

Freihandelsabkommen Schweiz-China: Menschenrechte ins Zentrum rücken

*Positionspapier von
Alliance Sud, Erklärung von Bern, Gesellschaft für bedrohte Völker und
Gesellschaft Schweizerisch-Tibetische Freundschaft*

Einleitung

Die vier Organisationen haben sich in einer Plattform zusammengeschlossen, um die Vorbereitungen und Verhandlungen zu einem geplanten Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der Schweiz und China kritisch zu begleiten. Die Organisationen verbindet die Sorge um die unbefriedigende Menschenrechtssituation in China und die Gefahr von auftretenden Konflikten zwischen Handels- und Menschenrechtsverpflichtungen. Ihr gemeinsames Anliegen ist ein bilaterales Freihandelsabkommen, das erstens die Menschenrechte respektiert und zweitens zu einer Verbesserung der aktuellen Menschenrechtssituation in China beiträgt. Das Ziel der Plattform ist die Bündelung der Kräfte, um diesem Anliegen in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene zum Durchbruch zu verhelfen und damit zu einem Handelsabkommen beizutragen, das den Schutz und die Förderung der Menschenrechte ins Zentrum stellt. Die Forderung der beteiligten Organisationen nach einem transparenten Verhandlungsprozess und Mitsprachemöglichkeiten ist dabei eine zentrale Voraussetzung, um ihrem Anliegen Gehör zu verschaffen.

Hintergrund

Die Schweiz strebt im Rahmen ihrer Aussenwirtschaftspolitik den Abschluss von bilateralen Freihandelsabkommen mit wirtschaftlich bedeutenden Partnerländern an. Mit den blockierten Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Handels auf multilateraler Ebene haben sich diese Bemühungen noch intensiviert. Die Schweiz verfügt heute über ein Netz von 22 FHA mit 31 Partnern ausserhalb der Europäischen Union.¹ Diese Abkommen werden vorwiegend im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA, die neben der Schweiz Island, Liechtenstein und Norwegen umfasst, abgeschlossen. Daneben bestehen jedoch auch FHA, die die Schweiz direkt mit Partnerländern aushandelt, beispielsweise dasjenige mit Japan oder

¹ für eine aktuelle Liste von schweizerischen Freihandelsabkommen, siehe

http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFdIF6fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

das nun geplante Handelsabkommen mit China.² Kommt letzteres zustande, wäre es das erste FHA zwischen China und einem europäischen Land.

Für die Schweizer Wirtschaft gehört China zusammen mit der EU, Japan und den USA zu den vier wichtigsten Handelspartnern. Im Jahr 2008 exportierte sie Waren im Wert von CHF 6.1 Mrd. nach China und importierte für rund CHF 5 Mrd. Damit ist die Schweiz eines der wenigen Länder, die im Handel mit China einen Bilanzüberschuss aufweist. Die wichtigsten Schweizer Exportprodukte sind Maschinen und Geräte (40%), Uhrmacherwaren (14%), Edelmetall und Edelsteine (10%) chemische und pharmazeutische Produkte (10% bzw. 8%) sowie Apparate und Medizinalgeräte (7%). Bei den Importen handelt es sich vorwiegend um Maschinen (28%), Kleider und Textilien (13%), chemische Produkte (13%) und Uhrmacherwaren (10%).³ Gemäss dem Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* gehören die Schweizer Unternehmen zu den aktivsten Investoren im Reich der Mitte. Über 300 Schweizer Unternehmen haben in China insgesamt mehr als 700 Niederlassungen und beschäftigten 2008 fast 120'000 Mitarbeitende.⁴

Bereits anfangs 2009 beschlossen die Schweiz und China, eine gemeinsame Machbarkeitsstudie über ein bilaterales FHA zu erarbeiten. Zu dessen Vorbereitung wurden im Verlaufe des Jahres zwei Workshops durchgeführt, an denen VertreterInnen der Verwaltung und des Privatsektors – nicht jedoch der Zivilgesellschaft – beider Länder teilnahmen. Anlässlich eines bilateralen Treffens Ende 2009 zwischen Wirtschaftsministerin Doris Leuthard und dem chinesischen Handelsminister Chen Deming wurde die Lancierung der Machbarkeitsstudie bekannt gegeben und im Februar 2010 hat die erste Sitzung der gemeinsamen Studiengruppe stattgefunden. Die Studie wurde anfangs August 2010 abgeschlossen. Menschenrechte werden in dem über 100-seitigen Dokument mit keinem einzigen Wort erwähnt.⁵ Anlässlich des Chinabesuchs der Wirtschaftsministerin von Mitte August wurde bekanntgegeben, dass die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China in naher Zukunft aufgenommen werden sollen.

Trotz wiederholten Forderungen aus dem Parlament und der Zivilgesellschaft hat sich die Schweizer Regierung bisher konsequent geweigert, Menschenrechtsanliegen in ihren FHA aufzunehmen. Mit dem Verweis auf die Erwähnung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der Präambel von FHA und auf bestehende Menschenrechtsdialoge der Politischen Abteilung IV des EDA ist ihrer Ansicht nach den Menschenrechten genüge getan. Die Präambel ist jedoch rechtlich nicht bindend und hat entsprechend keinerlei praktische Relevanz. Und gerade Menschenrechtsdialoge mit China werden oft kritisch beurteilt. So forderten Menschenrechtsorganisationen die internationale Gemeinschaft kürzlich auf, solche Dialoge nicht zu öffentlichkeitswirksamen Alibiübungen verkommen zu lassen.⁶ Eine 2007

² siehe <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de>

³ SECO, Fact Sheet, 30.11.09,

http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02731/04118/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.lnp610NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCFeX14fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

⁴ *economiesuisse*, Medienmitteilung vom 25.1.10,

http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/Medienmitteilung_China_250110_dt.pdf

⁵ Joint Feasibility Study on a China-Switzerland Free Trade Agreement, Beijing, 9th August 2010,

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02731/04118/index.html?lang=de>

⁶ Peter Fischer, Menschenrechtsdialog im Visier: Aufruf zu konkreteren Gesprächen mit China, NZZ vom 14.5.2010, http://www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/china_wirtschaft_politik_leute/aktuelle_berichte/menschenrechtsdialog_im_visier.1.5714086.html

durchgeführte Evaluation des Menschenrechtsdialogs zwischen der Schweiz und China empfiehlt zwar die Fortsetzung des Dialogs, bemängelt aber die teilweise unklare Zielsetzung und die geringe Zahl an messbaren Resultaten und Erfolgen.⁷ In einem Diskussionsbeitrag der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) werden denn auch Minimalkriterien für Menschenrechtsdialoge aufgestellt und entsprechende Forderungen formuliert, einschließlich des Abbruchs des Dialogs bei Nichterreichung der Ziele.⁸

Der Schwerpunkt des Menschenrechtsdialogs mit China liegt auf politischen und bürgerlichen Rechten.⁹ Themenbereiche umfassen insbesondere Strafrecht, Minderheiten/Religionsfreiheit und internationale Menschenrechtsfragen. In der Tat ist die Menschenrechtssituation in China in diesen Bereichen höchst unbefriedigend. So werden im Reich der Mitte beispielsweise weitaus am meisten Todesurteile verhängt. Die von Hongkong aus operierende Organisation Chinese Human Rights Defenders (CHRD), die die Menschenrechtssituation in China am systematischsten verfolgt und dokumentiert, berichtet in ihrem jüngsten Jahresbericht über ein zunehmend feindseliges Klima gegenüber Menschen und Organisationen, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Dazu gehören willkürliche Verhaftungen sowie staatliche Gewalt und Folter gegen MenschenrechtsverteidigerInnen.¹⁰ Auch die Jahresberichte von Amnesty International und Human Rights Watch zeichnen ein düsteres Bild der Menschenrechtssituation in China und beklagen die massiven Verletzungen von politischen und bürgerlichen Rechten.¹¹ Aus dem zusammenfassenden Bericht der Eingaben von 46 Organisationen im Rahmen der kürzlichen Periodischen Länderüberprüfung (Universal Periodic Review, UPR) zu China wird die besorgniserregende Menschenrechtssituation insbesondere von Minderheiten und Indigenen deutlich.¹² Dabei ist anerkennend anzumerken, dass die Schweiz neben der Tschechischen Republik als einziger Staat den Mut hatte, das delikate Minderheitenproblem der uigurischen Bevölkerung anzusprechen und für diese den Schutz von deren Grundrechten zu beantragen.¹³

Im Fall von China geht es insbesondere auch um die Verletzung der Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Diese gelten als Essenz des internationalen Arbeitsrechts und legen Mindeststandards bezüglich dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit sowie Verbot der Diskriminierung bei der Beschäftigung fest. Heute besteht ein weitgehender Konsens, dass diese Klasse von Arbeitsrechten als grundlegende Menschenrechte gelten.¹⁴

⁷ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/menschenrechtsdialog/schwerpunkte/auswertung-von-mr-dialogen.html>

⁸ GfbV, 2010, Kritische Überlegungen zum Instrument des Menschenrechtsdialogs aus menschenrechtlicher Sicht, http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/100517_GFBV_Menschenrechtsdialog.pdf

⁹ Zwar wurde 2005 auch der Bereich Menschenrechte und Wirtschaft formell aufgenommen, dieser beschränkt sich jedoch auf das Thema „Corporate Social Responsibility“.

¹⁰ CHRD, 2009, Annual report on the situation of human rights defenders in China, <http://chrnet.org/wp-content/uploads/2010/04/annual-report-on-the-situation-of-human-rights-defenders-2009-online-version.pdf>

¹¹ Amnesty International, Report 2010, The State of the World's Human Rights, <http://thereport.amnesty.org/>; HRW, World Report 2010, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2010.pdf>

¹² http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CN/A_HRC_WG6_4_CHN_3_E.pdf

¹³ HRC, 2009, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - China (A/HRC/11/25), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/162/99/PDF/G0916299.pdf?OpenElement>

¹⁴ Roy J. Adams, Labor's human rights: a review of the nature and status of core labor rights as human rights, working paper no. 36, 2006, <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2006/36-adams-2006.pdf>

Auch Staaten, die die Konventionen (oder einzelne davon, wie im Fall von China) nicht ratifiziert haben, sind verpflichtet, deren Prinzipien einzuhalten.

Trotz vermehrten Anstrengungen seitens der Regierung sind die Arbeitsbedingungen in China für Millionen von ArbeiterInnen nach wie vor absolut inakzeptabel. Davon betroffen sind ganz besonders WanderarbeiterInnen aufgrund des *Huko*-System, der offiziellen Wohnsitzkontrolle in China (d.h., sie können in städtischen Gebieten keinen festen Wohnsitz anmelden). Das macht sie verletzlich gegenüber Wohnungsbesitzerinnen, Arbeitgebern und lokalen Funktionärinnen. Konkret bedeutet dies oft keinen Zugang zu Sozialleistungen, verspätete Lohnzahlungen, Diskriminierung, schlechte Arbeitsbedingungen, keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung, zu angemessenen Unterkünften oder zu kostenfreier Ausbildung für ihre Kinder.¹⁵

Auch gibt es in China nach wie vor diverse Arbeitslager. Hervorzuheben ist hierbei das sogenannte „Hashar“-System, welches laut Amnesty International nur in Ostturkestan praktiziert wird.¹⁶ Normale uigurische Bürger und Bürgerinnen (also keine Gefangenen) werden unter dem „Hashar“-System gezwungen, mindestens einmal, oft jedoch mehrmals im Jahr, zwei bis drei Wochen in der staatlichen Landwirtschaft oder auf öffentlichen Baustellen zu arbeiten.

Generell erfahren insbesondere die zwei grössten Minderheiten Chinas, die TibeterInnen und die UigurInnen, systematische Repression und Menschenrechtsverletzungen seitens der chinesischen Regierung. Obwohl die Verfassung eine weitreichende Autonomie garantiert, werden die Rechte dieser Minderheiten auf massivste Weise verletzt.

Die Schweiz muss sich in einem bilateralen Freihandelsabkommen mit China mit diesen Realitäten auseinandersetzen und zusätzlich sicher stellen, dass die ILO-Kernkonventionen respektiert werden und ein FHA nicht zur Verletzung von sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten beiträgt. Dies gehört zu ihren internationalen Verpflichtungen und ist ein Prüfstein für die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik. Denn wie schreibt der Bundesrat in seinem Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz (2003–2007): „Die Chancen der Globalisierung lassen sich nur verwirklichen, wenn sie [die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte] stärker ins Zentrum der internationalen Diskussion rücken.“¹⁷

Ausserdem hat die EFTA kürzlich beschlossen, Umwelt und Arbeitsnormen in FHA stärker zu verankern. Dazu sollen relevante Bestimmungen u.a. in einem eigenen Nachhaltigkeitskapitel festgeschrieben werden. Gemäss Informationen des SECO betreffen solche Bestimmungen insbesondere auch "die Verpflichtung zur Einhaltung der Grundkonventionen der IAO [Internationale Arbeitsorganisation] im Bereich des Arbeitsrechts."¹⁸ Das Freihandelsabkommen mit China bietet der Schweiz die Gelegenheit, diesen im Rahmen der EFTA gemachten Absichtserklärungen Taten folgen zu lassen.

¹⁵ Amnesty International, 2007, China: Internal Migrants – Discrimination and abuse. The human cost of an economic 'miracle', <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/008/2007/en> ; siehe auch Amnesty International – Swiss Section, 2009, Doing Business in China: The Human Rights Challenge, <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/doing-business-in-china>

¹⁶ http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=18300

¹⁷ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6071.pdf>, S. 6096

¹⁸ SECO, 15.6.2010,

http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCFen17g2ym162epYbg2c_JkKbNoKSn6A--

Position

Die in der Plattform zusammengeschlossenen Organisationen sind nicht gegen Freihandel. Und obwohl sie aus einer entwicklungspolitischen Perspektive den multilateralen Ansatz zur Liberalisierung des Welthandels als gerechter und sinnvoller erachten, sind sie auch nicht grundsätzlich gegen bilaterale Freihandelsabkommen. Das übergeordnete Ziel der schweizerischen Abkommen muss jedoch die Verbesserung der Menschenrechtssituation sein, insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Denn Freihandel ist kein Selbstzweck.¹⁹

Kohärente Aussenpolitik

Die Förderung der Menschenrechte ist laut Bundesverfassung eines der fünf zentralen ausenpolitischen Ziele der Schweiz. Gemäss EDA konzentriert sich die Schweiz in ihrer Menschenrechtspolitik auf Themen, bei denen sie aufgrund ihrer Erfahrungen und Verpflichtungen einen besonderen Beitrag leisten kann. Dazu gehört für das EDA insbesondere das Engagement gegen die Folter und für die Abschaffung der Todesstrafe. Zudem sollen besonders verletzte Gruppen geschützt werden, wobei "Gruppen und Menschen, die sich besonders für die Menschenrechte einsetzen" explizit aufgeführt werden.²⁰ Damit liegt der Fokus der Schweizer Menschenrechtspolitik genau auf jenen Bereichen, die im Fall von China besonders kritisiert werden.

Weiter schreibt das EDA zum menschenrechtlichen Engagement der Schweiz: „Ihr Augenmerk gilt zudem der wachsenden Bedeutung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.“ Diese im Sozialpakt festgeschriebenen Rechte sind, wie nachfolgend ausgeführt wird, im Kontext von Freihandelsabkommen von besonderer Relevanz. Ihre Förderung sollte daher auch in der Schweizer Handelspolitik zum Ausdruck kommen. Diese Ansicht vertritt offenbar auch der Bundesrat, schreibt er doch in seiner Antwort auf ein Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, er sehe es als seine Pflicht an, "dass die Schweizer Handelspolitik die Menschenrechte berücksichtigt...".²¹

Sollen dies nicht bloss Lippenbekenntnisse sein, ist eine unverbindliche Erwähnung der AEMR in der Präambel von Freihandelsabkommen absolut ungenügend. Was es stattdessen braucht ist die Aushandlung von FHA auf der Basis eines konsequenten Menschenrechtansatzes. Dazu gehört auch die rechtsverbindliche Integration von Menschenrechtsklauseln mit konkreten Sanktionsmöglichkeiten, wie das die EU in ihren Handelsabkommen seit Jahren kennt.²²

¹⁹ Erklärung von Bern, Schweizerische Handelsabkommen: Menschenrechte sind nicht Verhandlungssache, EvB-Dokumentation 4/2010.

²⁰ Dieses und die beiden folgenden Zitate stammen von der EDA-Webseite, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri.html>

²¹ Bundesrätliche Stellungnahme vom 31.5.06 zum APK-Postulat "Für menschengerechte Handelsregeln und – praktiken", http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063011

²² Commission Communication (95)216, 23 May 1995, http://www.eulib.com/documents/com95_216_en.pdf

Menschenrechtsklauseln

Menschenrechtsklauseln tragen nicht zuletzt zu einer kohärenteren Aussenpolitik bei und verankern die Förderung der Menschenrechte als wesentlichen Teil in den Beziehungen mit Partnerländern. Die EU Menschenrechtsklauseln verwenden ein breites Spektrum von Instrumenten und beinhalten sowohl positive wie negative Massnahmen, die fein abgestuft sind und im Fall von letzteren bis zur Aussetzung des Abkommens reichen. Die Menschenrechtsklauseln sind jedoch in erster Linie „Belohnungsklauseln“, die mit Anreizsystemen für die Anwendung hoher Menschenrechtsstandards ausgestattet sind.²³

Die Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsabkommen stehen auch in der Kritik. So wird eine konsequente Anwendung vermisst und die mangelnde Umsetzung moniert.²⁴ Während diese Kritik sicherlich seine Berechtigung hat, sind die Gründe jedoch primär beim fehlenden politischen Willen und nicht bei den Menschenrechtsklauseln als solche oder ihrer Konzeption zu suchen.

Bei Handelsabkommen mit Ländern wie China, in denen die ILO-Kernkonventionen massiv und systematisch verletzt werden, müssen eine spezielle Klasse von Menschenrechtsklauseln – oft auch Sozialklauseln genannt – zur Anwendung kommen, um gravierenden Verletzungen von minimalen Arbeitsstandards entgegen zu wirken. Dies ist weder eine neue noch eine revolutionäre Forderung: Bereits im Gründungsstatut der Internationalen Handelsorganisation (ITO), der Havanna-Charta von 1948, war eine Sozialklausel für faire Arbeitsstandards vorgesehen. Letztendlich scheiterte jedoch die Gründung der ITO am Widerstand des US-Kongresses und nur das GATT, das Abkommen zum Abbau von Handelshemmnissen, überlebte.²⁵

Als normativer Massstab für Menschenrechtsklauseln zur Sicherung von arbeitsrechtlichen Minimalstandards müssen die ILO-Kernkonventionen sowie Art. 7 des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betreffend faire Entlohnung und nicht gesundheits-schädigende Arbeitsbedingungen herangezogen werden. Dies bedingt auch, dass Produktionsbedingungen als handelsrechtlich relevant anerkannt werden müssen. Ganz entscheidend dabei sind verbindliche Überprüfungsmechanismen, die durch unabhängige Expertengruppen und kompetente Organisationen der Zivilgesellschaft sichergestellt werden können. Für die Durchsetzung der von den Parteien eingegangenen Verpflichtungen sollte dann das allgemeine Streitschlichtungsverfahren von FHA beigezogen werden. Diese Ansicht vertritt auch das EU Parlament (nicht aber die EU-Kommission) im Rahmen der laufenden Verhandlungen über FHA der EU mit verschiedenen asiatischen Staaten.²⁶

Die Autoren, die für die EU eine vergleichende Studie zum Thema erstellt haben, schlagen die systematische Integration von ILO-Normen in verschiedenen Kapiteln des FHA vor: „*A more effective model would be to mainstream labour standards which explicitly reference*

²³ Der-Chin Horng, 2003, The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements, *European Law Journal*, 9(5).

²⁴ International Federation for Human Rights (FIDH), 2006, European Union: Random implementation of human rights clauses “Human rights are not adjustable options” 17 February 2006, <http://www.fidh.org/Random-implementation-of-Human-rights-clauses>

²⁵ Daniel Oesch, Die Welt braucht Sozialklauseln: Es führt kein Weg daran vorbei, *WoZ-Online*, 17.10.2002, <http://www.woz.ch/archiv/old/02/42/2014.html>

²⁶ Dick Gupwell and Natalie Gupta, 2009, EU FTA negotiations with India, ASEAN and Korea: the question of fair labour standards, *Asia Europe Journal*, 7(1).

ILO standards throughout the FTA. This would include reference to desired international standards within the preamble and the investment chapter, for example, as well as within a chapter dealing solely with labour regulation setting out the scope, institutions, technical assistance and capacity building provisions. These commitments would also fall under the general dispute settlement system of the FTA in question. On this logic, some form of independent oversight would also be desirable to ensure the effective and impartial implementation of the provisions."²⁷

Welches Modell schlussendlich auch gewählt wird, entscheidend ist, dass durch verbindliche Verpflichtungen in FHA verhindert wird, dass der Wettbewerb zu einer Abwärtsspirale bei den Arbeitsbedingungen führt – zu einem "race to the bottom". Vor dieser Gefahr, gerade mit Verweis auf China, hat auch der ehemalige stellvertretende Leiter für Internationale Arbeitsfragen beim SECO und heutige FDP-Generalsekretär gewarnt und in diesem Zusammenhang festgehalten: „Die unsichtbare Hand des Marktes alleine verhilft allerdings nicht zur Wahrung der Menschenrechte.“²⁸

Die Schweiz muss daher verbindliche Menschenrechtsklauseln in ihre FHA einbauen. Es darf nicht sein, dass Schweizer Produkte auf dem heimischen Markt durch menschenrechtswidrig produzierte Güter und Dienstleistungen aus China konkurrenziert werden, weil diese von den Vorzugsbedingungen eines FHA profitieren.

Menschenrechtsverträgliche Handelsabkommen

Während Menschenrechtsklauseln die Möglichkeit bieten, im Fall von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und der Missachtung von minimalen Arbeitsstandards Massnahmen im Rahmen von FHA zu ergreifen, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass die von der Schweiz ausgehandelten FHA nicht in Konflikt mit ihren internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte stehen. Denn heute bestreitet kaum noch jemand, dass sich Handelsabkommen negativ auf die Menschenrechtssituation auswirken können. So hat WTO-Chef Lamy in einer kürzlichen Rede eingeräumt, dass Handelsregeln Auswirkungen auf die Menschenrechte haben können. Marktöffnungen würden daher starke soziale Sicherheitsnetze erfordern, um auf nationaler Ebene die Ungleichgewichte zwischen den Gewinnern und den Verlierern zu korrigieren.²⁹ Im Fall von China ist das staatliche Sozialversicherungssystem jedoch rudimentär und reformbedürftig, wie die Regierung anlässlich der UPR eingestehen musste.³⁰

Wie erwähnt besteht bei Handelsabkommen insbesondere die Gefahr, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie im (auch von der Schweiz ratifizierten) UN-Sozialpakt festgeschrieben sind, verletzt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei das Recht auf angemessene Ernährung und das Recht auf Gesundheit. Besonders sogenannte "TRIPS-plus" Bestimmungen – also Regelungen zum Schutz von Geistigen Eigentumsrechten in FHA, die über das TRIPS-Abkommen (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) der

²⁷ Bourgeois, J. et.al., 2007, A Comparative Analysis of Selected Provisions in Free Trade Agreements, commissioned by DG Trade, p. 6, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138103.pdf

²⁸ Stefan Brupbacher, Menschenrechte und Wirtschaft – Wirklichkeit und Utopie, Die Volkswirtschaft 2002/1, S. 56, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00007/00021/01575/index.html?lang=de>

²⁹ http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl146_e.htm

³⁰ UPR Monitor, 4th Session, China, 2009, http://www.upr-info.org/IMG/pdf/2009_upr_monitor_4_china.pdf

WTO hinausgehen – können sich negativ auf die Menschenrechte auswirken. Im Bereich Landwirtschaft erschweren diese Bestimmungen den Zugang der Bauern und Bäuerinnen zu Saatgut, was das Recht auf Nahrung verletzen kann. Entsprechend fordert der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, von den Industrieländern, die Entwicklungsländer beim Aufbau eines Systems zum Schutze des Geistigen Eigentums zu unterstützen, das ihren Entwicklungsbedürfnissen entspricht und auf den Menschenrechten basiert „*by refraining from imposing on these countries the condition that they go beyond the minimum requirements of the TRIPS Agreement, particularly by the insertion of "TRIPS-plus" provisions in free trade agreements*“.³¹

Die "TRIPS-plus" Bestimmungen der Schweiz enthalten teilweise eine Verlängerung des Patentschutzes für Medikamente und den mehrjährigen Schutz von klinischen Testdaten, was die Registrierung und Marktzulassung von billigen Generika verzögert.³² In einer Studie hat Oxfam anhand des USA-Jordanien FHA die Auswirkungen solcher Bestimmungen auf die Medikamentenpreise analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die "TRIPS-plus" Regelungen die Medikamente verteuern. Aufgrund des verlängerten Schutzes der Testdaten habe sich bei knapp 80 Prozent der zwischen 2002 und 2006 eingeführten Medikamenten die Konkurrenz durch günstigere Generika verzögert.³³

Durch die verzögerte Einführung von Generika und dem damit erschwerten Zugang zu erschwinglichen Medikamenten insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen wird das Recht auf Gesundheit verletzt. Daher hat der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit, Paul Hunt, bereits 2006 in einem Bericht zuhanden der UNO-Generalversammlung die Staatengemeinschaft an ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen erinnert und gefordert, „*that no rich State should encourage a developing country to accept intellectual property standards that do not take into account the safeguards and flexibilities included under the TRIPS Agreement. In other words, developed States should not encourage a developing country to accept "TRIPS-plus" standards in any bilateral or multilateral trade agreement.*“³⁴ Bezüglich den FHA der Schweiz kritisiert die auf Handel und Menschenrechte spezialisierte Organisation 3D in einem kürzlichen Bericht ans Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass ihre Forderungen für einen verstärkten Schutz von Geistigen Eigentumsrechten bei Medikamenten ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen gefährdet.³⁵

Eine weitere Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besteht beim durch das FHA forcierten Rohstoffabbau und in den entsprechenden Produktionsstätten. Minderheitenrechte können verletzt werden, wenn dies in autonomen Regionen geschieht, ohne Mitbestimmung, Einwilligung oder Gewinnbeteiligung der lokalen Bevölkerung.

³¹ A/64/170, Paragraph 56, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021_report-ga64_seed-policies-and-the-right-to-food_en.pdf

³² So beispielsweise im kürzlich ratifizierten FHA mit Kolumbien, <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/colombia.aspx>

³³ Oxfam, "All costs, no benefits: How TRIPS-plus intellectual property rules in the US-Jordan FTA affect access to medicines", 2007, http://www.oxfam.org.uk/resources/issues/health/downloads/bp102_trips.pdf

³⁴ A/61/338, Paragraph 64, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/519/97/PDF/N0651997.pdf?OpenElement>

³⁵ 3D, "SWITZERLAND - Missing policy coherence: trade interests overriding right to health?", 2009, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/3D_Switzerland_43.pdf

Um dies zu verhindern, muss die Schweiz für ihre FHA menschenrechtliche Folgenabschätzungen (sog. Human Rights Impact Assessment) durchführen. Idealerweise sind diese ein integraler Bestandteil der vorgängig durchgeführten Machbarkeitsstudie. Zumindest müssen deren Resultate jedoch vor Abschluss der Verhandlungen vorliegen. Menschenrechtliche Folgenabschätzungen erlauben mittels empirischer Analyse von FHA ausgehende Gefahren für die Menschenrechte aufzeigen, insbesondere von verletzlichen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Transparent und partizipativ durchgeführte Folgenabschätzungen haben zudem eine Reihe weiterer Vorteile, nicht zuletzt das "Empowerment" von Individuen und Gemeinschaften, um im Fall von Menschenrechtsverletzungen durch FHA ihre Ansprüche geltend zu machen.³⁶ Forderungen nach menschenrechtlichen Folgenabschätzungen für FHA werden seit Jahren von UNO-Menschenrechtsgruppen und Nichtregierungsorganisationen erhoben und kommen auch zunehmend aus akademischen Kreisen.³⁷ Die Durchführung solcher Analysen muss bei unabhängigen und mit der notwendigen Expertise ausgestatteten Institutionen liegen. Das neu gegründete Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte wäre daher prädestiniert für diese Aufgabe.

Die Ergebnisse von HRIA können Verhandlungsdelegationen als Entscheidungsgrundlage bei der Ausgestaltung von menschenrechtskonformen Handelsabkommen dienen. Bei einer konsequenten Berücksichtigung der Ergebnisse kann dies bedeuten, dass bestimmte Bereiche ausgeklammert, Bestimmungen abgeändert oder flankierende Massnahmen aufgenommen werden müssen.

Transparenter Verhandlungsprozess und Mitsprache

Die fehlende Transparenz bei Verhandlungsprozessen von FHA ist notorisch und wird seit langem kritisiert. So wird die Zivilgesellschaft weder über die schweizerische Position in den Verhandlungen noch die konkreten Forderungen informiert. Auch Informationen zu den einzelnen Verhandlungsrunden sind äusserst spärlich. Zudem werden zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Formulierung der schweizerischen Position oder einzelnen Forderungen nicht konsultiert. Und noch viel weniger wird ihnen eine Mitsprache eingeräumt. Dies scheint jedoch – und dies ist besonders störend – nicht für alle nichtstaatlichen Akteure zu gelten. So nahmen gemäss dem jüngsten Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik Industrievertreter an den beiden Workshops zur Vorbereitung der Machbarkeitsstudie für das FHA mit China teil.³⁸ Auch auf der letzten Chinareise der Wirtschaftsministerin, bei denen die Verhandlungen für ein FHA vorgespurt wurden, waren VertreterInnen der Privatwirtschaft in der Delegation vertreten. Abgesehen vom Problem der ungleich langen Spiesse ist, wie einleitend erwähnt, Transparenz und Mitsprache Voraussetzung für die unverzichtbare "Watchdog"-Funktion der Zivilgesellschaft bei der Ausgestaltung der schweizerischen Handelspolitik. Dass dies dringend notwendig ist, zeigen die sich häufenden Hinweise auf Konflikte zwischen Freihandelsabkommen und Menschenrechten.

³⁶ O. de Schutter, "A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies", 2008, http://www.e-alliance.ch/typo3conf/ext/naw_securedl/secure.php?u=0&file=fileadmin/user_upload/docs/Temp/Global_Food_Crisis/documents/Approach_to_Trade_and_Investment_Policies.pdf&t=1275993397&hash=3545b7d9dd5cc9868cf0a21ffdf5e072

³⁷ Siehe dazu Simon Walker, "The future of human rights impact assessments of trade agreements", 2009 und die dort aufgeführten Verweise.

³⁸ http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00101/04074/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t.lnp6I0NTU042I2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuuq2Z2gppJCFeX56f2ym162epYbg2c_JkKbNoKSsn6A--

Forderungen

Basierend auf der oben dargelegten Position der in der Plattform zusammengeschlossenen Organisationen ergeben sich drei zentrale Forderungen:

1. In das schweizerische Freihandelsabkommen mit China müssen verbindliche **Menschenrechtsklauseln** eingebaut werden, um sicher zu stellen, dass einerseits keine unter Verletzung der ILO-Kernkonventionen produzierten Güter auf den Schweizer Markt gelangen und dass andererseits im Fall von Verstößen gegen fundamentale Menschenrechte Massnahmen ergriffen werden können.
2. Die Schweiz muss **menschenrechtliche Folgenabschätzungen** durchführen, bevor die Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen mit China abgeschlossen werden. Deren Ergebnisse müssen bei der Ausgestaltung der Handelsverträge berücksichtigt werden.
3. Die Schweiz muss die Öffentlichkeit über ihre Positionen und Forderungen in Freihandelsabkommen **transparent informieren** und Mechanismen schaffen für eine **Mitsprache** von zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Formulierung ihrer bilateralen Handelspolitik.