



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

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.21

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Sommaruga Carlo, Jositsch, Stöckli, Thorens Goumaz)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Sommaruga Carlo, Jositsch, Stöckli, Thorens Goumaz)
Adopter la motion

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Unsere Kommission unterstützt klar das übergeordnete Ziel der Menschenrechtsförderung – dies übrigens überall in der Welt, nicht nur in China. Diese Weltmacht ist aber wegen ihrer steigenden globalen Bedeutung und ihrer Werteordnung, die sich von unserer zum Teil fundamental unterscheidet und gerade im Bereich Menschenrechte unserer Anschauung widerspricht, mehr und mehr ins Zentrum gerückt. Sie widerspricht nicht nur unserer Anschauung, sondern auch derjenigen der internationalen Gemeinschaft, beanspruchen doch Menschenrechte universelle Geltung und sind beispielsweise auf der Ebene der UNO in den Menschenrechtspakten verankert. Es geht deshalb nicht nur um eine unterschiedliche Anschauung zwischen zwei Nationen, sondern darum, wie es gelingt, eine international vereinbarte Werte- und Rechtsordnung wirksam werden zu lassen.

Es ist auch richtig, dass sich unser Parlament mit Menschenrechten im In- und Ausland beschäftigt. Im Inland – ich erinnere daran – haben wir dies in diesem Jahr mittels der Institutionalisierung der Nationalen Menschenrechtsinstitution getan. Was das Ausland und insbesondere China anbelangt, hat sich unsere Kommission im Frühling vertieft mit der China-Strategie des Bundesrates beschäftigt. Wir haben diese unterstützt. Wir haben damit insbesondere auch den dort verankerten Grundsatz unterstützt, dass wir gegenüber China fundamentale Werte wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte zur Sprache bringen und vertreten. Insofern hat die APK die China-Politik des Bundesrates klar unterstützt.

Die vorliegende Motion versucht nun, diese strategische Haltung zu operationalisieren, indem sie in vier Punkten konkrete Umsetzungsschritte fordert. Die Mehrheit unserer Kommission hat dazu festgestellt, dass der Bundesrat bereits in diesem Sinne handelt und die Motion somit erfüllt ist. Wenn die Motion jedoch mehr will als das, was schon getan wird, und insbesondere auch in Kompetenzbereiche des Bundesrates eingreift, ist sie aus Sicht der Mehrheit der Kommission nicht zielführend und wird abgelehnt.



Zu Ziffer 1: Bereits heute werden die Menschenrechte in bilateralen und multilateralen Beziehungen mit China thematisiert. Nun mittels Motion den Bundesrat darauf zu verpflichten, dies konsequent bei jeglichen – bei jeglichen! – Treffen

AB 2021 S 1256 / BO 2021 E 1256

auf allen Hierarchiestufen zu tun, ist aus Sicht der Kommissionsmehrheit ein undifferenzierter und überschiesender Auftrag. Gemäss Versicherungen des Aussenministers gehören Menschenrechte zum ständigen Katalog der Themen.

Die Forderung der Motion leidet aber nun vorerst daran, dass sie nicht auf einer Analyse basiert, inwiefern der Status quo mangelhaft ist oder wie es denn um die Wirkung der Thematisierung der Menschenrechte auf allen Ebenen steht. Es ist eine rein inputorientierte Forderung, dies nach dem Motto: Bei jedem Treffen soll noch gesagt sein, dass es mit den Menschenrechten in China schlecht bestellt sei. Diese Forderung verkommt zu einem "Ceterum censeo", auf welches die chinesische Seite bereits mit einer vorbereiteten Sprachregelung antworten wird. Wir sehen darin keinen Mehrwert. Wohl sehen wir aber einen Mehrwert in der China-Strategie des Bundesrates, gemäss welcher generell die Kompetenzen der Schweiz und die Koordination im Sinne der Kohärenz gestärkt werden sollen.

Darüber hinaus habe ich den Eindruck, dass die eine Seite unter dem Traktandum Menschenrechte etwas anderes als die andere versteht; man redet also aneinander vorbei. Gerade vor zwei Tagen erhielt ich, wie einige von Ihnen wohl auch, die Publikation der chinesischen Botschaft mit dem Titel "China Info No. 02". Die Nummer 01 gelangte auch gerade zeitgerecht auf eine andere China-Debatte in diesen Rat. In diesen "China Info" wird ein eben veröffentlichtes White Paper der chinesischen Regierung bzw. der Partei publiziert. Es ist ein Loblied auf die demokratische Entwicklung in China. Es tritt hier offensichtlich ein fundamental anderes Menschenrechtsverständnis als das unsrige zutage. Ein China-Kenner hat mir kürzlich bestätigt, dass ein unterschiedliches Verständnis dieses Themas besteht.

Gemäss Ziffer 2 der Motion soll der Bundesrat in seinen Vertretungen in China zusätzliche Ressourcen aufbauen. Unseres Erachtens ist dies eine zu starke Einmischung in die Personal- und Ressourcenpolitik des Bundesrates. Die Motion sagt auch nicht, ob der Aufbau von Personal an einem Ort mit einem Abbau andernorts kompensiert werden muss oder ob wir bereit sind, mehr Mittel zu sprechen.

Ziffer 3 der Motion fordert eine verstärkte Unterstützung chinesischer zivilgesellschaftlicher Akteure. Wir haben uns in der Kommission dazu mit dem Aussenminister unterhalten. Aus unserer Sicht wird dies bereits getan. Diese Forderung ist also erfüllt.

Schliesslich fordert die Motion in Ziffer 4 den Aufbau eines zusätzlichen Beratungsangebots in den Schweizer Vertretungen in China für Schweizer Firmen und Institutionen. Gemäss Ausführungen des Bundesrates besteht heute schon eine Art Grundangebot zur Begleitung von Schweizer Unternehmen. Wenn es aber darüber hinaus in eine eigentliche Unternehmensberatung gehen soll, dann ist das nach unserer Meinung Sache der Wirtschaft selber, die durchaus schon heute durch Switzerland Global Enterprise unterstützt wird. Es wäre ein Paradigmenwechsel, diese Aufgabenteilung in einem Bereich in einem Land wie China umzukehren und die Beratungsaufgabe den Botschaften zu übertragen. Es gilt, hier im Rahmen der bisherigen Mittel zu arbeiten. Dies geschieht auch, wie Bundesrat Cassis uns in der Kommission versichert hat. So habe man im Rahmen der neuen Leistungsvereinbarung mit Switzerland Global Enterprise der Beratung im Bereich Menschenrechte mehr Gewicht gegeben. Die Forderung der Motion wird also auch hier eigentlich erfüllt.

In den Augen der Minderheit, die sich aber selber noch äussern wird, soll das Parlament seine Bedenken bezüglich der Menschenrechtssituation in China zum Ausdruck bringen und ein politisches Signal für den Erhalt und die Verstärkung des Menschenrechtsdialogs aussenden. Aus Sicht der Kommissionsmehrheit wird die Menschenrechtssituation in unserem Parlament ja thematisiert. Wie gesagt, in Bezug auf die Instrumente, die die Motion fordert, scheint sie aus unserer Sicht nicht zielführend oder schon erfüllt zu sein.

Wir führen immer wieder Debatten zur Menschenrechtssituation in China. Das ist auch richtig. Wir fordern hier eine bewusstere Schweizer Aussenpolitik und unterstützen den Bundesrat in seiner China-Strategie. Ich erinnere Sie zum Beispiel an die Motion 21.3592 der APK-S, welche Sie im Rat grossmehrheitlich angenommen haben. Diese verlangt nämlich, dass der Bund die Aktivitäten der verschiedenen Schweizer Akteure auf dem Platz China besser koordinieren soll. Auch der Nationalrat dürfte unsere Motion unterstützen: Sie hat die Zustimmung der APK-N erhalten.

Aus den erwähnten Gründen sollten wir nun dem Bundesrat aber nicht die operativen Instrumente gemäss Motion zusätzlich noch vorschreiben, weil er, wie erwähnt, die Anliegen im Sinne der Motion erfüllt.

Ich ersuche Sie deshalb im Namen der Kommissionsmehrheit, diese Motion abzulehnen.



Sommaruga Carlo (S, GE): Il n'y a pas un jour sans que les médias relatent l'une ou l'autre des pires violations des droits humains en Chine. La liberté de mouvement, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de croyance et la liberté de vivre sa propre culture, valeurs de la Charte des Nations Unies et de notre Constitution helvétique, sont gravement violées en Chine. Qu'il s'agisse des Tibétains, qu'il s'agisse des Ouïgours, des citoyens de Hong Kong ou encore des adeptes de Falun Gong, tous subissent la répression du pouvoir chinois. Emprisonnements de masse, travail forcé, déculturation sont le lot de millions de citoyennes et citoyens chinois. Cela sans compter le prélèvement d'organes sur les détenus et les prisonniers politiques. Tous les indices indiquent la mise en place d'un génocide et à tout le moins de crime contre l'humanité à l'égard des Ouïgours. La situation n'a jamais été aussi grave depuis des décennies. Prétendre le contraire, c'est nier la réalité, la souffrance de millions de femmes et d'hommes.

Il est nécessaire d'agir à l'égard de la Chine en matière de respect de la démocratie et de respect des droits de l'homme. Avec l'insertion rapide, au tournant du siècle, de la Chine dans la chaîne de production de valeur mondiale, la croissance soutenue de son économie et l'insertion significative de son marché intérieur, la Suisse a tout mis en oeuvre pour promouvoir ses intérêts économiques et renforcer ses relations commerciales avec la Chine: soutien appuyé à l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001, conclusion d'un accord de libre-échange en 2013, entrée de la Suisse dans le capital de la banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, et installation de grandes banques chinoises en Suisse.

Les questions de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans les relations avec la Chine sont restées et restent encore, malgré les belles paroles du Conseil fédéral, des dossiers secondaires. Privilégiant les intérêts commerciaux, la Suisse s'est refusée à poser les conditions d'un mécanisme relatif au respect des droits humains comme condition de la conclusion d'un accord commercial avec la Chine. Aujourd'hui, le commerce avec la Chine est ainsi découplé de la question des droits de l'homme, contrairement à la dynamique internationale en cours en la matière.

Le Conseil fédéral s'est bercé volontairement de l'illusion que l'intégration rapide de la Chine dans le libre marché mondial allait l'amener inexorablement vers la démocratie et le respect des droits de l'homme. Force est de constater que depuis dix ans, avec l'arrivée de Xi Jinping à la tête du pays, c'est bien le contraire qui se produit: non seulement les droits fondamentaux sont bafoués dans le pays, mais la Chine développe aussi une stratégie de remise en question de la valeur universelle des droits de l'homme définie par l'ONU, ou les réinterprète à sa manière pour imposer un nouvel ordre mondial. Il y a nécessité d'agir.

La motion adoptée par le Conseil national propose un renforcement de la mise en oeuvre de la politique des droits de l'homme à l'égard de la Chine, avec des pistes concrètes pour y arriver. Premier point: la reprise du dialogue sur les droits humains avec la Chine. Sur ce point, l'on ne peut pas tout simplement dire, comme le fait le Conseil fédéral dans son avis sur la motion, que, comme la Chine ne veut pas reprendre le dialogue, on s'arrête là et on attend. Par exemple, la tenue des Jeux olympiques d'hiver 2022 est l'occasion inespérée pour faire en sorte que ce dialogue reprenne avec la Chine et pour parler de la question des droits humains. L'éventuel refus de la Chine d'entrer en matière sur la poursuite du dialogue sur les droits humains devrait alors se

AB 2021 S 1257 / BO 2021 E 1257

transformer en action concrète, avec au minimum le boycott politique et diplomatique de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, comme ce fut le cas pour la Suisse aux Jeux olympiques d'été de Moscou en 1980.

Mais cela peut s'accompagner aussi de mesures symboliques plus incisives, car la Chine est justement sensible à ces gestes symboliques.

Le renforcement du personnel en charge de la question des droits de l'homme au sein des représentations, demandé au chiffre 2 de la motion, n'est pas seulement une question opérationnelle, mais constitue un axe stratégique destiné à permettre de mieux répondre aux besoins de la société civile chinoise aujourd'hui sous pression, et une façon d'agir de manière proactive et compétente auprès des entreprises suisses, afin qu'elles respectent leur devoir de diligence et ne collaborent pas ou ne participent pas au commerce de biens issus de la production reposant notamment sur le travail forcé. Quoi qu'en dise le Conseil fédéral et la majorité de la commission, beaucoup reste à faire.

Enfin, comme cela a été indiqué par le rapporteur de la commission, il est important que notre Parlement rappelle également son engagement vis-à-vis des droits de l'homme, et tout particulièrement à l'égard de la Chine. La politique est faite aussi de symboles, comme le rappelait d'ailleurs hier un de nos collègues en commission. Or l'adoption de cette motion aurait une grande valeur symbolique. Cela montrerait à la Chine que notre Parlement ne lâche pas la question et souhaite que ce pays change de perspective.



Je vous invite donc pour ces raisons à soutenir la motion de la Commission de politique extérieure du Conseil national, adoptée par le Conseil national lui-même.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Die Motion 21.3965 der APK-N fordert den Bundesrat auf, die Ziele und Massnahmen der China-Strategie zu den Menschenrechten weiter zu konkretisieren. Ich gehe nun die vier Ziffern der Motion durch.

Ziffer 1: Seit der Verabschiedung der China-Strategie 2021–2024 im März dieses Jahres wird diese vom Bundesrat nun konkret umgesetzt. Der Grundsatz, dass die Menschenrechte in allen bilateralen und multilateralen Beziehungen mit China konsequent thematisiert werden, gilt darum bereits heute. Das Stichwort hierfür lautet, Sie kennen es: Kohärenz. Sie ist ein Kernelement unserer Aussenpolitik. Ein Beispiel: Gerade am vergangenen 14. September wurde im Rahmen der Gemischten Wirtschaftskommission Schweiz-China über die Schwierigkeit von Schweizer Unternehmen gesprochen, in Xinjiang ihre unternehmerische Sorgfaltspflicht zu erfüllen.

Kohärenz in der Schweizer Menschenrechtsdiplomatie schaffen wir unter anderem auch durch die interdepartementale Arbeitsgruppe China, die Sie ja kennen, ein im Rahmen der China-Strategie des Bundesrates neu geschaffenes Koordinationsgremium. Die erwähnte konsequente Thematisierung der Menschenrechte ersetzt aber den Menschenrechtsdialog nicht; das sind zwei unterschiedliche Dinge. Der Dialog wird auch in Zukunft eines von mehreren bilateralen und multilateralen Instrumenten sein, um Menschenrechtsfragen zu thematisieren. Ich wage zu sagen, dass der Dialog das tiefgreifendste Instrument ist, um die Menschenrechte zu thematisieren. Der Menschenrechtsdialog wird bald wieder stattfinden; diese News kann ich Ihrem Rat heute mitteilen.

Diese News stammen aus einem Treffen mit meinem Kollegen aus China, das zwar nicht physisch stattgefunden hat, aber telefonisch dann doch noch nachgeholt worden ist. Wir sind nun auf der Suche nach einem geeigneten Datum. Sofern die Technik mitspielt, schaffen wir es beim nächsten Mal sogar bis nach China für einen physischen Austausch. Scherz beiseite: Im Telefongespräch mit Aussenminister Wang Yi haben wir vereinbart, dass sich die Menschenrechtsbeauftragten beider Länder noch im Dezember, also in diesem Monat, über die Modalitäten des nächsten Menschenrechtsdialogs austauschen werden – dies auch als Bilanz der ersten 30 Jahre Menschenrechtsdialog. Begonnen hat der Dialog 1991. Die Agenda, die Schwerpunktthemen und der Austausch über Einzelfälle werden dabei definiert.

Vielleicht stellt man sich einen Menschenrechtsdialog wie ein Gespräch zwischen Beamten vor. Es ist aber viel mehr als das. An den Menschenrechtsdialog geknüpft sind konkrete Expertenaustausche. In der Vergangenheit haben Schweizer Experten beispielsweise chinesische Gefängnisse inspiziert, notabene als einzige internationale Akteure. Wie in der Vergangenheit möchten wir nicht nur mit dem chinesischen Aussenministerium über Menschenrechte sprechen. Üblicherweise sind auch die Verantwortlichen anderer Ministerien dabei, so sind Vertreter der Ministerien der Bereiche Justiz, Sicherheit, Religion bzw. Minderheiten ebenfalls mit am Tisch. Das ist auch eine wichtige Information, um zu verstehen, was dieser Dialog ist.

Auch hier gilt es immer, in einem bilateralen Verhältnis zu bleiben: "It takes two to tango." Wenn China den Dialog an inakzeptable Forderungen knüpft, dann wollen wir ihn nicht erzwingen. Aber noch einmal, Herr Berichterstatter, was ich in der Kommission noch nicht sagen konnte, ist das, was vor zwei Wochen passiert ist: Wir haben den Auftrag erteilt, eine Bilanz über 30 Jahre Menschenrechtsdialog zu ziehen und den nächsten Menschenrechtsdialog nach einer dreijährigen Pause nächstes Jahr wieder physisch abzuhalten.

Concernant le chiffre 2 de la motion, la stratégie Chine prévoit déjà un renforcement des compétences spécifiques à la Chine. Dans le domaine des droits de l'homme, notre expertise est constamment mise à jour et c'est une priorité lors du recrutement du personnel. En revanche, une augmentation des ressources en personnel, comme cela est demandé dans la motion, ne signifierait pas automatiquement une meilleure performance: le fait qu'il y ait plus de collaborateurs sur place n'aurait pas forcément un impact sur la volonté ou non du gouvernement chinois de changer la situation des droits de l'homme; un plus grand nombre de collaborateurs sur place ne signifierait pas automatiquement un meilleur travail. Ce n'est pas la quantité qui compte, mais la qualité.

J'en viens au chiffre 3 de la motion. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral soutient déjà la société civile chinoise. Les experts en matière de droits de l'homme de mon département s'engagent aussi bien sur place qu'au niveau international pour la société civile. Pour promouvoir les droits de l'homme en Chine, nous utilisons divers canaux de communication. Les canaux utilisés dépendent de la situation et de l'impact souhaité.

Nun komme ich zur letzten Ziffer der Motion, zu Ziffer 4. In China tätige Schweizer Unternehmen werden bereits heute vor Ort und in der Schweiz auf die bestehenden Risiken von wirtschaftlichen Tätigkeiten in China aufmerksam gemacht, sei dies im Rahmen von runden Tischen zwischen Experten und Schweizer



Wirtschaftsvertretern oder im direkten Gespräch mit Unternehmen, die beispielsweise in Xinjiang tätig sind. Ich möchte hier hinzufügen, dass die China-Strategie, die früher in diesem Jahr vom Bundesrat verabschiedet und von Ihnen auch beraten worden ist, einen grossen Erfahrungsaustausch in Bewegung gesetzt hat. Die Anfragen sind enorm gestiegen, und wir haben viel mehr Treffen zu diesem Thema. Somit entsteht auch die Koordination, die vom Bundesrat gewünscht war. In diesen Gesprächen werden die Erwartungen des Bundesrates zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung immer klar kommuniziert.

Die Forderungen der Motion sind aus Sicht des Bundesrates als Signal richtig, aber eben bereits erfüllt. Die neue China-Strategie bildet dazu die strategische Grundlage. Sie haben heute auch gehört, welche Entwicklungen es in den letzten Wochen hierzu gab.

Aus diesem Grund bittet Sie der Bundesrat, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 11 Stimmen

Dagegen ... 29 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2021 S 1258 / BO 2021 E 1258