

Der blinde Fleck: Menschenrechte im China-Freihandelsabkommen

8. Juli 2013

EvB
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berna
Déclaration de Berne

alliancesud
Arbeitsgemeinschaft
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle
Helvetas · Caritas · Heks

 **SOLIDAR**
SUISSE
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH

 **GESELLSCHAFT
FÜR BEDROHTE
VÖLKER**


গণস্বাস্থ্য বিজ্ঞান কেন্দ্র
g s t f



Einleitung	3
Kontext	4
Menschenrechte	6
Menschenrechtsbezug in der Präambel	6
Verweis auf Menschenrechtsdialog	6
Menschenrechtliche Forderungen....	7
...nicht erfüllt	8
Arbeitsrechte	8
Arbeitsrechtliche Regelungen und Mindeststandards	9
Schiedsgerichtsverfahren für die Bestimmungen zu Arbeits- und Menschenrechten	11
Überwachung der Umsetzung des Freihandelsabkommen	12
Minderheitenrechte	12
Ein Freihandelsabkommen ohne Minderheitenschutz	13
China – ein Land mit über 50 ethnischen Minderheiten	13
Verbindlicher Rechtsschutz für Minderheiten erforderlich	13

Fazit

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist das Freihandelsabkommen (FHA) mit China eine herbe Enttäuschung für die in der China-Plattform zusammengeschlossenen Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen. Das Wort Menschenrechte taucht im gesamten Vertragswerk nicht ein einziges Mal auf. Der in der Präambel festgeschriebene Verweis auf die Charta der Vereinten Nationen fällt weit hinter alle Abkommen der Schweiz zurück, die in jüngerer Zeit abgeschlossen wurden. Das ausgehandelte FHA schreibt weder die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation als Voraussetzung für den Freihandel vor, noch werden die gerade im Kontext von China zentralen Minderheitenrechte thematisiert. Dies sind schlechte Nachrichten für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in China. Für den auf dem heimischen Markt operierenden Teil der Schweizer Wirtschaft besteht die Gefahr der Diskriminierung durch von den FHA-Vorzügen profitierenden chinesischen Produkten, die unter Verletzung der arbeitsrechtlichen Mindeststandards gefertigt wurden. Analog wird die Schweizer Bevölkerung durch das Abkommen nicht vor dem unwissentlichen Konsum von chinesischen Produkten geschützt, die allenfalls unter Missachtung minimaler Menschenrechtsnormen hergestellt wurden. Zusätzlich schafft der Vertrag ein gefährliches Präjudiz für chinesische Verhandlungen mit weiteren Handelspartnern, da China versucht sein wird, die fehlende Verbindlichkeit von Menschenrechtsbestimmungen im FHA mit der Schweiz als Standard für künftige Abkommen zu definieren.

Die China-Plattform:

Alliance Sud
Erklärung von Bern (EvB)
Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)
Gesellschaft Schweizerisch-Tibetische Freundschaft (GSTF)
Solidar Suisse

Einleitung

Die vorliegende Analyse beantwortet die Frage, in wie weit die Forderungen der China-Plattform – ein Zusammenschluss von Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen – im Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der Schweiz und China Eingang gefunden haben. Der Fokus der Analyse liegt entsprechend auf den menschenrechtsrelevanten Bestimmungen des Abkommens, insbesondere bezüglich Arbeits- und Minderheitenrechten.

Das Abkommen wurde am 6. Juli 2013 in Beijing unterzeichnet. Bevor es in Kraft gesetzt werden kann, müssen ihm die Parlamente beider Länder zustimmen. Dieser Ratifizierungsprozess soll auf Schweizer Seite zügig vorangetrieben werden mit dem Ziel, das Abkommen im Sommer 2014 in Kraft setzen zu können.

Die Anfänge des FHA mit China gehen auf exploratorische Kontakte im Jahr 2007 zurück. Drei Jahre später wurde die Machbarkeitsstudie fertiggestellt und anfangs 2011 begannen die offiziellen Verhandlungen. Nach rund zweieinhalb Jahren und neun Verhandlungsrunden lag der ausgehandelte Vertragstext im Mai 2013 vor. Veröffentlicht wurde er jedoch erst anlässlich der Vertragsunterzeichnung am 6. Juli 2013.¹

Für die Schweiz ist dieses Abkommen ungleich wichtiger als für China. Während beide Staaten einen bedeutenden Exportsektor aufweisen, erhalten Schweizer Wirtschaftsakteure privilegierten Zugang zu einem schier unbegrenzten Markt von 1.3 Milliarden Konsumierenden. Im Vergleich dazu ist der Schweizer Markt für die chinesische Seite von beinahe vernachlässigbarer Grösse. Dies widerspiegeln auch die Zahlen: chinesische Ausfuhren in die Schweiz machen gerade einmal 0.2% seines gesamten Exportvolumens aus. Für die Schweiz handelt es sich bei China um den drittwichtigsten Handelspartner, nach der EU und den USA. Es stellt sich damit die Frage nach Chinas Motivation, mit der kleinen Schweiz ein bilaterales Freihandelsabkommen abzuschliessen. Dies umso mehr, als es sich dabei um das erste in Kontinentaleuropa handelt.

Vor dem Hintergrund von Chinas erklärtem Ziel, vom Billigproduzenten von Masskonsumgütern in höhere Segmente der Wertschöpfungskette vorzustossen, ist offensichtlich, dass der Technologietransfer ein wichtiger Beweggrund für das Aushandeln eines FHA mit der Schweiz war. Gemäss übereinstimmenden Einschätzungen von Fachleuten ist jedoch der Modellcharakter des Abkommens mit der Schweiz der Hauptgrund für Chinas Interesse an dem Deal.²

Damit erhält das FHA Schweiz-China eine Relevanz, die über die beiden betroffenen Länder hinausgeht. Dies ist auch aus menschenrechtlicher Perspektive von Bedeutung, da das Abkommen auch – oder sogar im Speziellen – einen Modellcharakter in Bezug auf die menschen- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen haben soll.

In Anbetracht des aus menschenrechtlicher Sicht ernüchternden und enttäuschenden Fazits der Analyse besteht bei der China-Plattform die zusätzliche Befürchtung, dass China die im Abkommen äusserst bescheidenen Menschenrechtsstandards – sie liegen weit hinter jenen anderer Abkommen der Schweiz zurück und schreiben nicht einmal die internationalen Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verbindlich fest – als Massstab für künftige Abkommen propagieren wird. Damit würde ein für den Schutz der Menschenrechte fatales Präjudiz geschaffen, wofür die Schweiz eine Mitverantwortung trägt.

¹ SECO, Abkommenstexte, <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/05115/index.html?lang=de>

² NZZ, Freihandelsabkommen Schweiz-China: China nennt Details, 27. 5. 2013, <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/peking-nennt-details-1.18088221>; Tages Anzeiger, Welche Ziele China mit dem Abkommen verfolgt, 25. 5. 2013, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Welche-Ziele-China-mit-dem-Abkommen-verfolgt/story/21858240>

Kontext

Bereits vor der Aufnahme und auch während den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China verlangte die China-Plattform, dass das Abkommen verpflichtende Bestimmungen über die Einhaltung von Menschenrechten und Arbeitsstandards enthält. Für die in der Plattform zusammengeschlossenen Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen ist es unhaltbar, dass die Schweiz als eines der ersten europäischen Länder einen «Rabatt»-Vertrag mit Peking unterzeichnet. Denn die EU und die Vereinigten Staaten – die traditionellen Handelskonkurrenten der Schweiz – nehmen ihre Verantwortung in diesem Bereich deutlich ernster.

Seit 1995 ist eine Menschenrechtsklausel fester Bestandteil der Handelsabkommen der EU. Diese Klausel hält fest, dass die Einhaltung der Menschenrechte Grundlage des Vertrags ist. Deren gravierende Verletzung kann demzufolge als letztes Mittel auch die Suspendierung des Abkommens nach sich ziehen. Im Fall der USA sind es arbeitsrechtliche Aspekte, die integraler Bestandteil von Freihandelsabkommen sind.³

Die Schweiz hat sich in dieser Hinsicht bis vor kurzem noch nicht bewegt. Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), dessen Mitglied die Schweiz ist, hat mit grosser Verzögerung reagiert. Erst im Sommer 2010 hat die EFTA im Rahmen eines Nachhaltigkeitskapitels Bestimmungen zu Umwelt und Arbeitsnormen für ihre FHA definiert.⁴

Das Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung verpflichtet die unterzeichnenden Staaten namentlich auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und die multilateralen Umweltabkommen. Das Problem dieser Modellbestimmungen, so löblich sie an sich sind, liegt darin, dass sie keine Bedingung zur Unterzeichnung eines Abkommens darstellen. Die EFTA-Staaten schlugen diese Punkte ihren Verhandlungspartnern zur Diskussion vor wie dies grundsätzlich auch für die anderen Kapitel des Vertragswerks gilt. Kommt dazu, dass sich diese Bestimmungen auf Umwelt und Arbeitsnormen beschränken, ohne die übrigen Menschenrechte einzuschliessen. Die nicht bindende Erwähnung der Menschenrechte in der Präambel genügt ebenso wenig wie der Artikel, der festhält, dass das Freihandelsabkommen andere internationale Verpflichtungen, darunter auch die Menschenrechte, nicht verletzen dürfe.

Im November 2010 hat die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) das Verhandlungsmandat an die Integration eines Kapitels über die nachhaltige Entwicklung inklusive die Kernarbeitsnormen der IAO geknüpft.⁵ Die China-Plattform begrüsst die Entscheidung der APK-N, obwohl die Forderungen der Plattform weitergehen und nicht nur die Garantie arbeitsrechtlicher, sondern sämtlicher Menschenrechte verlangt. Diese Vorkehrungen drängen sich gerade bei einem Land wie China auf, wo systematische Verletzungen der Menschenrechte an der Tagesordnung sind. So hat Peking die vier grundlegenden Normen der IAO, die die Versammlungs- und Verhandlungsfreiheit garantieren und die Zwangsarbeit verbieten, nicht ratifiziert:⁶

- Die Versammlungsfreiheit und die Zulassung kollektiver Vertragsverhandlungen sind in China nicht anerkannt. Unabhängige Gewerkschaften sind in China verboten und den bestehenden Gewerkschaften ist es untersagt, sich den internationalen Gewerkschaftsverbänden anzuschliessen.
- Gemäss Harry Wu, der selber knapp 20 Jahre in einem Arbeitslager interniert war und letztes Jahr auf Einladung der China-Plattform in der Schweiz weilte, gibt es noch rund tausend Zwangsarbeitslager, in denen zwischen drei und fünf Millionen Menschen vegetieren. Dabei handelt sich oft um politische

³ Ioana Cismas, The Integration of Human Rights in Bilateral and Plurilateral Free Trade Agreements: Arguments for a Coherent Relationship with Reference to the Swiss Context, CURRENTS: International Trade Law Journal 2 (2013)

⁴ SECO, Presserohstoff, 15. 6. 2010,

http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.lnp610NTU042l2Z6in1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCFen17q2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

⁵ Sekretariat der Aussenpolitischen Kommissionen, Kommission strebt Nachhaltigkeit im Freihandel mit China an, Medienmitteilung APK-N, 16. 11. 2010, <http://www.parlament.ch/d/mm/2010/seiten/mm-apk-n-2010-11-16.aspx>

⁶ Solidar Schweiz, Bilaterales Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China, Kein Freihandel ohne Arbeitsrechtliche Mindeststandards, Mai 2012, http://www.solidar.ch/data/5AFAD9D7/Positionspapier%20FHA%20Schweiz%20China_SV.pdf

Gefangene, die unter unmenschlichen Bedingungen gezwungen werden, Produkte für den lokalen Markt, aber auch für den Export, herzustellen.⁷

Obwohl China die IAO-Kernarbeitsnormen gegen die Kinderarbeit und Diskriminierung ratifiziert hat, trifft es keine entschlossenen Massnahmen um deren Ziele zu erreichen:

- Gemäss Amnesty International ist Kinderarbeit in China weit verbreitet.⁸
- Beschäftigungs- und Berufsverbote vertragen sich in China bestens mit dem wirtschaftlichen Fortschritt. Davon betroffen sind namentlich ethnische Minderheiten, wie die UigurInnen und die TibeterInnen. Jüngstes Beispiel sind die Auseinandersetzungen im Nordwesten des Landes, bei denen Ende Juni 35 Menschen getötet wurden. Eine traurige Bilanz, die an die Unruhen vom Juli 2009 erinnern, als die Menschen uigurischen Ursprungs ihre Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Entwicklung ausdrückten, von der sie weitgehend ausgeschlossen bleiben. Derweil gehen die Selbstverbrennungen in Tibet weiter. Es besteht die Gefahr, dass die Unterdrückung von Minderheiten in China durch die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens noch verschärft wird (siehe unten).
- Die Diskriminierung betrifft auch die WanderarbeiterInnen durch das sogenannte Huko, ein System der Wohnsitz-Kontrolle, das diesen Menschen verbietet, sich in den Städten zu registrieren. Das macht sie verwundbar gegenüber Übergriffen von Arbeitgebern, Wohneigentümern und Funktionären und verunmöglicht ihnen den Zugang zu Sozialleistungen. Zudem erhalten diese ArbeitsmigrantInnen ihre Löhne oft verspätet, leiden unter den schlechten Arbeitsbedingungen und haben keinen Zugang zum Gesundheitssystem, zu geeigneten Unterkünften und kein Recht auf unentgeltliche Bildung für ihre Kinder.⁹ Dabei ist nicht nur das Ausmass der durch das Huko-System bedingten Menschenrechtsverletzungen kaum vorstellbar, sondern auch die Zahl der betroffenen Menschen: im Reich der Mitte soll es 220 Millionen WanderarbeiterInnen geben, die die chinesische Wirtschaft am Laufen halten.¹⁰

Auch weitere Menschenrechte werden in China mit Füßen getreten. Viele davon sind im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO Pakt I) verbindlich festgehalten. Diese sind im Handelskontext von besonderer Bedeutung und sollten deshalb beim Aushandeln von FHA eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren.¹¹ Dazu gehören Zwangsvertreibungen, um auf so gewonnenen Grundstücken neue Fabriken zu errichten, eine Folge einer zügellosen und rücksichtslosen wirtschaftlichen Entwicklung. Allein 2010 wurden 180'000 Protestaktionen gegen Zwangsvertreibungen gezählt.¹²

Ausserdem besteht die Befürchtung, dass die Verschärfung des Schutzes von Geistigem Eigentum – wie dies nun auch im Abkommen mit China ausgehandelt wurde – das Recht auf Gesundheit und Nahrung gefährden könnte. Denn die Ausdehnung des Patent- und Sortenschutzes lässt die Medikamenten- und Saatgutpreise ansteigen. Bei

⁷ <http://www.alliancesud.ch/de/ep/handel/veranstaltung-freihandel-und-zwangsarbeit>

⁸ Amnesty International, Doing Business in China: The Human Rights Challenge, 2009
<http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/doing-business-in-china>

⁹ Amnesty International, China: Internal Migrants – Discrimination and abuse. The human cost of an economic 'miracle', 2007,
<http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/008/2007/en>

¹⁰ Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/china>

¹¹ Erklärung von Bern, Menschenrechte sind nicht Verhandlungssache, EvB-Dokumentation 4/2010, <http://www.evb.ch/p18890.html>

¹² Global Survey on Forced Evictions: Violations of Human Rights 2003-2006, 68-71 (Ctr. on Hous. Rights and Evictions, Working Paper, 2006), http://www.sarpn.org/documents/d0002751/Forced_evictions_COHRE_Dec2006.pdf;

M. Langford & J. Du Plessis, Dignity in the Rubble? Forced Evictions and Human Rights Law 4 (Ctr. on Hous. Rights and Evictions, Working Paper No. 10, 2006),
http://www.cohre.org/sites/default/files/dignity_in_the_rubble_-_forced_evictions_and_human_rights_law_2006.pdf;

Ben Blanchard, China's Forced Evictions Cause Instability, REUTERS (Mar. 28, 2010),

<http://www.reuters.com/article/2010/03/28/us-china-evictions-idUSTRE62R13U20100328>;

Sara Meg Davis & Lin Hai, Demolished: Forced Evictions and the Tenants' Rights Movement in China, HUMAN RIGHTS WATCH (March 25, 2004), <http://www.hrw.org/reports/2004/03/24/demolished>

dieser Einschätzung stützt sich die China-Plattform auf ein Rechtsgutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) zum Handelsabkommen mit China.¹³

Die China-Plattform hat die Schweizer Regierung wiederholt auf ihre menschenrechtlichen Pflichten beim Verhandeln des FHA aufmerksam gemacht, so zum Beispiel in Form des oben erwähnten Rechtsgutachtens, in einem Offenen Brief an Bundesrat Schneider-Ammann anlässlich seiner China-Reise im Juli 2012,¹⁴ mit der Einladung von MenschenrechtsexpertInnen aus China, oder durch eine gemeinsame Petition mit ACAT, welche von über 23'000 Personen unterzeichnet wurde. Die Petition fordert namentlich, dass eine tripartite Kommission darüber wachen soll, dass verpflichtende Bestimmungen zu Menschenrechten und Arbeitsnormen ins Abkommen integriert und auch effizient umgesetzt werden. Ebenso verlangt die Petition, dass für den Fall von Verletzungen von Menschenrechten und Arbeitsnormen ein Schiedsgerichtsverfahren im FHA festgeschrieben wird.¹⁵

Menschenrechte

Den Begriff Menschenrechte sucht man im Freihandelsabkommen mit China vergeblich. Selbst in der unverbindlichen Präambel taucht, im Gegensatz zu den anderen FHA der Schweiz, das Wort nicht auf. Die Erwähnung der UNO-Charta und der indirekte Bezug auf den Menschenrechtsdialog sind gerade im Fall von China absolut ungenügend. Eine vorgängige Analyse menschenrechtlicher Implikationen eines Handelsabkommens mit China fehlt ebenso wie verbindliche Menschenrechtsklauseln. Damit wurden die Forderungen der China-Plattform nicht einmal ansatzweise erfüllt. In Anbetracht der notorischen und schweren Menschenrechtsverletzungen in China ist dies ein ausserordentlich beunruhigender Befund.

Menschenrechtsbezug in der Präambel

«In der Präambel werden die Menschenrechte angesprochen» versprach Bundesrat Schneider-Ammann anlässlich des Abschlusses der FHA-Verhandlungen.¹⁶ Das Wort Menschenrechte taucht jedoch in der Präambel – wie auch im Rest des Abkommens – nirgends auf. Es wird einzig die Charta der Vereinten Nationen erwähnt. Es handelt sich dabei um den Gründungsvertrag der UNO, der in allgemeiner Form auf das Ziel der Vereinten Nationen hinweist, «die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen» (Art.1, Abs.3).¹⁷ Einen Verweis auf die viel relevantere Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder auf die staatlichen Verpflichtungen in den beiden Menschenrechtspakten sucht man im FHA vergeblich. Damit fehlt, mit Ausnahme eines wenig verbindlichen Bezugs zu den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation in einem Nebenabkommen (siehe unten), die Erwähnung der universell gültigen und nicht verhandelbaren Menschenrechte, darunter die im Kontext von China zentralen Grundrechte wie die Meinungs- und Glaubensfreiheit oder das Recht auf Leben (Stichwort: Todesstrafe).

Verweis auf Menschenrechtsdialog

Es werde doch zusätzlich der Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China erwähnt, wird uns von offizieller Seite entgegengehalten. Richtig, aber auch dies nur indirekt mit einem Verweis auf das Memorandum of Understanding zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit. In diesem vier Paragraphen umfassenden

¹³ SKMR, Menschenrechtssensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China, 2011, <http://www.alliancesud.ch/de/ep/handel/downloads-handel/Studie%20China%20SKMR.pdf>

¹⁴ <http://www.alliancesud.ch/de/ep/handel/offener-brief-an-bundesrat-schneider-ammann>

¹⁵ <http://www.evb.ch/p25020809.html>

¹⁶ SRF, Samstagsrundschau, 26.5.13,

<http://www.srf.ch/player/radio/samstagsrundschau/audio/johann-schneider-ammann?id=1041e325-2f85-4761-8b0c-cb57e7fe7cfd>

¹⁷ Charta der Vereinten Nationen, <http://www.unric.org/de/charta>

Dokument wird – eingeklemmt zwischen der Beteuerung, die Schweiz werde weiterhin die von der chinesischen Führung propagierte «Ein-China-Politik» (d.h. inkl. Taiwan) unterstützen und der Willensbekundung, die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu vertiefen – auf den Menschenrechtsdialog verwiesen.

Abgesehen davon, dass die letzte Gesprächsrunde des Menschenrechtsdialogs über zwei Jahre zurückliegt, werden diese bilateralen Dialoge von Human Rights Watch als «largely ineffective»¹⁸ eingestuft. Und die auf Menschenrechtsdialoge mit China spezialisierte humanitäre Organisation Dui Hua bemerkt, westliche Regierungen würden sich besorgt zeigen, «that the dialogues are ineffective and give cover for excluding rights issues from other fora».¹⁹

Mehr noch, China scheint die Menschenrechtsdialoge als politisches Druckmittel einzusetzen. So wird die Erwähnung von Tibet und dem Dalai Lama durch Neuseeland im Rahmen der Länderüberprüfung des UNO-Menschenrechtsrats als Grund dafür gesehen, dass China den Menschenrechtsdialog mit Neuseeland abgebrochen hat. Dasselbe passierte Norwegen, als Liu Xiaobo 2010 den Friedensnobelpreis erhielt.²⁰ Und auch der Dialog mit der Schweiz wurde vorübergehend auf Eis gelegt, nachdem sie drei Chinesen uigurischen und kasachischen Ursprungs Asyl gewährt hat.²¹

Menschenrechtliche Forderungen....

Die China-Plattform hat klare Forderungen gestellt, um ein menschenrechtskonformes Freihandelsabkommen mit China sicherzustellen. Dazu gehört eine vorgängige Analyse von möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen des FHA. Diese Forderung wurde auch vom erwähnten SKMR-Rechtsgutachten gestützt. Dieses spricht von einer «sich sowohl aus dem innerstaatlichen als auch aus dem Völkerrecht ergebenden Pflicht der Schweiz zur Abklärung der menschenrechtlichen Implikationen eines FHA mit der VR China» sowie der «Pflicht zur Identifizierung der spezifischen menschenrechtssensiblen Bereiche».²² Eine solche Analyse wurde nicht durchgeführt. Die Frage muss daher erlaubt sein, wie denn sonst gewährleistet werden kann, «dass das FHA den anderen internationalen Abkommen, einschliesslich der Abkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte (...) nicht entgegensteht»²³. Dieser Anspruch findet sich nämlich in den Musterbestimmungen zum Nachhaltigkeitskapitel.

Weiter forderte die China-Plattform griffige und verbindliche Menschenrechtsklauseln. Damit soll auch gewährleistet werden, dass im Fall von Verstössen gegen fundamentale Menschenrechte Massnahmen ergriffen werden können. Die Dringlichkeit dieser Forderung lässt sich an der Situation chinesischer MenschenrechtsverteidigerInnen und der grossen Zahl von vollstreckten Todesurteilen illustrieren. So berichten renommierte Organisationen wie Amnesty International von drastischen Menschenrechtsverletzungen an MenschenrechtsverteidigerInnen in China: «The authorities maintained a stranglehold on (...) human rights defenders (...), subjecting many to harassment, intimidation, arbitrary detention and enforced disappearance». Auch 2012 führte China die Länderliste bei den Exekutionen an. Mehr noch, Schätzungen gehen davon aus, dass China mehr Todesurteile vollstreckt als die restliche Welt zusammengenommen. Genaue Zahlen dazu werden als Staatsgeheimnis behandelt.²⁴

¹⁸ Human Rights Watch, World Report 2013, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/china?page=3>

¹⁹ Dui Hua, Mainstreaming Human Rights, <http://duihua.org/wp/?p=313>

²⁰ Chatham House, China and the International Human Rights System, 2012, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf

²¹ siehe Fussnote 18

²² siehe Fussnote 13

²³ siehe Fussnote 4

²⁴ Amnesty International, Annual Report 2013, <http://www.amnesty.org/en/region/china/report-2013>; Chinese Human Rights Defenders, <http://chrinet.com/2013/03/in-the-name-of-stability-2012-annual-report-on-the-situation-of-human-rights-defenders-in-china/>; siehe auch Fussnote 10

...nicht erfüllt

Menschenrechtsklauseln – nicht einmal zahnlose – sucht man im soeben unterzeichneten Abkommen erfolglos. Dies ist umso unverständlicher, als sich das Engagement der Schweiz im Bereich Menschenrechte explizit auf die Abschaffung der Todesstrafe und den Schutz besonders verletzlicher Gruppen, darunter MenschenrechtsverteidigerInnen, konzentriert. Zudem schreibt das EDA auf seiner Webseite: «Alle ausserpolitischen Aktivitäten sollen die Menschenrechte systematisch berücksichtigen»²⁵.

In Anbetracht der fehlenden Menschenrechtsbestimmungen im FHA mit China klingt es nicht sehr glaubwürdig, wenn Aussenminister Didier Burkhalter behauptet, der Kampf für die Abschaffung der Todesstrafe gehöre zu den obersten Prioritäten der Schweizer Menschenrechtspolitik.²⁶ Und es zeugt von bedenklicher ausserpolitischer Inkohärenz, wenn er in seiner Ansprache anlässlich der Eröffnung des 5. Weltkongresses gegen die Todesstrafe verkündet: «Die Todesstrafe ist unvereinbar mit den Werten, für die die Schweiz einsteht, und wirkt sich auch auf andere Verpflichtungen aus, etwa das Verbot der Diskriminierung. Bei den Staaten, welche die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben, will die Schweiz ein Moratorium bei der Anwendung dieser Strafe erreichen»²⁷, während sich zur gleichen Zeit der «höchste Außendienstmitarbeiter der Schweizer Exportindustrie» (DIE ZEIT) anschickt, ein Abkommen mit China ohne verbindliche Menschenrechtsbestimmungen zu unterzeichnen.

Selbst gemessen an den eigenen bescheidenen Standards schweizerischer FHA fällt das China-Abkommen in menschenrechtlicher Hinsicht deutlich ab. So wird in der Präambel aller jüngeren Abkommen ausdrücklich das Bekenntnis zu den Menschenrechten sowie zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigt.²⁸ Dies gilt auch für das FHA mit Japan²⁹, das wie jenes mit China ein rein bilaterales Abkommen ist. Offensichtlich misst die Schweiz den Menschenrechten je nach Vertragspartner unterschiedliches Gewicht bei.

Arbeitsrechte

Es ist äusserst beunruhigend, dass arbeitsrechtliche Mindeststandards wie die IAO-Kernarbeitsnormen zur Gewerkschaftsfreiheit, zur Abschaffung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit sowie zum Verbot von Diskriminierung am Arbeitsplatz, nicht als Voraussetzung für den Freihandel festgeschrieben wurden. Diese werden nämlich nur in einem Zusatzabkommen und dort ebenso sehr indirekt und unverbindlich angesprochen. Dazu kommt, dass das Abkommen nicht verbindlich an das FHA geknüpft ist – im Unterschied zu sämtlichen anderen Zusatzabkommen. Schiedsgerichtsverfahren zur Sicherstellung der Arbeitsrechte sind ebenso wenig vorgesehen wie Zoll- und weitere geeignete Massnahmen gegen Produkte, die unter menschenrechtswidrigen Bedingungen hergestellt wurden.

Der Bundesrat wird also chinesischen Produkten aus Arbeitslagern eine Gleichbehandlung gewähren; in China tätige Schweizer Firmen erhalten dadurch keine Möglichkeit, den Einkauf von Produkten aus Arbeitslagern auszuschliessen. Der Bundesrat akzeptiert mit der Unterzeichnung des Freihandelsvertrags die fehlende Gewerkschaftsfreiheit in China und damit das fehlende Recht der Arbeitskräfte in China, kollektive Lohnverhandlungen zu führen. Er unterstützt damit eine Handelsliberalisierung auf Kosten der

²⁵ EDA, Menschenrechte, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri.html>

²⁶ SRF, Schweiz fordert Abschaffung der Todesstrafe, 10. 10. 2012
<http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2012/10/10/International/Schweiz-fordert-Abschaffung-der-Todesstrafe>

²⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft, Schweiz am 5. Weltkongress in Madrid: Für eine Welt ohne Todesstrafe, 12. 6. 2013
<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=49242>

²⁸ EFTA, Free Trade Agreements, <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements.aspx>

²⁹ SECO, Freihandelsabkommen Japan,
<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02731/02970/index.html?lang=de>

Menschenrechte in China, propagiert einen unfairen Wettbewerb mit China durch die Förderung von Dumpingpraktiken und gefährdet dadurch die Arbeitsplätze des Werkplatzes Schweiz.

Darüber hinaus ist die Überwachung der Umsetzung des FHA zur Sicherstellung eines fairen Aussenhandels unter Respektierung der Arbeitsrechte nicht sichergestellt. Im Gemischten Ausschuss sind Arbeitnehmer- und NGO-VertreterInnen nicht vertreten. Mit einer tripartiten Kommission bestehend aus VertreterInnen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Staats stünde ein breit abgestütztes Instrument zur Verfügung. Dieses fehlt jedoch im China-Abkommen.

Arbeitsrechtliche Regelungen und Mindeststandards

Faire Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte sind Schlüsselemente einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung; ihnen ist deshalb eine angemessene Bedeutung im internationalen Handel beizumessen. In der Präambel fehlt leider ihre konkrete Erwähnung, obschon es in EFTA-Handelsverträgen mittlerweile Usus geworden ist, an die Achtung der fundamentalen Prinzipien und Arbeitsrechte einschliesslich jener der Internationalen Arbeitsorganisation IAO zu erinnern. Die Kernarbeitsnormen und Grundprinzipien der IAO (Gewerkschaftsfreiheit; Verbot von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung) werden im ganzen Dokument kein einziges Mal explizit erwähnt. Der Artikel 13.5 des FHA macht stattdessen einen Hinweis auf ein Parallelabkommen zur Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, das ebenfalls am 6. Juli 2013 unterzeichnet wurde. Dieses bekräftigt jedoch nur die IAO-Erklärung von 1998, welche die Mitglieder an die Ratifizierung dieser Übereinkommen erinnert.³⁰

In diesem Abkommen bringen die Vertragsparteien den Willen zum Ausdruck, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Grundrechte bei der Arbeit zu schützen und aufzuwerten sowie ihre jeweilige Arbeitsgesetzgebung wirksam umzusetzen. Ebenso bekräftigen sie, dass sie ihre eigenen, festgelegten Arbeitsstandards nicht mindern werden, um Investitionen anzuziehen, einen Handelsvorteil zu erlangen oder diese für protektionistische Zwecke zu missbrauchen.

Das Parallelabkommen definiert die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen im Rahmen des sehr unverbindlichen Memorandum of Understanding von 2011 zwischen den beiden Handelsministerien. Um die Umsetzung des Abkommens zu erleichtern, werden sogenannte Kontaktpunkte bezeichnet. Die Parteien können bei Meinungsverschiedenheiten Konsultationen zwischen den Parteien verlangen um eine einvernehmliche Lösung zu erreichen.

Forderungen nach arbeitsrechtlichen Mindeststandards

Die China-Plattform hat wiederholt gefordert, dass ein Nachhaltigkeitskapitel im FHA die Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen als arbeitsrechtliche nicht verhandelbare Menschenrechtsstandards sicherstellt. Die China-Plattform bezieht sich mit dieser Forderung auf die Auflage der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats. Diese hat vom Bundesrat die Integration eines Nachhaltigkeitskapitels verlangt, in dessen Zentrum «die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) durch beide Vertragsstaaten» steht.³¹ Diese Forderung wurde in den zuletzt ausgehandelten Verträgen bereits zu einem grossen Teil erfüllt, nachdem noch vor fünf Jahren in Freihandelsverträgen der EFTA lediglich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verwiesen wurde.³²

Seit dem Vertrag mit den arabischen Golfstaaten (2009)³³ erinnern FHA in der Präambel an die Verpflichtung der Parteien, fundamentale Arbeitsrechte einschliesslich der Prinzipien der IAO zu respektieren. In neusten

³⁰ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen, Internationalen Arbeitskonferenz, 18. 6. 1998, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--europe/--ro-geneva/--ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms_193727.pdf

³¹ siehe Fussnote 5

³² siehe Fussnote 28

³³ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/gcc.aspx>

Verträgen der EFTA, so mit Montenegro (2012)³⁴ sowie Bosnien und Herzegowina (2013)³⁵, ist nun jeweils ein Nachhaltigkeitskapitel integriert, in dem die Einhaltung der Grundprinzipien IAO sowie die Kompatibilität jeglicher Gesetze, Verordnungen und politische Praktiken mit jenen gefordert wird.

China hat nur die Kernarbeitsnormen zu Kinderarbeit und Diskriminierung ratifiziert. Doch es lehnt das Recht auf Versammlungs- und Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen ab. China lehnt ausserdem die Ratifizierung der IAO-Kernkonventionen zur Abschaffung der Zwangs- und Pflichtarbeit ab. Zwangsarbeit ist in China weit verbreitet, obschon sie einen krassen Verstoss gegen die Menschenrechte darstellt. Als verurteilte Häftlinge oder ohne gerichtliches Urteil und fernab jeder Rechtsstaatlichkeit werden Menschen in Arbeitslagern ausgebeutet. Dies ist aus Schweizer Sicht auch deshalb besonders gravierend, weil diese menschenunwürdigen Bedingungen und die ohne Lohn geleistete Arbeit direkt die hiesige, rechtsstaatlich geregelte Arbeitsleistung konkurrenzieren.³⁶

Die China-Plattform fordert deshalb die von der IAO definierten, international verpflichtenden Kernarbeitsnormen als Mindeststandards für beide Vertragspartner. Das heisst:

- Das FHA garantiert die Freiheit und Unabhängigkeit der Gewerkschaften und sichert ihnen explizit das Recht zu, sich in internationalen Gewerkschaftsverbänden einbringen zu dürfen.
- Das FHA stellt sicher, dass keine Produkte, die ganz oder teilweise in Zwangsarbeitslagern hergestellt wurden, auf den Markt gelangen und damit eine Vorzugsbehandlung geniessen.
- Das FHA sorgt dafür, dass keine Produkte aus Kinderarbeit und diskriminierender Produktion vom Abkommen profitieren.

Das Fehlen von arbeitsrechtlichen Mindeststandards würde zur weiteren Verstärkung der Dumpingpraktiken in China führen und damit Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auf unfaire Art und Weise gefährden. Dabei sollte das FHA ja der Diskriminierung von Schweizer Wirtschaftsakteuren vorbeugen. Ohne diese Standards diskriminiert es aber unter völkerrechtswidrigen Bedingungen genau diese Akteure, nämlich durch importierte Produkte, die etwa in Zwangs- oder durch Kinderarbeit hergestellt wurden.

Die Überprüfung, ob ein Produkt aus China unter arbeits- und menschenrechtswidrigen Bedingungen gefertigt wurde, ist zweifellos schwierig. Doch zum Schutz des geistigen Eigentums haben sich der Bundesrat und die chinesische Regierung auf hohe internationale Standards geeinigt und regeln im FHA die Massnahmen der Zollbehörden zur ebenso schwierigen Bekämpfung von Piraterie und Fälschung, darunter die Beschlagnahmung und die Überprüfung von Produkten. Es ist demnach inakzeptabel, dass keine Zollmassnahmen getroffen werden können, um im Verdachtsfall auch gegen menschenrechtswidrig hergestellte Produkte vorzugehen.

Die China-Plattform fordert deshalb, dass betreffend die Durchsetzung der Menschenrechte und im Besonderen der IAO-Kernarbeitsnormen – analog zum Schutz des geistigen Eigentums – das FHA die Massnahmen der Zollbehörden verbindlich regelt.

Die China-Plattform fordert im Weiteren, dass die Zusammenarbeit der Vertragsparteien im Arbeitsbereich geregelt wird, dazu gehören insbesondere das Arbeitsrecht und seine rechtliche Umsetzung. Diese Zusammenarbeit kann auf das bestehende Memorandum of Understanding zwischen der Schweiz und China von 2011 aufbauen, muss aber verbindlich geregelt werden. Der institutionelle Mechanismus der gegenseitigen Beratung und des Austauschs zu Fragen des Arbeitsrechts, Arbeitsstandards und Sozialdialog muss dabei zum Ziel haben, die Arbeitsverhältnisse als Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung in beiden Staaten zu verbessern. Die Zusammenarbeit soll Verbesserungen im nationalen Arbeitsrecht anstreben und in beiden Staaten zu einer effektiveren Rechtsprechung führen.

³⁴ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/montenegro.aspx>

³⁵ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/bosnia-and-herzegovina.aspx>

³⁶ siehe Fussnote 6

Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen nicht sichergestellt

Entgegen der zunehmenden und immer verbindlicher formulierten Konkretisierung der Arbeitsrechte in FHA der EFTA, hat es der Bundesrat versäumt, ein Nachhaltigkeitskapitel zu integrieren, welches die Ratifizierung der Kernarbeitsnormen der IAO als Voraussetzung für den Freihandel in den Vertrag definiert. Diese zentrale Forderung der China-Plattform und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats wurde demnach nicht erfüllt. Der Bundesrat hat dagegen mit dem parallelen Abkommen über Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen die Forderung der China-Plattform aufgenommen, die Zusammenarbeit in diesen Fragen zu regeln.

Leider ist diese Zusammenarbeit in einem Parallelabkommen geregelt, welches mit dem Handelsvertrag nur teilweise verknüpft ist: Das FHA verweist zwar in Artikel 13.5 auf dieses Abkommen, doch im Abkommen fehlt eine Klausel, welche es verbindlich mit dem Freihandelsvertrag verknüpft. In allen anderen Parallelabkommen wird explizit die Verknüpfung mit dem FHA bestimmt. Damit büsst es an Verbindlichkeit im Rahmen des Gesamtvertragswerks ein.

Somit können Konflikte in Arbeitsfragen, die sich zum Beispiel aus der Missachtung der Kernarbeitsnormen der IAO ergeben, auch nicht in einem Schiedsgerichtsverfahren gelöst werden. Die im Abkommen vorgeschlagene Möglichkeit, dass Parteien bei Meinungsverschiedenheiten mittels Konsultationen eine einvernehmliche Lösung anstreben können, reicht ganz klar nicht aus. Damit werden die IAO-Kernarbeitsnormen nicht sichergestellt. Ebenso sind andere Mechanismen zur Durchsetzung der Arbeitsrechte, darunter Zollmassnahmen gegen menschenrechtswidrig hergestellte Produkte, nicht möglich.

Schiedsgerichtsverfahren für die Bestimmungen zu Arbeits- und Menschenrechten

Das FHA regelt in Kapitel 15 das Streiterledigungsverfahren für Handelsbestimmungen und sieht dafür die Möglichkeit vor, ein bilaterales Schiedsgericht einzurichten. Diese Streitschlichtungsverfahren gelten jedoch nicht für die im Parallelabkommen zur Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen definierten Inhalte (siehe Kapitel 13.8, Abschnitt 4). Streitigkeiten in Bezug auf die Durchsetzung im Besonderen der Arbeitsrechte können deshalb nur in Konsultationen ausgetragen werden oder dem IAO-System überlassen werden. Doch auch dieses bietet kein Schiedsgericht.³⁷

Forderung nach Schiedsgerichtsverfahren für Nachhaltigkeitsbestimmungen...

Die Durchsetzung der Menschen- und Arbeitsrechte ist immanant wichtig für die Umsetzung eines FHA. Wird diese vernachlässigt, ergeben sich für die eine oder andere Partei Nachteile. Es ist demnach im Interesse beider Vertragspartner, Konflikte infolge von mutmasslichen Verletzungen von menschen- und arbeitsrechtlichen Standards und insbesondere der IAO-Kernarbeitsnormen in einem bilateralen, transparenten und fairen Verfahren beizulegen. Die China-Plattform hat wiederholt auch für die menschen- und arbeitsrechtlichen Standards ein im Handelsvertrag geregeltes bilaterales Streiterledigungsverfahren gefordert. Ein solches Schiedsgerichtsverfahren wird im Anschluss an eine erfolglose Konsultation des *Joint Committee* (Gemischter Ausschuss) eingeleitet. Dafür müssen China und die Schweiz in ohnehin möglichen Schiedsgerichtsverfahren auch ExpertInnen im Arbeitsrecht einsetzen können, um über die Missachtung der Standards zu richten.

... nicht erfüllt

Im FHA wurden die Forderungen der China-Plattform in keiner Weise aufgenommen. Es fehlen demnach nicht nur im Vertrag festgelegte menschen- und arbeitsrechtliche Mindeststandards, sondern auch die Durchsetzung dieser Normen über bilaterale Schiedsgerichtsmechanismen. Zwar sind auch im letzten FHA der Schweiz, jenem zwischen der EFTA und Bosnien & Herzegowina, kein Schiedsgericht vorgesehen.³⁸ Doch im Unterschied zu China hat Bosnien & Herzegowina die Kernarbeitsnormen ratifiziert.

³⁷ siehe Fussnote 6

³⁸ Free trade agreement between the EFTA states and Bosnia and Herzegovina, Artikel 44 & 45, unterzeichnet am 24.06.2013; <http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/free-trade-relations/bosnia-and-herzegovina/bosnia-and-herzegovina-fta.pdf>

Überwachung der Umsetzung des Freihandelsabkommen

In FHA wird die Überwachung der Umsetzung des Vertrags üblicherweise einem *Joint Committee* übertragen. Dies ist auch im Abkommen mit China so geregelt. In Kapitel 14 wird geregelt, dass ein gemischter Ausschuss über alle weiteren Ausschüsse und Arbeitsgruppen wacht, die im Rahmen des FHA eingerichtet werden. Darüber hinaus müssen beide Parteien Kontaktpunkte definieren. Die Ausschüsse sind weder transparent, noch ist eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und Menschen- und ArbeitsrechtsexpertInnen vorgesehen. Das heisst, die Abmachungen im Parallelabkommen über Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen werden vom Gemischten Ausschuss nicht überwacht. Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen sind deshalb nicht vorgesehen, da der Bundesrat diese Normen nicht als verbindliche Voraussetzung für das Abkommen verlangt.

Forderung nach einer tripartiten Überwachungskommission - Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen die Menschenrechte

Da das Abkommen keine arbeitsrechtlichen Mindeststandards festlegt, ist es umso wichtiger, dass die Schweiz als flankierende Massnahme eine tripartite Kommission – bestehend aus Gewerkschafts-, Unternehmens- und BehördenvertreterInnen – einsetzt, welche die Umsetzung des Abkommens überwacht. Eine solche Kommission hat dafür zu sorgen, dass der Werkplatz Schweiz nicht aufgrund von arbeitsrechtlichen Regelverletzungen in China benachteiligt wird. Das Mandat der Kommission ist im FHA verbindlich festzulegen.

Die Aufgaben dieser Kommission sind:

- Die Überwachung der rechtlichen Umsetzung arbeitsrechtlicher Regelungen und Absichtserklärungen im FHA;
- als Schweizer Kontaktstelle für Beschwerden aus der Schweiz und aus China zu fungieren und die Einleitung von Schritten und Sanktionen im Fall von Regelverletzungen und Verstössen gegen die Kernarbeitsnormen der IAO einzuleiten;
- die Information der Öffentlichkeit und des Parlaments über die Umsetzung des Vertrags.

Darüber hinaus sind Vertreter von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im Gemischten Ausschuss aufzunehmen.

Überwachung des Vertrags ohne Gewerkschaftsvertretung

Das Instrument der tripartiten Kommission ist für die Schweiz nicht neu. Es wird vom Bund schon zur Personenfreizügigkeit sowie zu Belangen der IAO angewandt. Leider fehlt im Vertragstext ein Artikel, der die Einsetzung einer solchen Kommission verbindlich festlegt. Da auch im Gemischten Ausschuss keine Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen vorgesehen sind, wird das Abkommen von Seiten der Arbeitnehmerinnen und der Zivilgesellschaft nicht überwacht werden können. Verstösse gegen nationales Arbeitsrecht, die IAO-Normen sowie allgemein gegen Menschenrechte würden demnach nicht geahndet und sanktioniert werden.

Minderheitenrechte

Den Minderheitenrechten wird in der aktuellen Ausgestaltung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China kein Platz eingeräumt. Aufgrund der vielen Minderheiten in China ist es zentral, dass die Handelsbeziehungen beider Länder nicht zu einer Verschlechterung der Menschen- und Minderheitenrechte führen. Deshalb forderte die China-Plattform vehement, dass im Freihandelsabkommen mit China die Minderheitenrechte explizit genannt werden. Unter Artikel 1 des Abkommens muss festgehalten werden, dass jegliche Handelsbeziehungen auf der Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte fussen.

Ein Freihandelsabkommen ohne Minderheitenschutz

Im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China findet sich keine explizite Erwähnung der Begriffe «Minderheit» oder «Minderheitenrechte», es lässt sich auch kein Hinweis auf den Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II von 1966) finden, der als verbindliches Übereinkommen der UNO die universell gültigen Minderheitenrechte regelt. Minderheitenrechte sind Bestandteil diverser internationaler Standards und Deklarationen,³⁹ die entweder keinen bindenden Charakter haben oder von China nicht ratifiziert wurden. Damit fehlt im Vertrag ein verbindliches Instrument zum Schutz der Minderheitenrechte. Entsprechend blendet das Abkommen auch die Rechte von Minderheiten vollständig aus.

China – ein Land mit über 50 ethnischen Minderheiten

Die Volksrepublik China ist ein Land mit zahlreichen Minderheiten. Nebst der Mehrheit der Han-Chinesen anerkennt die chinesische Regierung 55 ethnische Minderheiten⁴⁰. Die Mehrheit dieser Menschen leben in den rohstoffreichsten Gegenden der Volksrepublik, die zunehmend im Visier der chinesischen Rohstoffpolitik stehen.⁴¹ Der durch das Freihandelsabkommen tendenziell zusätzlich forcierte Rohstoffabbau erweist sich als eine Gefahr für die Rechte der Minderheiten in China, insbesondere wenn dieser in den autonomen Regionen (z.B. Tibet oder Xinjiang) erfolgt und dabei jegliche Form der Mitbestimmung, des Einverständnisses oder der Gewinnbeteiligung der lokalen Bevölkerung übergangen wird.

Berichte diverser Menschenrechtsorganisationen wie Chinese Human Rights Defenders, Amnesty International oder Human Rights Watch dokumentieren in erschreckender Weise die massiven Verletzungen von Minderheitenrechten.⁴² Auch die Eingaben von 46 Organisationen im Rahmen der periodischen Länderüberprüfung des UNO-Menschenrechtsrats zu China, die allesamt auf die besorgniserregende Situation von Minderheiten und Indigenen hinweisen, belegen die desolante Menschenrechtslage.⁴³

Verbindlicher Rechtsschutz für Minderheiten erforderlich

Der Schutz der Minderheitenrechte muss in einem Freihandelsabkommen mit einem Land mit derart vielen Minderheiten klar geregelt werden. Immerhin wird in den Freihandelsabkommen mit der Republik Kroatien⁴⁴ oder dem Haschemitischen Königreich Jordanien die Einhaltung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten in der Präambel angemahnt. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive ist der wirksame Schutz von Minderheiten zwingend. Die Fokussierung auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen, und damit auch auf die Angehörigen von Minderheiten, ist ein zentrales Anliegen in jeder menschenrechtlichen Analyse. Denn es sind zuallererst die schwächsten und marginalisierten Glieder der Gesellschaft, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, wenn wirtschaftspolitische Massnahmen Gewinner und Verlierer produzieren. Und das tun sie in den meisten Fällen. Der Abschluss von Freihandelsabkommen ist da keine Ausnahme.

³⁹ Humanrights.ch, Internationale Standards für Minderheitenrechte, <http://www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Standards/index.html>

⁴⁰ UK Home Office, Country Of Origin Information Report - China, 12. 10. 2012, <http://www.refworld.org/publisher/UKHO.COUNTRYREP.CHN.508e71f12.0.html>

⁴¹ State of the World's Minorities 2008, <http://www.google.ch/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minorityrights.org%2Fdownload.php%3Fid%3D459&ei=HrPYUfSsBsbK4ATQhYGQCg&usq=AFQjCNF4tSOuZ2GnOV8pxHrje-QLfuiOqq&bvm=bv.48705608.d.bGE>

⁴² siehe Fussnote 24

⁴³ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CN/A_HRC_WG6_4_CHN_3_E.pdf

⁴⁴ Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Kroatien, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020089/index.html>