

Ausgangslage

Die Menschheit steckt in einer Phase «epochaler Veränderungen», wie es der Bundesrat in der neuen aussenpolitischen Strategie formuliert. Die Grossmächte stehen in geopolitischer Konkurrenz, und das internationale Recht wird in seiner Bedeutung zurückgedrängt. Die Zahl autokratischer Staaten und die Verletzung von Menschenrechten nehmen zu. Zusätzlich sind wir mit sich überlappenden ökologischen und sozialen Krisen konfrontiert: Wir steuern auf eine fatale Erderwärmung von deutlich mehr als 1,5 Grad Celsius zu. Wir erleben eine dramatische Abnahme der Biodiversität, seit mehreren Jahren steigt der Hunger auf der Welt wieder an, die Ungleichheit nimmt zu statt ab. Die Erreichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) der UNO bis 2030 ist in weite Ferne gerückt, gerade mal bei einem Siebtel der 17 Ziele und 169 Unterziele ist die Weltgemeinschaft auf Kurs.

Um die aktuelle multiple Krise anzugehen, braucht es einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel: Nachhaltigkeit darf kein Nebenaspekt mehr sein, sie muss im Gegenteil oberstes Prinzip werden. Die Schweiz muss sich die Mittel geben, hier in ihrer Aussenwirtschaftspolitik handlungsfähig zu werden. Ihr kommt eine besondere Bedeutung zu. Denn viele der Probleme haben ihre Wurzeln in den durch die Globalisierung verschärften Machtstrukturen: Ausbeutung von menschlicher Arbeitskraft und Umwelt, wirtschaftliche Not, Klimaungerechtigkeit, ökonomische Machtasymmetrie. Menschen in Ländern, die kaum zur Klimakrise beigetragen haben, verlieren ihre Lebensgrundlage aufgrund der von der Wirtschaftstätigkeit und dem Überkonsum in den anderen Ländern verursachten Klimakrise,

Handelsverträge sind noch immer geprägt von den Interessen der wirtschaftlich mächtigen Wirtschaftspartner, die den ökonomisch schwächeren Handelspartnern Bedingungen auferlegen, die einseitig in ihrem Interesse liegen.

Die Schweiz und andere frühindustrialisierte Länder stehen in der Pflicht: Mit ihrem Überkonsum und den weitgehend von ihnen definierten globalen Handelsregeln haben sie stark zu den drastischen Problemen beigetragen, mit denen wir heute konfrontiert sind. Und sie verfügen über die Mittel, die notwendigen Veränderungen anzustossen und umzusetzen. Die Schweiz gehört dabei zu den Ländern, die am meisten von der Globalisierung profitiert haben. Als globale Handels- und Finanzdrehscheibe sowie Sitz einiger der grössten multinationalen

Box 1

NACHHALTIGKEIT

Der heute inflationär und oft unscharf verwendete Begriff ist von zentraler Bedeutung in diesem Report. Er soll hier in seinem im Brundtland-Bericht von 1987 im Zusammenhang mit «Entwicklung» verwendeten Sinne verstanden werden: als ein Prinzip, das sicherstellt, dass die Grundbedürfnisse aller in der Gegenwart befriedigt werden können, ohne dass dadurch die Befriedigung der Bedürfnisse künftiger Generationen beeinträchtigt wird. Zu den Bedingungen dafür

gehören soziale Aspekte wie eine gerechte Verteilung der Ressourcen (lokal und global sowie zwischen den Generationen), funktionsfähige Ökosysteme, die Berücksichtigung der planetaren Grenzen, die Begrenzung der Erhitzung des Klimas auf maximal 1,5 Grad Celsius sowie der Schutz der biologischen Vielfalt. Um all dies zu erreichen, braucht es einen tiefgreifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel.

Box 2

DIREKTE UND INDIREKTE UNTERNEHMENSREGULIERUNG

Um eine nachhaltige Aussenwirtschaftspolitik sicherzustellen, in der Konzerne ihre Verantwortung für den Schutz von Mensch und Umwelt wahrnehmen, stehen der Schweiz grundsätzlich zwei Regulierungsansätze zur Verfügung, die allerdings nicht trennscharf voneinander unterschieden werden können. Einerseits kann sie über die direkte Regulierung der Unternehmen verantwortliches Handeln einfordern. Diesen Ansatz verfolgte z. B. die 2020 knapp verworfene Konzernverantwortungsinitiative. Und auch die geplante EU-Regulierung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) zielt auf die Verantwortung von Unternehmen bei ihren globalen Geschäften ab. Andererseits kann die Schweiz auch über die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Markt-, Handels- und Investitionsstrukturen), in denen Unternehmen operieren, deren Verhalten beeinflus-

sen. So kann sie über Importverbote für Produkte aus Zwangsarbeit durchsetzen, dass bei der Herstellung oder Beschaffung von Gütern im Ausland, die Unternehmen auf den Schweizer Markt bringen, keine Zwangsarbeit eingesetzt wurde.

Beide Ansätze tragen auf ihre Weise dazu bei, dass die Schweiz ihre globale Verantwortung wahrnimmt und zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Denn sie sind komplementär, indem sie unterschiedliche Ansatzpunkte aufweisen und auf teilweise andere Zielgruppen fokussieren (in der Schweiz beheimatete Unternehmen bzw. Unternehmen, die mit der Schweiz Handel treiben).

Der Fokus in diesem Report richtet sich auf Massnahmen, die stärker auf das regulatorische Umfeld der Aussenwirtschaftspolitik abzielen.

Konzerne steht unser Land in einer besonderen Verantwortung. Dass sich die Schweiz aktiv für einen Paradigmenwechsel einsetzt, ist auch in ihrem ureigenen Interesse, denn die aktuelle multiple Krise ist global und stellt somit auch für uns und unsere Nachkommen eine existenzielle Bedrohung dar.

Trotz einigen positiven Entwicklungen in den letzten Jahren ist die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz noch immer einseitig auf die Förderung von Wirtschaftswachstum und die monetären Interessen von Investor*innen und Grosskonzernen – oft gleichgesetzt mit den Interessen der Schweiz – ausgerichtet. Dabei müsste die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz die

Förderung des materiellen wie immateriellen Wohlstands aller Menschen zum Ziel haben, in diesem Land wie bei unseren Handelspartnern – ohne dass wir dabei die Lebensgrundlage nachfolgender Generationen zerstören.

MÄNGEL UND LÜCKEN IN DER SCHWEIZER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

Die beschriebenen globalen Herausforderungen und eine sich verschlechternde Menschenrechtssituation in zahlreichen Ländern – gerade auch in solchen, mit denen die Schweiz intensive Wirtschaftsbeziehungen pflegt wie China, Ecuador oder Vietnam – erfordern eine Neuausrichtung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Dafür fehlt bis heute eine klare gesetzliche Grundlage mit einer geklärten politischen Position der Schweiz. Das aus dem Jahr 1982 stammende Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen enthält keine materiellen Bestimmungen und bietet deshalb keine inhaltliche Orientierung für die Gestaltung der Politik – und damit auch nicht für die notwendige Konkretisierung des Zielsystems für die Aussen-

wirtschaftspolitik. Viele Bereiche sind in Spezialerlassen reguliert, oft ohne Ausrichtung auf eine klar definierte Politik. Auch im Parlament ist die ungenügende Rechtsgrundlage aktuell ein Thema. Die Zielausrichtung in der aktuellen Strategie zur Aussenwirtschaft ist ziemlich beliebig formuliert, bezeichnenderweise findet das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen in der Strategie nicht einmal Erwähnung.

Die Aussenwirtschaftspolitik ist kein integraler Bestandteil der eidgenössischen Aussenpolitik, und deren Strategie ist entsprechend nicht hinreichend an den aussenpolitischen Zielen in Art. 54 der Bundesverfassung ausgerichtet.

Aufgrund dieser Mängel werden auch die völkerrechtlichen Übereinkommen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in der Aussenwirtschaftspolitik nicht systematisch berücksichtigt – darunter die Achtung, der Schutz und die Förderung der Menschenrechte (insbesondere der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte) sowie der Arbeitsrechte, wie sie in den ILO-Konventionen verbrieft sind (insbesondere die Grundprinzipien zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit, das Diskriminierungsverbot sowie Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit). Gerade aus einer wirtschaftlichen Sicht erstaunt es, dass diese nicht explizit Eingang in die Zielformulierung der Aussenwirtschaftspolitik gefunden haben, geht es dabei doch nicht zuletzt um die Schaffung gleichlanger Spiesse und damit die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen.

Ein weiteres Problem der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik sind die defizitären Prozesse und Entscheidungsverfahren im Umgang mit Kohärenzfragen und Zielkonflikten. Als Folge davon ist die Aussenwirtschaftspolitik oft inkohärent und widersprüchlich, von Verbandsinteressen dominiert und nicht an den Zielen und Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung im Inland und in den Partnerländern ausgerichtet; damit ist sie auch schwach legitimiert. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) bzw. das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gestaltet die Aussenwirtschaftspolitik ohne substanzielle Mitsprache des Parlaments und der Zivilgesellschaft. Zumindest soll nun gemäss der aktuellen Strategie mehr Gewicht auf Transparenz und Partizipation gelegt werden, wofür neu ein eigenes Handlungsfeld definiert wurde.

Die Schweiz regelt ihre Handelsbeziehungen hauptsächlich in Freihandelsverträgen. Menschenrechte und Umweltschutz werden darin kaum verbindlich eingefordert und dem Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Interessen des Landes untergeordnet. Im rund 1000-seitigen Freihandelsabkommen (FHA) mit China etwa findet das Wort «Menschenrechte» keine einzige Erwähnung. Wie ein von Public Eye, der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) und Alliance Sud in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten ergab, bietet das Abkommen keine Handhabe, den Import von Produkten zu verhindern, die in Zwangslagern in Xinjiang hergestellt wurden. Ein besonders problematischer Aspekt, auch in anderen Handelsverträgen:

Die Abkommen nehmen den staatlichen Akteuren – der Schweiz wie ihren Handelspartnern – oft die Möglichkeit, regulatorisch zum Schutz von Mensch und Umwelt wirksam einzugreifen.