

Argumentarium zum Freihandelsabkommen mit China Kein Freihandel ohne Minimalstandards bei Menschen- und Arbeitsrechten

In Kürze: Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China erwähnt die Menschenrechte nicht. Damit stellt sich die Schweiz gegen den weltweiten Trend und ihre eigene Praxis der letzten Jahre: ein gravierender Rückschritt. Gerade im Fall von China ist die Verankerung von menschen- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards dringend notwendig. Ein fairer Wettbewerb braucht klare Spielregeln. Die China-Plattform fordert das Parlament auf, das Freihandelsabkommen an den Bundesrat zurückzuweisen. In Nachverhandlungen müssen verbindliche menschen- und arbeitsrechtliche Bestimmungen aufgenommen werden. Diese müssen dem Streitschlichtungsverfahren unterstellt werden. Zudem braucht es griffige Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechtsbestimmungen.

Obwohl sich bei der Gründung der WTO 1996 eine Mehrheit der Staaten gegen eine Verknüpfung der Bereiche Handel und Arbeitsrecht ausgesprochen hatte, nehmen nun immer mehr Länder Sozialklauseln oder Nachhaltigkeitskapitel in ihre bilateralen Handelsabkommen auf. Selbst in Abkommen zwischen Entwicklungsländern steigt die Anzahl stetig an.¹

Auch die Schweiz ging in den letzten Jahren dazu über, Menschenrechte, Arbeitsrechte und Minderheitenrechte in den Freihandelsabkommen (FHA) zumindest zu erwähnen. Alle von der Schweiz bilateral oder im Rahmen der EFTA abgeschlossenen Freihandelsabkommen seit 2009 beinhalten mindestens in der Präambel ein Bekenntnis zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, abgestützt auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Ebenfalls werden in all diesen FHA die Ziele der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bestätigt und die Einhaltung der ILO-Kernkonventionen bekräftigt. Die FHA mit Kroatien, Jordanien und Libanon bestätigen zusätzlich den Schutz der Minderheitenrechte.

Seit 2010 werden ausserdem von der EFTA (in deren Rahmen die Schweiz die meisten FHA abschliesst) Nachhaltigkeitskapitel in die Verhandlungen um FHA eingebracht. Diese sehen insbesondere vor, dass die acht ILO-Kernkonventionen eingehalten werden. Die aussenpolitische Kommission des Nationalrats hat denn auch vom Bundesrat verlangt, ein Nachhaltigkeitskapitel in die Verhandlungen mit China zu integrieren, in dessen Zentrum «die Einhaltung der Kernarbeitsnormen durch beide Vertragsparteien» steht.²

2011 nahm die Schweiz Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen mit China auf. Gerade bei Ländern wie China, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind, ist eine Verknüpfung von bevorzugtem Marktzugang mit menschen- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards besonders relevant. Denn ein fairer Wettbewerb braucht klare Spielregeln. China ist jedoch noch weit davon entfernt, diese internationalen Mindeststandards einzuhalten:

- 1) China hat nur vier der acht ILO Kernkonventionen ratifiziert: die Konventionen zur Eliminierung von Kinderarbeit sowie zum Diskriminierungsverbot. Die Konventionen, die Zwangsarbeit verbieten oder gewerkschaftliche Freiheiten schützen, wurden von China noch nicht ratifiziert. In beiden Bereichen verstösst China damit gegen die bestehenden internationalen Minimalstandards.

¹ ILO (2013): *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, abrufbar unter:

http://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS_228965/lang--en/index.htm (22.11.2013)

² 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> (22.11.2013)

- 2) Zwangsarbeit ist in China nach wie vor weit verbreitet. Dabei wird zwischen zwei Formen der Zwangsarbeit unterschieden: Das Laogai-System (Reform durch Arbeit) umfasst geschätzte 909 Arbeitslager mit 3 bis 5 Mio Sträflingen.³ Es ist Teil des chinesischen Strafvollzugs; die Verurteilten werden zur Strafe ins Arbeitslager geschickt. Das Laojiao-System (Umerziehung durch Arbeit) dient der Bestrafung von kleineren Vergehen. Die Verurteilung erfolgt in einem Administrativverfahren und nicht vor einem ordentlichen Gericht. Gegenüber der UNO sagte China 2009, dass rund 190'000 Personen von einer solchen Massnahme betroffen waren.⁴ Im November 2013 gab die chinesische Führung bekannt, dass sie die Laojiao-Arbeitslager abschaffen will. Damit erfüllt sie eine Forderung von internationalen Menschenrechtsorganisationen, die das System schon lange als willkürlich kritisieren. Allerdings besteht nun die Gefahr, dass die Bestrafung unliebsamer politischer KritikerInnen in das durch einen Gerichtsbeschluss gestützte Laogai-System verschoben wird. Das Laogai-System ist ebenfalls oft willkürlich und dient immer wieder auch der Bestrafung von DissidentInnen.
- 3) Arbeitsrechtlich relevant ist ausserdem die Ausbeutung von WanderarbeiterInnen. Die über hundert Millionen ArbeitsmigrantInnen vom Land werden durch das System der Wohnsitz-Registrierung (*hukou*) diskriminiert. Da sie sich nicht in der Stadt anmelden können, müssen sie meist vertragslos zu geringen Löhnen arbeiten, sind besonders häufig Opfer von Lohnvorenthaltungen und verfügen über keine Krankenversicherung. Ihre Kinder haben am Wohnort keinen freien Zugang zu Bildungseinrichtungen wie Schulen und Universitäten.
- 4) Eigentlich legt das chinesische Arbeitsrecht fest, dass die tägliche Regel-Arbeitszeit acht Stunden beträgt und die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 44 Stunden nicht überschreitet.⁵ Überzeiten sind beschränkt auf drei Stunden pro Tag und 36 Stunden pro Monat und müssen ausgehandelt werden. Die Arbeitsrealität in China sieht völlig anders aus. Die staatlichen Kontrollen sind ungenügend und die (viel zu wenigen) KontrolleurlInnen korruptionsanfällig.⁶
- 5) In China werden nicht nur Arbeitsrechte missachtet. Minderheiten werden in China immer noch massiv benachteiligt. Insbesondere in Tibet und Ostturkestan (Xinjiang) unterdrückt die Regierung RegimekritikerInnen oft mit Gewalt. In beiden Gebieten wird die Besiedelung durch Han-Chinesen gefördert, so dass die traditionelle Bevölkerungsstruktur stark verändert wird und Tibeterinnen und Uighuren in ihren angestammten Gebieten immer mehr in die Minderheit gedrängt werden.
- 6) China ist das Land, in dem weltweit am meisten Todesurteile vollstreckt werden. Genaue Zahlen werden nicht veröffentlicht, Menschenrechtsorganisationen gehen davon aus, dass in den letzten Jahren jeweils über 3'000 Personen durch die Todesstrafe starben. Das sind mehr als in allen anderen Ländern zusammen.⁷
- 7) Das Recht auf freie Meinungsäusserung ist in China nicht garantiert. Menschenrechtsverteidiger und RegimekritikerInnen müssen stets mit Repression rechnen. So berichten renommierte Organisationen wie Amnesty International von drastischen Menschenrechtsverletzungen an MenschenrechtsverteidigerInnen in China: «The authorities maintained a stranglehold on political activists, human rights defenders and online activists, subjecting many to harassment, intimidation, arbitrary detention and enforced disappearance». Nicht besser ergeht es religiösen

³ Kempton/Richardson, Hg. (2009): Laogai. The Machinery of Repression in China. New York: Umbrage Editions

⁴ Human Rights Council, Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the UPR: China, 2009. P. 16, para. 66. [A/HRC/11/25](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/11/25/A/HRC/11/25)

⁵ Arbeitsgesetz der VR China, verabschiedet vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses am 5.7.1994 (lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/940705b.htm, 22.11.2013).

⁶ Harney (2008): The China Price: The True Cost of Chinese Competitive Advantage. New York: Penguin, S. 197.

⁷ Schätzungen der Dui Hua Foundation: http://duihua.org/wp/?page_id=136 (22.11.2013)

Minderheiten, denen in China willkürliche Verhaftung, Folter und Zwangsarbeit drohen.⁸

Die Schweiz darf die Augen vor dieser Situation nicht verschliessen, wenn sie China eine handelspolitische Vorzugsbehandlung gewährt. Sie muss mittels griffigen und verbindlichen Bestimmungen im FHA die Einhaltung minimaler Menschenrechtsstandards einfordern. Dazu gehören auch Monitoringmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten. Von all dem ist im aktuellen FHA mit China nichts zu finden. Das ist inakzeptabel.

Verglichen mit den FHA, die die Schweiz bzw. die EFTA in den letzten Jahren abgeschlossen hat, ist das FHA mit China ein klarer Rückschritt. In der Präambel werden weder die Menschen- noch Minderheitenrechte oder die ILO-Kernkonventionen erwähnt. Das gleichzeitig ausgehandelte Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen nimmt zwar Bezug auf die ILO-Konventionen, bestätigt jedoch nur die von beiden Ländern ratifizierten Konventionen. Auch ist das Abkommen nicht verbindlich mit dem FHA verknüpft und kann nicht als Parallelabkommen vergleichbar mit den fünf im Rahmen des China FHA ausgehandelten Parallelabkommen definiert werden.

Zwar haben Bundesrat Schneider-Ammann und sein Verhandlungschef wiederholt betont, dass China bei Menschenrechtsfragen in FHA noch nie so weit gegangen ist wie im Abkommen mit der Schweiz. Dies ist jedoch nicht der relevante Bezugspunkt. Relevant sind die international vereinbarten Mindeststandards für Menschen- und Arbeitsrechte. Und diese muss die Schweiz gerade auch in Freihandelsabkommen einfordern. Handels- und Menschenrechtspolitik dürfen nicht isoliert voneinander behandelt werden. Ansonsten riskiert die Schweiz eine inkohärente Aussenpolitik und setzt ihre internationale Glaubwürdigkeit aufs Spiel.

Aus diesen Gründen fordert die China-Plattform die Mitglieder des National- und Ständerats auf, das Abkommen mit folgenden Anträgen zur Nachbesserung an den Bundesrat zurückzuweisen:

1. Verbindliche menschenrechtliche und arbeitsrechtliche Bestimmungen aufnehmen:
 - a) Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen und Rechte der Minderheiten in der Präambel bekräftigen.
 - b) Die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen im flankierenden Abkommen zu Arbeit und Beschäftigung (Artikel 2 und 3 des Abkommens zu Kooperation im Bereich Arbeit und Beschäftigung) bekräftigen.
 - c) Das Abkommen zu Kooperation im Bereich Arbeit und Beschäftigung verbindlich mit dem FHA verknüpfen, wie alle anderen Nebenabkommen auch (Artikel 5 des Arbeitsabkommens).
2. Ersatzlose Streichung des Abschnitts 4, Artikel 13.8, wonach Streitigkeiten zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen keinem Schiedsgerichtsverfahren unterstellt werden können.
3. Griffige Mechanismen zur Überwachung dieser Bestimmungen formulieren.

⁸ Amnesty International, [Annual Report 2013](#),