



Weiterentwicklung der Freihandelsabkommen
zwischen der Schweiz/EFTA und ihren Handelspartnern

Stärkung und Umsetzung der Sozial- und Umweltaspekte

Autor: Denis Torche
Leiter Aussenpolitik
torche@travailsuisse.ch
März 2014

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Überblick zu den arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Handelsabkommen	4
1.1 Konditionalitätsansätze	5
1.2 Förderansätze	6
2. Analyse der verschiedenen Ansätze	8
2.1 Konditionalität vor der Ratifizierung	8
2.2 Konditionalität nach der Ratifizierung	9
2.3 Wirkungen von Fördermassnahmen	10
3. Bestimmungen der Schweiz zu Arbeit und Umwelt in Freihandelsabkommen	10
3.1 Stand und wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen der Schweiz	10
3.2 Übereinstimmung mit den aussenpolitischen Zielen	10
3.3 EFTA-Musterbestimmungen zum Thema Handel und nachhaltige Entwicklung	13
3.4 Evaluation der Arbeits- und Umweltnormen in drei Freihandelsabkommen der Schweiz (Montenegro, Hongkong und China)	14
4. Vorschläge zur Stärkung und Umsetzung der Sozial- und Umweltaspekte in FHA	16
4.1. EFTA-Musterbestimmungen ergänzen und in alle FHA aufnehmen	16
4.2. Unterstellung des Kapitels über nachhaltige Entwicklung unter das Streitbeilegungsverfahren mit Öffnung für Sozialpartner und NGO	17
4.3. Einbezug der Sozialpartner und NGO in der Anfangsphase und in die Überwachung der FHA	17
4.4. Ziele und Zeitpläne zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Umweltnormen	18
Abbildung 1 Zunahme der Zahl von bilateralen und regionalen Handelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen, 1990-2013	5
Abbildung 2 Arbeitsrechtliche Fördermassnahmen in Handelsabkommen der EU	7
Karte und Liste der Freihandelsabkommen der Schweiz	11/12

Einleitung

Zurzeit sind bei der Welthandelsorganisation (WTO) über 250 regionale und bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) registriert. Die Zahl solcher Abkommen hat ab den 1990er-Jahren stark zugenommen. Der Grund für diesen Trend liegt darin, dass Wirtschaftsunionen in verschiedenen Weltregionen Handelsabkommen mit kleineren Ländern geschlossen haben. Eine Rolle spielt auch, dass es immer schwieriger wird, multilaterale Handelsrunden zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Beispielsweise ist die im November 2001 lancierte Doha-Runde noch immer nicht unter Dach und Fach.

Ein kleines Exportland wie die Schweiz, das keiner Wirtschaftsunion angehört, hat ein Interesse daran, dass die multilateralen Handelsbestimmungen weiterentwickelt werden, damit es nicht benachteiligt ist. Weil Fortschritte auf dieser Ebene fehlen, setzt die Schweiz seit einigen Jahren auf bilaterale Freihandelsabkommen, um zu vermeiden, dass sie beim Zugang zum Markt von Wirtschaftspartnern, aber auch von Konkurrenten, diskriminiert wird.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten prägten zwei Trends die Weiterentwicklung der regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen:

- Die Abkommen beschränken sich nicht mehr auf den Warenhandel, sondern umfassen auch Aspekte wie Wettbewerb, geistiges Eigentum, Handel mit Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen. Hier wird von Abkommen der zweiten oder sogar der dritten Generation gesprochen.
- Stark zugenommen haben Abkommen, die arbeitsrechtliche Bestimmungen einbeziehen: Deren Zahl stieg gemäss einer gemeinsamen Studie der IAO und des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen von 4 Abkommen im Jahr 1995 auf 21 im Jahr 2005 und 57 im Jahr 2013.¹

Die Schweiz ist erst spät auf den fahrenden Zug aufgesprungen und folgt nun auch dem Trend, arbeitsrechtliche, aber auch ökologische Aspekte in Freihandelsabkommen aufzunehmen. Erst seit 2010 schlägt sie ihren Freihandelspartnern nämlich ein Kapitel zum Thema «Handel und nachhaltige Entwicklung» vor, das im Rahmen der EFTA erarbeitet wurde und Arbeits- und Umweltstandards enthält.

Der Ansatz der Schweiz beschränkt sich jedoch auf Fördermassnahmen. Zwar ermöglichen diese einen Dialog, der das Bewusstsein für Arbeits- und Umweltfragen schärfen kann. Dass jedoch Durchsetzungsmechanismen praktisch vollständig fehlen – von Schiedsverfahren bis zu Sanktionen als letzter Massnahme, wie dies bei den wirtschaftlichen Aspekten der Fall ist – weckt berechtigte Zweifel daran, dass ein solcher Einbezug von Arbeits- und Umweltfragen in FHA wirksam ist.

Für ein gesundes Gleichgewicht zwischen Marktöffnung auf der einen und Arbeits- und Umweltnormen auf der anderen Seite braucht es solide, verbindliche Mechanismen zur Durchsetzung der Arbeits- und Umweltklauseln. Es ist Zeit, dass die Schweiz in ihren Freihandelsabkommen (FHA) solche Mechanismen einführt. Dies ist umso wichtiger, als die Schweiz derzeit Verhandlungen über neue

¹ Etude sur la croissance et l'équité. La dimension sociale des accords de libre-échange. 119 S., 2013. Erhältlich auf Französisch und Englisch. Diese sehr gut dokumentierte Studie diente als Hauptquelle für die Kapitel 1 und 2.

FHA mit sehr bedeutenden Handelspartnern wie Indien, der Russischen Zollunion oder Indonesien führt.

Das vorliegende Positionspapier hat deshalb folgende Ziele:

- Überblick und Analyse zu den in FHA üblichen arbeitsrechtlichen² Bestimmungen (Kapitel 1 und 2);
- Bestandesaufnahme zu den FHA der Schweiz (Kapitel 3) unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung und Vorschläge zur Stärkung und Umsetzung der Sozial- und Umweltnormen in bestehenden und künftigen Freihandelsabkommen der Schweiz (Kapitel 4).

Eine bessere Berücksichtigung der Sozial- und Umweltaspekte in den FHA ist auch im Interesse der Vertragsparteien:

- Die Lage der Schweizer Unternehmen und Beschäftigten verbessert sich, wenn der Lebensstandard in den Partnerländern steigt und Wettbewerbsverzerrungen verschwinden, die teilweise durch Sozial- und Umweltdumping bedingt sind.
- In den Partnerländern, namentlich in Entwicklungsländern, führen bessere Arbeitsbedingungen zu mehr Bildung und Konsum, was eine Aufwärtsspirale für die Entwicklung in Gang setzt.

1. Überblick zu den arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Handelsabkommen

Von den zwischen 2005 und 2013 in Kraft getretenen Freihandelsabkommen enthielt rund ein Drittel arbeitsrechtliche Bestimmungen (siehe Abbildung 1). Wesentlich häufiger sind Arbeitsnormen in FHA in den letzten 20 Jahren nicht nur in Nord-Süd-Abkommen geworden. Im Juni 2013 waren 16 Süd-Süd-Handelsabkommen mit solchen Bestimmungen in Kraft, bei den übrigen 42 handelte es sich um Nord-Süd-Abkommen. Von den rund 190 Ländern mit Handelsabkommen sind rund 120 Vertragspartei von Abkommen, die Arbeitsnormen beinhalten.

Bei der Aufnahme von Arbeitsnormen in Handelsabkommen sind zwei Ansätze zu erkennen:

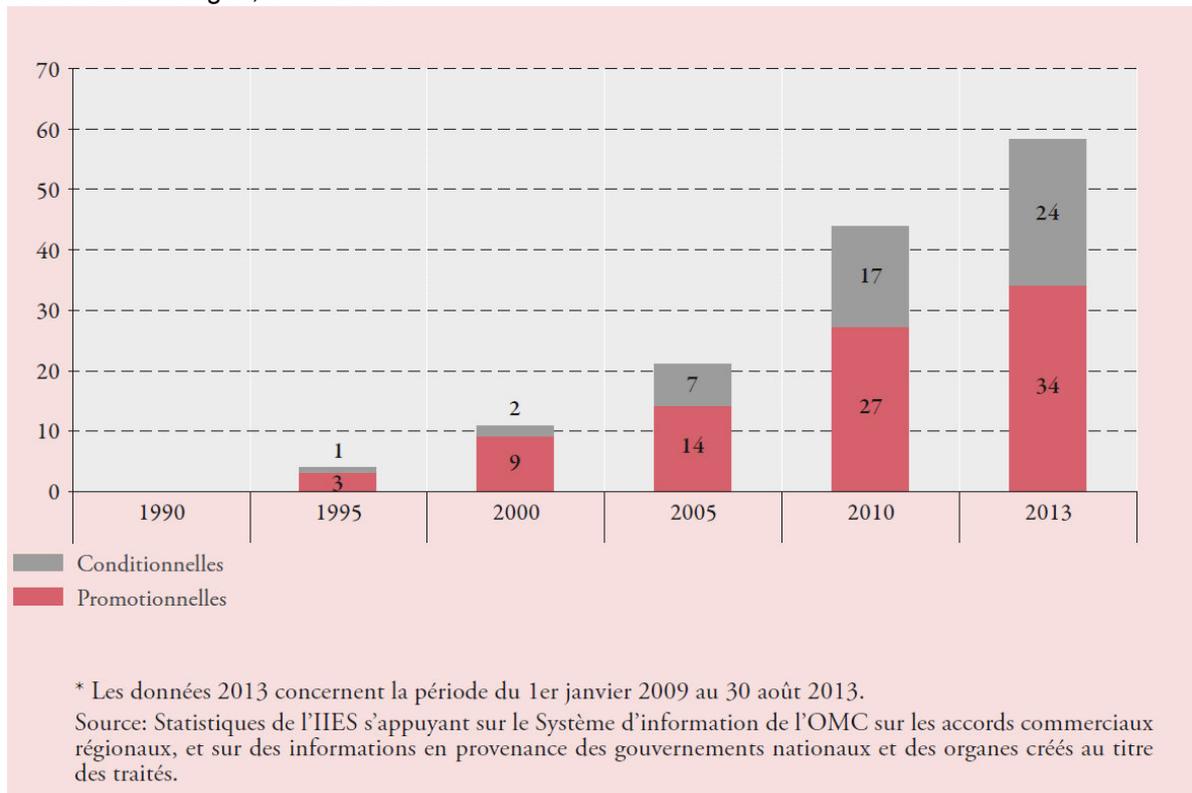
- Der Förderansatz, beruhend auf Zusammenarbeit, Dialog und allenfalls einer Aufsicht.
- Der Konditionalitätsansatz, der die Arbeitsnormen des Abkommens an wirtschaftliche Wirkungen koppelt (Anreize oder Sanktionen).

Rund 40 Prozent der Freihandelsabkommen basieren auf dem Konditionalitätsansatz. Vorherrschend ist dieser Ansatz in den Freihandelsabkommen, welche die USA und Kanada abschliessen.

Rund 60 Prozent der Freihandelsabkommen beruhen auf einem Förderansatz. Dies ist der Fall bei den Abkommen der EU sowie zwischen Ländern des Südens. In gewissen jüngeren Abkommen sind die Fördermassnahmen allerdings rechtlich bindend.

² Zur Prüfung der Umweltklauseln fehlen uns die notwendigen Ressourcen.

Abbildung 1: Zunahme der Zahl von bilateralen und regionalen Handelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen, 1990-2013



Conditionnelles: Konditionalitätsansätze

Promotionnelles: Förderansätze

Die Daten 2013 beziehen sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 30. August 2013.
 Quelle: Statistik der ILES auf der Basis des Informationssystems der WTO über die regionalen Handelsabkommen und von Informationen der nationalen Regierungen und der für die Abkommen geschaffenen Organe

1.1 Konditionalitätsansätze

In den Abkommen bestehen zwei Arten von Konditionalität:

- a) Auflagen zur Beseitigung arbeitsrechtlicher Lücken vor der Ratifizierung des Abkommens.
- b) Auflagen zur Beseitigung von Lücken nach der Ratifikation: Ein Mechanismus sorgt bei Beschwerden und Streitigkeiten nach der Ratifikation dafür, dass bei Verstößen die wirtschaftlichen Vorteile aufgehoben oder finanzielle Sanktionen getroffen werden.

Den Konditionalitätsansatz wenden vor allem die USA und Kanada an. Allerdings sehen fast alle Handelsabkommen mit Konditionalitätsansatz auch eine Zusammenarbeit vor (Forschung, fachliche Beratung, Austausch von Politiken).

Beim Konditionalitätsansatz nach der Ratifikation kommt ein **Durchsetzungsmechanismus** zur Anwendung. Den institutionellen Rahmen dafür bilden ein gemeinsames Organ und nationale Kontakt-

stellen. Herzstück des Mechanismus ist das Streitbeilegungsverfahren, das in einem ersten Schritt formelle Konsultationen vorsieht. Falls ein Verstoss anerkannt und nicht im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens gelöst wird, können Sanktionen gegen den betroffenen Staat verhängt werden, die von Geldstrafen bis zu bestimmten Handelssanktionen reichen.

Bei gewissen Abkommen können solche Bussen zur Finanzierung von Massnahmen verwendet werden, welche die Arbeitsrechte im betreffenden Land stärken. In einigen Fälle besteht die einzige Sanktion darin, dass die Entwicklungszusammenarbeit revidiert wird. Gewisse Abkommen sehen auch ein Beschwerdeverfahren vor, bei dem Gewerkschaften und NGO allfällige Verstösse den nationalen Kontaktstellen melden können.

1.2 Förderansätze

Förderansätze dominieren vor allem in den Handelsabkommen der EU (siehe Abbildung 2) und gewissen regionalen Süd-Süd-Abkommen. Auch die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) verwendet diesen Ansatz. Falls arbeitsrechtliche Bestimmungen nicht eingehalten werden, hat dies keine direkten Folgen. Beim Förderansatz werden rechtsverbindliche und nicht zwingende Verpflichtungen gegenüber nationalen oder internationalen Arbeitsnormen gekoppelt mit Bestimmungen in den Bereichen Zusammenarbeit, Dialog und Aufsicht.

In den meisten Fällen bestehen die Fördermassnahmen darin, dass die Partnerländer Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit vorsehen (technische Zusammenarbeit, Stärkung der institutionellen Kapazitäten).

Inhaltlich gibt es je nach Abkommen ein breites Spektrum von Arbeitsnormen. Während gewisse Abkommen lediglich bestehende internationale Normen bekräftigen, enthalten andere Abkommen substanzielle arbeitsrechtliche Verpflichtungen.

Für die Umsetzung sehen diese Abkommen häufig Konsultationen zwischen den Parteien und einen regelmässigen Dialog im Rahmen von Fachausschüssen vor. Der umfassendste Ansatz ist in jüngeren Abkommen der EU in den Kapiteln über nachhaltige Entwicklung zu finden. Dieser kombiniert die Verpflichtung zur Einhaltung der wichtigsten Übereinkommen und anderer Vorschriften mit einem institutionellen Rahmen, der Aktivitäten in der Zusammenarbeit sowie verschiedene Aufsichts- und Dialogmechanismen unter Einbezug der Zivilgesellschaft beinhaltet.

Dies erfordert die Bildung von nationalen Beratungsgruppen mit Vertretern der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft. Zusätzlich können die Parteien bei Streitigkeiten zur Umsetzung eine Expertengruppe anrufen, die Empfehlungen abgeben kann. Diese Empfehlungen werden dann überwacht.

Abbildung 2: Arbeitsrechtliche Fördermassnahmen in Handelsabkommen der EU

Name und Inkrafttreten des Abkommens	Bezug auf Instrumente der IAO	Verpflichtungen gegenüber Arbeitsnormen	Umsetzungsmechanismus
EU-Handelsabkommen mit der Führung Palästinas (1997), Marokko (2000), Israel (2000), Algerien (2005), Kame-run (2009)	Nein	-	Zusammenarbeit und/oder Dialog zu verschiedenen mit den Arbeitsnormen verbundenen Themen
EU-Handelsabkommen mit Südafrika (2000) und Assoziierungsabkommen zwischen Chile und der EU (2003)	Grundlegende Übereinkommen	Bestätigt die Verpflichtung der Parteien gegenüber den grundlegenden Übereinkommen der IAO	Zusammenarbeit zu mehreren sozialen und arbeitsrechtlichen Fragen
Handelsabkommen mit der Republik Korea (2011)	Erklärung von 1998, grundlegende Übereinkommen, prioritäre Übereinkommen, aktualisierte Übereinkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der IAO • Anwendung der ratifizierten Übereinkommen der IAO • Keine Abschwächung oder Nichteinhaltung der nationalen Arbeitsrechte zugunsten der Förderung des Handels oder von Investitionen • Ratifizierung der grundlegenden und der aktualisierten Übereinkommen der IAO 	Rahmen für die Zusammenarbeit und den Dialog mit Teilnahme der Akteure: Konsultationsmechanismus; Fakultative Konsultation der IAO
Handelsabkommen mit Peru und Kolumbien (2013); Abkommen EU/Zentralamerika (teilweise in Kraft seit 2013)	Grundlegende Übereinkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der IAO • Keine Abschwächung oder Nichteinhaltung der nationalen Arbeitsrechte zugunsten der Förderung des Handels oder von Investitionen 	Rahmen für die Zusammenarbeit und den Dialog mit Teilnahme der Akteure: Konsultationsmechanismus; Fakultative Konsultation der IAO

*Das Assoziierungsabkommen EU-Chile enthält auch eine politische Verpflichtung, der Einhaltung der sozialen Grundrechte Priorität einzuräumen, unter anderem auch durch die Förderung der Übereinkommen der IAO und durch den sozialen Dialog.

Quelle: IIES, auf der Basis der Handelsabkommen der EU

2. Analyse der verschiedenen Ansätze

2.1 Konditionalität vor der Ratifizierung

Die Konditionalität mit Auflagen vor der Ratifizierung ist ein neuerer Ansatz und wird von den USA in ihren Handelsabkommen seit 2006 als Voraussetzung für einen Abschluss verlangt. Eine treibende Kraft für diesen Ansatz waren vermehrte Forderungen aus der Zivilgesellschaft, unter anderem des Arbeitsbeirats der USA, der aus Gewerkschaftsvertretern besteht.

Bei sechs der sieben jüngsten Handelsabkommen (Marokko, Bahrein, Oman, Peru, Kolumbien und Panama) wurden vor der Ratifizierung Verbesserungen bei den Arbeitsstandards erreicht. Im Fall von Marokko, Bahrein und Oman wirkten die Verhandlungen mit den USA, neben einem wachsenden inneren Druck zugunsten von Sozialreformen, als Katalysator für eine Gesetzesreform. Folgende Ergebnisse wurden erzielt:

Marokko: Ein Teil des Arbeitsgesetzes wurde revidiert. Verbesserungen betrafen den Schutz vor Benachteiligungen für Gewerkschaftsvertreter, eine Anhebung des Mindesterwerbsalters von 12 auf 15 Jahre, eine Reduktion der Wochenarbeitszeit von maximal 48 auf 44 Stunden und eine periodische Überprüfung des Mindestlohnes.

Bahrein: Vor der Ratifizierung des Abkommens wurde ein Erlass verabschiedet, der Entlassungen von Arbeitnehmenden aufgrund eines gewerkschaftlichen Engagements verbietet. Die Regierung von Bahrein hat sich auch verpflichtet, verschiedene gesetzliche Verbesserungen zu treffen, die periodisch im Rahmen des Konsultationsmechanismus für die Arbeitsnormen überprüft werden.

Oman: Die Arbeitnehmenden haben neu das Recht, Gewerkschaften zu gründen oder beizutreten, ausser im öffentlichen Dienst. Das Handelsabkommen brachte klare Fortschritte, auch wenn lokale und internationale Faktoren zusammenspielten.

Während für die erwähnten Länder substanzielle Reformen im Arbeitsrecht erfolgten, handelt es sich bei den im Folgenden aufgeführten Ländern eher um Reformen einzelner Arbeitsnormen mit einer Stärkung gewisser Aspekte der Arbeitnehmerrechte und des Umsetzungsrahmens. Dies war insbesondere der Fall in Lateinamerika. Einige Beispiele:

Peru: Die Anforderungen für das Streikrecht wurden reduziert. Die Problematik der Vergabe von Unteraufträgen zur Umgehung der Gewerkschaften wurde angegangen. Fortschritte bei den Arbeitsnormen wurden jedoch durch eine negative Entwicklung geschmälert: Als Folge einer Neudefinition der kleinen und mittleren Unternehmen untersteht nun ein grösserer Anteil der Arbeitnehmenden nicht mehr dem allgemeinen Arbeitsrecht.

Panama: Mit neuen Gesetzen und Verordnungen konnten Probleme in den Bereichen Gewerkschaftsfreiheit und Anwendung der Gesetzgebung gegen Kinderarbeit gelöst werden. Verabschiedet wurde ein Gesetz, das Ausnahmen von den Arbeitnehmerrechten in einer neuen Sonderwirtschaftszone abschafft.

Kolumbien: Ein bilateralen Aktionsplan mit 10 Verpflichtungen soll der Gewalt gegen Gewerkschaften ein Ende setzen. Die Forderungen des Plans wurden jedoch nicht alle erfüllt.

Schlussfolgerungen: Trotz gewisser Grenzen (z.B. Kolumbien und Peru) können Diskussionen über die Arbeitsnormen im Vorfeld der Ratifikation zu wesentlichen Fortschritten beitragen, indem sie Auslöser für Gesetzesänderungen sind oder dazu beitragen, dass Vorschläge für Gesetzesreformen schneller umgesetzt werden.

2.2 Konditionalität nach der Ratifizierung

Hier geht es um Beschwerden und die Beilegung von Streitigkeiten. 15 der 19 Abkommen, die Beschwerdeverfahren vorsehen, sind seit weniger als zehn Jahren in Kraft. Dies erklärt, weshalb bisher die meisten Beschwerden (41 von 47) im Rahmen der Mechanismen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) – genauer unter dem für arbeitsrechtliche Fragen relevanten Nordamerikanischen Abkommen über Arbeitszusammenarbeit (NAALC) von 1994 – eingereicht wurden.

Bisher führte keine Beschwerde zu Sanktionen. Dies erklärt sich damit, dass die meisten Fälle im Rahmen des bereits bestehenden Streitbeilegungsverfahrens durch Konsultationen auf Ministerebene geregelt werden konnten, d.h. zu einem Zeitpunkt deutlich vor der letzten Etappe mit Sanktionen.

Die Beschwerdeverfahren tragen dazu bei, dass das Bewusstsein für Arbeitsnormen in den betroffenen Ländern wächst. Ausserdem initiieren die Beschwerden einen Dialog zwischen den betroffenen Regierungen, der in eine verstärkte Zusammenarbeit und bessere Kenntnisse der gegenseitigen Arbeitsnormen münden kann.

Im Rahmen der Handelsabkommen ausserhalb des NAFTA/NAALC wurden erst ab 2008 Beschwerden gemeldet, und zwar bis im Juni 2012 sechs Fälle. Bei allen Beschwerden ging es zumindest teilweise um Gewerkschaftsrechte. Die meisten sind zwar noch hängig, das Beschwerdeverfahren hat jedoch in gewissen Fällen die Behörden veranlasst, sich um arbeitsrechtliche Fragen zu kümmern. In einem Fall in Guatemala führte eine Beschwerde zu Inspektionen und zu Verpflichtungen, strukturelle Schwächen im Arbeitsschutz zu beseitigen.

Schlussfolgerungen: Beschwerdeverfahren scheinen einen weniger grossen Einfluss auf die Arbeitsnormen zu haben als Auflagen zur Beseitigung von arbeitsrechtlichen Lücken vor dem Abschluss eines Abkommens (Ansatz der Konditionalität vor der Ratifikation). In mehreren Fällen trugen sie aber zur Lösung der Probleme bei. Festzustellen sind auch weiter gefasste Wirkungen der Beschwerden wie ein verstärktes Bewusstsein für arbeitsrechtliche Fragen in verschiedenen Ländern. In allen Fällen unternahm die verantwortliche Regierung echte Anstrengungen zur Vermeidung der Etappe des Streitbeilegungsverfahrens.

2.3 Wirkungen von Fördermassnahmen

Die Wirkung von Fördermassnahmen ist schwierig einzuschätzen. Sie können ebenso vom politischen Kontext in den Partnerländern abhängig sein wie davon, ob ein Gesamtrahmen für die verschiedenen Aktivitäten vorhanden ist. Zu diesem Thema braucht es weitere Feldforschung, um in Erfahrung zu bringen, welche spezifischen Aktivitäten im Rahmen von Handelsabkommen unternommen werden.

Fördermassnahmen können in Form von Aufsichtsvereinbarungen stattfinden. Zum Beispiel wurde im DR-CAFTA (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement)³ eine externe Prüfung eingeführt, um die Fortschritte im Bereich der Arbeitsnormen in den betroffenen Ländern zu verfolgen. Über die erzielten Fortschritte wird dem US-Kongress alle zwei Jahre ein Bericht vorgelegt. Im Rahmen der Mercosur Social-Labour Declaration wurde ein spezielles Aufsichtsorgan geschaffen, dem regionale Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmenden angehören.

Ein besonders umfassender Mechanismus mit Einbezug der Zivilgesellschaft ist Bestandteil der Handelsabkommen der EU mit den Cariforum-Ländern und mit der Republik Korea. Diese Abkommen sehen Beratungsgremien vor, denen Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft der beiden Handelspartner angehören, unter anderem der Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen, und die den Auftrag haben, die Umsetzung der Arbeitsnormen zu überwachen.

3. Bestimmungen der Schweiz zur Arbeit und Umwelt in Freihandelsabkommen

3.1. Stand und wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen der Schweiz

Ausserhalb der EU hat die Schweiz bereits 28 Freihandelsabkommen (FHA) mit 38 Partnern ratifiziert oder zumindest unterzeichnet (siehe nachstehende Karte und Liste). Die meisten Abkommen werden im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ausgehandelt. Die Abkommen mit Japan und China hingegen wurden unabhängig geschlossen. Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Abkommen ist offensichtlich: 2012 haben die Abkommen mit Freihandelspartnern – ohne das FHA mit der EU – 22,6% der gesamten Schweizer Exporte abgedeckt. Dies entspricht 51% der Schweizer Exporte nach Märkten ausserhalb der EU.⁴ Der Handel der Schweiz mit Freihandelspartnern entwickelt sich dynamischer als mit anderen Staaten, und auch die Direktinvestitionen wachsen schneller.

3.2 Übereinstimmung mit den ausserpolitischen Zielen

Die laufenden Verhandlungen betreffen teilweise sehr bedeutende Partner wie Russland, Indien und mehrere grosse südostasiatische Länder. Deshalb wird es immer wichtiger, darauf zu achten, dass Abkommen mit solchen Partnern in Einklang mit den ausserpolitischen Zielen der Schweiz stehen. Mit anderen Worten muss vermieden werden, dass der Handel auf Kosten der Sozial- und Umweltpolitik oder der Menschenrechte geht. Ausserdem kann sich die Schweiz dem laufenden Trend nicht

³ FHA zwischen den USA und den mittelamerikanischen Ländern sowie der Dominikanischen Republik.

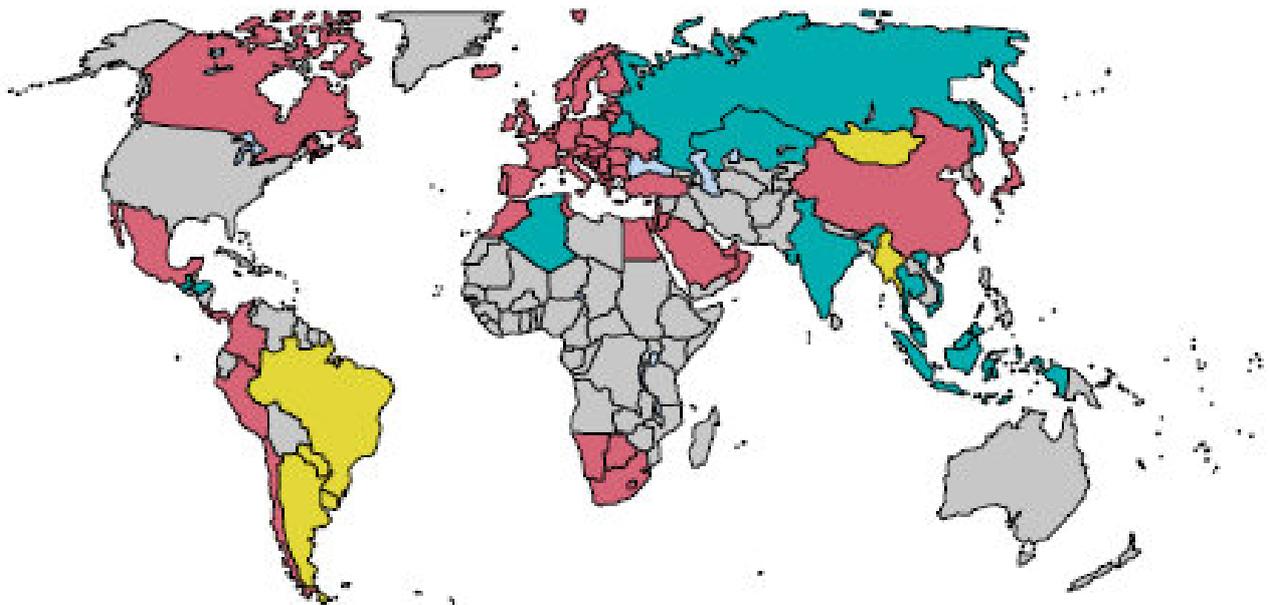
⁴ Die Volkswirtschaft: Dossier «Das Schweizer Netz an Freihandelsabkommen wächst stetig», Nr. 11, S. 55, 2013.

länger entziehen, Sozial- und Umweltaspekte in die FHA einzubeziehen, wie dies insbesondere bei der EU der Fall ist.

Grafik 1

Weltkarte des schweizerischen Freihandelsnetzes

■ Bestehende Freihandelsabkommen ■ Verhandlungen in Gang / in Vorbereitung ■ Efta-Zusammenarbeitserklärungen



Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Freihandelsabkommen der Schweiz*

Europa	Stand / Bemerkungen
Efta-Konvention	In Kraft seit 03.05.1960
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	In Kraft seit 01.01.1973; bilateral Schweiz-EWG
Färöer-Inseln	In Kraft seit 01.03.1995; bilateral Schweiz-Färöer
Mazedonien	In Kraft seit 01.05.2002
Albanien	In Kraft seit 01.11.2010
Serbien	In Kraft seit 01.10.2010
Ukraine	In Kraft seit 01.06.2012
Montenegro	In Kraft seit 01.09.2012
Bosnien-Herzegowina	Unterzeichnet am 24.06.2013
Zollunion Russland-Belarus-Kasachstan	In Verhandlung
Kroatien	FHA ausser Kraft seit 01.07.2013 (Beitritt Kroatiens zur EU)
Mittelmeerraum	
Türkei	In Kraft seit 01.04.1992
Israel	In Kraft seit 01.07.1993
Palästinensische Behörde	In Kraft seit 01.07.1999
Marokko	In Kraft seit 01.12.1999
Jordanien	In Kraft seit 01.09.2002
Tunesien	Angewendet seit 01.06.05, in Kraft seit 01.06.06
Libanon	In Kraft seit 01.01.2007
Ägypten	Angewendet seit 01.08.07, in Kraft seit 01.09.08
Algerien	In Verhandlung
Weltweit	
Mexiko	In Kraft seit 01.07.2001
Singapur	In Kraft seit 01.01.2003
Chile	In Kraft seit 01.12.2004
Republik Korea	In Kraft seit 01.09.2006
SACU ^b	In Kraft seit 01.05.2008
Kanada	In Kraft seit 01.07.2009
Japan	In Kraft seit 01.09.2009, bilateral Schweiz-Japan
Kolumbien	In Kraft seit 01.07.2011
Peru	In Kraft seit 01.07.2011
Hong Kong	In Kraft seit 01.10.2012
Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten (GCC) ^c	Unterzeichnet am 22.06.2009, in Ratifizierung durch GCC
Zentralamerikanische Staaten ^d	Unterzeichnet am 24.06.2013 (Panama und Costa Rica)
China	Unterzeichnet am 06.07.2013, bilateral Schweiz-China
Thailand	In Verhandlung
Indonesien	In Verhandlung
Indien	In Verhandlung
Vietnam	In Verhandlung
Malaysia	Verhandlungen am 05.11.2012 lanciert

Die Schweiz schlägt ihren Freihandelspartnern seit 2010 ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung mit Arbeits- und Umweltnormen vor. Dieses Kapitel beruht auf Musterbestimmungen der EFTA zur Umwelt und zum Arbeitsrecht, die an der Ministerkonferenz der EFTA vom 24. Juni 2010 verabschiedet wurden. Diese Musterbestimmungen lehnen sich wesentlich ans Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung an, das die EU seit einiger Zeit in ihre Freihandelsabkommen einfügt. Das Kapitel der EU ist allerdings noch etwas umfassender.

Das Hauptergebnis dieser Musterbestimmungen besteht darin, dass **das neue Kapitel «Handel und nachhaltige Entwicklung»** in die FHA aufzunehmen ist. Dieses Kapitel enthält Arbeits- und Umweltstandards, die insbesondere Folgendes vorsehen:

- Die Parteien anerkennen, dass sich Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftsaspekte gegenseitig beeinflussen.
- Die Parteien streben hohe Umwelt- und Arbeitsstandards an, die in Einklang mit den internationalen Grundsätzen, Standards und Abkommen stehen.
- Die arbeitsrechtlichen und ökologischen Schutzbestimmungen dürfen nicht gelockert werden, um mehr Investitionen anzuziehen oder wettbewerbsfähiger zu sein, auch nicht in Ausnahmefällen.
- Die Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist einzuhalten, zu fördern und anzuwenden. Diese Erklärung betrifft folgende grundlegenden Rechte: Gewerkschaftsfreiheit, Kollektivverhandlungen, Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, Beseitigung von Diskriminierungen bei der Arbeit.
- Produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit (gemäss der Erklärung des UNO-Wirtschafts- und Sozialausschusses von 2006) sind als Ziel der internationalen Zusammenarbeit zu anerkennen.
- Die multilateralen Umweltabkommen sind im Gesetz und in der Praxis wirksam umzusetzen.
- Der umweltverträgliche, nachhaltige Handel mit Waren, Dienstleistungen und Investitionen ist zu fördern (insbesondere Produkte mit Label).

Dieses Kapitel sieht auch einen **Artikel zur Umsetzung sowie Konsultationen** mit folgenden Punkten vor:

1. Die Parteien müssen eine Kontaktstelle zur Umsetzung dieses Kapitels bestimmen.
2. Eine Partei kann für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit diesem Kapitel um Konsultationen auf Expertenebene oder im Gemischten Ausschuss des Abkommens ersuchen. Es besteht auch die Möglichkeit, die Meinung der zuständigen internationalen Organisationen oder Gremien einzuholen. Die Parteien setzen alles daran, eine befriedigende, für alle Seiten annehmbare Lösung zu finden.

3. Wenn eine Partei der Ansicht ist, dass eine Massnahme einer anderen Partei gegen die Verpflichtungen dieses Kapitels verstösst, kann sie das Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen, allerdings ohne Möglichkeit für Schiedsverfahren, finanzielle Entschädigungen oder Sanktionen.

Schliesslich verlangt ein Artikel mit dem Titel «Überprüfung», dass der Gemischte Ausschuss regelmässig die Fortschritt überprüft, die bei der Verfolgung der in diesem Kapitel aufgeführten Ziele erreicht werden, und einschlägige internationale Entwicklungen verfolgt, um Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Tätigkeiten diese Ziele fördern könnten.

Ausser in diesem Kapitel sind die Musterbestimmungen auch in folgenden Teilen des FHA integriert:

- **In der Präambel des Abkommens**
Übernahme der Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte, der wichtigsten IAO-Übereinkommen und der Umsetzung der FHA in Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung.
- **Im Artikel zu den Zielen des FHA**
Beitrag des FHA zur nachhaltigen Entwicklung.
- **Im Artikel zum Verhältnis mit anderen internationalen Abkommen**
Beachtung der Arbeits- und Umweltnormen dieser Abkommen.
- **In den sektoriellen Kapiteln des FHA** (Warenverkehr, Dienstleistungshandel, Investitionen, geistiges Eigentum, technische Zusammenarbeit).
Hier sind Abweichungen aufgrund von Klauseln aus WTO-Abkommen möglich, um die Gesundheit, die Ressourcen und die Umwelt zu schützen. Was die technische Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit betrifft, sieht eine Musterbestimmung vor, dass diese Aktivitäten oder Projekte bei ihrer Umsetzung die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen.

3.4 Evaluation der Arbeits- und Umweltnormen in drei Freihandelsabkommen der Schweiz (Montenegro, Hongkong und China)

Seit dem Inkrafttreten der EFTA-Musterbestimmungen hat die Schweiz diese Arbeits- und Umweltstandards in folgende vier FHA aufgenommen:

- FHA mit Montenegro, in Kraft seit dem 1. September 2012
- FHA mit Bosnien-Herzegowina, unterzeichnet am 24. Juni 2013
- FHA mit Hongkong, in Kraft seit dem 1. Oktober 2012
- FHA mit China, unterzeichnet am 6. Juli 2013, Ratifikationsprozess läuft
- FHA mit Costa Rica und Panama, unterzeichnet am 24. Juni 2013

FHA mit Montenegro⁵

In diesem FHA wurden die EFTA-Musterbestimmungen fast vollständig übernommen. Für die Umsetzung des Kapitels zur nachhaltigen Entwicklung beschränkt Artikel 39 Absatz 3 des FHA mit Montenegro (Durchführung und Konsultationen) die Inanspruchnahme der Konsultationen auf die Absätze 1-3 von Artikel 42 zur Streitbeilegung (Kapitel 8).

Mit anderen Worten: **Bei Uneinigkeiten in der Anwendung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung sieht das FHA als Lösung nur eine Zusammenarbeit und Konsultationen vor.** Auf Verlangen können die Konsultationen im Rahmen des Gemischten Ausschusses erfolgen. Artikel 43 zum Schiedsverfahren und Artikel 44 zur Umsetzung des Urteils sind somit ausgenommen, im Gegensatz zu den übrigen Sachgebieten, die der Vertrag abdeckt.

FHA mit Hongkong

In diesem Abkommen wurden im Kapitel, das normalerweise dem Handel und der nachhaltigen Entwicklung gewidmet ist, nur die Umweltklauseln übernommen. Kapitel 8 des Abkommens trägt den Titel «Handel und Umwelt» und nicht «Handel und nachhaltige Entwicklung». Dies steht in Widerspruch zu Artikel 8.1, der eine nachhaltige Entwicklung anstrebt.

Die arbeitsrechtlichen Fragen sind in einem separaten Abkommen geregelt, das die Zusammenarbeit und den Dialog der Parteien über dieses Thema fördern soll. Dieses separate Abkommen enthält Bestimmungen, die ähnlich sind wie die EFTA-Musterbestimmungen, aber bei der Ratifikation und der Anwendung der wichtigsten Übereinkommen der IAO weniger weit gehen. **Der Abschluss eines separaten Abkommens über die Arbeitsnormen kann den Geltungsbereich der Sozialrechte schwächen.** Denn ein separates Abkommen relativiert die Bedeutung und die Komplementarität von Handel und Arbeit. Ausserdem kann eine Vertragspartei ein separates Abkommen über Arbeitsnormen getrennt vom Hauptabkommen kündigen, selbst wenn klar ist, dass eine Verbindung zwischen FHA und dem Abkommen zu den Arbeitsnormen besteht.

Bei der Umsetzung des Kapitels zur Umwelt ist der Artikel zur Durchführung und den Konsultationen noch restriktiver ausgestaltet als im FHA mit Montenegro. Die Möglichkeit, Rat von internationalen Gremien einzuholen, besteht nicht. Vor allem aber **kommt der Artikel zur Streitbeilegung für das gesamte Kapitel überhaupt nicht zur Anwendung.** Die Durchführung beschränkt sich auf Expertenkonsultationen über die Kontaktstelle oder Konsultationen im Gemischten Ausschuss des Abkommens, ohne dass jedoch ein formelles Verfahren festgelegt wäre.

⁵ Das FHA mit Bosnien-Herzegowina beinhaltet dieselben Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung.

FHA mit China

Wie beim Abkommen mit Hongkong wurden die Arbeitsnormen in einem separaten Abkommen geregelt. Dieses trägt den Titel «Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen». Hier ist die gleiche Kritik anzubringen. Wie beim separaten Abkommen mit Hongkong verlangt das Abkommen mit China nicht, dass alle wichtigen Übereinkommen der IAO ratifiziert und angewendet werden, was in Widerspruch zu den Musterbestimmungen steht. Positiver ist hingegen, dass das Abkommen mit China eine Zusammenarbeit in Arbeitsfragen vorsieht, die im Rahmen des Memorandum of Understanding vom 15. Juni 2011 zwischen China und der Schweiz verankert wurde.

Die Bestimmungen zur Umwelt und zur nachhaltigen Entwicklung (Kapitel 12) können im Gemischten Ausschuss zur Sprache gebracht werden. Sie sind jedoch ausgenommen von der Streitbeilegung durch Schiedsverfahren. Auch im separaten Abkommen gibt es kein Schiedsverfahren.

Schliesslich nimmt das Abkommen mit China in der Präambel im Gegensatz zu den Musterbestimmungen nicht Bezug auf die Menschenrechte.

4. Vorschläge zur Stärkung und Umsetzung der Sozial- und Umweltaspekte in FHA

4.1 EFTA-Musterbestimmungen ergänzen und in alle FHA aufnehmen

Nur fünf der 28 bilateralen Freihandelsabkommen der Schweiz enthalten die EFTA-Musterbestimmungen. Ältere, aber auch relativ neue Abkommen mit Ländern, in denen gravierenden Defizite bei Menschenrechten und Arbeitsnormen bestehen (beispielsweise Kolumbien und Peru), beinhalten keine oder nur sehr wenige Arbeits- und Umweltnormen.

Wir schlagen deshalb Folgendes vor:

- **Die Schweiz muss von all ihren FHA-Partnern verlangen, dass die EFTA-Musterbestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung ins Abkommen aufgenommen werden.** Auf jeden Fall muss dies mindestens dann geschehen, wenn bereits eine Überprüfung oder Anpassung bestehender Freihandelsabkommen geplant ist.
- **Für neu ausgehandelte Abkommen muss die Übernahme der Musterbestimmungen zur Voraussetzung für eine Unterzeichnung werden.**
- **Die Musterbestimmungen müssen ergänzt und dem höheren Standard der EU angepasst werden.** Insbesondere braucht es einen Artikel zur Evaluation der Auswirkungen eines FHA auf die nachhaltige Entwicklung und einen Artikel zur Zusammenarbeit.
- **Wenn die Schweiz über ein FHA verhandelt, muss sie die höchsten bestehenden Arbeits- und Umweltnormen aus anderen FHA des Verhandlungspartners übernehmen.** Sonst könnte der Eindruck entstehen, dass sich die Schweiz einen Wettbewerbsvorteil verschaffen will, indem sie die Arbeits- und Umweltnormen schwächt.

4.2 Unterstellung des Kapitels über nachhaltige Entwicklung unter das Streitbeilegungsverfahren mit Öffnung für Sozialpartner und NGO

Anders als für die Kapitel zu den Handelsnormen sind für das Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung höchstens Dialog- und Konsultationsmassnahmen vorgesehen. Wenn die Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung in FHA mehr als eine leere Hülle sein sollen, muss konsistenter und verbindlicher geregelt werden, wie die Arbeits- und Umweltvorschriften umzusetzen sind.

Wir schlagen deshalb Folgendes vor:

- **Unterstellung des Kapitels zur nachhaltigen Entwicklung unter das Streitbeilegungsverfahren, insbesondere unter die Schiedsgerichtsklausel.** Sanktionen oder finanzielle Entschädigungen sollen nur als letztes Mittel verlangt oder verhängt werden. Mit einem Schiedsgerichtsverfahren und Sanktionen bei allfälligen Verstössen lässt sich der Druck erzeugen, den es häufig braucht, damit die Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung wirklich umgesetzt werden.
- Das **Streitbeilegungsverfahren muss auch Beschwerden von Sozialpartnern und NGO** über Verstösse gegen die vereinbarten Verpflichtungen ermöglichen. Diese Art von Verfahren ist zum Beispiel Bestandteil der FHA der USA. Wie genau ein solcher Beschwerdemechanismus aussehen soll, ist im Detail mit der Verwaltung zu besprechen.

4.3 Einbezug der Sozialpartner und NGO in der Anfangsphase und in die Überwachung der FHA

Aktuelle Handelsabkommen der EU (beispielsweise mit Peru, Kolumbien oder mittelamerikanischen Ländern) beziehen die Sozialpartner mit ein: Diese sind Mitglieder nationaler Beratungsgruppen, die sich an der Überwachung der Anwendung der Abkommen beteiligen.⁶ Aufgrund ihrer Kenntnisse über das lokale Umfeld und der Kontakte mit ihren internationalen Organisationen fördert der Einbezug der Sozialpartner und NGO in die Aufsicht über die FHA die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.

Wir schlagen deshalb Folgendes vor:

- **Ergänzung des Artikels zur Durchführung und zu den Konsultationen im Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung der FHA, indem die Beteiligung von Vertretern der Sozialpartner und NGO im Gemischten Ausschuss vorgesehen wird.** Da ausserdem die EFTA-Musterbestimmungen vorsehen, dass der Gemischte Ausschuss eine Evaluation (Review) zum Kapitel über nachhaltige Entwicklung erstellt, wären die Kenntnisse der verschiedenen Stakeholder auch wertvoll für den Einbezug möglicher künftiger Entwicklungen.
- **Konsultation der Sozialpartner und NGO in der Anfangsphase für eine Einschätzung dazu, ob ein mit einem möglichen Partner mit den wichtigsten Ziele der schweizerischen Aussen-**

⁶ Siehe zum Beispiel Artikel 13.12 und 13.13 des Handelsabkommens zwischen der EU und der Republik Korea.

politik vereinbar ist. Dies gilt insbesondere für die Achtung der Menschenrechte gemäss Artikel 54 Absatz 2 BV.

Allgemein hätte ein formellerer und stärkerer Einbezug der Sozialpartner und NGO in der Anfangsphase, während der Verhandlungen und bei der Überwachung von FHA den Vorteil, dass der Bevölkerung die Vorteile des Abkommens besser erklärt werden könnten und der demokratische Prozess mit der Prüfung und Ratifizierung im Parlament erleichtert würde.

4.4 Ziele und Zeitpläne zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Umweltnormen

Damit wirklich Fortschritte in Richtung menschenwürdiger Arbeit und Umweltverträglichkeit erzielt werden, müssen die FHA vermehrt zielorientierte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit und Entwicklung enthalten. Ein Ansatz, der ausschliesslich auf Sanktionen setzt, ist nicht zielführend.

Wir schlagen Folgendes vor:

- **Positive Konditionalität durch Kopplung des FHA an verbesserte Arbeits- und Umweltnormen.** Eine solche Konditionalität würde darin bestehen, dass ausschliesslich positive Massnahmen in Form einer Zusammenarbeit und einer Stärkung der institutionellen Kapazitäten, aber keine Sanktionsmechanismen zur Anwendung kommen.
- **Einbezug von Zielen und Strategien in FHA zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte und der Umweltnormen.** Zur Förderung einer solchen Entwicklung sind in FHA Möglichkeiten vorzusehen, diese Ziele und Strategien zur Verbesserung der Arbeitsnormen an wirtschaftliche Anreize zu knüpfen.
- **Schaffung von Synergien zwischen den verschiedenen Arbeits- und Umweltnormen in einem Land.** Ein Land ist häufig Vertragspartei verschiedener Handelsabkommen und somit verschiedenen Arten von Arbeitsnormen unterstellt. Es gilt Synergien zu schaffen, welche die Wirkungen der verschiedenen Arbeitsnormen maximieren. Eine Möglichkeit besteht darin, einen Koordinationsmechanismus mit Gemischten Ausschüssen zu schaffen, die andere Handelsabkommen überwachen.