzdienstleistungsbedürfnisse der im Aussenhandel zwischen diesen beiden Ländern tätigen Unternehmen zu berücksichtigen.

Antrag Levrat

Rückweisung der Vorlage an die Kommission

mit dem Auftrag, zu überprüfen, ob das Abkommen mit dem am 9. Februar 2014 angenommenen Artikel 121a der Bundesverfassung vereinbar ist.

Proposition de la minorité

(Recordon, Maury Pasquier)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec les mandats suivants:

A. Droits humains

1. Intégrer des dispositions contraignantes sur les droits humains et le droit du travail dans le sens suivant:

a. réaffirmer les droits humains, les conventions fondamentales de l'OIT et les droits des minorités dans le cadre du préambule;

b. réaffirmer la ratification des conventions fondamentales de l'OIT dans l'accord additionnel sur le travail et l'emploi (art. 2 et 3 de l'accord de coopération dans le domaine du travail et de l'emploi);

c. lier de manière contraignante l'accord de coopération dans le domaine du travail et de l'emploi à l'AELE, comme

c'est le cas de tous les autres accords annexes (art. 5 de l'accord sur le travail).

2. Suppression pure et simple de l'alinéa 4 de l'article 13.8 selon lequel les différends concernant le travail et l'emploi ne peuvent être soumis à aucune procédure arbitrale.

3. Définir des mécanismes efficaces de surveillance de ces dispositions.

B. Services financiers

1. Intégrer des dispositions sur le libre-échange de services financiers dans le sens suivant:

- a. en général, instaurer un cadre facilitant l'installation de banques chinoises en Suisse et réciproquement;
- b. en particulier, prendre prioritairement en considération les besoins en services financiers des entreprises exportatrices actives entre les deux pays.

Proposition Levrat

Renvoyer le projet à la commission

avec mandat d'examiner la compatibilité de l'accord avec l'article 121a de la Constitution adopté le 9 février 2014.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich freue mich, Ihnen im Namen der APK dieses wichtige Geschäft näherzubringen. Ich werde kurz etwas zu den Freihandelsabkommen generell sagen. Ich werde dann etwas zum vorliegenden Abkommen sagen, insbesondere zu seinem Inhalt, und dann auf ein paar Punkte eingehen, die uns in der Kommission und auch seither stark beschäftigt haben. Es sind das die Nachhaltigkeitsthemen, die Vereinbarkeit mit dem neuen Verfassungsartikel sowie die Thematik der Unterstellung unter das fakultative Referendum, die ebenfalls kürzlich noch aufgebracht worden ist.

Ich muss Ihnen hier nicht im Detail erklären, weshalb Freihandelsabkommen ein sehr wichtiges Instrument der Aussenwirtschaftspolitik geworden sind. Wir konnten ja auch beim Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, den wir am letzten Montagabend diskutiert haben, betonen und zur Kenntnis nehmen, auf welchen Ebenen diese Freihandelsabkommen sich entwickeln und wo sie stehen. Ganz sicher sind es ganz wichtige Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik. Man könnte durchaus auch sagen, dass sie im Kontext der Abstimmung vom vergangenen 9. Februar für den Standort Schweiz noch zusätzlich an Bedeutung gewonnen haben. Beim Freihandelsabkommen mit China handelt es sich offensichtlich um ein Abkommen mit einem sehr wichtigen Partner. Ich muss Ihnen auch hier nicht sämtliche Zahlen in Erinnerung rufen; es handelt sich hier um den dritt wichtigsten Partner nach der EU und den USA. Das Abkommen selber beinhaltet eine ganze Reihe von wichtigen Themen. Es umfasst den Waren- und Dienstleistungshandel. Es verbessert den Schutz des geistigen Eigentums. Es enthält Bestimmungen zum Wettbewerb, zur Investitionsförderung, zur Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, zu handelsbezogenen Umwelt- und Arbeitsfragen, zur wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit sowie auch zu institutionellen Aspekten.

Dieses Freihandelsabkommen wird den Zugang für Schweizer Waren und Dienstleistungen auf dem grossen und wachstumsstarken chinesischen Markt ohne Zweifel verbessern. Es wird den gegenseitigen Handel erleichtern, den Schutz des geistigen Eigentums verstärken – das habe ich schon erwähnt – und die Rechtssicherheit für den wirtschaftlichen Austausch ganz allgemein verbessern. Zusammen mit gleichzeitig abgeschlossenen Abkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen wird es die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und China fördern und zur nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Es erweitert das Netz von Freihandelsabkommen, welches die Schweiz seit den Neunzigerjahren mit Drittländern ausserhalb der EU aufgebaut hat. China ist nach den USA die zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt und, ich habe es gesagt, einer der wichtigsten Aussenwirtschaftspartner der Schweiz. China ist der grösste Abnehmer von Schweizer Industrieprodukten in Asien und der drittgrösste weltweit nach der EU und den USA. 2012 exportierte die Schweiz Waren

im Wert von knapp 8 Milliarden Franken nach China; es waren dies knapp 4 Prozent aller Ausfuhren der Schweiz. Die Importe aus China beliefen sich auf ungefähr 10 Milliarden Franken; das sind 5,5 Prozent aller Einfuhren.

Für die Schweiz als import- und exportorientiertes Land stellt der Abschluss von Freihandelsabkommen, neben der Mitgliedschaft bei der WTO und den bilateralen Verträgen mit der EU, einen der drei Hauptpfeiler ihrer Politik der Marktoffenheit und der Stärkung der ausenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dar. Wir sind überzeugt, dass diese Abkommen eine Diversifikation und Dynamisierung des grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austauschs mit wichtigen Partnern ermöglichen, dass sie den Wettbewerbsvorteil sichern und Diskriminierungen in jeder Beziehung vermindern.

Ich habe es gesagt: Neben dem Inhalt möchte ich gerne zu drei Punkten Stellung nehmen, die uns in der Kommissionsitzung und danach sehr stark beschäftigt haben.

Der erste Punkt betrifft die Nachhaltigkeitsproblematik, die Wirtschaftsentwicklung, den Umweltschutz, die Arbeitsstandards, aber auch die Menschenrechte. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Kohärenzbestimmungen in diesem Freihandelsabkommen mit China dem Ziel einer kohärenten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik dienen. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich bezüglich der Menschenrechte ein Verweis auf menschenrechtsrelevante Instrumente findet, insbesondere auf die Uno-Charta mit dem Stipulieren der Respektierung der Menschenrechte. Zudem ist das Memorandum of Understanding zwischen der Schweiz und China aus dem Jahr 2007 zu erwähnen, das den bilateralen Menschenrechtsdialog bestätigt. Es wäre weiter darauf hinzuweisen, dass bezüglich Arbeitsstandards rechtsverbindliche Zusatzabkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen ausgehandelt sind, gleichzeitig mit dem Freihandelsabkommen und auf gleicher Stufe abgeschlossen, auf Ministerstufe; sie sind damit entsprechend gewichtet.

Für die Umweltstandards – ebenfalls ein Thema – gibt es sogar ein spezielles Kapitel im Freihandelsabkommen, und man darf wohl sagen, dass das Verhandlungsergebnis angesichts der Ausgangslage eher über den Erwartungen liegt, was die Nachhaltigkeit anbelangt. Kürzlich sind auch noch Fragen zum Tierschutz aufgekommen. Hier kann man einfach darauf hinweisen, dass Pelze und Felle schon heute aus China zollfrei eingeführt werden können und dass dieses Abkommen an dieser Situation nicht sehr viel ändern wird. Zudem gilt ja seit dem 1. März 2014 in unserem Land die Deklarationspflicht für Pelze und Pelzprodukte, die hier ebenfalls Transparenz schafft.

Zu den Nachhaltigkeitszielen darf man wohl festhalten, dass das Ergebnis auch den Anliegen der APK entgegenkommt. Ich darf hier festhalten, dass der zuständige Bundesrat, Herr Schneider-Ammann, in der APK zugesichert hat, dass künftig im ausenwirtschaftspolitischen Bericht über dieses Thema informiert wird. Zudem gibt es ja die Instrumente der Überwachung des Abkommens, die es ebenfalls erlauben, diese Nachhaltigkeitskriterien und im Übrigen auch die Menschenrechtsthemen zu diskutieren und zu überprüfen. Sie wissen, dass zur Prüfung dieses Abkommens ein gemischter Ausschuss mit Vertretern aller interessierten Bundesstellen besteht. Es ist aber auch vorgesehen, die interessierten Kreise – Wirtschaft, Gewerkschaften, NGO – einzubeziehen und die beiden APK, die tripartite IAO-Kommission usw. regelmässig zu informieren. Somit ist bei den Nachhaltigkeitszielen sichergestellt, dass dieses Thema auch entsprechend aufbereitet und überprüft wird und in der Folge weiter diskutiert werden kann.

Ein sehr wichtiges Thema betrifft den neuen Verfassungsartikel zur Steuerung der Zuwanderung, den neuen Artikel 121a. Auch dieses Thema wurde in Ihrer APK aufgebracht, nachdem die letzte Sitzung der APK ja nach der Abstimmung vom 9. Februar stattgefunden hat. Sie haben ebenfalls zur Kenntnis genommen, dass am letzten Montag bei der Behandlung des Aussenwirtschaftsberichtes hier im Ständerat von Herrn Bundesrat Schneider-Ammann bestätigt wurde, dass diese Frage durch die entsprechenden Bun-

desstellen geprüft wird. Soweit uns heute bekannt ist, kam diese Prüfung zum Schluss, dass das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China und die bisherigen Freihandelsabkommen mit dem neuen Verfassungsartikel 121a vereinbar sind. Die Argumentation geht in die Richtung, dass die Freihandelsabkommen, auch jenes mit China, nur einen zeitlich strikt befristeten Aufenthalt vorsehen, einen Aufenthalt, der ohne Anspruch auf Verbleib ist. Es geht zudem um eine eng definierte Personenkategorie. Damit ist die Steuerung der Zuwanderung nicht beeinträchtigt.

Ausserdem, das ist ein weiteres Argument, setzt die Schweiz die Freihandelsabkommen schon heute im Rahmen des Kontingentsystems für Drittstaaten um. Für Personen aus Drittstaaten, unter welche auch die eng definierte Personenkategorie der Freihandelsabkommen fällt, ergibt sich also kein Systemwechsel. Die Schlussfolgerung ist deshalb, dass das Freihandelsabkommen mit China auch unter der neuen Verfassungsordnung ratifiziert werden kann.

Ich darf hier beifügen, dass eine Verschiebung – es liegt ein entsprechender Antrag auf Rückweisung vor – wohl auch im zeitlichen Ablauf nicht unbedingt sehr viel bringt, indem die Wartefrist für die Inkraftsetzung dieses Freihandelsabkommens doch verlängert würde. Die Inkraftsetzung ist ja auf den 1. Juli 2014 vorgesehen. Würden wir dieses Datum verpassen, wüssten wir natürlich nicht, wie die allfällige Reaktion des Vertragspartners wäre.

Ein weiteres wichtiges Thema, das uns beschäftigt hat und das auch in den letzten Tagen hier verschiedentlich diskutiert wurde, deshalb erlaube ich mir ebenfalls, dazu etwas zu sagen, ist die Unterstellung unter das fakultative Referendum. Hierzu findet sich schon in der Botschaft, analog zu früheren Freihandelsabkommen, einiges zur Frage, weshalb die Kriterien gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung für die Unterstellung unter das fakultative Referendum hier in diesem vorliegenden Fall nicht erfüllt sind. Dazu gehört erstens, dass das Abkommen mit China kündbar ist. Es sieht zweitens keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Drittens erfordert die Umsetzung des Freihandelsabkommens weder eine Änderung von Bundesgesetzen, noch enthält es wichtige rechtsetzende Bestimmungen. «Rechtsetzende Bestimmungen» – das sei in diesem Zusammenhang noch geklärt –, sind in Verfassung und Gesetz abschliessend definiert: als Bestimmungen, die Rechte und Pflichten sowie Zuständigkeiten festlegen. Die Grösse eines Vertragspartners, die in diesem Falle angeführt wurde, die Umstrittenheit eines Abkommens und dergleichen sind klar nicht Kriterien, die hier zum Zuge kommen; sie fallen klar nicht unter die Definition der Bundesverfassung.

Zusammenfassend handelt es sich also um ein Freihandelsabkommen mit einem offensichtlich ganz wichtigen Partner, und es dient der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Es ist das erste solche Abkommen Chinas mit einem europäischen Land. Für uns ist es ein Abkommen mit einem wichtigen Partner, ein Abkommen – davon sind wir überzeugt –, das gemessen am Status quo auch Verbesserungen bei wichtigen Themen erzielt, die mit dem Abkommen verbunden sind: bei der Nachhaltigkeit bezüglich Umweltschutz, bei den Arbeitsstandards und bei den Menschenrechten. Das Abkommen verletzt auch den neuen Verfassungsartikel 121a nicht, sondern ist mit ihm kompatibel, und es wird zu Recht nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der Kommission, die diesem Abkommen einstimmig bei 5 Enthaltungen zugestimmt hat, ihm ebenfalls zuzustimmen. Ich darf Sie darauf hinweisen, dass der Antrag auf Rückweisung an die Kommission in der Kommission natürlich noch nicht vorlag; ich habe mir erlaubt, in meinem Referat kurz darauf hinzuweisen. Ich bitte Sie also, diesem Abkommen zuzustimmen.

Recordon Luc (G, VD): Je peux me limiter à quelque chose d'assez bref, parce que ce sujet a fait l'objet de longs débats publics et je suis certain que les collègues, tout comme l'assistance, sont bien au courant des enjeux.

Dans le domaine des droits de l'homme – cela a été dit à maintes reprises, notamment par de nombreuses ONG mais pas seulement –, la Suisse a un peu loupé l'occasion, dans le mode de négociation qui a été choisi, d'intégrer un véritable chapitre à ce sujet, tel qu'il est exposé d'ailleurs très en détail dans ma proposition de minorité. On peut relire cette proposition très attentivement et j'en rappelle les points essentiels.

Y sont mentionnées tout d'abord des dispositions contraignantes en matière de droits humains, notamment pour les questions de droit du travail et de droit des minorités. En ce qui concerne le droit du travail, on sait qu'il existe de véritables problèmes dans l'économie chinoise. Il ne faut surtout pas qu'avec cet accord nous ouvrons la porte à des traités de libre-échange au rabais, parce que ce traité risque d'être un modèle pour les autres pays. Si nous donnons le mauvais exemple dans le domaine des droits humains et du droit du travail, on pourrait nous le reprocher et cela pourrait être un poids assez pesant sur notre réputation pendant longtemps. Il faut donc lier cet accord à des progrès – notamment la signature de conventions de l'OIT – en matière de droits de l'homme. On est par exemple inquiet, on le sait, de la situation au Tibet, qui est une grave épine dans le pied du gouvernement chinois; celui-ci fait beaucoup pour le développement économique de cette région, mais très peu pour la sauvegarde de sa culture et de sa réelle autonomie; c'est une région où, on le sait, il y a des suicides à répétition absolument dramatiques.

En ce qui concerne la question des services financiers, vous vous étonnez peut-être que je sois venu sur ce point, mais il n'y a pas que des points susceptibles d'être un peu désagréables pour nos partenaires chinois et où nous ayons à leur demander des concessions. Il y a aussi des domaines dans lesquels on pourrait leur offrir davantage, ce qui serait de plus très utile pour notre industrie d'exportation. Savez-vous, par exemple, que si une entreprise suisse qui exporte vers la Chine a besoin de services financiers un tout petit peu originaux – mais enfin pour la Suisse finalement assez banals – lui permettant en particulier de financer des opérations en Chine, elle ne peut pas trouver en l'état, sur le marché direct des relations financières entre la Suisse et la Chine, ce qu'il lui faut? C'est absolument effarant qu'une place financière comme la nôtre ne puisse pas offrir cela et que l'on ne puisse pas non plus permettre aux banques chinoises elles-mêmes de nous offrir des services pour nos entreprises. Cela joue dans les deux sens.

On a aussi manqué une occasion en n'intégrant pas une fonction de facilitation des services financiers et en laissant nos entreprises exportatrices – ou les chinoises d'ailleurs – passer par des places financières comme la City à Londres ou le Luxembourg pour trouver les services nécessaires. C'est vraiment une grosse lacune.

Je trouve qu'il serait équilibré de renvoyer ce projet au Conseil fédéral pour qu'il dise à nos partenaires chinois: «Nous sommes enchantés d'avoir ce projet, mais il y a deux ou trois améliorations importantes à y apporter: une dans le domaine des droits de l'homme – cela vous plaira peut-être moyennement –, une dans le domaine des services financiers – cela sera certainement de nature à vous convenir –, notamment afin de faciliter la possibilité pour les banques chinoises de s'installer sur notre sol.» Je rappelle à cet égard une expérience assez peu connue: la seule banque chinoise – Bank of China – qui a voulu s'installer chez nous l'a fait pendant quelques années et ensuite – sans doute assez mal accompagnée ou peut-être en raison d'erreurs qu'elle a commises – s'est retirée de la place financière suisse. C'est quand même assez triste et assez dramatique. C'est d'ailleurs le reflet d'une autre intervention que j'ai faite dans notre conseil au mois de décembre, où j'invitais le Conseil fédéral à se montrer beaucoup plus actif dans l'accompagnement de l'installation de banques étrangères en Suisse – ou de banques suisses à l'étranger à l'occasion –, de manière à intensifier les services transfrontaliers très utiles pour les industries exportatrices ou importatrices et également de manière à dynamiser notre place financière,

en augmentant, dans ce domaine-là, le degré d'une concurrence utile. On a vraiment là une occasion de le faire.

Si on renvoie ce projet au Conseil fédéral dans le sens où je l'ai dit, ce n'est pas un renvoi dans un esprit donneur de leçons, hostile ou je ne sais, il s'agit de renvoyer au Conseil fédéral ce projet pour qu'il apporte de réelles améliorations sur deux points où cela est nécessaire.

Je vous prie donc de soutenir la proposition de minorité que j'ai déposée.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Donnerstag, 20. März 2014

Jeudi, 20 mars 2014

15.00 h

13.071

Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China

Accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 04.09.13 (BBJ 2013 8165)

Message du Conseil fédéral 04.09.13 (FF 2013 7325)

Nationalrat/Conseil national 09.12.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 10.12.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14 (Fortsetzung – Suite)

Levrat Christian (S, FR): Sur le fond, nous pouvons avoir une approche nuancée de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine. On peut en voir certains avantages économiques, cela été exposé par le rapporteur, même si l'impact de ces avantages est certainement surestimé: on oublie que le marché chinois ne représente que 2 pour cent de nos exportations et celui de l'Union européenne environ 60 pour cent.

On peut y voir également, et c'est pour moi un argument de poids, certains progrès dans le domaine des droits de l'homme, du fait de l'accord lui-même, du fait également de l'intensification des échanges avec la Chine. Ceux-ci, tôt ou tard, contraindront la société chinoise à s'ouvrir, ce qui constitue donc des progrès donc même minimes sur ce plan et qui parle en faveur de l'accord.

D'autres ont une position plus mitigée et voient surtout les inconvénients, avec comme argument principal le fait pour la Chine de fixer un standard inférieur aux autres accords internationaux signés par la Suisse en matière de respect des droits humains, et donc le risque que la Chine utilise cet accord avec la Suisse pour faire pression sur d'autres Etats européens de manière à les faire renoncer à prévoir des standards acceptables en matière de droits humains et de critères écologiques. La Suisse serait donc utilisée non seulement comme «hub» pour accéder au marché européen, mais également comme cheval de Troie pour péjorer les conditions du commerce international entre la Chine et l'Union européenne.

On peut discuter de ces arguments, mais ce n'est pas tellement l'objet de mon propos. Je tiens d'abord à souligner et à remercier le Conseil fédéral d'avoir accepté dans le cadre du rapport sur le commerce extérieur un monitoring de la mise en oeuvre des clauses sociales et écologiques. En effet, on peut conclure les meilleurs accords, négocier les clauses les plus progressistes, mais si on ne surveille pas la manière dont elles sont appliquées, elles ne servent à rien. Lundi 17 mars 2014, lors de l'examen du rapport sur la politique économique extérieure 2013 (14.008) et en commission également, le Conseil fédéral nous a dit que dorénavant le rapport contiendra un chapitre sur la question du respect des clauses écologiques et sociales. Il sera élaboré par l'administration, si j'ai bien compris, mais il inclura les remarques de la commission tripartite de l'OIT et des ONG actives dans ce domaine. Il est clair qu'en cas de difficultés, ce seront les comités mixtes qui se prononceront sur l'application

de l'accord. La surveillance générale de ces standards doit être faite en incluant un large dialogue avec la société civile, avec les syndicats et les organisations d'employeurs. Il faut le saluer, car cela nous permettra d'aborder chaque année la question du respect de ces clauses dans l'ensemble des dossiers que nous traitons et pas uniquement dans celui en relation avec la Chine. Selon moi, c'est quelque chose qui est important et je remercie beaucoup le Conseil fédéral d'avoir fait ce pas.

J'en viens à ma seconde remarque. Elle concerne la proposition de renvoi qui vous a été distribuée. Je propose de renvoyer ce dossier à la commission. Si je n'ai pas présenté cette proposition en commission et que je la défends maintenant, c'est parce que j'ai vainement attendu au cours des trois dernières semaines un avis de droit de l'administration quant à la compatibilité de cet accord avec la Chine avec l'article 121a de la Constitution fédérale – l'article relatif à l'immigration qui a été adopté par le peuple et les cantons le 9 février 2014. Si j'ai vainement attendu, c'est parce que le Conseil fédéral s'est engagé à produire un avis de droit de l'Office fédéral de la justice avant la tenue du débat de ce jour. Malgré des rappels réitérés, nous n'avons absolument rien reçu. Ni vous, ni moi ne disposons du moindre document qui traite de la question de la compatibilité de l'accord avec le nouvel article constitutionnel. Ce matin, finalement, faute d'autres solutions, je me suis résolu à vous proposer le renvoi du projet en commission.

Pourquoi cette question est-elle importante? Pourquoi ne peut-on pas simplement considérer que, vu l'importance économique de cet accord, nous devons fermer un oeil et avancer de manière pragmatique parce que c'est une question qui nous préoccupe depuis quelques temps déjà?

Durant la campagne sur l'initiative sur l'immigration de masse, les opposants à l'initiative, à l'instigation d'Economiesuisse, ont soutenu que l'article constitutionnel n'était pas compatible avec l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine. Ils se fondaient sur un avis de droit du professeur Thomas Cottier de l'Université de Berne, un spécialiste des questions commerciales et européennes, demandé par Economiesuisse. L'expert arrive à la conclusion qu'il y a incompatibilité entre une interprétation littérale de l'accord et une interprétation littérale du nouvel article constitutionnel. Cela soulève des doutes importants – ils émanent d'une personnalité reconnue. Il serait nécessaire d'examiner cela en profondeur.

L'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine prévoit, dans le cadre de la libre circulation des services, de faire venir des spécialistes chinois en Suisse. Actuellement, il y a sept autres accords similaires que nous avons signés et en vertu desquels, dans le cadre du mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services, qui règle le mouvement transfrontières des personnes par la fourniture de services, des spécialistes étrangers peuvent venir en Suisse. Et la Suisse – c'est le point décisif – s'engage à ne pas limiter numériquement le nombre de spécialistes autorisés à venir en Suisse dans le cadre de la libre circulation des services, donc des spécialistes qui dans le cadre de leur entreprise qui souhaite proposer ses services en Suisse sont contraints de venir dans notre pays.

Ces autorisations de séjour sont limitées dans le cadre de cet accord et dans le cadre de ses modalités à une durée maximale de cinq ans. On nous parle d'un séjour particulièrement limité, comme l'a expliqué le rapporteur. C'est évidemment une question de point de vue. Un séjour de cinq ans en termes de droit des étrangers, c'est un séjour qui est durable. Il y a donc un droit au séjour en Suisse fondé directement sur le droit international, «ein völkerrechtlicher Anspruch», pour ces spécialistes étrangers qui est postulé dans l'accord que nous entendons conclure avec la Chine. C'est ce qui est sur le premier plateau de la balance.

Sur le second plateau de la balance, il y a l'article constitutionnel qui a été accepté le 9 février dernier. Que prévoit-il? Il dispose que nous devons introduire des contingents pour toutes les catégories d'étrangers. C'est le premier point et c'est évidemment en contradiction – du moins apparente –

avec l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine, qui prévoit, lui, l'interdiction d'introduire des contingents pour les salariés chinois. Deuxièmement, l'article 121a de la Constitution interdit de conclure des accords incompatibles avec ses dispositions. J'entends bien que nous avons déjà sept autres accords similaires, par lesquels nous nous interdisons d'imposer des contingents, mais cette disposition nouvelle dans la Constitution est introduite par l'initiative populaire qui a été acceptée le 9 février dernier et nous ne sommes dès lors pas autorisés à conclure de nouvelles conventions internationales qui contreviennent à cette disposition. Personnellement, je ne sais pas si cette interprétation littérale est correcte. Je ne sais pas s'il faut partir d'une interprétation relativement stricte de l'initiative et, dans ce cas, renoncer à conclure cet accord avec la Chine, ou s'il faut à l'inverse appliquer de façon plus souple de cette disposition constitutionnelle et conclure l'accord de libre-échange avec la Chine et d'autres accords – interpréter peut-être cette disposition de manière conforme à la libre circulation des personnes. Ce que je sais, en revanche, c'est que nous ne pouvons pas faire l'impasse sur cette question-là. Nous ne pouvons pas faire l'économie d'une discussion sérieuse sur la manière dont nous entendons appliquer l'article 121a de la Constitution. Nous ne pouvons pas non plus, parce qu'il s'agit de la Chine et qu'il y a des intérêts économiques importants, faire fi des doutes sérieux exprimés par le professeur Cottier, publiés par une revue juridique sérieuse au début du mois, en l'absence de toute réponse fondée de l'administration.

J'ai bien entendu le rapporteur de la commission avancer plusieurs arguments – et je suppose que le Conseil fédéral en fera de même. Le premier argument est celui de la limitation dans le temps. Ces autorisations spéciales de séjour sont, nous dit-on, limitées dans le temps – «zeitlich befristet» – oui, mais à cinq ans. Ce sont des autorisations annuelles de séjour, des autorisations d'établissement, qui peuvent être octroyées pour une durée aussi longue.

On nous dit, deuxièmement, que cela correspond déjà à la pratique actuelle, puisqu'il s'agit de ressortissants d'Etats tiers et non pas de ressortissants européens bénéficiant de la libre circulation. C'est vrai que c'est déjà le cas aujourd'hui. Mais ce que nous avons aujourd'hui dans notre Constitution, c'est un article qui nous interdit explicitement de conclure des accords qui seraient contraires au principe des contingents exigés par l'initiative. C'est un élément tout à fait nouveau, sur lequel nous devons nous pencher davantage.

On nous dit, troisièmement – et là j'ai plutôt tendance à être d'accord – qu'il s'agit d'un «engen Personenkreis», qu'il y a très peu de personnes concernées et qu'on pourrait les traiter de manière privilégiée, dans le cadre de contingents qui seraient un jour établis en application de l'initiative.

Mais vous savez, il y aura beaucoup d'autres cas dans lesquels on devra traiter des ressortissants étrangers de manière privilégiée: d'abord tous ceux qui relèvent de toutes les autres conventions similaires, ensuite les requérants d'asile, tous les gens qui ont un droit, à un titre ou à un autre, au séjour en Suisse. Donc cela ne me paraît pas, là non plus, être un argument qui nous épargne un examen approfondi de cette question.

Il est important pour moi que vous ne vous mépreniez pas sur mon intention: elle n'est pas de rejeter l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord avec la Chine. Les membres de la commission le savent, sur le fond j'y suis plutôt favorable, et il me semble que les arguments en faveur de l'accord sont plus importants que les quelques éléments qui parlent contre lui. Il ne s'agit pas non plus d'avoir une interprétation excessivement rigoureuse de l'article 121a, de manière à pratiquer une forme de politique du pire.

En fait, il s'agit pour moi de faire un travail parlementaire sérieux, et je dois vous dire que je suis un peu peiné d'avoir dû déposer cette proposition de renvoi, assez stupéfiant aussi que l'administration ne soit pas capable de nous livrer en trois semaines un avis de droit qui soit vaguement fondé, et à défaut d'avis de droit au moins une notice, ne serait-ce que

quelques arguments structurés qui nous permettent de répondre aux interrogations des scientifiques à propos de la compatibilité de l'accord avec l'article constitutionnel. Donc pour moi, il s'agit:

1. et c'est important, d'une question d'Etat de droit et de démocratie, de respect de la volonté du peuple, de respect du sérieux avec lequel nous devons examiner cette question de la compatibilité entre un article constitutionnel qui vient d'être voté par le peuple et un accord international;
2. d'une question d'interprétation de l'initiative, qui aura valeur de précédent pour d'autres accords, sur la manière dont nous voulons, avec l'Union européenne, interpréter l'article 121a de la Constitution: allons-nous le faire de manière très étroite ou, au contraire, un peu étendue en appliquant l'initiative d'une manière qui soit à géométrie variable?
3. du sérieux de notre travail parlementaire. J'ai le sentiment – je m'excuse de l'exprimer avec cette franchise – que s'il ne s'agissait pas de la Chine, cela n'aurait pas fait un pli, nous aurions renvoyé instantanément à la commission un projet au sujet duquel nous avons des doutes juridiques importants, au sujet duquel des experts s'expriment de manière plus ou moins convaincante sur le plan public, et sur lequel nous n'avons organisé aucune audition. Nous n'avons aucun document, aucune base pour fonder notre appréciation dans un sens ou dans l'autre.

Je suis prêt à entendre que, in fine, cet accord avec la Chine est compatible avec l'article 121a de la Constitution, mais pour pouvoir l'entendre, je demande à ce que nous ayons des documents – les bases de notre travail – et que nous ne décidions pas un après-midi, comme cela, sur la base d'explications données par oral, sans avoir ni la possibilité ni le temps de fonder notre appréciation, d'accepter simplement un accord en évitant les questions qui fâchent et les problèmes juridiques compliqués qu'elles posent.

Par conséquent, je vous remercie de renvoyer ce projet à la commission.

Keller-Sutter Karin (RL, SG): Ich befürworte das Freihandelsabkommen Schweiz-China. Ich bin auch gegen diese Rückweisungsanträge der Minderheit Recordon und jenen von Kollege Levrat. Ich komme noch darauf zurück, und ich möchte dann auch noch gerne etwas zur Frage des fakultativen Referendums sagen, nachdem auch diese Frage neu aufgebracht wurde.

Ich habe gesagt, ich befürworte das Freihandelsabkommen Schweiz-China. Es ist aus meiner Sicht im Interesse der Schweiz, der Schweizer Wirtschaft und damit auch der Arbeitsplätze in unserem Land. Nachdem der Ausgang des bilateralen Weges ungewiss ist, gilt dies erst recht. China, wir haben es heute Vormittag gehört, ist der dritt wichtigste Handelspartner der Schweiz, nach der EU und den USA. Die Abhängigkeit von der EU bleibt aufgrund des Handelsvolumens natürlich bestehen. Wir können diese aber etwas reduzieren, indem wir die Freihandelspolitik des Bundesrates unterstützen. Die Schweizer Wirtschaft bekommt gegenüber den Ländern, die kein Handelsabkommen mit China haben, einen Vorteil. Unsere Betriebe werden also gegenüber jenen in der EU bessergestellt.

Das Freihandelsabkommen wird von verschiedener Seite bekämpft und auch infrage gestellt, und es gibt auch eine gewisse Verunsicherung. So verunsichert die Frage der Vereinbarkeit mit der Masseneinwanderungs-Initiative der SVP oder eben auch die Frage des fakultativen Referendums.

Zum Rückweisungsantrag Levrat, zur Frage der Vereinbarkeit mit dem neuen Verfassungsartikel zur Steuerung der Zuwanderung, also Artikel 121a der Bundesverfassung: Wir haben ja diese Frage schon vor der Abstimmung diskutiert, damals in der WAK, weil die WAK ja zuhanden der APK einen Mitbericht gemacht hat, und ich gebe zu, ich war auch etwas kritisch wie Kollege Levrat, der auch in der WAK ist. Wir haben entsprechende Fragen gestellt. Bundesrat Schneider-Ammann hat aber am letzten Montag bei der Behandlung des Berichtes zur Aussenwirtschaftspolitik im Ständerat bestätigt, dass die Prüfung durch die zuständigen Bundesstellen, insbesondere das Bundesamt für Justiz und

die Völkerrechtsdirektion des EDA, zum Schluss kommt, dass das Freihandelsabkommen Schweiz-China und die bisherigen Freihandelsabkommen mit dem neuen Verfassungsartikel 121a vereinbar sind.

Natürlich gibt es kein schriftliches Dokument, aber für mich reicht das Wort eines Bundesrates hier im Plenum des Ständerates. Mir leuchtet die Begründung, so, wie sie abgegeben wurde, ein. Wir haben es gehört, es handelt sich um einen klar zeitlich befristeten Aufenthalt einer eng umschriebenen Personenkategorie. Das behindert zum einen die Steuerung der Zuwanderung nicht, und für die Personen aus Drittstaaten, unter welche auch die eng definierte Personenkategorie des Freihandelsabkommens mit China fällt, ergibt sich aus Artikel 121a der Bundesverfassung kein Systemwechsel, da die Schweiz die Freihandelsabkommen mit Drittstaaten schon heute im Rahmen des Kontingentsystems abhandelt. Somit können die Freihandelsabkommen auch unter der Kontingentierung des neuen Verfassungsartikels umgesetzt werden. Man kann das Abkommen also ratifizieren.

Eine Verschiebung bringt nichts. Ich frage mich, was es bringt, wenn man zuwartet. Wir werden im Sommer das Umsetzungskonzept des Bundesrates für die Masseneinwanderungs-Initiative haben. Das wird aber noch nicht das Gesetz sein, das durch die eidgenössischen Räte zu beraten sein wird. Wir schieben so die Ratifizierung hinaus, der Inkraftsetzungstermin vom 1. Juli würde verpasst. Wie die Chinesen darauf reagieren, wissen wir nicht. Ich habe mich gefragt, was hier die Motivation ist. Vielleicht möchte man dem Volk die Konsequenzen seines Entscheids vom 9. Februar vor Augen führen, das könnte eine Motivation sein, oder man ist vielleicht grundsätzlich gegen ein Freihandelsabkommen mit China oder möchte dieses verzögern. Ich meine, dass beides nicht im Interesse der Schweiz ist. Wir haben das Wort eines Bundesrates vom letzten Montag hier im Plenum des Ständerates, und ich muss Ihnen sagen, dass mir das genug ist.

Zum Rückweisungsantrag der Minderheit, zur Frage der Menschenrechte. Wir haben ja in den Kohärenzbestimmungen für das Freihandelsabkommen mit China auch den Verweis auf menschenrechtsrelevante Instrumente; ich denke dabei beispielsweise an die Uno-Charta, ich denke auch an das «Memorandum of Understanding» zwischen der Schweiz und China aus dem Jahre 2007, das den bilateralen Menschenrechtsdialog bestätigt.

Wir haben weiter ein rechtsverbindliches Zusatzabkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen, das gleichzeitig und auf gleicher Stufe wie das Freihandelsabkommen, also auf Ministerstufe, abgeschlossen wurde. Zudem gibt es ein spezielles Kapitel im Freihandelsabkommen zu den Umweltstandards. Angesichts der Ausgangslage übertrifft das Verhandlungsergebnis, das darf man hier sagen, die Erwartungen bezüglich Nachhaltigkeit.

Das Ergebnis kommt auch dem Anliegen der APK-NR nach Einbezug der Nachhaltigkeitsfragen weitgehend entgegen. Im Freihandelsabkommen mit China wurde in dieser Hinsicht sicher mehr erreicht. Natürlich ist es so, dass die Menschenrechtssituation in China zu wünschen übriglässt. Die Meinungsäusserungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit sind eingeschränkt, und Gleiches gilt auch für die Religionsfreiheit. Die Frage ist aber, wie die Entwicklung der Freiheit besser unterstützt werden kann: Indem man mit einem Land im Dialog bleibt und Handel treibt? Oder indem man es verurteilt und ächtet? Freier Handel und offene Grenzen haben immer zu mehr Freiheit geführt; das sieht man ja auch bei den osteuropäischen Staaten. Es gibt zweifellos auch in China Kräfte, die gegenüber einer handelspolitischen Öffnung kritisch sind. Wir sollten diese Kräfte nicht stärken, sondern jene, die den freien Handel befürworten. Wir sollten auch nicht eine zu paternalistische Haltung einnehmen und auch der Versuchung widerstehen, uns aufs hohe Ross zu setzen. Wenn wir die Menschenrechte als Massstab nehmen, dürften wir auch nicht Mitglied der WTO sein oder dürften auch mit den Amerikanern nicht Handel treiben, denn dort gibt es immerhin noch die Todesstrafe,

und auch die Gefangenenlager von Guantanamo wurden trotz Versprechen von Präsident Obama nicht aufgelöst.

Noch kurz zu Teil B, «Finanzdienstleistungen», des Rückweisungsantrages der Minderheit Recordon: Hier geht es auch um Fragen der Wirtschafts- bzw. Währungsbeziehungen. Ich meine, dass diese Fragen mit der Kommissionsmotion der WAK zur Aushandlung eines Wirtschafts- und Währungsabkommens, die wir diese Woche angenommen haben, gelöst sind.

Ich äussere noch kurz ein paar Gedanken zum fakultativen Referendum, weil ich heute Morgen am Radio einen Bericht darüber gehört habe. Der Verfasser des Gutachtens, Professor Diggelmann, hat sinngemäss gesagt, das Abkommen sei wichtig und China ein grosses und wichtiges Land. Das ist unbestritten, aber für mich ist es nicht überzeugend mit Blick auf die Frage einer Unterstellung unter das fakultative Referendum. Es sind für mich keine juristischen Kategorien, und der Nationalrat hat es offensichtlich auch so gesehen.

Der Bundesrat legt wie schon bei früheren Freihandelsabkommen in der Botschaft dar, weshalb die Kriterien der Bundesverfassung – hier ist es Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d – für eine Unterstellung nicht erfüllt sind. Auf Seite 8215 der Botschaft ist nachzulesen: «Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.» Diese Bedingungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Erstens ist das Abkommen mit China kündbar, zweitens sieht es keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor, drittens bedingt die Umsetzung des Freihandelsabkommens keine Änderung von Bundesgesetzen und viertens enthält es auch keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Rechtsetzende Bestimmungen sind in Bundesverfassung und Gesetz abschliessend als Bestimmungen definiert, die Rechte und Pflichten sowie Zuständigkeiten festlegen. Die Grösse des Vertragspartners oder die Umstrittenheit eines Abkommens und dergleichen fallen nicht unter die Kriterien der Bundesverfassung.

Ich möchte Sie bitten, das Freihandelsabkommen mit China gutzuheissen und die beiden Rückweisungsanträge abzulehnen.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Monsieur Levrat et Madame Keller-Sutter à l'instant ont fait allusion à la question des droits humains. Outre les avantages économiques présentés par le rapporteur ce matin, cette question se pose bien évidemment. Bien évidemment aussi, il est à ce moment question d'évaluation de la situation: le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide? Pour ma part, je pense plutôt que, malheureusement, on voit le fond du verre.

Pourquoi? Notamment parce que le terme de droits humains – ou même de droits de l'homme pour celles et ceux qui le préfèrent ainsi – n'apparaît pas une seule fois dans cet accord de libre-échange, ni dans les autres textes contractuels. La référence à la Charte des Nations Unies qui figure dans le seul préambule est, en la matière, en deçà des autres accords conclus récemment par la Suisse. La mention indirecte du dialogue sur les droits humains, dont l'efficacité est sans doute discutable, est loin d'être suffisante.

L'accord de libre-échange ne fait pas non plus des normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail une condition préalable au libre-échange. Celles-ci ne sont abordées que dans l'accord additionnel sur le travail et l'emploi, lequel, contrairement aux autres accords additionnels, n'est pas obligatoirement lié à l'accord de libre-échange.

Enfin, l'accord de libre-échange n'aborde pas davantage les droits des minorités, contrairement à d'autres accords de libre-échange conclus par la Suisse, comme par exemple avec la Croatie ou la Jordanie. Or la situation en Chine exige l'inscription dans cet accord de dispositions contraignantes concernant ces différents points. Le maintien de la peine de

mort dans ce pays, les graves violations des droits humains à l'encontre des personnes qui défendent justement ces droits, le non-respect de la liberté syndicale, la pratique du travail forcé et du travail des enfants, les discriminations massives infligées aux minorités notamment tibétaines et ouïgoures sont autant de raisons qui plaident pour l'inscription dans l'accord de dispositions contraignantes sur les droits humains et le droit du travail, des dispositions dont l'introduction doit être accompagnée d'un mécanisme de surveillance et de possibilité d'action afin d'en assurer le respect.

Il en va bien sûr de la promotion des droits humains en Chine, mais pas uniquement. Il s'agit aussi de protéger les acteurs économiques suisses, actifs sur le marché national, contre la discrimination qui résulterait de l'importation, facilitée par cet accord, de produits élaborés dans des conditions contraires aux droits fondamentaux du travail; il s'agit aussi d'éviter à la population suisse de consommer à son insu ces mêmes produits douteux.

Il s'agit également de mener une politique extérieure cohérente. Or l'engagement de la Suisse en matière de droits humains, comme nous le rappelle le dernier rapport de politique extérieure, se concentre explicitement sur l'abolition de la peine de mort et sur la protection des groupes particulièrement vulnérables. La cohérence, c'est aussi celle qui guide l'approche intégrée de l'économie – qui est notamment au centre des principes John Ruggie de l'ONU –, que l'on ne peut plus se permettre de contourner. Or, cet accord de libre-échange étant le premier entre la Chine et un pays européen, il faut éviter de créer un dangereux précédent et, au contraire, jouer notre rôle de gardiens de la tradition humanitaire, en continuant d'avoir des relations avec la Chine, en les développant, en développant le dialogue et en intégrant de tels principes dans les accord que nous concluons avec ce pays.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à soutenir la proposition de la minorité, à renvoyer le projet au Conseil fédéral pour une meilleure intégration de ces questions dans l'accord de libre-échange avec la Chine.

Bischofberger Ivo (CE, AI): Zur allgemeinen Bedeutung und auch zu den kritischen Punkten des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China ist bereits viel gesagt worden. Ich will das nicht wiederholen, sondern konzentriere mich lediglich und kurz auf die Bedeutung des Abkommens für eine Vielzahl unserer kleinen und mittleren Betriebe.

Das Freihandelsabkommen stärkt die wirtschaftliche Positionierung unserer KMU in einem hohen Umfang, denn im Land der Mitte eröffnen sich nicht nur neue Chancen im Export, sondern vor allem auch im Investitionsbereich. Dank des Freihandelsabkommens erhalten die Schweizer Unternehmen einen besseren Zugang zum schnell wachsenden Markt Chinas. Das Abkommen enthält eine Reihe von Verbesserungen im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums. Die Schweiz und China gehen damit zum Teil sogar über das Trips-Abkommen der WTO hinaus. In Bezug auf die Dienstleistungen werden im Freihandelsabkommen gewisse horizontale Regeln, unter anderem bezüglich Transparenz und Zulassungsverfahren, präzisiert. Dies ist eminent wichtig, denn dies erhöht die wichtige Rechtssicherheit. Das Freihandelsabkommen enthält zudem ein Kapitel über Handelsvereinfachungen. Darin verpflichten sich die Parteien, bei der Ausgestaltung von Zollverfahren internationale Standards zu berücksichtigen, für den Warenverkehr relevante Informationen zu veröffentlichen und den Wirtschaftsakteuren verbindliche Tarif- und Ursprungsankünfte zu erteilen. In einer Gesamtbetrachtung stellt das Abkommen eine signifikante Verbesserung gegenüber der heutigen Situation dar. Die Schweizer Wirtschaft und damit vor allem auch die betroffenen KMU werden in den kommenden Jahren einen nicht unbedeutenden Vorteil gegenüber den Konkurrenten aus den Drittstaaten haben.

Besonders positiv werden langfristig die Evolutivklausel und die wichtige Rolle des gemeinsamen Ausschusses ins Gewicht fallen, denn Ziel der Evolutivklausel ist es, dass Markt-

öffnungen der Schweiz oder Chinas gegenüber Drittstaaten einander gegenseitig gewährt werden können. Dadurch kann die Qualität des Freihandelsabkommens bedeutend weiterentwickelt werden. Schliesslich ist das Freihandelsabkommen ganz allgemein für beide Länder sicher ein eminent wichtiger Schritt. Die Symbolik eines solchen Schrittes ist bedeutend, wie ein Blick in die Vergangenheit, speziell auf das Jahr 1950, zeigt. Denn die Schweiz profitiert wohl heute noch davon, dass sie als einer der ersten westlichen Staaten die Volksrepublik China anerkannt hat.

Aufgrund dieser wenigen kurzen Ausführungen bitte ich Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen, auf die Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen, denn das Abkommen erträgt keine weiteren Verzögerungen.

Bischof Pirmin (CE, SO): Ich glaube, dass inhaltlich die meisten Argumente ausgetauscht sind. Zu zwei rechtlichen Fragen zwei Bemerkungen:

Die eine Frage lautet: Soll das Abkommen dem Referendum unterstellt werden? Die Frage stellt sich ja verschiedentlich bei Staatsverträgen. Sie ist eigentlich verfassungsrechtlich geregelt und gibt trotzdem immer wieder zu Diskussionen Anlass. Bei uns kann sich nur die Frage stellen, ob das Kriterium gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung erfüllt sei, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Abkommen enthalten sein müssen. Die Faustregel ist ja die: Wichtig sind Bestimmungen, die man in ein Bundesgesetz kleiden müsste, um das Abkommen umzusetzen.

Der Bundesrat führt in der Botschaft auf Seite 8215 der deutschen Fassung aus, dass alle Ausführungsbestimmungen dieses Abkommens auf Verordnungsebene umgesetzt werden können. Sie brauchen also kein Gesetz. Man kann auch festhalten, dass die Bestimmungen im Freihandelsabkommen mit China kein bisheriges innerstaatliches Recht ersetzen; das war bei früheren Abkommen einmal ein Kriterium. Es werden auch keine Grundsatzentscheide für die nationale Gesetzgebung betroffen. Wenn wir mit anderen Freihandelsabkommen vergleichen, die wir wohlverstanden nicht dem Referendum unterstellt haben, dann geht das Abkommen mit China in keiner Art und Weise über diese Abkommen hinaus. Wir würden also jetzt eine doch erhebliche Praxisänderung vornehmen, wenn wir dieses Abkommen dem fakultativen Referendum unterstellen würden.

Rein nur der Umstand, den wir heute im Radio von einem Rechtsprofessor gehört haben, dass das Partnerland ein grosses Land sei, ist juristisch kein Kriterium, es ist nicht mit einer wichtigen Bestimmung im Sinne der Bundesverfassung verbunden, wenn die Ausführungsbestimmungen keinen Gesetzescharakter zu haben brauchen. Wenn es mit früheren Freihandelsabkommen vergleichbar ist, dann muss man dieses Abkommen auch nicht dem Referendum unterstellen.

Die andere Frage betrifft die Verfassungsmässigkeit des Abkommens mit China. Natürlich konnte weder der Bundesrat in seiner Botschaft noch die Kommission – weil die Sitzungen früher stattgefunden hatten – die Frage detailliert prüfen, ob das Abkommen dem neuen Verfassungsartikel gemäss Masseneinwanderungs-Initiative, die am 9. Februar angenommen worden ist, entspricht. Hier ist in der Presse ja zu lesen gewesen – und Bundesrat Schneider-Ammann hat das an diesem Ort auch bestätigt –, dass eine Ämterkonsultation stattgefunden hat und dass ursprünglich offenbar Differenzen in der juristischen Beurteilung bestanden haben, also Differenzen zwischen mehreren Bundesämtern, mindestens wenn man der Berichterstattung in der «Neuen Zürcher Zeitung» glaubt, dass aber laut Auskunft unseres Wirtschaftsministers diese juristischen Differenzen bereinigt seien. Ich bin der Auffassung, dass wir das Geschäft nicht zurückweisen, sondern entscheiden sollten, wenn Bundesrat Schneider-Ammann heute bestätigt, dass diese juristischen Differenzen bereinigt sind und die Konformität mit dem neuen Artikel besteht.

Das Abkommen mit China ist zweifellos das weitaus bedeutendste Freihandelsabkommen, das wir in den letzten Jah-

ren und vielleicht Jahrzehnten abgeschlossen haben, und es ist namentlich in einer Zeit, in der die Schweiz unter Druck steht, und in einer Zeit, in der wir jetzt vor der EU ein Abkommen mit einem wichtigen Partner haben können, unangebracht, ein solches Abkommen hinauszuschieben, wenn keine hinreichenden Gründe dafür bestehen.

Ich bitte Sie deshalb, die Rückweisungsanträge der Minderheit und von Kollege Levrat abzulehnen und dem Abkommen zuzustimmen.

Stadler Markus (GL, UR): Ich bitte Herrn Bundesrat Schneider-Ammann, zu den Fragen zur Verfassungsmässigkeit, die unter anderem im Gutachten Diggelmann vom Februar 2014 aufgeworfen wurden und die sich nach der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative ergeben, Stellung zu nehmen.

Ich wende mich den politischen Themen zu: Das Abkommen stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen auf dem chinesischen Markt gegenüber Mitbewerbern aus den USA und der EU. Wir kommen damit diesen grossen Blöcken zuvor. Das ist sehr verlockend, aber auch nur eine Seite der Medaille. Das Freihandelsabkommen mit China erwähnt die Menschenrechte nicht, und das ist kaum Zufall. Die Schweiz behauptet zwar immer wieder, dass der Schutz der Menschenrechte ein Pfeiler ihrer Aussenpolitik sei. Wir müssen aber aufpassen, diesbezüglich nicht mit gespaltenen Zunge zu reden. Es wäre allzu einfach, nur bei Ländern wie Nordkorea oder Kuba die Stimme zu erheben, bei China aber zu kuschen. Nichts zu sagen angesichts bekannter Tatsachen, die die Menschenrechte und die Natur grob verletzen, kann Mittäterschaft bedeuten. Gerade im Fall dieses grossen Landes wäre die Verankerung von menschen- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards im Vertrag notwendig. Eine nicht nur an Franken, sondern auch an ethischen Kriterien orientierte Aussen- und Aussenhandelspolitik ist durchaus möglich, sogar notwendig. Grundsätzlich und langfristig, also punkto Nachhaltigkeit, ist sie auch in unserem eigenen Interesse.

Das Thema ist anspruchsvoll, gerade angesichts der verlockenden Exportpotenziale. Ich bin mir dessen bewusst. Es ist auch anspruchsvoll, weil es letztlich nicht bei China aufhört, und es wird mit Blick auf andere, auch westliche Länder, nicht einfacher; Frau Kollegin Keller-Sutter hat darauf hingewiesen. Ich spreche nicht von Schwarz-Weiss-Vorstellungen, sondern von Grautönen, die aber irgendwo die rote Marke überschreiten.

Es besteht zwar eine gewisse Erwartung, dass internationaler Handel geeignet sein kann, eine Gesellschaft in Bewegung zu versetzen und so indirekt zu einer menschen- und umweltverträglicheren Entwicklung beizutragen. Das ist im positiven Fall ja auch Teil der Hoffnung. Aber erstens besteht dafür keine Gewissheit, und zweitens ist das an sich kein Grund, im Vertrag genau bei diesem Land den Hinweis auf die Einhaltung der Menschenrechte wegzulassen. Aus der damaligen Südafrika-Politik sollten wir ableiten, dass die doppelgesichtige Strategie bei der Aussen- und Wirtschaftspolitik unserem Land nicht gut bekommt.

Der Bundesrat hat das Parlament, wie mir scheint, mit dem vorliegenden Vertrag in eine schwierige Situation gebracht, und eigentlich auch China in eine möglicherweise ausweglose Lage in Bezug auf die Gesichtswahrung. Heute wird deshalb behauptet, eine Neuverhandlung würde als Affront gewertet und nicht zum Ziel führen. Diese Einschätzung mag sogar richtig sein. Nur marschiert der Bundesrat damit auf dem gleichen Pfad, der ihn zur Lockerung der Kriegsmaterial-Ausfuhrbestimmungen geführt hat. Er heisst «Geschäfte statt Menschenrechte»; dies anstelle von «Geschäfte machen und Menschenrechte beachten».

Menschenrechte im Ausland einzufordern ist nicht primär Sache unserer Unternehmungen, schon gar nicht der kleineren, sondern Aufgabe des Staates bzw. des Bundes. In der Stellungnahme zum Postulat 12.3503, «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz», das der Nationalrat angenommen hat, hat der Bundesrat geschrieben: «Der Bundesrat misst dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte weiterhin grosse

Bedeutung zu und ist entschlossen, sein Engagement in diesem Bereich fortzusetzen.»

Offenbar folgt der Bundesrat mit dem vorliegenden Vertrag seinen eigenen Worten nicht. Ich kann dem Vertrag in der heutigen Form nicht zustimmen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Das Freihandelsabkommen mit China liegt zweifellos im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz wie sicher auch im wirtschaftlichen Interesse von China. Darüber müssen wir uns keine Gedanken machen.

Die Schwierigkeiten liegen auf der Hand. Sie sind darin begründet, dass China ein Land ist, von dem man sagen muss, dass es menschenrechtlich sehr defizitär ist, auch bezüglich der fundamentalen Ansprüche an arbeitsrechtliche Schutznormen. Die Frage ist, was daraus mit Blick auf die in Frage stehenden Interessen folgt. Ist diesen Interessen gedient, wenn wir das Abkommen ablehnen, oder ist diesen Interessen gedient, wenn wir einem Rückweisungsantrag mit zwingenden Vorschriften für den Bundesrat zustimmen, der ihn verpflichtet, bestimmte Rechte im Abkommen zu verankern?

Es liegt auf der Hand, dass man nachher auch ebenso gut Nein sagen kann. Die Schweiz wird nicht in der Lage sein, hier auf dem Weg des Diktates der Chinesen zu zwingen, so etwas zu unterschreiben. Wir haben also das Abkommen, so, wie es vorliegt, und zwar mit dem Zusatzabkommen, das mitberücksichtigt werden muss, und das heute bisher kaum angesprochen worden ist, d. h. das Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, das Staatsvertragscharakter hat. Das muss gewichtet werden.

Wenn die Lage nüchtern angeschaut wird, muss man doch feststellen, dass es bei allen schwerwiegenden Defiziten, die in den Bereichen der Menschenrechte und der fundamentalen Arbeitsrechte bestehen, es der Schweiz zum ersten Mal gelungen ist, so etwas auf Staatsvertragsebene zu regeln. Vorher gab es offenbar nur ein Memorandum of Understanding als Maximum. Auf Staatsvertragsebene war so etwas bisher nicht möglich.

Das Abkommen geht nicht weit genug. Mir wäre es recht und ich würde mir wünschen, dass es so weit ginge, wie es der Minderheitsantrag will. Aber es ist deutlich mehr als bisher verankert worden ist, und es ist nicht einfach null. Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie diese Bestimmungen, die jetzt neu in dieses Abkommen integriert werden konnten, umgesetzt werden. Das ist der Knackpunkt, der entscheidende Punkt. Deshalb ist hier auch Bundesrat Schneider-Ammann gefragt, sich zu erklären, wie diese Bestimmungen, die nicht allzu weit gehen, aber die doch eine gewisse Substanz haben, umgesetzt werden. Bleiben sie toter Buchstabe, oder unternimmt man etwas, um sie auch konkret umzusetzen? Das ist am Schluss die entscheidende Frage, auch für die Betroffenen. Herr Stadler hat darauf hingewiesen: Es kommt bei schwerwiegender Verletzung von Menschenrechten, aber auch von Arbeitsrechten, darauf an, ob man schweigt oder ob man diese Fragen zur Sprache bringt.

Das ist das Entscheidende, d. h., es kommt eben darauf an, ob die Mittel, die das Abkommen nun erstmals so bringt, auch genutzt werden. Weil in diesem Zusammenhang auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf verwiesen wird, haben wir die Möglichkeiten, wenn wir bereit sind, solch schwerwiegende Verletzungen von fundamentalen Rechten eben auch zur Sprache zu bringen. Um diesen Punkt geht es hier.

Wir haben gehört, dass eine regelmässige Berichterstattung über die Umsetzung erfolgen soll. Das ist das eine, aber es braucht auch den Einbezug der Organisationen. Es ist entscheidend, dass das eben nicht nur in eine periodische, jährliche Berichterstattung mündet, sondern dass man die NGO und die Gewerkschaften, die mit diesen Fragen beschäftigt sind, einbezieht. Es ist auch vorgesehen, dass sich die tripartite Kommission für ILO-Angelegenheiten regelmässig damit befasst. Wenn das passiert, wenn diese Bestimmungen, die hier gegeben sind, nicht toter Buchstabe bleiben, sondern wenn das ein konkreter Ansatzpunkt ist, um auch die Menschenrechte und die fundamentalen Arbeitsrechte

zu fördern, dann ist das eben mehr als nichts und dann bringt das Abkommen auch in dieser Richtung etwas und nicht nur bezüglich der wirtschaftlichen Interessen.

Eine Schlussbemerkung, gerade auch im Licht des besorgten Votums von Herrn Stadler: Man muss sich auch historisch Rechenschaft darüber geben, wie es in China zu Zeiten von Mao ausgesehen hat, als China vollkommen geschlossen war. War es da für die Menschen bezüglich der Menschenrechte, bezüglich der fundamentalen Arbeitsrechte besser? Die Antwort ergibt sich von selbst. Für uns und für die Umsetzung dieses Abkommens ist entscheidend, ob die Schweiz als kleines, aber wirtschaftlich nicht unbedeutendes Land – wir sind nicht so klein, wie wir uns gelegentlich selber auch darstellen – von diesen Mitteln Gebrauch macht, die das Abkommen einräumt. Wenn wir davon Gebrauch machen, spricht das für und nicht gegen das Abkommen.

Hess Hans (RL, OW): Ich weiss, dass die Frage, die ich jetzt stelle, eigentlich eine Frage für die Kommission ist. Aber mich interessiert es: Wie weit wird im Freihandelsabkommen auch der Tourismus mit China eine Rolle spielen? Wir wissen, dass der Tourismus aus diesem Land zunehmend wichtiger wird. Deshalb würde es mich interessieren, ob solche Überlegungen mit einbezogen worden sind.

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Noch zwei, drei kurze Bemerkungen. Ich glaube, die Debatte hier hat ziemlich genau widerspiegelt, was schon in der Kommission die Themen waren; ich darf kurz noch einen Kommentar dazu abgeben. Ich sage es noch einmal, ich habe es schon im Eintreten gesagt: Das Monitoring der Nachhaltigkeitsfragen, der Menschenrechtsfragen wird wichtig sein, das haben wir diskutiert. Es gab eine bundesrätliche Zusicherung, dass das auch im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik in der Zukunft entsprechend dargestellt werde. Wir verlassen uns darauf, dass dieser Zusicherung entsprochen wird.

Die Menschenrechtsthematik, die Arbeitsstandards waren ebenfalls ein Thema. Ich darf hier unterstreichen, was Kollege Rechsteiner hier vorhin erwähnt hat. Es gibt mit diesem Freihandelsabkommen ein rechtsverbindliches Zusatzabkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Ich habe eingangs dargestellt, dass das gleichzeitig und auf gleicher Stufe abgeschlossen wird. Das ist fraglos – das wurde uns auf alle Nachfragen klar zugesichert – eine Verbesserung des heutigen Standards; im Vergleich zum Status quo ist das ganz sicher ein Fortschritt.

Zur Vereinbarkeit mit Artikel 121a der Bundesverfassung werden wir gleich die Auskünfte des zuständigen Bundesrates hören. Ich darf hier nur noch einmal festhalten, dass nach den Informationen, die mir vorliegen, diese Vereinbarkeit gegeben ist. Die Begründung habe ich heute Morgen schon geliefert. Ich darf dazu noch sagen, dass die Exponenten der Initiative, die Initianten, das ebenfalls so sehen, also auch von der Vereinbarkeit ausgehen.

Schliesslich darf ich dem Rat noch zur Kenntnis bringen, dass wir im Kontext dieser Debatte die Petition 13.2056 der Herren Paolo Bernasconi und Cornelio Sommaruga behandelt und zur Kenntnis genommen haben. Es ist eine Petition zum Thema Schutz der Menschenrechte.

Als Allerletztes darf ich Ihnen die Zustimmung zum Freihandelsabkommen mit China beantragen. Ihre Kommission beantragt diese Zustimmung mit 7 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen. Sie hat den ihr vorgelegenen Rückweisungsantrag Recordon mit 6 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden. Der Antrag Levrat lag ihr natürlich noch nicht vor.

Schneider-Ammann Johann N., Bundesrat: Ich erinnere meinerseits an die Diskussion vom vergangenen Montagabend. Ich konnte schon am Montagabend einmal klarstellen, wie ausserordentlich wichtig dieses Freihandelsabkommen für uns, für unsere Wirtschaft, aber nicht nur für unsere Wirtschaft, sondern für uns als Gesellschaft ist. Freihandelsabkommen sind zu einem wichtigen Instrument geworden,

wenn es um Markttöffnung geht. Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz ist eine Markttöffnungspolitik. Die Kohärenz zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik haben wir am vergangenen Montag diskutiert, sie ist selbstverständlich gegeben. Angesichts der Unsicherheit der Zukunft der WTO-Doha-Runde sind die bilateralen Freihandelsabkommen wichtiger geworden. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China hat auch vor diesem Hintergrund eine ganz besondere Bedeutung. Mit dieser Bemerkung will ich nicht etwa das doch positive Ergebnis aus Bali im WTO-Kontext relativieren.

Dann sei der 9. Februar 2014 mit den neuen Unsicherheiten im Verhältnis zu unserem nach wie vor und weiterhin wichtigsten Wirtschaftspartner, der Europäischen Union, angesprochen. Vor diesem Hintergrund gewinnen, wie schon gesagt, die Freihandelsabkommen mit Drittstaaten für unser Land immer mehr an Bedeutung. Es ist nicht eine Angelegenheit für Grosskonzerne, sondern es ist eine Angelegenheit, wie das Herr Ständerat Bischofberger richtig gesagt hat, für die Politik und damit ein Freihandelsabkommen zugunsten unserer KMU-Industrie – ich komme gleich auf die Vorteile zu sprechen. Das neue Abkommen mit China bedeutet eine Ausdehnung des Netzwerkes unserer Freihandelsabkommen, und es bedeutet das Ausdehnen des Netzwerkes auf unseren heute drittwichtigsten Wirtschaftspartner nach der Europäischen Union und nach den USA. Das Freihandelsabkommen mit China wird wegen des grossen Potenzials des chinesischen Marktes und wegen des Aufstiegs der chinesischen Gesellschaft und der chinesischen Wirtschaft in Zukunft noch erheblich mehr an Bedeutung gewinnen.

Das Abkommen mit China ist ähnlich wie unsere anderen Freihandelsabkommen. Es ist ein umfassendes Vertragswerk. Ich halte mich auch kurz, wenn es um den Inhalt geht, aber die wesentlichsten Elemente will ich ansprechen dürfen:

Es geht einmal um den Warenverkehr: Hier wird die überwiegende Mehrheit der Schweizer Industrie- und auch Agrarexporte eine Zollvergünstigung haben. Insgesamt haben 95 Prozent des Warenhandels eine Zollvergünstigung, zum Teil sofort ab Inkrafttreten, zum Teil nach Übergangszeiten. Das bedeutet kurz- bis mittelfristig natürlich eine wesentliche Verbesserung unserer Wettbewerbsfähigkeit, umso mehr als es uns, wenn wir dieses Abkommen jetzt abschliessen können, gelingt, zeitlich deutlich vor unseren Hauptkonkurrenten mit diesem wichtigen Schwellenmarkt ein Freihandelsabkommen abzuschliessen. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit relativ zu den Hauptwettbewerbern steigt, dann steigt auch die Chance, dass wir hier in diesem Land weiterhin Wertschöpfung betreiben können und Arbeitsplätze sichern können.

Umgekehrt liegen die Zollreduktionen der Schweiz für ausgewählte Agrarprodukte im Rahmen der Schweizer Landwirtschaftspolitik. Es entsteht zudem ein erleichterter Marktzugang in China auch für Schweizer Exporte von Agrarprodukten und verarbeiteten Nahrungsmitteln.

Zu den Ursprungsregeln: Die ausgehandelten Ursprungsregeln entsprechen den modernen Produktionsmethoden und sind ohne unnötige Bürokratie nutzbar.

In den Bereichen der technischen Handelshemmnisse und auch im Bereich der sanitären und phytosanitären Massnahmen wird die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden geregelt und das natürlich mit der Zielsetzung, auftauchende Probleme pragmatisch angehen zu können.

Die Schweizer Produktvorschriften einschliesslich der Kennzeichnungsvorschriften werden durch das Freihandelsabkommen nicht berührt. Sie gelten weiterhin auch für Importe aus China, das heisst, dass das bei uns geltende Niveau bezüglich Sicherheit, Gesundheit und Konsumenteninformation unverändert hoch bleibt.

Zum Stichwort Dienstleistungen: Da wird vor allem die Rechtssicherheit für den Marktzugang verschiedener Dienstleistungen erhöht. Sie, Herr Hess, haben gefragt, was denn der Einfluss auf den Tourismus wäre. Der Tourismus ist Teil des Dienstleistungskapitals, das heisst, auch für den

Tourismus steig die Rechtssicherheit, und das dürfte tourismusfördernd sein. Ganz allgemein natürlich wird über das Freihandelsabkommen der Schweiz mit China die Schweiz in China bekannter, anerkannter, und auch das wiederum dürfte ein Element der Tourismusförderung darstellen.

Bei den Dienstleistungen sind die Umweltdienstleistungen zu erwähnen, die Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen. Es geht um gewisse Finanzdienstleistungen, Logistikdienstleistungen und dann um die Installation und Wartung von Maschinen und Industrieanlagen.

Stichwort geistiges Eigentum: Das Freihandelsabkommen verbessert auch hier die Rechtssicherheit durch Vereinbarungen zur Bekämpfung von Fälschungen und Piraterie. Dann wird in ausgewählten Bereichen das Schutzniveau gegenüber den multilateralen Standards der WTO tatsächlich präzisiert und sogar verbessert. Das gilt zum Beispiel für den Schutz von Ländernamen. Dazu gehören Swiss, Switzerland, Swiss made, aber auch geografische Angaben.

An dieser Stelle will ich eine Klarstellung machen zu einem Aspekt, der in den letzten Tagen in den Medien unkorrekt kolportiert wurde, nämlich zum Aspekt des ICSID-Schiedsverfahrens. Das ICSID-Schiedsverfahren ist nicht Gegenstand des Freihandelsabkommens Schweiz-China. ICSID heisst International Center for the Settlement of Investment Disputes, und das ist eine internationale Organisation mit engen Verbindungen zur Weltbank. ICSID ermöglicht es, einem internationalen Schiedsgericht Investitionsstreitigkeiten vorzulegen. Das China-Abkommen enthält keine Regeln zum Investitionsschutz und auch keine Bestimmungen zur Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, sei es unter ICSID oder einem anderen Verfahren. Diese Richtigstellung muss hier gemacht werden.

Damit komme ich zu den Kohärenzbestimmungen und zur Nachhaltigkeit. Der Bundesrat verfolgt auch bei den Freihandelsabkommen das Ziel einer kohärenten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik; ich habe das schon gesagt. Die Schweiz und China haben mehrere Bestimmungen vereinbart, die, analog zu anderen neueren Freihandelsabkommen der Schweiz, bezwecken, dass auch das Abkommen mit China kohärent mit den Nachhaltigkeitszielen umgesetzt werden kann. Im Freihandelsabkommen mit China finden sich solche Kohärenzbestimmungen insbesondere in der Präambel, im Kapitel Umwelt und natürlich im Arbeitsabkommen, das gleichzeitig mit dem Freihandelsabkommen abgeschlossen wurde.

Was die Menschenrechte anbetrifft, strebt die Schweiz in ihren Freihandelsabkommen Verweise auf die Menschenrechte beziehungsweise auf die entsprechenden Uno-Instrumente an. Dies war natürlich auch der Fall in den Verhandlungen mit China. Am Ende der in diesem Bereich sicherlich nicht einfachen Verhandlungen konnten Verweise auf zwei menschenrechtsrelevante Instrumente verankert werden, nämlich erstens auf die Charta der Vereinten Nationen, die im ersten Artikel die Achtung der Menschenrechte als Ziel der internationalen Zusammenarbeit hervorhebt – damit wurde die Bekräftigung der daraus hervorgehenden Verpflichtungen vereinbart –, und zweitens auf das bilaterale Memorandum of Understanding aus dem Jahr 2007 zwischen der Schweiz und China zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit, welches unter anderem den 1991 aufgenommenen bilateralen Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China bestätigt; auch dieser Verweis konnte vereinbart werden.

Es gibt also auch im Freihandelsabkommen mit China menschenrechtsrelevante Klauseln, die in der Substanz mit den Menschenrechtsklauseln anderer Freihandelsabkommen der Schweiz gleichbedeutend sind. Darüber hinaus enthält die Präambel das Bekenntnis der beiden Parteien zur Förderung grundlegender Werte und Prinzipien der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts, darunter die Demokratie, die Freiheit, der «soziale» Fortschritt, aber auch Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit.

Zum Kapitel «Umwelt» des Freihandelsabkommens: In diesem Kapitel verpflichten sich die beiden Länder, ihre innerstaatlichen Gesetzgebungen und Verpflichtungen aus den

anwendbaren multilateralen Umweltabkommen wirksam – wirksam! – umzusetzen. Die Parteien vereinbaren zudem eine Intensivierung der Zusammenarbeit in Fragen der Nachhaltigkeit.

Die Arbeits- und Beschäftigungsfragen sind in einem Zusatzabkommen geregelt, das Arbeitsabkommen ist wie das Freihandelsabkommen ein rechtsverbindliches Abkommen. Es wurde gleichzeitig mit dem Freihandelsabkommen und auf gleicher Stufe, das heisst auf Ministerstufe, geschlossen. Im Arbeitsabkommen verpflichten sich China und die Schweiz, die für sie gültigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) wirksam umzusetzen. Darüber hinaus bekräftigen die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen aus der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, welche die Mitgliedstaaten dazu anhält, alle acht grundlegenden IAO-Übereinkommen einzuhalten, auch diejenigen, die sie nicht ratifiziert haben. Die Parteien anerkennen zudem, dass Umwelt- und Arbeitsstandards nicht vermindert werden dürfen, um Investitionen anzuziehen oder Handelsvorteile zu erlangen.

Dann noch ein Wort zur ab und zu geäusserten Behauptung, die Schweiz verpflichte sich mit dem Freihandelsabkommen, Produkten aus Straflagern Handelsvorteile zu gewähren. Das Gegenteil ist richtig. Das Freihandelsabkommen enthält eine Ausnahmebestimmung, wie schon in der WTO, die den Parteien ausdrücklich ermöglicht, Massnahmen, u. a. im Zusammenhang mit Produkten aus Gefangenearbeit, zu ergreifen, nötigenfalls auch in Abweichung von den übrigen Abkommensbestimmungen. Das heisst, das Freihandelsabkommen verpflichtet die Schweiz nicht, solche Produkte zuzulassen.

Fazit: Das Anliegen der Förderung der Nachhaltigkeit und der Menschenrechte ist im Freihandelsabkommen mit China dank grosser Anstrengungen der Schweizer Verhandlungsdelegation mehrfach verankert. Herr Ständerat Stadler: Die Schweiz erhebt ihre Stimme in Menschenrechtsfragen gegenüber China regelmässig: im Menschenrechtsrat der Uno, immer wieder im Kontext der IAO und, wie mehrfach ausgeführt, auch im Kontext des bilateralen Menschenrechtsdialogs.

Das wird natürlich durch das Freihandelsabkommen grundsätzlich verstärkt, über das Freihandelsabkommen entstehen zusätzliche Dialogmöglichkeiten. Ich persönlich bin überzeugt, dass das der richtige Weg ist, um den Partner zu Werten, Vorstellungen und Diskussionen, die für uns wichtig sind, hinzuführen.

Am Anfang der Verhandlungen im Frühjahr 2011 war die Bereitschaft Chinas, über Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsaspekte zu diskutieren, nicht sehr ausgeprägt. Angesichts der Ausgangslage übertrifft das Verhandlungsergebnis die Erwartungen. Das Ergebnis kommt auch dem Anliegen der APK des Nationalrates nach Einbezug der Nachhaltigkeitsfragen sehr weit entgegen.

Die Überwachung der Bestimmungen betreffend die nachhaltige Entwicklung geschieht über Konsultationsmechanismen; das ist insbesondere mit dem Gemischten Ausschuss möglich. Die Vorbereitung des Gemischten Ausschuss erfolgt unter Federführung des Seco. Das Seco koordiniert verwaltungsintern; es werden alle interessierten Bundesstellen einbezogen. Über die Bundesstellen werden auch die interessierten Kreise der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft einbezogen. Die interessierten Kreise können sich insbesondere in der vom Bundesrat gewählten repräsentativen Kommission für Wirtschaftspolitik äussern. Es gibt auch das offene Forum der Begleitgruppe WTO/Freihandelsabkommen. Weiter – das ist wichtig, Herr Ständerat Rechsteiner – ist auch die tripartite IAO-Kommission regelmässig mit einbezogen.

Last, but not least seien die beiden APK, die weiterhin unsere wichtigen Ansprechpartner bleiben werden, nicht vergessen. Das Parlament und die Öffentlichkeit werden nicht zuletzt durch den jährlichen Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik über die Freihandelsabkommen, einschliesslich der Nachhaltigkeitsfragen, informiert. Der Bericht zur Aussen-

wirtschaftspolitik wird mit allen interessierten Ämtern und Departementen abgestimmt. Was ich Ihnen hier am Montagabend in Aussicht gestellt habe, sei mit diesen Aussagen ausdrücklich noch einmal bestätigt.

Damit komme ich zur Frage der Verträglichkeit des Abkommens mit dem Volksentscheid vom 9. Februar 2014. Nachdem Volk und Stände den neuen Verfassungsartikel zur Steuerung der Zuwanderung angenommen haben, stellt sich die Frage, ob sich die neuen Verfassungsbestimmungen auf bestehende und künftige Freihandelsabkommen auswirken. Wie ich bereits am letzten Montag in diesem Rat erwähnt habe, ist diese Frage durch die zuständigen Bundesstellen geprüft worden, und diese Bundesstellen heissen Bundesamt für Justiz, Völkerrechtsdirektion des EDA, Bundesamt für Migration, Seco und Direktion für europäische Angelegenheiten. Das Bundesamt für Justiz und die eben erwähnten Ämter des EJPD, des EDA und des WBF sind übereinstimmend zum Schluss gekommen, dass das Freihandelsabkommen Schweiz-China wie die bisherigen Freihandelsabkommen mit dem neuen Verfassungsartikel 121a vereinbar sind.

Ich fasse die Überlegungen, die in das Umsetzungskonzept des Bundesrates einfließen werden, kurz zusammen:

1. Die neuen Verfassungsbestimmungen erfordern einen Systemwechsel für den Personenverkehr mit der EU und der Efta hin zu einem Kontingentierungssystem.
2. Ein solcher Systemwechsel ergibt sich aus dem neuen Artikel 121a der Bundesverfassung hingegen nicht für Personen ausserhalb von EU und Efta, also für Personen aus Drittstaaten.
3. Die Personen aus Drittstaaten, zu denen auch die Personenkategorie der Freihandelsabkommen gehört, fallen schon heute nicht unter die Personenfreizügigkeit. Sie unterliegen bereits in der bisherigen Ausländergesetzgebung einer Kontingentierung.
4. Die Schweiz hat somit die Vereinbarungen in den Freihandelsabkommen bereits bisher im Rahmen eines Kontingentierungssystems umgesetzt.
5. Aufenthaltsbewilligungen für die eng definierte Personenkategorie der Freihandelsabkommen werden schon heute den jährlich festgelegten Kontingenten für Drittstaaten angerechnet und erhöhen die Gesamtzuwanderung nicht. Dieses System lässt sich ohne Weiteres auch unter den neuen Verfassungsartikel subsumieren.
6. Bei der eng abgegrenzten Personenkategorie handelt es sich um unentbehrliches Schlüsselpersonal, das von Firmen der Vertragspartner befristet in Tochtergesellschaften transferiert wird oder für die Erfüllung von Dienstleistungsverträgen in die Schweiz entsandt wird. Für die Steuerung der Zuwanderung fällt diese Kategorie nicht ins Gewicht.
7. Der Zugang Stellensuchender zum Arbeitsmarkt wie auch der Zugang Selbstständigerwerbender ist in den Freihandelsabkommen nicht abgedeckt.
8. Somit besteht kein Widerspruch zwischen dem Verfassungsauftrag, alle Ausländerbewilligungen Höchstzahlen und Kontingenten zu unterwerfen, und der in den Freihandelsabkommen vorgesehenen Vereinbarung, eine eng definierte, zahlenmässig kleine Kategorie von Personen nicht auch noch mengenmässig zu beschränken.
9. Die Schweiz verzichtet in keinem Freihandelsabkommen, auch nicht in jenem mit China, auf das Instrument der Gesamtsteuerung der Zuwanderung, zum Beispiel durch Globalkontingente.
10. Aus dieser Analyse folgt, dass die Freihandelsabkommen, einschliesslich jenes mit China, weder rechtlich noch praktisch den Auftrag des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung behindern, nämlich den Auftrag, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und zu begrenzen.

Herr Levrat, Sie haben ein schriftliches Dokument eingefordert, das ich Ihnen bisher nicht liefern konnte. Ich habe vor mir das Protokoll einer Sitzung vom 10. März der Arbeitsgruppe zum Thema Auswirkungen aufgrund der Abstimmung vom 9. Februar 2014. An dieser Sitzung haben wie gesagt das Bundesamt für Justiz, die Direktion für Völkerrecht, die Direktion für europäische Angelegenheiten, das

Bundesamt für Migration und das Seco teilgenommen. Ich zitiere zwei, drei Sätze aus diesem Protokoll:

«Ils arrivent à la conclusion que la nouvelle disposition constitutionnelle ne devrait pas poser de problème pour l'application de l'accord de libre-échange avec la Chine ainsi que pour les autres accords que la Suisse a conclus et le GATS. Concernant la question du contingentement, le nombre de personnes qui peuvent venir en Suisse, dans le cadre des accords de libre-échange, est très restreint.» «Die entsprechenden Bewilligungen werden daher, wie beim heute bereits für Drittstaaten geltenden Regime, im Rahmen der Kontingente erteilt werden können.»

Etwas weiter unten im Protokoll heisst es, dass die Arbeitsgruppe die Einschätzung des Seco und des Bundesamtes für Migration teile. Es hält weiter fest, dass die inhaltlichen Anforderungen und Auslegungsspielräume mit Artikel 121a für die Ausführungsgesetzgebung – namentlich betreffend die für die Anwendung des Gats und der Freihandelsabkommen relevanten Kriterien Höchstzahlen, Kontingente und Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer – ausreichend sind.

Weiter hat am 12. März 2014 unter der Führung von Staatssekretär Rosier eine Sitzung der Koordinationsgruppe des Bundesrates stattgefunden. Im Protokoll dieser Sitzung steht: «Die Notiz des Bundesamtes für Justiz zur Auslegung des neuen Verfassungsartikels wird verdankt. Es herrscht Einigkeit, dass das Freihandelsabkommen Schweiz-China (hochqualifizierte Fachkräfte mit Kurzaufenthalten zur Erbringung und zum Empfang von befristeten Dienstleistungen) im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz mit Artikel 121a der Bundesverfassung vereinbar ist.»

Damit fasse ich zusammen: Der Bundesrat wird seine Freihandelspolitik auch nach dem 9. Februar weiterführen können und weiterführen wollen und weiterführen müssen. Angesichts der neu entstandenen Unsicherheit in unserem Verhältnis zur EU haben Freihandelsabkommen mit Drittstaaten für den Standort Schweiz an Bedeutung gewonnen. Das gilt ganz besonders auch für das Freihandelsabkommen mit China.

Das Freihandelsabkommen mit China ist für den Standort Schweiz das wichtigste Freihandelsabkommen seit dem Freihandelsabkommen mit der EU von 1972. Entsprechend gross ist, wie gesagt, seine Bedeutung für den Standort Schweiz. Die Zollentlastung der Schweizer Exporte bei der Einfuhr in China lassen sich bereits beim heutigen Handelsvolumen auf eine Grössenordnung von 200 Millionen Franken pro Jahr schätzen, um diese Zahl auch noch losgeworden zu sein. Das Freihandelsabkommen wird zudem die Rechtssicherheit erhöhen und die völkerrechtlich abgesicherten Rahmenbedingungen für den bilateralen wirtschaftlichen Austausch mit China stärken. Am wichtigsten ist aber, dass das Freihandelsabkommen mit China wie auch die anderen Freihandelsabkommen die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz sichert und hier wie auch beim Partner den Wohlstand fördert. Dies vergrössert dann auch die Spielräume, die genutzt werden sollen, um die Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtssituation zu verbessern. Ich bitte Sie also, dem Antrag des Bundesrates zu folgen, dem Abkommen zuzustimmen und das Abkommen nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Es wurde von Herrn Ständerat Bischof erklärt, dass die Voraussetzungen gemäss Artikel 141 Absatz 1 der Bundesverfassung nicht gegeben seien: Das China-Abkommen ist kündbar und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor; die Umsetzung des Freihandelsabkommens erfordert auch keine Änderung von Bundesgesetzen, noch enthält es wichtige rechtsetzende Bestimmungen.

Damit ein paar wenige Worte zum Rückweisungsantrag von Herrn Ständerat Recordon. Wir haben diesen Antrag schon in der Kommission gehabt; wir haben ihn in der Kommission sehr ausführlich diskutiert. Ich habe jetzt ausführlich zu erklären versucht, dass die Menschenrechtsfrage im Freihandelsabkommen prominent abgedeckt ist, wenn ich mich daran erinnere, was zu Verhandlungsbeginn in Aussicht gestellt war. Es ist auch so, dass die Schwellenländer vorsichtig

sind, welche Normen sie sich auferlegen lassen wollen, wenn sie hinter notabene werthaltigen Normen auch gewisse protektionistische Absichten der Gegenseite vermuten könnten. Wir haben den Verweis auf die Uno-Charta, wir haben den Verweis auf das Memorandum of Understanding. Wir sind also einen ganzen Schritt weitergekommen. Wir haben die IAO-Erklärung von 1998 integral, und es wäre in meiner Einschätzung illusorisch zu glauben, dass wir mit Nachverhandlungen sehr viel weiter kommen könnten.

Das Parallelabkommen zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen habe ich erwähnt und noch einmal erläutert. Es wurde gleichentags auf gleicher Stufe abgeschlossen. Von daher gesehen hat es die gleiche Bedeutung, und im Freihandelsabkommen ist ein Verweis gemacht. Und was die Kündbarkeit anbetrifft, sind die beiden Abkommen voneinander unabhängig kündbar. Der Gemischte Ausschuss als Organ der Überwachung ist erwähnt worden. Die Kommission für Wirtschaftspolitik habe ich erwähnt, die Verbindungsgruppe WTO/Freehandelsabkommen wurde vorhin angesprochen und auch die Tripartite eidgenössische Kommission für Angelegenheiten der IAO. Also auch hier sind wir Ihrem Anliegen so weit wie irgendwie möglich entgegengekommen.

Was die Finanzaspekte anbetrifft, habe ich damals in der Kommission gesagt, die Schweiz müsse interessiert sein, dass sie auf der Basis des Freihandelsabkommens auch im Finanzdienstleistungsbereich die Beziehungen zu diesem grossen Schwellenmarkt verbessern kann. Das ist allerdings nicht in erster Linie eine Angelegenheit des Bundesrates und des federführenden Departementes, sondern liegt sehr wohl auch in der Hoheit der Nationalbank.

Herr Ständerat Levrat, Sie beantragen die Rückweisung im Wesentlichen mit der Begründung, dass Sie gründlicher abgeklärt haben wollen, ob die Verträglichkeit mit dem neuen Artikel 121a der Bundesverfassung gegeben sei. Ich habe Ihnen das, was heute vorliegt, vorgetragen; ich habe die Protokolle erwähnt und daraus zitiert. Die zuständigen Bundesämter sind sich allesamt einig: Das war, wie auch richtig gesagt wurde, nicht von Anfang an so ganz klar, aber zwischenzeitlich scheint das völlig geklärt. Das Umsetzungskonzept, das der Bundesrat dann im Juni von den Bundesämtern erwartet, wird auch die entsprechenden schriftlichen Bestätigungen bringen. Was heute vorliegt, haben Sie zur Kenntnis nehmen können.

Das gesagt habend, bitte ich Sie, das Geschäft nicht an die Kommission zurückzuweisen, sondern dem Freihandelsabkommen zuzustimmen. Es ist ein gutes Freihandelsabkommen, und es ist nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen ein gutes Freihandelsabkommen. Es fördert auch all die Nachhaltigkeitsaspekte, die damit verbunden sind. Ich habe selber über lange Jahre Erfahrungen im chinesischen Markt gemacht. Ich habe China an der Küste und im Hinterland kennengelernt. Die Lebensverhältnisse in China sind im Jahr 2014 mit Sicherheit nicht mehr die gleichen, wie sie Mitte der Achtzigerjahre waren. Dieses Land hat eine enorme Entwicklung mitgemacht. Selbstverständlich ist bei Weitem nicht alles so, wie wir uns das möglicherweise gerne vorstellen, aber die Fortschritte sind gewaltig. Deshalb sage ich auch mit gutem Gewissen, dass man diesem Freihandelsabkommen zustimmen darf.

Levrat Christian (S, FR): Sehr viele der Erklärungen, die uns jetzt von Herrn Bundesrat gegeben wurden, hätten in der Kommission gegeben werden müssen. Wir hätten das aufgrund von Unterlagen in der Kommission besprechen müssen. Das Vorgehen ist sehr unüblich. Es ist das erste Mal, dass ich so etwas erlebe, dass wir eingeladen werden, uns eine Meinung aufgrund von nicht verifizierbaren Argumenten – aufgrund schliesslich der Worte des Bundesrates, aufgrund anonymen Zitate aus dem Protokoll einer Sitzung, die offenbar letzte Woche stattgefunden haben soll – zu bilden. Bestätigen Sie, dass erstens namhafte Experten an der Verfassungsmässigkeit dieses Abkommens Zweifel haben und dass zweitens diese Zweifel von Teilen der Verwaltung geteilt wurden? Dass diese Teile der Verwaltung offenbar ihre

Position geändert haben – weshalb und wie? –, ist für mich nicht nachvollziehbar.

Ich bin in dieser Situation halt gezwungen, Sie einzuladen, diesen Rückweisungsantrag an die Kommission zu befürworten. Ich glaube, das ist das Weiseste, was wir tun können, wenn wir unsere Arbeit auf solider Grundlage machen wollen. Es bedarf einer realen Auseinandersetzung über die Verfassungsmässigkeit dieses Abkommens. Ich begreife nicht ganz, warum uns nicht eine Aktennotiz oder ein kurzes Gutachten zur Verfügung gestellt werden konnte, sodass wir unsere Arbeit seriös hätten machen können.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Wir stimmen nun über die beiden Rückweisungsanträge separat ab.

Erste Abstimmung – Premier vote
Für den Antrag der Minderheit ... 6 Stimmen
Dagegen ... 24 Stimmen
(10 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote
Für den Antrag Levrat ... 15 Stimmen
Dagegen ... 24 Stimmen
(1 Enthaltung)

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine et de l'accord sur la coopération en matière de travail et d'emploi entre la Suisse et la Chine

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Cramer
Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).

Art. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Cramer
Le présent arrêté est sujet au référendum (art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.).

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Aus meiner Sicht ist alles ausführlich gesagt worden. Die Kommission beantragt Ihnen die Nichtunterstellung, also Zustimmung zu Artikel 2.

Cramer Robert (G, GE): Ma tâche ici est un peu difficile, tout d'abord parce qu'il y a déjà eu un certain nombre de votes portant sur cet amendement. Il a été déposé, non pas

au sein de notre commission, mais au sein de celle du Conseil national, où il a été rejeté, par 15 voix contre 6 et 1 abstention. Le même amendement a été soumis au vote du Conseil national, où il a été rejeté par 109 voix contre 52. Il n'est pas simple pour moi de défendre cet amendement. A cela s'ajoute que nous sommes à la fin d'un débat qui a été assez long.

Malgré tout, je demande votre indulgence et vous demande de consacrer un peu d'attention à cette affaire, parce que depuis l'époque où sont intervenus les votes auxquels je me suis référé, notamment depuis la date des débats au Conseil national, le 10 décembre 2013, il y a des faits nouveaux.

Le premier fait nouveau, c'est l'avis de droit du professeur Diggelmann, que – je crois – chacun a reçu. C'est un avis de droit assez important – il compte 69 pages –, et sa conclusion est que cet accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine devrait être soumis au référendum facultatif. J'ai entendu dans le débat que certains ont fait allusion à des déclarations, que le professeur Diggelmann aurait apparemment faites à la radio ce matin; il faut bien comprendre qu'un avis de droit de 69 pages se résume difficilement en quelques propos radiophoniques, surtout s'il s'agit de vulgariser une réflexion juridique.

Le deuxième fait nouveau, qui, à mes yeux, est un fait nouveau d'importance, c'est un appel, qui est paru dans le journal «Le Temps» du 18 mars 2014. Il est cosigné par treize professeurs d'université – qui enseignent dans des facultés de droit – qui nous demandent de faire figurer dans l'arrêté portant approbation de l'accord de libre-échange une clause prévoyant le référendum facultatif. Ce qui m'a frappé, c'est non pas seulement que treize professeurs d'université nous disent d'être attentifs à l'avis de droit du professeur Diggelmann, mais surtout qu'ils viennent de toutes les universités de Suisse: Fribourg, Saint-Gall, Zurich, Genève, Bâle et Berne.

Cela est impressionnant et m'a incité à relire aussi bien le message du Conseil fédéral que les débats qui ont eu lieu au Conseil national. Ce qui m'a frappé, c'est que la seule question qui se pose n'est pratiquement pas posée dans tous ces débats. En fait, la question qui se pose, ce n'est pas de savoir si on a affaire à un traité international qui est d'une durée déterminée ou indéterminée. Bien sûr que ce traité est d'une durée déterminée, cela est évident et ne se discute pas. Il ne s'agit pas non plus de savoir si on a affaire à un traité qui prévoit l'adhésion à une organisation internationale. D'évidence, ce n'est pas le cas et ce n'est pas l'objet de la discussion.

La seule question qui se pose, c'est de savoir si on doit, ici, appliquer l'article 141 alinéa 1 lettre d chiffre 3 de la Constitution, qui indique que sont sujets au référendum facultatif les traités internationaux qui «contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l'adoption de lois fédérales».

Alors a-t-on affaire ici à un traité international qui contient des dispositions importantes fixant des règles de droit? Il me semble que tout le débat que nous avons eu autour de ce traité est la démonstration du fait que nous avons affaire à un traité qui contient, comme nous dit la Constitution, «des dispositions importantes fixant des règles de droit». C'est une évidence, et je crois que cette évidence, contrairement à ce que j'ai pu entendre dans le débat, n'est au fond même pas discutée par les juristes du Conseil fédéral. On lit cependant à cet égard dans le message du Conseil fédéral: «Les engagements pris au titre de ces accords sont comparables à ceux pris au titre d'autres accords internationaux conclus par la Suisse.» (FF 2013 7375)

C'est parce que ces engagements sont comparables à ceux pris au titre d'autres accords internationaux conclus par la Suisse que l'on dit que, au fond, comme on a déjà eu l'occasion de discuter de cette affaire dans le cadre d'autres accords internationaux conclus par la Suisse, on peut se dispenser de soumettre l'arrêté au référendum facultatif. En somme, c'est la théorie des accords standard qui nous amène à la conclusion qu'un référendum facultatif ne serait pas nécessaire. C'est cette théorie que l'on a conçue pour

pouvoir conclure rapidement un certain nombre d'accords dans le cadre de la volonté d'établir la transparence, par rapport à l'argent déposé dans nos banques, qui nous amène à cette conclusion.

Mais je vous défie de trouver cette théorie des accords standard citée dans la Constitution fédérale! En tout cas, ce que nous indique le professeur Diggelmann dans son avis de droit, c'est que, actuellement, on fait une application totalement abusive de la Constitution. Si vous souhaitez véritablement retenir la théorie des accords standard, il faut alors modifier la Constitution fédérale. Et ma foi, le peuple et les cantons auront l'occasion de dire si oui ou non ils adhèrent à cette théorie! Mais tant et aussi longtemps que la Constitution est rédigée comme elle l'est actuellement, on ne peut pas se borner simplement à prétendre que, ayant déjà conclu un traité contenant des normes qui vont dans un sens, comme le dit le message, comparable à des engagements pris au titre d'autres accords internationaux conclus par la Suisse, cette seule considération nous dispense du référendum facultatif.

Le professeur Diggelmann nous dit dans son analyse nuancée que cette théorie des accords standard peut ici ou là être appliquée lorsqu'il s'agit de cas banals, de cas de routine, mais qu'en aucun cas elle ne doit être appliquée lorsqu'il s'agit de cas un peu plus importants. Or à l'évidence, les débats nous montrent que lorsque l'on parle d'un accord avec la Chine, on ne parle pas d'une affaire de routine. Ce n'est pas un accord avec la Finlande – j'ai beaucoup de respect pour ce pays – que l'on nous prie ici de ratifier.

Voilà donc la raison pour laquelle nous devons soumettre, d'après le professeur Diggelmann, et je trouve ses propos extrêmement convaincants, l'arrêté portant approbation de cet accord international au référendum.

Si vous n'avez pas envie de prendre parti dans cette discussion juridique, parce que après tout chacun n'est pas spécialement fêru d'interprétation de la Constitution, ce que vous devrez au moins retenir, c'est que nous avons d'une part le professeur Diggelmann, au côté duquel treize professeurs de droit de toutes les universités suisses engagent leur prestige et leur renommée en disant qu'il faut soumettre l'arrêté portant approbation de l'accord de libre-échange avec la Chine au référendum facultatif, et d'autre part le Conseil fédéral et ses juristes qui, avant d'avoir connaissance de tous ces avis juridiques, étaient de l'opinion qu'il ne fallait pas soumettre l'arrêté au référendum facultatif. Il y a donc un doute dans cette affaire, et dès lors qu'il y a un doute, comme le dit l'adage «in dubio pro populo», celui-ci doit profiter – c'est évident – aux droits populaires. Quel mal y a-t-il, après tout c'est l'esprit de nos institutions, à donner la possibilité au peuple suisse de trancher?

C'est la raison pour laquelle, même si je ne vous ai pas totalement convaincus, je vous invite malgré tout à accepter la clause qui prévoit le référendum facultatif.

Schneider-Amman Johann N., Bundesrat: Ich möchte noch einmal kurz erwähnen, dass das Abkommen mit China kündbar ist, dass wir keiner internationalen Organisation beitreten, dass die Umsetzung keine Änderung von Bundesgesetzen erfordert und dass es auch keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen enthält. Diese rechtsetzenden Bestimmungen sind in Verfassung und Gesetz abschliessend definiert. Somit sind ökonomische Dimensionen und die Bedeutung des Handelspartners eben keine Kriterien, die berücksichtigt werden müssen.

Für den Bundesrat ist es klar, dass basierend auf Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Verfassung die Unterstellung unter das fakultative Referendum nicht angezeigt ist.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, j'ai une question à vous poser. Partant de l'idée qu'on admet que ce traité contient des règles de droit et pas uniquement des déclarations générales, la seule question qui se pose est celle de leur importance.

Alors, comment conciliez-vous le fait que tous les orateurs et vous-même aient répété sur tous les tons dans le débat

d'entrée en matière que ce traité était extrêmement important et le fait qu'à l'instant, en intervenant sur la possibilité du référendum, vous nous dites que les règles qui y sont inscrites ne sont pas importantes?

Schneider-Ammann Johann N., Bundesrat: Ja, Herr Ständerat Recordon, das Abkommen ist wichtig. Wir haben Ihnen mit voller Transparenz die Einschätzung des Bundesrates vorgetragen. Die Kriterien für die Unterstellung unter das fakultative Referendum sind auch hier nicht gegeben. Deshalb ist es sehr wohl legitim, die Empfehlung abzugeben, das Freihandelsabkommen dem fakultativen Referendum nicht zu unterstellen, weil nicht Kriterien ins Spiel gebracht werden dürfen, wie sie Herr Professor Diggelmann ins Spiel gebracht hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 23 Stimmen

Für den Antrag Cramer ... 16 Stimmen

(1 Enthaltung)

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 13.071/146)

Für Annahme des Entwurfes ... 25 Stimmen

Dagegen ... 3 Stimmen

(11 Enthaltungen)

13.067

Internationale Arbeitsorganisation. Übereinkommen Nr. 189

Organisation internationale du travail. Convention no 189

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft und Berichte des Bundesrates 28.08.13 (BBl 2013 6927)

Message et rapports du Conseil fédéral 28.08.13 (FF 2013 6215)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Maury Pasquier Liliane (S, GE), pour la commission: La Convention no 189 de l'Organisation internationale du travail a pour but de promouvoir le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques. Cet objectif s'inscrit dans le mandat de l'organisation tripartite qu'est l'Organisation internationale du travail. Cette convention ainsi que la recommandation qui la complète ont été adoptées en 2011 par la Conférence internationale du travail. Selon la Constitution de l'Organisation internationale du travail, le Conseil fédéral doit examiner les instruments à adopter par la conférence et les soumettre au Parlement, d'où le présent message auquel sont jointes, pour information, la recommandation que j'ai mentionnée ainsi qu'une autre concernant les socles de protection sociale.

La convention et la recommandation affirment le droit pour les travailleuses et les travailleurs domestiques à une protection et à une couverture sociale minimales ainsi qu'au respect de leurs droits fondamentaux. Concrètement, ces textes contiennent des dispositions relatives à leur temps de travail, à leur rémunération, à leur sécurité et à leur santé. La convention prend en compte les risques spécifiques qui concernent certaines catégories particulièrement vulnérables de travailleuses et de travailleurs domestiques. A commencer justement par les travailleuses, puisque les femmes issues de milieux défavorisés forment l'immense majorité des personnes actives dans ce domaine. Les personnes migrantes et les jeunes qui logent chez leur employeur ont également besoin d'une protection particulière.

Sur les quelque 50 millions de travailleuses et de travailleurs domestiques de par le monde, un nombre important est en

situation de grande vulnérabilité sociale et économique. Dans plusieurs pays, le travail domestique n'est pas vraiment considéré comme un travail. Coupe du monde de football 2022 oblige, on a beaucoup parlé du Qatar où les employées domestiques ne sont pas protégées par le code du travail, où certaines employées migrantes font des journées de 19 heures, ne sont pas rémunérées, ont droit à un seul repas par jour et sont à la merci de leur employeur.

La Convention no 189 fournit donc une base importante pour améliorer les conditions du travail domestique au plan mondial. Sa ratification par la Suisse n'aura pas d'effet direct pour notre pays. Elle n'exige l'adoption ou la modification d'aucune loi ni d'aucune ordonnance et respecte en cela notre politique habituelle de ratification, qui veut que la Suisse ratifie une convention lorsque sa législation ou sa pratique y correspond.

Or, en comparaison internationale, notre pays n'a pas à rougir de ses standards en matière de protection des travailleuses et des travailleurs domestiques. Certes, la situation n'est pas parfaite; on se souvient notamment de certains scandales qui ont éclaboussé la Genève internationale concernant les employés domestiques de personnes venues travailler dans le canton. Mais la Suisse s'est dotée d'une ordonnance sur les employés domestiques des diplomates, de même qu'elle vient de prolonger le contrat type pour les travailleuses et les travailleurs domestiques. Les possibilités de contrôles et de sanctions ont également été renforcées, bien que certains pensent sans doute qu'elles restent à améliorer.

En ratifiant cette convention, la Suisse pourra faire bénéficier l'OIT et les autres Etats de son expérience, ainsi que de sa pratique du dialogue social. En même temps, elle donnera un signal clair aux autres pays, les incitant à prendre des dispositions pour garantir un travail décent aux employés du secteur domestique. Cette ratification semble d'autant plus logique que notre pays a joué un rôle important dans l'élaboration de la convention.

Des questions ont été posées en commission quant aux effets concrets que la convention pourrait par la suite déployer en Suisse, notamment pour le personnel soignant migrant qui travaille au domicile de personnes âgées. Mais il nous a été répété que cette convention tient compte de la diversité des situations et autorise une certaine souplesse. Ainsi, elle affirme que les travailleuses et les travailleurs domestiques doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que l'ensemble des travailleurs, ce qui, vous en conviendrez, est une formulation assez ouverte. En outre, la convention sera mise en oeuvre sur la base du dialogue social, pour résoudre d'éventuels problèmes pratiques puisque, comme je l'ai dit, cette convention n'impose pas de changement légal.

Le message sur cette convention et le rapport sur la recommandation qui l'accompagne ont fait l'objet d'une consultation technique des autorités cantonales. Les 21 cantons qui se sont exprimés dans ce cadre se sont tous déclarés en faveur d'une ratification.

Le projet a également été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT. Les membres travailleurs de cette commission consultative soutiennent pleinement la ratification. Les membres employeurs, eux, y sont défavorables, arguant notamment de l'incertitude qui, selon eux, plane sur l'évaluation par l'OIT de l'application de cette convention. Cette position a été jugée surprenante en commission, d'autant plus que, dans l'intervalle, la convention est entrée en vigueur. Les questions d'évaluation sont donc désormais connues et elles sont jugées non problématiques par le Conseil fédéral. Quant au caractère relativement détaillé de la convention, il est nécessaire pour énumérer les droits qui peuvent sembler élémentaires, mais qui ont, hélas, besoin dans certains pays d'être clairement énoncés. Je cite par exemple le droit pour les travailleuses et les travailleurs domestiques de garder en leur possession leurs documents de voyage et leur pièce d'identité.

Aujourd'hui, douze pays ont ratifié cette convention, parmi lesquels l'Allemagne et l'Italie. D'autres pays sont en bonne voie, dont en Europe l'Autriche, la Belgique, la Finlande et