



21.3965

Motion APK-N.

Förderung der Menschenrechte in China

Motion CPE-N.

Promotion des droits de l'homme en Chine

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.09.21

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Portmann, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Farinelli, Giacometti, Grüter, Hess Erich, Nidegger, Wehrli)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Portmann, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Farinelli, Giacometti, Grüter, Hess Erich, Nidegger, Wehrli)

Rejeter la motion

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Vor einigen Jahren hatten viele von uns die Hoffnung, dass im Zuge der wirtschaftlichen Öffnung Chinas auch eine gesellschaftliche und politische Öffnung folgen würde. Wir hatten die Hoffnung, dass sich in China neben marktwirtschaftlichen Elementen vermehrt auch demokratische und rechtsstaatliche Konzepte etablieren würden. Diese Hoffnungen haben sich leider zerschlagen; vielleicht waren sie ja auch von Beginn weg nicht realistisch.

Heute müssen wir leider zur Kenntnis nehmen, dass die Kommunistische Partei Chinas und somit der Staat wieder deutlich stärker in das wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Leben eingreift. Man denke nur an die permanente staatliche Überwachung, die fehlende Meinungs- und Pressefreiheit, die Einflussnahme in Unternehmen, die Ereignisse in Hongkong oder die massive Unterdrückung von Minderheiten, namentlich in den tibetischen Gebieten und in der Provinz Xinjiang.

Schwere Menschenrechtsverletzungen in China sind eine Tatsache, die wir nicht ignorieren dürfen. Die in China tätigen Schweizer Unternehmen stellt das vor grosse Herausforderungen. Ein Beispiel dafür ist der kürzlich von einem Schweizer Verband geäusserte Wunsch nach einheitlichen Verhaltensregeln in Bezug auf die Produktion in der chinesischen Provinz Xinjiang, wo China mit dem Vorwurf von Zwangsarbeit konfrontiert ist.

Seit bald dreissig Jahren führt die Schweiz einen Menschenrechtsdialog mit China. Dieser hat bis heute jedoch wenig Wirkung gezeigt. Zu dieser Einschätzung kommen Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen einhellig. Mit der vorliegenden Motion beantragt Ihnen deshalb Ihre Aussenpolitische Kommission mit 15 zu 10 Stimmen, den Bundesrat zu beauftragen, im Rahmen seiner China-Strategie sein Engagement für die Menschenrechte zu verstärken.

Es ist der Kommission bewusst, dass der Bundesrat bereits heute einiges unternimmt. Die Minderheit der Kommission erachtet den Vorstoss deshalb als nicht notwendig. Aus Sicht der Mehrheit der Kommission ist die Motion jedoch nicht nur als Aufforderung zu verstehen, die Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte zu verstärken, sondern auch als Rückendeckung für das bisherige Engagement des Bundesrates.





Die Motion fordert einen Whole-of-Government-Ansatz bezüglich der Menschenrechte. Die Menschenrechte sollen immer auf die Agenda, bei sämtlichen Treffen und Gesprächen, auch wenn es in erster Linie um wirtschaftliche Fragen geht, denn im Bereich der Menschenrechte können wirtschaftliche nicht von politischen Fragen getrennt betrachtet werden. Zudem wird durch die breitere Thematisierung eine deutlich grössere Anzahl von Akteuren mit dem Thema konfrontiert, und die Wahrscheinlichkeit ist höher, dass allenfalls auch jene Kreise wirklich erreicht werden, welche dafür empfänglich sind.

Wir fordern zudem, dass in den schweizerischen Auslandvertretungen in China die Fachkompetenz im Bereich der Menschenrechte in Form von personellen Ressourcen ausgebaut wird. Dieser Ausbau soll folgenden Zwecken dienen: Einerseits sollen die Unterstützung für chinesische zivilgesellschaftliche Akteure, die sich für die Wahrung der Menschenrechte einsetzen, und die Kommunikation über die universellen Menschenrechte verstärkt werden. Andererseits sollen die Schweizer Vertretungen ein Beratungsangebot aufbauen, das Schweizer Firmen und Institutionen in China in Sachen Menschenrechte unterstützt.

Schweizer Unternehmen und Organisationen haben im Rahmen des Freihandelsabkommens einen privilegierten Zugang zu den chinesischen Märkten. Das eröffnet ihnen zusätzliche Möglichkeiten, ist aber in einem Land, dessen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht auf den liberalen rechtsstaatlichen Grundsätzen einer westlichen Demokratie aufbaut, mit besonderen Risiken und auch einer besonderen Verantwortung verbunden. Die Schweiz soll sie dabei möglichst optimal unterstützen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, die Motion anzunehmen.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Fischer, Sie sprechen für die Mehrheit. Es ist überraschend: Die Mehrheit ist ja tatsächlich für diese Motion. Können Sie mir sagen, wie Ziffer 2 konkret zu erfüllen wäre? Dort heisst es nämlich: "In den schweizerischen Auslandvertretungen in China wird die Fachkompetenz im Bereich der Menschenrechte in Form von personellen Ressourcen ausgebaut." Wie stellen Sie sich das vor?

Fischer Roland (GL, LU), für die Kommission: Ich könnte mir vorstellen, dass mehr Personal mit spezifischen Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte zur Verfügung steht. Ich glaube, das ist in diesem Punkt ja eigentlich beschrieben. Ich denke, das sollte im Rahmen des Engagements der Schweiz in China sicher möglich sein.

Walder Nicolas (G, GE), pour la commission: La Suisse n'a cessé, depuis la fin du XXe siècle, de renforcer ses échanges commerciaux avec la Chine et a même signé, en 2013, un accord de libre-échange.

Dans le même temps, elle n'a que peu abordé les questions des droits humains et sociaux, en se contentant de mener

AB 2021 N 1580 / BO 2021 N 1580

avec le gouvernement chinois un dialogue plus ou moins régulier.

Le Conseil fédéral n'a jamais voulu lier d'une quelconque manière les relations économiques et politiques entre nos deux pays au respect des droits de l'homme par la Chine.

Pour justifier cette posture pour le moins attentiste, le Conseil fédéral s'est toujours appuyé sur l'assertion selon laquelle il était inutile de provoquer l'irritation de Pékin, car la croissance économique conduirait fatalement un jour la Chine à devenir une démocratie libérale. Il suffisait donc d'attendre.

Pourtant, et même si nous n'avons pas encore reçu le rapport sur le dialogue sur les droits humains entre nos deux pays demandé dans le cadre du postulat 19.4472, "Evaluation du dialogue sur les droits de l'homme mené de manière bilatérale avec la Chine", adopté récemment par notre conseil, force est de constater que la situation des droits humains en Chine se détériore rapidement. Et donc que ni la croissance économique, ni ce dialogue discret n'ont eu les effets escomptés.

Au fil des ans, les témoignages faisant état d'exactions commises par le gouvernement chinois contre les minorités sont de plus en plus nombreux.

Aujourd'hui, on évoque même des crimes contre l'humanité à une échelle qui n'a plus été connue depuis la Deuxième Guerre mondiale; au point que les violations massives et répétées du droit international par le gouvernement chinois pourraient, vu son influence, aller jusqu'à remettre en question l'ordre libéral sur lequel notre monde est aujourd'hui organisé.

C'est pourquoi une majorité de notre commission de politique extérieure a estimé, par 15 voix contre 10, que les questions relatives aux droits de l'homme ne pouvaient plus se cantonner à des réunions épisodiques à huit clos et sans effets, mais qu'elles devaient être ouvertement abordées, et que l'amélioration de la situation des droits humains en Chine devait faire partie des objectifs officiels revendiqués par notre pays. Pour ce faire, ces questions doivent désormais être inscrites à l'ordre du jour de toutes les réunions et discussions, y compris



celles liées à la coopération économique entre nos deux pays.

Cela permettra à davantage d'acteurs d'y être sensibilisés et, à nos interlocuteurs chinois, d'avoir moins l'occasion d'esquiver ces questions.

En outre, cette motion vise à ce que la Suisse renforce ses activités en faveur des droits humains sur le terrain: d'une part, en agissant auprès des entreprises suisses opérant en Chine, en les incitant à ne pas collaborer à des violations de droits humains, que cela soit directement ou indirectement – par exemple, en participant à des projets d'infrastructure où les droits de l'homme ne sont pas pleinement respectés; d'autre part, en soutenant mieux et plus directement les acteurs de la société civile oeuvrant en faveur des droits humains en Chine.

La minorité de la commission considère, au contraire, qu'il n'est pas opportun de lier les droits humains aux questions économiques. Pour elle, les droits humains doivent être traités séparément et discrètement. Car elle estime que cela pourrait irriter le gouvernement chinois et, dès lors, affecter nos bonnes relations économiques. Pour cette minorité, les opportunités économiques offertes par le marché chinois justifient de ne pas évoquer ouvertement notre soutien aux droits humains, y compris en cas de crimes graves contre l'humanité.

Ces arguments n'ont pas convaincu la majorité de la commission, pour qui cette motion va au contraire pleinement dans le sens de la stratégie pour la Chine, qui affiche la volonté du Conseil fédéral de traiter désormais les questions liées aux droits humains de manière plus ouverte et transparente.

Au nom de la majorité de la Commission de politique extérieure, je vous invite donc à soutenir cette motion, qui prévoit simplement que la question des droits humains soit au coeur de nos valeurs et de notre démocratie libérale et qu'elle soit considérée comme ayant sa place dans nos relations avec la Chine.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Unsere Beziehung zu China ist weltweit einzigartig. Sie gründet auf schon jahrzehntelangen gegenseitigen Dialogen, Austausch und auch – das muss man sagen – auf der Anerkennung der sogenannten Ein-China-Politik. Wir trennen zwischen Staaten und politischen Systemen, und wir anerkennen Souveränitäten so, wie sie auch von der Weltgemeinschaft anerkannt werden.

Einzigartig ist aber auch, dass der Bundesrat, wohl als eine von wenigen Regierungen, eine China-Strategie erarbeitet hat, die mit China und seinem politischen System und seinem Umgang mit dem internationalen Völkerrecht sehr kritisch umgeht. Der Bundesrat hat sich hier weit aus dem Fenster gelehnt, und wir wissen es: Die Kritik kam postwendend. Diese Strategie ist gut. Sie will nämlich letztendlich eine Stärkung der China-spezifischen Kompetenzen auf allen Gebieten: den Gebieten des Handels, der Wirtschaft, des Menschen- und Personenaustauschs, aber auch der Menschenrechte. Der Bundesrat tut das ganz spezifisch und klar und getrennt voneinander, aber immer wieder kontinuierlich.

Warum geben wir dem Bundesrat jetzt nicht die Chance, einmal aufzuzeigen, welche Erfolge er mit der neuen China-Strategie hat? Warum müssen wir jetzt gleich wieder Verschärfungen und Stolpersteine einführen, sodass die Beziehung zu China unbegründet belastet wird?

In den Bereichen, wo China eine andere Haltung als die internationale Gemeinschaft hat, stellen wir uns ganz klar auf die Seite der internationalen Gemeinschaft und geben China dort im Dialog auch klar unsere Ansicht dazu bekannt. Was diese Motion erreichen will, ist erfüllt. In der Strategie schreibt der Bundesrat, er werde in diesen Bereichen in seinen Aussenstellen personell aufstocken. Das ist erfüllt, und weitere, andere Punkte sind es auch.

In unserer Kommission gibt es, man wird diese Vermutung nicht los – zumindest, wenn man Mitglied der APK ist –, schon ein bisschen ein sehr starkes China-Bashing, das nichts mehr mit wirklich zukunftsorientierten Lösungsansätzen zu tun hat. Ich bedauere etwas, dass die Mitte-Fraktion oder zumindest ein Teil derselben jetzt auch noch auf diesen Zug aufspringt. Von dem her fragen wir uns in der Minderheit schon: Wollen wir dem einfach nachgeben? Oder wollen wir jetzt diese Strategie unterstützen, hinter der wir alle stehen und die, ich sage es noch einmal, vom Bundesrat mutig, wirklich mutig entschieden wurde? Die Strategie greift all diese internationalen Fragen auf, auch die der Menschenrechte. Für China ist das eine einzigartige und sicherlich auch eine herausfordernde Situation. China muss mit keinem anderen Land so kritische Dialoge führen, wie es das mit der Schweiz tun muss, und trotzdem können wir mit China eben auch die Zukunft gestalten. Es ist ein Global Player, China gehört auf diesem Globus zur Zukunft. Ohne China wird es nicht gehen, und wir tun gut daran, dies nicht zu vergessen. Wir sollten mit China auf eine gute Art und Weise versuchen, auch in den Menschenrechts- und Völkerrechtsfragen einen Schritt weiterzukommen.

Eine starke Minderheit empfiehlt Ihnen die Ablehnung dieser Motion. Ich hoffe, dass mit meinem Votum auch die eine oder andere Persönlichkeit aus der Mitte-Fraktion hier zur Überzeugung gekommen ist, dass diese Motion nur schädlich ist. Sie ist auch für den Menschenrechtsdialog schädlich und bringt am Schluss nichts. Herzlichen Dank für Ihre Ablehnung.



Reimann Lukas (V, SG): Lieber Herr Kollege, ich möchte Sie als Banker fragen: Was halten Sie davon, dass die Credit Suisse dem chinesischen Dissidenten und Künstler Ai Weiwei in vorauseilendem Gehorsam gegenüber China das Konto kündigt?

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Ich kann nicht für eine Privatinstitution oder für eine Bank sprechen. Diese Entscheidungen sind privatrechtlicher Natur. Ich kann einfach allgemein etwas zum Finanzplatz sagen: Es ist schwierig. Es ist mit unseren Regulierungen, mit unseren eigenen Vorgaben, die wir in unserem Land haben, aber auch angesichts internationaler Sanktionen schwierig, als Finanzinstitut Entscheide zu treffen, auf welche Seite man sich begeben will. Dies

AB 2021 N 1581 / BO 2021 N 1581

bedeutet mit anderen Worten, sich zu entscheiden, welche Geschäfte man leider, auch wenn man vielleicht eine andere Überzeugung hat, einstellen muss, weil ansonsten die Mehrheit der Geschäfte vieler anderer Kunden gefährdet würde.

Hier spielen ganz bestimmt Überlegungen bezüglich der US-Sanktionen eine Rolle. Ich kann mir vorstellen, dass das bei den Entscheidungen eine Rolle spielte. Ich kann aber nicht für die CS oder ein anderes Institut sprechen.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Die Motion 21.3965 Ihrer Aussenpolitischen Kommission fordert den Bundesrat auf, die Ziele und Massnahmen der China-Strategie zu den Menschenrechten weiter zu konkretisieren. Ich gehe auf die einzelnen Ziffern der Motion ein.

Zu Ziffer 1 der Motion: Seit der Verabschiedung der China-Strategie 2021–2024 im März dieses Jahres wird diese vom Bundesrat nun implementiert. Der Grundsatz, dass die Menschenrechte konsequent in allen bilateralen und multilateralen Beziehungen mit China thematisiert werden, wird bereits heute umgesetzt. Das Stichwort lautet hier: Kohärenz. Das ist ein Kernelement unserer Bemühungen. Die interdepartementale Arbeitsgruppe China ist ein zu diesem Zweck neu geschaffenes Koordinationsgremium, um unter anderem eben Kohärenz in der Schweizer Menschenrechtsdiplomatie herzustellen. Der Menschenrechtsdialog wird auch in Zukunft lediglich eines von vielen bilateralen und multilateralen Instrumenten sein, um Menschenrechtsfragen zu thematisieren.

J'arrive au deuxième point de la motion. La stratégie Chine prévoit un renforcement des compétences spécifiques à la Chine. Dans le domaine des droits de l'homme, notre expertise est constamment mise à jour, elle est une priorité lors du recrutement du personnel. En revanche, l'augmentation des ressources en personnel que vise la motion, n'entraînerait pas nécessairement une meilleure performance. Avoir plus de personnes sur place n'aurait pas non plus forcément un impact sur le manque de volonté du gouvernement chinois de changer la situation en matière de droits de l'homme dans son pays. Ce n'est pas la quantité qui compte, mais la qualité.

J'arrive au troisième point de la motion. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral soutient déjà la société civile chinoise. Les experts du DFAE en matière de droits de l'homme s'engagent pour la société civile aussi bien sur place qu'au niveau international. Pour promouvoir les droits de l'homme en Chine, nous utilisons divers canaux de communication. Les canaux utilisés ainsi que le moment où ils le sont et leur combinaison dépendent de la situation et de l'impact souhaité.

J'arrive au quatrième point de la motion.

Zu Ziffer 4 der Motion: Gerade heute Dienstag, 14. September 2021, gerade heute findet das erste Schweizer Forum für Wirtschaft und Menschenrechte statt, an welchem Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft zusammen mit Experten und NGO Lösungen anstreben. Die Situation in China, insbesondere in Xinjiang, wird an diesem Forum explizit aufgenommen und diskutiert. In China tätige Schweizer Unternehmen werden zudem bereits heute vor Ort und in der Schweiz auf die bestehenden Risiken und auf die Erwartungen des Bundesrates zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung aufmerksam gemacht.

Die Forderungen der Motion sind aus Sicht des Bundesrates somit erfüllt, und die entsprechenden strategischen Grundlagen bestehen.

Grüter Franz (V, LU): Herr Bundesrat, Sie schreiben ja in der Stellungnahme zu dieser Motion, dass eine Erhöhung der personellen Ressourcen nicht automatisch zu mehr Wirksamkeit führen würde. Können Sie nochmals bestätigen, dass diese Motion hier keine Wirkung entfalten wird und somit sozusagen für die Galerie ist und dass der Weg des Dialogs, den die Schweiz ja seit Jahren mit China führt, erfolgversprechender ist?

Cassis Ignazio, Bundesrat: Ich kann Ihnen die Eckwerte aufzeigen, an welchen sich der Bundesrat für die



Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen orientiert. Eine Grundregel besagt: Wenn es keinen Handlungsbedarf gibt, d. h., wenn die inhaltlichen Elemente eines Vorstosses bereits erfüllt sind, gilt es, diesen abzulehnen. Das ist der Grund.

Materiell-inhaltlich ist der Bundesrat mit der Motion einverstanden. Mit der Strategie ist diese aber bereits erfüllt. Die einzige Differenz wäre allenfalls die quantitative Aufstockung von Personal. Das erachten wir aber nicht per se als zielführende Massnahme. Vielleicht wird es nötig sein, aber im Moment steht die qualitative Verbesserung des Know-how und der Erkenntnisse zu China im Vordergrund. Daran arbeiten wir Tag für Tag.

Präsidentin (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit Portmann und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3965/23476)

Für Annahme der Motion ... 106 Stimmen

Dagegen ... 81 Stimmen

(1 Enthaltung)