

# China-Strategie der SP Fraktion



Verabschiedet von der SP Fraktion in der Bundesversammlung am 19. März 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. DAS POTENZIAL DES MULTILATERALISMUS BESSER ZU NUTZEN</b> .....	<b>2</b>
1. Strenge Massstäbe für die WTO-Anerkennung der Marktwirtschaftlichkeit von China .....	2
2. Die WTO-Instrumente zur Durchsetzung der Gleichbehandlung nutzen.....	3
3. Die laufende WTO-Reformdiskussion nutzen, um den Druck auf China zu erhöhen.....	3
4. Den Druck auf China auch im Rahmen der internationalen Arbeitsorganisation erhöhen .....	4
5. Globalen Indikatoren über den Grad an Arbeitsrechten eine Bedeutung geben .....	4
6. Wasser als Mittel einsetzen, um Zusammenarbeit, Frieden und Minderheiten zu stärken .....	5
7. Standards im öffentlichen Beschaffungswesen durchsetzen .....	5
8. Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank muss hohe Standards beachten .....	5
9. Multilateral vernetzt für die Menschen- und Minderheitenrechte in China eintreten .....	5
<b>B. MEHR KOHÄRENZ ZWISCHEN WERTEN UND INTERESSEN IN DER AUSSENPOLITIK</b> .....	<b>6</b>
10. Angemessene Ressourcenausstattung zur Führung einer aktiven Aussenpolitik.....	6
11. Alle Politiken auf die aussenpolitischen Ziele und die UNO Agenda 2030 ausrichten.....	6
12. Gemeinsam mit der EU den gegenseitigen Marktzugang einfordern .....	6
13. Die Handelspolitik der EU und der EFTA nicht unterlaufen .....	7
14. Mit dem EFTA-Rahmen die eigene Position und die Demokratie stärken.....	7
15. Das bestehende Freihandelsabkommen mit China koordiniert weiterentwickeln .....	7
16. Grössenwahn ablegen und sich mit Partnern koordinieren statt isoliert vorgehen .....	7
17. Koordination mit zivilgesellschaftlichen und weiteren politischen Akteuren stärken .....	8
18. KMU unterstützen und deren Kontextwissen und interkulturelle Kompetenz stärken.....	8
19. Kontaktpunkte im Privatsektor aufbauen und vernetzen .....	9
20. Die Verantwortung des Privatsektors erhöhen .....	9
21. Die Verantwortung des Privatsektors als Hebel benutzen .....	9
22. Nachhaltigkeitskapitel im Handelsabkommen um einen Review-Mechanismus ergänzen .....	9
23. Systematisch die Einhaltung von Labour Standards überprüfen.....	10
24. Die Daten über Arbeits- und Umweltbedingungen breit zugänglich machen .....	10
25. Verpflichtende Mitgliedschaft in Initiativen für Sozial- und Umweltstandards .....	10
26. Solidarität mit den freien Gewerkschaften und der Streikbewegung in China.....	11
27. Solidarität mit der Zivilgesellschaft und allen Opfern von Menschenrechtsverletzungen .....	11
<b>C. INSTITUTIONELL UND GESELLSCHAFTLICH „CHINAFÄHIG“ WERDEN</b> .....	<b>11</b>
28. Aussenpolitische China-Strategie und interdepartementale Verwaltungszusammenarbeit.....	11
29. Plattformen für Austausch zwischen Bund, Kantonen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft .....	12
30. Transparenz, aktive Information und Errichtung einer Dialogarchitektur .....	12
31. China besser kennen lernen – Errichtung eines China-Think-Tank.....	12
32. Für Young Leaders und Wissenschaftler Begegnungsorte schaffen.....	13
33. Einrichtung eines Investitionsprüfverfahrens und Beharren auf mehr Gegenseitigkeit.....	13
34. Risiken des Investitionsschutzes minimieren und Rahmenbedingungen verbessern .....	13
35. Die Entwicklungspolitik von China unterstützen – aber zu welchen Bedingungen?.....	14
36. (Industrie-)Spionage und Einmischungsversuche entschieden bekämpfen.....	14

Der chinesische Staatskapitalismus hat sich in den letzten Jahrzehnten rasant entwickelt, China ist zur Werkbank der Welt geworden und schickt sich an, zur führenden Technologiemacht zu werden. Das gewaltige Wirtschaftswachstum hat Hunderte von Millionen Menschen aus der Armut befreit. Hungersnöte gehören in China heute der Vergangenheit an. Weiterhin werden aber die Arbeitsrechte vielfach missachtet und freie Gewerkschaften unterdrückt. Die von der kommunistischen Partei autoritär und zentralistisch gelenkte Regierung nutzt Digitalisierung und künstliche Intelligenz, um die eigene Bevölkerung mehr denn je zu überwachen und freiheitliche Regungen auszuschalten. Sie verletzt systematisch die Menschenrechte, grenzt Minderheiten wie die Tibeter\_innen und Uigur\_innen aus und überwacht jede zivilgesellschaftliche Selbstorganisation. Dabei tritt China auf der internationalen Bühne immer selbstbewusster auf und setzt das Projekt einer „neuen Seidenstrasse“ gezielt ein, um eine aggressive Politik zur Schaffung von Abhängigkeiten und Einflusszonen voranzubringen. Dies birgt grosse Risiken für die Aufrechterhaltung des Friedens.

Das straff gelenkte und strategisch ausgerichtete Vorgehen Chinas fordert offene, dezentral und freiheitlich organisierte Gesellschaften wie die Schweiz besonders heraus. Ihr Umgang mit China wirkt oft zufällig und kurzfristig. Auf wichtige Fragen gab der Bundesrat bisher keine Antworten. Dies wäre umso dringender, als viele Meldungen die Bevölkerung verunsichern: strategische Investitionen Chinas in Unternehmen von nationaler Bedeutung, was in umgekehrter Richtung ausgeschlossen wäre; Industrie-Spionage und Bespitzelung der Diaspora; Propagandaoffensiven und imperialistische Ansprüche – dies alles begleitet von einer Rhetorik, die China inzwischen als angeblich einzig wahre Verteidigerin des Multilateralismus und des UNO-Systems darstellt.

Die SP Fraktion fordert den Bundesrat auf, auf diese Herausforderungen, die sich ähnlich auch gegenüber anderen expansiven autoritären Regimes wie Russland, Türkei, Iran und Saudi-Arabien stellen, eine klare Strategie zu entwickeln. Dies mit dem dreifachen Ziel:

- A. Das Potenzial des Multilateralismus zur Förderung des Friedens und Stärkung der Menschen- und Minderheitsrechte, hoher Arbeitsstandards sowie von Klima- und Umweltschutz besser nutzen;
- B. In der Aussenpolitik die Kohärenz zwischen diesen Werten und eigenen Interessen wahren;
- C. Institutionell und gesellschaftlich „chinafähig“ werden.

## **A. Das Potenzial des Multilateralismus besser zu nutzen**

### **1. Strenge Massstäbe für die WTO-Anerkennung der Marktwirtschaftlichkeit von China**

Die SP fordert den Bundesrat auf, mehr Solidarität mit der EU zu zeigen und darauf zu beharren, dass China auf Marktverzerrungen wie unlauteren Wettbewerb und Staatsbeihilfen verzichtet, bevor es in der Welthandelsorganisation (WTO) definitiv als Marktwirtschaft anerkannt werden kann.

Die Schweiz war 2007 eines der ersten westlichen Länder, das China als Marktwirtschaft anerkannt hat. Damit verbunden war die Hoffnung, die wirtschaftliche Öffnung werde in China automatisch mehr Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Freiheit und eine politische Öffnung nach sich ziehen. Heute stellen wir fest, dass dies eine Illusion war und sich die Schweiz mit ihrem Vorpreschen getäuscht hat. China hält trotz wirtschaftlicher Öffnung an unfairen Praktiken wie fehlende Gegenseitigkeit, Preisdumping und Verstössen gegen das geistige Eigentum fest.

Die EU verweigert China deshalb bis heute die Anerkennung als Marktwirtschaft und hält Antidumpingmassnahmen aufrecht. Gemeinsam mit anderen WTO-Mitgliedstaaten hatte die EU im WTO-Beitrittsvertrag von 2002 den Artikel 15 eingebaut, der China 15 Jahre Zeit gab, um sich tatsächlich zu einer Marktwirtschaft zu entwickeln. Bis dahin blieb den WTO-Mitgliedstaaten erlaubt, den Preis von Importwaren aus China nach marktwirtschaftlichen Massstäben zu korrigieren. Diese Frist ist am 11. Dezember 2016 abgelaufen. Weil die EU weiterhin den Preis von chinesischen Importwaren für den Verkauf im EU-Binnenmarkt korrigiert – inzwischen nach einer neuen, angepassten Methode – hat China ein WTO-Rechtsverfahren gegen die EU eingeleitet. Der emeritierte Schweizer Professor Thomas Cottier präsidiert das WTO-Panel, das über diese Beschwerde Mitte 2019 entscheiden wird.

Die offizielle Schweiz tut so, als ob China eine gewöhnliche Marktwirtschaft wäre. Spätestens falls bestätigt würde, dass China in einzelnen Industrien und über Exporte von Staatsunternehmen nicht die von der WTO verlangten Bedingungen in Bezug auf Anti-Dumping erfüllt, müsste die Schweiz dringend die Auswirkungen des bestehenden Handelsabkommens mit China auf Preisverzerrungen im schweizerischen Markt überprüfen. Zu überprüfen wäre auch, ob sich aus dem Handelsabkommen mit China übermässige Wettbewerbsvorteile von China gegenüber anderen Partnerstaaten von Handelsabkommen der Schweiz ergeben, denn dieses verändert die Wettbewerbsbedingungen auch gegenüber diesen. Die Schweiz hat ein grosses Interesse am Bestand des multilateralen Regelwerks der WTO. Die bedingungslose Gewährung des Status einer Marktwirtschaft an China trägt hingegen zur Unterminierung des WTO-Systems bei. Denn China hält sich offensichtlich nicht an alle marktwirtschaftliche Prinzipien. Aus Sicht der SP ist es der kurzfristige Vorteil von präferenziellen Handelsbeziehungen nicht wert, China vorschnell einen unverdienten Persilschein auszustellen.

## **2. Die WTO-Instrumente zur Durchsetzung der Gleichbehandlung nutzen**

Die SP fordert den Bundesrat auf, seine bisherige Zurückhaltung aufzugeben und bei der WTO Klage einzureichen, wenn er Kenntnis von einer unzulässigen Einschränkung der Gleichbehandlungspflicht durch China erhält. Das aktuelle System des Technologieabflusses nach China muss durch ein ausgeglichenes System des Technologieaustausches ersetzt werden.

Die EU ist auf diesem Gebiet weit aktiver. Die Zurückhaltung der Schweiz könnte von China gar als Ermunterung aufgefasst werden, weiterzumachen wie bisher. Das darf nicht sein. Die EU hat im Dezember 2018 in der WTO Beschwerde dagegen eingelegt, dass China europäische Unternehmen systematisch dazu zwingt, als Voraussetzung für eine Geschäftstätigkeit in diesem Land sensible Technologien und Knowhow aufzugeben. Verschiedene dieser Praktiken verstossen nach Beurteilung der EU gegen die WTO-Regeln zur Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen, indem sie die Rechte von EU-Unternehmen etwa in Bezug auf Patente in unzulässiger Weise einschränken. Das rechtliche Vorgehen der EU knüpft an ein weiteres WTO-Verfahren an, das sie im Juni 2018 eingeleitet hat. Dieses richtet sich gegen Bestimmungen von China über die Ein- und Ausfuhr von Technologien sowie gegen eine Verordnung über Joint Ventures mit chinesischer und ausländischer Beteiligung. Es ist unverständlich, dass sich die Schweiz solche Verstösse gegen die WTO-Gleichbehandlungspflicht stets gefallen lässt und nicht ebenfalls Klage einreicht. Vieles hängt nun davon ab, ob China seine Versprechen einhält, das es mit der Verabschiedung eines neuen Ausländischinvestitionsgesetzes durch den Volkskongress im März 2019 verknüpft hat.

## **3. Die laufende WTO-Reformdiskussion nutzen, um den Druck auf China zu erhöhen**

Die Schweiz muss die aktuelle Diskussion über die WTO-Reform und die periodischen WTO-Überprüfungsverfahren nutzen, um den Druck auf China zu erhöhen, die WTO-Regeln einzuhalten.

Die Schweiz gehört innerhalb der WTO zu den aktiven und auch respektierten Reformkräften. Es gibt aber kaum eine Diskussion darüber, welche Strategie die Schweiz verfolgt, welche Rolle dabei China spielt und wie sich diese Reformbemühungen auf China auswirken werden. Hier braucht es mehr Transparenz und eine öffentliche Diskussion.

Zur aktiven Rolle der Schweiz in der WTO gehört, dass sie im Rahmen der periodischen Überprüfung der Handelspolitik (*Trade Policy Review Mechanism TPRM*) im Verfahren gegenüber China in der Person von Botschafter Didier Chambovey den Leiter zur Verfügung stellte. Dieser scheint auch vor kritischen Feststellungen nicht zurückgeschreckt zu sein, was positiv zu würdigen ist.

Dennoch sah die Schweiz bisher davon ab, die WTO-Regeln gegenüber China offensiv durchzusetzen. Statt Verletzungen multilateral anzuprangern, setzt die Schweiz lieber auf kurzfristige bilaterale Vorteile. Dabei ist gerade die Schweiz an einem verlässlichen, regelbasierten, multilateralen System besonders stark interessiert. Sie müsste deshalb auch gegenüber China dafür sorgen, dass ihre bilaterale Handelspolitik nicht dazu führt, dass die WTO geschwächt wird. Realistischerweise geht dies nur, wenn sich die Schweiz deutlich mehr als bisher mit der EU abspricht.

#### **4. Den Druck auf China auch im Rahmen der internationalen Arbeitsorganisation erhöhen**

China hat vier der acht ILO-Kernübereinkommen ratifiziert: jene über das Verbot der Zwangsarbeit und das Verbot der Kinderarbeit, nicht aber jene über die Vereinigungsfreiheit (freie Gewerkschaften) und die Vertragsfreiheit (Recht auf frei ausgehandelte Verträge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern). Ferner hat China zwei von vier ILO-Abkommen über Gouvernanz ratifiziert, nämlich jene für gute Beschäftigungspolitik und für die tripartite Beratung der Massnahmen, um die Umsetzung internationaler Arbeitsnormen zu fördern.

Diese Verpflichtungen ermöglichen durchaus es, den Druck auf China deutlich zu erhöhen, um die verbreitete Zwangsarbeit und Kinderarbeit zu beenden, die Gouvernanz in Beschäftigungsfragen zu verbessern und endlich Vereinigungsfreiheit und Vertragsfreiheit zuzulassen. Diese Grundrechte gehören zum Menschenrechtsbestand der ILO. Deshalb müssen sie ILO Mitglieder selbst dann einhalten, wenn sie diese Abkommen nicht ratifiziert haben.

Die ILO überprüft regelmässig, ob ihre Mitgliedstaaten ihre grundrechtlichen Verpflichtungen sowie die ratifizierten Übereinkommen einhalten. Bei Verstössen gibt die ILO Empfehlungen ab, wie Mitgliedstaaten wie China die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen verbessern sollen. Die SP fordert den Bundesrat und die Sozialpartner dazu auf, diese Überprüfungsprozesse weit aktiver als bisher zu nutzen, um den Druck auf China zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes zu erhöhen.

#### **5. Globalen Indikatoren über den Grad an Arbeitsrechten eine Bedeutung geben**

Die SP fordert: wer in Staaten wie China wirtschaftlich aktiv ist, muss gesetzlich dazu verpflichtet werden, einer Initiative zur Einhaltung der Sozialstandards beizutreten und die darin definierten Standards (ILO-Kernübereinkommen usw.) einzuhalten. Als Massstab bieten sich der neue Arbeitsrechtindikator von Kucero und Sari oder der globale Rechtsindex des Internationalen Gewerkschaftsbundes (ITUC) an. Dieser überprüft in allen Ländern den demokratischen Spielraum der Erwerbstätigen. China landet in der untersten Kategorie 5. Die Erwerbstätigen in China haben kaum Rechte und kaum demokratische Eingriffsmöglichkeit. Nur kriegsversehrte Staaten wie Syrien oder Somalia sind mit 5+ noch tiefer eingestuft. Auch Kucero und Sari stufen China auf der niedrigsten Stufe 10 ein: null Gewerkschaftsfreiheit, null Verhandlungsfreiheit, null Streikrecht.

Druck der Privatwirtschaft hat in anderen Ländern zum Erfolg geführt: Als Bangladesch Gewerkschafter\_innen verhaftete, drohten die führenden Brands: wenn diese nicht frei gelassen werden, so nehmen wir nicht mehr am jährlichen Beschaffungsforum teil. Das hat gewirkt. Die 20 Gewerkschaftsmitglieder wurden wieder freigelassen. Die Macht der Privatwirtschaft ist weit grösser, als immer behauptet wird. Sie bildet letztlich die grösste Hoffnung, um auch in autoritären Ländern wie China auf dem Gebiet der Arbeitsrechte etwas erreichen zu können. Bedingung dafür ist eine koordinierte Vorgehensweise der Privatwirtschaft unter Ausschluss von *Freerider*-Unternehmen. Es muss ausgeschlossen sein, dass diese ihren Wettbewerbsvorteil durch die Missachtung von Sozial- und Umweltstandards suchen.

Staaten und Gewerkschaften haben bisher keine erkennbare Strategie festgelegt, was aus der Einstufung eines Landes in der tiefsten Kategorie folgen soll. Häufig kommt es zu Boykott-Forderungen. Bessere Ergebnisse könnten möglicherweise erzielt werden, wenn alle Unternehmen, die in Kategorie-5-Staaten wirtschaftlich aktiv sind, verpflichtet werden, einer Initiative zum Monitoring der Arbeitsbedingungen, zur Schulung von Lieferanten und zum Stakeholder-Dialog beizutreten – egal, ob zum Globalcompact, BSCI, ICTI oder eine andere Initiative. Unannehmbar ist aber, keine Sorgfaltspflicht von jemandem zu fordern, der in einem Kategorie-5-Land wie China investiert, von dort Waren und Dienstleistungen bezieht, seine Arbeitskräfte dorthin entsendet oder von dort entsandte Arbeitskräfte empfängt, oder im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens Ausschreibverfahren durchführt.

## **6. Wasser als Mittel einsetzen, um Zusammenarbeit, Frieden und Minderheiten zu stärken**

Wie die Schweiz das „Wasserschloss“ Europas ist, ist das Tibetplateau der lebenswichtige Water Tower Asiens. 1.3 Milliarden Menschen leben in Asien direkt von den Flüssen, die in Tibet entspringen! Wir verstehen in der Schweiz sehr gut, wie wichtig es ist, Flüsse, Gletscher, Wälder, alle natürlichen Ressourcen vor der Zerstörung durch Übernutzung und den Klimawandel zu schützen. Die Schweiz hat in der Umweltpolitik ein grosses Knowhow und auch aktiv am Pariser Klimaabkommen mitgearbeitet. Sie kann und soll ihr Wissen und die guten Beziehungen durch viele UNO-Gremien in Genf einbringen, um diese wichtige Frage des Schutzes des Tibetplateaus auf die multinationale Agenda zu setzen. Bereits sind 50% der Gletscher in Tibet geschmolzen. Die Tibetergemeinschaft muss in diesem für ganz Asien überlebenswichtigen Umweltthema unterstützt werden und die Schweiz kann helfen, es auf die politische Agenda zu setzen.

Der damalige Bundesrat Didier Burkhalter hat 2017 die „Blue Peace“-Initiative für ein grenzüberschreitendes Wassermanagement in Zentralasien lanciert. Er hat erkannt: Einigt man sich bei der Nutzung von Wasser auf gemeinsame Strukturen, schafft dies Vertrauen und stärkt die Zusammenarbeit. Entsprechende Initiativen sind auch in Bezug auf das Tibetplateau dringend erforderlich.

## **7. Standards im öffentlichen Beschaffungswesen durchsetzen**

Die WTO hat im Marrakesch-Prozess in Bezug auf Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen einen grossen Schritt gemacht. Auch die Schweiz spielt in diesen Verhandlungen insgesamt eine positive Rolle. Es fehlt aber die letzte Konsequenz. Zu vieles ist immer noch der Freiwilligkeit überlassen. Es braucht eine verbindliche Norm, dass ab einem bestimmten Schwellenwert ein Geschäft im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens nur noch abgeschlossen werden darf, wenn es unter Einbezug einer Vereinbarung zur Einhaltung verbindlicher Nachhaltigkeitsstandards einschliesslich Sozialstandards (wie BSCI) abgewickelt wird und hoch stehende Normen aus dem Katalog der Sozialstandards für Unternehmen überprüfbar eingehalten werden. Die SP erwartet, dass sich die Schweiz entsprechend in die laufenden Verhandlungen über die Erneuerung des WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) einbringt.

## **8. Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank muss hohe Standards beachten**

Die Rechenschaftsablage über die Einhaltung hoher Standards durch die Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank AIIB und weiterer Entwicklungsbanken muss verbessert und der Druck für deren Durchsetzung gegenüber heute deutlich erhöht werden. Die Schweiz ist Mitglied der AIIB. Sie hat sich von Anfang an dazu bekannt, dass die AIIB hohe Arbeits- und Umweltstandards beachten muss und z.B. keine Kohlekraftwerke finanzieren darf. Freilich ist bis heute unklar geblieben, ob sich die Schweiz mit dieser Forderung tatsächlich durchsetzen kann und mit wie viel Nachdruck sie im Konfliktfall auf der Einhaltung ihrer Nachhaltigkeitsforderungen beharrt. Deshalb muss das Beobachten (Monitoring) und Berichterstaten (Reporting) unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner verbessert werden – ebenso in der Asiatischen Entwicklungsbank, die zur Weltbankgruppe gehört.

## **9. Multilateral vernetzt für die Menschen- und Minderheitenrechte in China einstehen**

Der Bundesrat ist aufgerufen, das im UNO-Menschenrechtsrat und weiteren multilateralen Foren vorhandene multilaterale Instrumentarium stärker als bisher zu nutzen, um den internationalen Druck auf China in Bezug auf die schlechte Menschenrechtslage zu erhöhen. Das multilaterale Vorgehen wirkt zum Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte in der Regel deutlich stärker als das bilaterale. China reagiert stärker, wenn seine Menschenrechtsverletzungen sowie die Unterdrückung von Tibet, den Uigur\_Innen und weiterer Minderheiten öffentlich und in multilateralen Foren angeprangert werden als auf dem Wege der meist diskreten bilateralen Diplomatie. Multilaterale Verfahren wie das UPR-Verfahren im UNO-Menschenrechtsrat sind öffentlich und transparent. Das hat namentlich in „grossen“ Fragen eine stärkere Wirkung als der bilaterale Menschenrechtsdialog, der eher in Einzelfragen und Einzelthemen (z.B. Strafvollzug) Fortschritte bringen mag.

## **B. Mehr Kohärenz zwischen Werten und Interessen in der Aussenpolitik**

### **10. Angemessene Ressourcenausstattung zur Führung einer aktiven Aussenpolitik**

Die Kohärenz zwischen Werten und Interessen in der Aussenpolitik muss grösser werden. Die in Artikel 54 der Bundesverfassung vorgegebenen aussenpolitischen Ziele der Schweiz – Werte wie Frieden, Menschenrechte, Nachhaltigkeit, Armutsbekämpfung usw. – müssen in allen Bereichen der Aussenbeziehungen mehr Gewicht erhalten. Heute dominieren Wirtschaftsinteressen. Das EDA hat auf vielen Gebieten aber schlicht die Ressourcen nicht, um die Bundesämter von anderen Departementen auf deren Gebiet beeinflussen und auf eine aussenpolitische Strategie unter Beachtung der genannten Werte verpflichten zu können. Es braucht mehr Ressourcen im EDA, in der Botschaft in China und in der unabhängigen Forschung, um den strategischen aussenpolitischen Zielen und einem an Kohärenz orientierten Vorgehen der Schweiz mehr Gewicht zu verleihen.

### **11. Alle Politiken auf die aussenpolitischen Ziele und die UNO Agenda 2030 ausrichten**

Unabhängig von China, dort aber besonders deutlich, wird in vielen Politikfeldern von Gesundheit, Wissenschaft, Energie, Umwelt, Verkehr, Handel, Finanz, Entwicklung usw. nicht klar, welches strategische Ziel die Schweiz in diesbezüglichen Aussenkontakten anstrebt. Für all diese Querschnittsthemen sind neben dem federführenden Bundesamt zahlreiche andere Ämter involviert. Deren Koordination ist heute oft ungenügend und die strategische Zielsetzung zu wenig verbindlich definiert.

So sind z.B. Umwelttechnologien sowohl in der WTO als auch im bilateralen Verhältnis mit vielen Staaten ein wichtiges Thema. Wenn die Schweiz mit einem bestimmten Land auf diesem Gebiet kooperiert: Geht es allein um zusätzliche Absatzmöglichkeiten? Oder steht dieses Vorgehen auch im Dienste übergeordneter aussenpolitischer Ziele gemäss Artikel 54 der Bundesverfassung sowie den Nachhaltigkeitszielen der UNO Agenda 2030, zu denen sich die Schweiz (und auch China!) ausdrücklich bekannt hat?

Ähnliche Fragen stellen sich mit Blick auf die wissenschaftliche Kooperation, öffentliches Beschaffungswesen, Frieden und Sicherheit und viele weitere sektorielle Aussenpolitiken – in China, aber auch allen anderen Ländern und den auf diesen Gebieten tätigen UNO-Sonderorganisationen. Der Bundesrat hat bisher allein auf dem Gebiet der Gesundheitsaussenpolitik eine sektorielle aussenpolitische Strategie formuliert – und auch diese leider seit längerem nicht mehr aktualisiert. Das muss jetzt dringend nachgeholt und verallgemeinert werden. Sektorielle Aussenpolitiken sind wirksamer, wenn sie Teil eines breiten strategischen Rahmen sind. Die Aussenpolitik gewinnt an Kohärenz und Glaubwürdigkeit, wenn Grundlage der sektoriellen Kooperationen die übergeordneten Ziele gemäss Artikel 54 der Bundesverfassung und der UNO-Agenda 2030 sind. Alle beteiligten Akteure sind deshalb auf die Einhaltung verbindlicher sektorieller Strategien zu verpflichten. Auf isolierte Aktionen ist demgegenüber zu verzichten, namentlich auch an die Anbindung an das Projekt „neue Seidenstrasse“, das im Widerspruch zu zahlreichen übergeordneten aussenpolitischen Zielen steht.

### **12. Gemeinsam mit der EU den gegenseitigen Marktzugang einfordern**

Die Schweiz sollte in Bezug auf China weit stärker als bisher auf Gegenseitigkeit in Bezug auf die Gewährleistung des im Freihandelsabkommen vereinbarten Marktzugangs pochen und zur Durchsetzung dieses Ziels mit ihren Partnern in Europa zusammenarbeiten. Allein ist die Schweiz schwach. Nur gemeinsam mit der EU oder ausgewählter EU-Staaten kann die Schweiz darauf beharren, China den Marktzugang nur in dem Masse zu gewähren, als sie auch in China Marktzugang erhalten. Die Schweiz kann sich dabei auf geltende WTO-Bestimmungen berufen, die auch für das Freihandelsabkommen gelten; die bloss teilweise Einhaltung der WTO-Regeln durch China steht einer konsequenten Umsetzung des Freihandelsabkommens im Wege. Um den Druck zu erhöhen, sind bei Bedarf Investitions- und Fusionskontrollen einzuführen (siehe unten, Ziffer 33). Die oft erwähnte Seidenstrasse darf keine Einbahnstrasse werden. Vielmehr muss sie in beiden Richtungen offen stehen. Auch darf sie zu keinen einseitigen Abhängigkeiten führen. Andernfalls ist von einer Anbindung abzusehen.

### **13. Die Handelspolitik der EU und der EFTA nicht unterlaufen**

Der Marktzugang muss so gestaltet werden, dass der Wettbewerb über Preis und Qualität erfolgt und nicht durch das Unterlaufen der Handelspolitik unserer besten Partner in EFTA und der EU.

Dies war und ist in Bezug zu China nicht immer klar. So verband die Schweiz mit dem am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Freihandelsabkommen mit China von Anfang an das Ziel, gegenüber den EFTA-Partnern und der EU in China einen Wettbewerbsvorteil zu erringen. Das Abkommen ermöglicht es, den Wettbewerb gegenüber der EFTA und EU über unterschiedliche Regulationen zu verschärfen. Zwar sind Wettbewerbsvorteile durch „gute“ Handelspolitik legitim und üblich. Problematisch ist aber, dass die Schweiz nichts dazu beiträgt, wenn sich die EU für Gegenseitigkeit und ein *level playing field* einsetzt, am Ende aber doch vom Erfolg dieser EU-Politik mitprofitieren will.

Auf solches Trittbrettfahren ist ebenso zu verzichten wie auf Trickereien mit verbotenen Weiterexporten. Firmen aus der Schweiz führen präferenziell importierte chinesische Produkte in den EU-Raum aus, was Bestimmungen des Handelsabkommens widerspricht, ebenso die Kumulation von Ursprungserzeugnissen über die Abkommensgrenzen hinweg. Hier braucht es mehr und bessere Kontrollen, um dies konsequent zu unterbinden und so berechnete Irritationen der EU zu vermeiden.

### **14. Mit dem EFTA-Rahmen die eigene Position und die Demokratie stärken**

Alleingänge der Schweiz im Handelsrecht sind in jüngster Zeit Mode geworden. Sie schloss ihre Handelsabkommen mit China und Japan ohne ihre EFTA-Partner ab und sucht jetzt ohne EFTA-Partner mit den USA einen Weg, um Verhandlungen über ein Handelsabkommen einzuleiten. Für die SP ist klar: Die Schweiz muss auf solche Alleingänge verzichten und mindestens den mit der EFTA geschaffenen multilateralen Rahmen wahren. Dies stärkt die Demokratie, weil die EFTA-Verhandlungen systematisch von interparlamentarischen Gruppen und tripartiten Gremien begleitet werden. Und dies stärkt auch die Fähigkeit, sich mit der EU oder ausgewählten EU-Staaten wie Deutschland oder Österreich abzusprechen. Das gemeinsame Auftreten der Schweiz mit ihren europäischen Partnern ist gegenüber China unverzichtbar. Nur so lassen sich unsere Werte und Interessen durchsetzen – und nicht durch das Unterlaufen der Standards unserer besten Partner.

### **15. Das bestehende Freihandelsabkommen mit China koordiniert weiterentwickeln**

Diese Fragen stellen sich auch anlässlich der aktuellen Diskussionen um die Weiterentwicklung des bestehenden Freihandelsabkommens der Schweiz mit China. E-Commerce, geistiges Eigentum, Operationelles usw. sollen ein grösseres Gewicht erhalten. Die Weiterentwicklung des Abkommens bietet auch Gelegenheit, die verfassungsmässig vorgegebenen Ziele der Schweiz in den Beziehungen Schweiz-China zu stärken wie das Prinzip der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Der Stellenwert des Klimaschutzes im Rahmen der präferenziellen Handelsbeziehungen muss deutlich erhöht werden. Geht die Schweiz weiterhin strikt bilateral vor, kann sie ihre Werte und Interessen schlechter durchsetzen, als wenn sie verstärkt ein kooperatives Vorgehen zusammen mit der EFTA und der EU suchen würde. Die Option auf die Schaffung eines multilateralen Verhandlungsrahmens muss stets geprüft und wenn immer möglich wahrgenommen werden. Zu prüfen ist auch der Vorschlag, in das modernisierte Handelsabkommen eine Klausel zum Andocken für interessierte Drittstaaten (vor allem EFTA) aufzunehmen.

### **16. Grössenwahn ablegen und sich mit Partnern koordinieren statt isoliert vorgehen**

Etwas genereller formuliert, geht es darum, dass die Schweiz ihren Grössenwahn ablegt und ihr Vorgehen gegenüber China mit *like minded nations* – namentlich der EU bzw. einzelnen EU-Staaten – abspricht und koordiniert vorgeht. Die aktuelle Schweiz tut so, als ob sie im Alleingang am meisten erreichen könnte. Das ist gerade in der Chinapolitik eine groteske Selbstüberschätzung. Bern wird mit Peking niemals auf Augenhöhe verhandeln – Brüssel hingegen schon.

Einen ersten Schritt in diese Richtung könnte im Aufbau einer trilateralen China-Plattform der drei deutschsprachigen Länder bestehen. Ein gemeinsames Vorgehen der Schweiz mit Deutschland

und Österreich bietet sich auch deshalb an, weil diese in ihrer Chinapolitik über deutlich mehr Ressourcen verfügen und breiter aufgestellt sind als die Schweiz. Ein solches Format lässt sich zudem einfacher umsetzen als die bürokratisch stets sehr aufwändige Koordination mit der EU und hätte doch einen starken Effekt auch auf eine mit der Gesamt-EU abgestimmte Chinapolitik.

Weitere Verbündete könnte neben der EU auch Neuseeland sein. Neuseeland hat mit China ein sehr interessantes Handelsabkommen ausgehandelt und steht wertemässig der Schweiz in vielen Fragen nahe. China und Neuseeland haben das Handelsabkommen kürzlich um einen Investitionsteil und einen institutionellen Umsetzungsmechanismus für Nachhaltigkeitsfragen ergänzt. Solche Kooperationen – namentlich auch mit Kanada – sollten vermehrt geprüft werden.

### **17. Koordination mit zivilgesellschaftlichen und weiteren politischen Akteuren stärken**

Wer etwas erreichen will, muss auf allen Ebenen koordiniert vorgehen. Das multilaterale und das bilaterale Vorgehen sind ebenso vermehrt aufeinander abzustimmen als das Vorgehen über *Track one* (= klassische Diplomatie Staat zu Staat), *Track two* (= Interaktionen zwischen Schwergewichten in der Gesellschaft wie Gewerkschaften, big science, subnationale Ebene, Multis, Banken) und *Track three* (= Zivilgesellschaft, NGO, Basisinitiativen, lokale Ebene). Der chinesische Staatskapitalismus verpflichtet alle diese drei Ebenen auf eine einheitliche und gleichgerichtete Strategie. Innerhalb der Schweiz gibt es aber kaum Koordination und auch in China wird die lokale Zivilgesellschaft kaum in die wertebezogene Aussenpolitik einbezogen.

Um in China wirksam zu werden, müssen Plattformen der Schweiz mit Deutschland und Österreich sowie allfälligen weiteren Staaten deutlich über die klassische Diplomatie hinausgehen. Gerade in der Koordination mit gleichgesinnten Staaten braucht es stets auch den Einbezug von Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und politischen Akteuren („Track 1.5“ Diplomatie). So könnten Dienstleistungen von Instituten wie beispielweise MERICS (*Mercator Institute for China Studies*) herangezogen werden. Auch dies setzt eine bessere Koordination innerhalb der Schweizer Verwaltung und den Aufbau von mehr externem Know-how voraus.

Zudem braucht es einen intelligenten Mix von Förder- und Repressions-Massnahmen. Es ist zu beispielsweise durchaus anzuerkennen, dass die Schweiz immer wieder Menschenrechtsverletzungen in China anprangert. Das kann und soll aber konsequenter getan werden. Namentlich sind führende Menschenrechtsverbrecher gezielt mit Konto- und Reisesperren zu belegen – auch jene aus China, und den Dialog und die Solidarität mit den Opfern dieser Politik deutlich auszubauen.

### **18. KMU unterstützen und deren Kontextwissen und interkulturelle Kompetenz stärken**

Die bisherige Information von *Switzerland Global Enterprise* (SGE, die ehemalige OSEC) an Unternehmen, die in China aktiv werden wollen, ist ungenügend. SDG muss weit besseres und umfassenderes strategisches Marktwissen bereitstellen als bisher. Das China-Engagement des Privatsektors, namentlich jenes der KMU, ist umfassend zu begleiten. Viele Schweizer KMU verfügen nicht über die erforderlichen Kompetenzen und eröffnen oft eher zufällig eine Niederlassung in China. Der erste Schritt müsste darin bestehen, dass die SGE zunächst evaluiert, wo ein bestimmtes Schweizer KMU in Asien überhaupt einen komparativen Vorteil hat, in welchen Fällen China unter den asiatischen Staaten vorne liegt, und wie die SGE dieses Kontextwissen aktiv weitergeben kann.

Heute werden die KMU in ihrem China-Auftritt zu stark sich selbst überlassen. Das ist schlecht für die Wirtschaft und schlecht für die Durchsetzung übergeordneter aussenpolitischer Werte und Ziele wie Fragen der nachhaltigen Entwicklung und der Agenda 2030. Viele KMU wollen es richtig machen. Kurse zur Förderung interkultureller Kompetenzen unter Beachtung hoher ethischer Werte kommen gut an, werden aber in den Business Schools viel zu wenig angeboten. Chinakompetenz umfasst Sprache, interkulturelle Kompetenz, Kontextwissen, soziale Verantwortung des Unternehmens. Der Bundesrat muss vertieft prüfen und darüber Bericht erstatten, wie er Asien- und China-kompetenz strategisch aufbauen und das Verständnis über Politikrisiken den KMU verfügbar machen kann. Über instrumentelles Wissen hinaus ist das Kontext- und Verfahrenswissen zu stärken.

## **19. Kontaktpunkte im Privatsektor aufbauen und vernetzen**

Private Akteure, die in China tätig sind, sind einzuladen, Kontaktpunkte zu benennen und die Vernetzung untereinander sowie mit den jeweils zuständigen staatlichen Stellen zu stärken. China ist der Schweiz und Europa in der Vernetzung von hoch spezialisiertem Wissen in Wirtschaft und Gesellschaft weit voraus. Nehmen wir das Beispiel Cyber-Security. In China hat die kommunistische Partei in jeder Firma eine Zelle. Diese sorgt dafür, dass Querschnittanliegen wie Cyber-Security durchgesetzt werden. Alle, die dort aktiv werden, wissen, mit wem sie in Kontakt treten können. Solche Kontaktpunkte im Privatsektor sind bei uns entweder nicht vorhanden oder nicht ausreichend untereinander sowie mit den zuständigen Behörden vernetzt. Das schwächt die Fähigkeit, eine Strategie zu entwickeln, was gerade im Verkehr mit China nachteilig ist.

## **20. Die Verantwortung des Privatsektors erhöhen**

Das Handelsabkommen der Schweiz mit China und das damit verknüpfte Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen bietet durchaus eine Grundlage, um den in China aktiven Schweizer Privatsektor an seine Verantwortung zur Einhaltung und Durchsetzung von Arbeitsstandards zu erinnern. Das wird aber kaum gemacht.

Zentral wäre, die Stakeholder einzubeziehen und beispielsweise die Sozialpartner jener Firmen, die in China aktiv sind, zu jährlichen Konferenzen einzuladen. Der Privatsektor muss seine Verantwortung wahrnehmen – er muss soziale Rechte achten und durchsetzen, wo er tätig ist. Der Frage, was passiert, wenn eine Firma in China tätig wird, muss deutlich mehr Beachtung geschenkt werden. Wie kann eine Firma unterstützt werden, wenn sie es „gut“ machen will, d.h. sich an hohen Arbeits- und Umweltstandards orientiert? Welche Leitplanken sind möglich? Welche unverzichtbar? Dazu braucht es weit über die Konzernverantwortungsinitiative hinaus klare Verpflichtungen. Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) formulierten „Erwartungen an Schweizer Firmen“ müssen tatsächlich umgesetzt werden, nämlich die Einhaltung (1) der UNO Richtlinien für Wirtschaft und Menschenrechte (*Ruggie Guidelines*), (2) der OECD Richtlinien für Multinationale Unternehmen und (3) des UNO Global Compact für verantwortungsvolle Unternehmensführung. Nur so lassen sich auch die Nachhaltigkeitsentwicklungsziele der Agenda 2030 erreichen.

## **21. Die Verantwortung des Privatsektors als Hebel benutzen**

Setzen die in China tätigen westliche Firmen in ihrem Bereich die Arbeits- und Umweltstandards systematisch durch, so haben sie aus Wettbewerbsgründen ein starkes Interesse, dass dies auch andere Firmen tun. Setzt eine gewisse Anzahl an Firmen in China hohe Standards durch, so kann sich auch der Rest der chinesischen Wirtschaft dem nicht entziehen. Dieser Hebel sollte per Monitoring und Reporting gestärkt und strategisch eingesetzt werden.

## **22. Nachhaltigkeitskapitel im Handelsabkommen um einen Review-Mechanismus ergänzen**

Die Nachhaltigkeitsbestimmungen im Handelsabkommen und das Begleitabkommen über Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen müssen gestärkt und ein Umsetzungsmechanismus eingebaut werden. Dieses Anliegen muss in Koordination mit der EU in die laufenden Sondierungsgespräche zur Modernisierung des Handelsabkommens der Schweiz mit China einfließen. Das Abkommen braucht dringend einen institutionellen Teil, der die Beobachtung (Monitoring), Berichterstattung (Reporting) und Überprüfung (Evaluating) des Nachhaltigkeitskapitels mit einschliesst. Auch Neuseeland hat in seinem Handelsabkommen mit China erreicht, dass die beiden Parteien unter Einbezug der zuständigen Behörden für Arbeit und Beschäftigung mindestens alle zwei Jahre die Umsetzung des Nachhaltigkeitskapitels in Bezug auf Arbeitsrechte überprüfen. Das muss und kann auch die Schweiz erreichen. Wie auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betont, müssen vor und nach Abschluss von Handelsabkommen deren Auswirkung auf die Nachhaltigkeit abgeschätzt werden. Nur wer diese kennt, kann dafür sorgen, dass solche Abkommen dazu beitragen, soziale und ökologische Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Das Nachhaltigkeitskapitel im Handelsabkommen Schweiz-China ist nicht schlecht, wird heute aber praktisch nicht umgesetzt.

### **23. Systematisch die Einhaltung von Labour Standards überprüfen**

Wenn ein Schweizer Unternehmen aus China Güter bezieht, so soll es verpflichtet sein, systematisch zu überprüfen, ob diese unter Einhaltung der anerkannten Labour Standards produziert worden sind: gemäss innerstaatlichem chinesisches Arbeitsrecht, gemäss den von China ratifizierten ILO-Abkommen, gemäss den von allen ILO-Mitgliedstaaten einzuhaltenden ILO-Kernübereinkommen und gemäss den Bedingungen des bilateralen Abkommens Schweiz-China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. China hat zwar nur vier der acht ILO Abkommen ratifiziert. Zu diesen vier gehören aber das Verbot von Zwangsarbeit und das Verbot von Kinderarbeit. Zumindest das muss konsequent beobachtet, überprüft und durchgesetzt werden. Es besteht der Verdacht, dass beispielsweise die riesigen Konzentrationslager, in welche nun die Uigur\_innen verfrachtet werden, auch für den Export Güter produzieren. Um diese Überprüfung effizient durchzuführen, sollen Schweizer Unternehmen den passenden sektoriellen Initiativen wie dem UN Global Compact oder der Business Social Compliance Initiative (BSCI) beitreten.

### **24. Die Daten über Arbeits- und Umweltbedingungen breit zugänglich machen**

Viele Schweizer Unternehmen sind Mitglied von Amfori, einer europäischen Privatsektor-Organisation, die sich für freien und fairen Handel einsetzt. Amfori bietet seit mehr als 10 Jahren Instrumente an, mit dem auch Schweizer Unternehmen die Einhaltung von Arbeitsstandards einschliesslich ILO-Kernübereinkommen bei Ihren Lieferanten überprüfen können. Coop, Migros und weitere benutzen diese Auditinstrumente, wenn sie aus China Importe tätigen. Zu jedem Lieferanten erhalten sie einen Auditbericht, der die Verletzungen von Arbeits- und Umweltnormen beim Lieferanten im Einzelnen auflistet. Entsprechend verfügt Amfori über eine Riesendatenbank, die viele Verletzungen der Arbeits- und Umweltbedingungen dokumentiert. Diese Information ist aber nicht öffentlich zugänglich.

Für die SP ist klar: Hier braucht es mehr Transparenz. Amfori muss die Daten, die den Handel der Schweizer Mitglieder mit China betreffen, dem Gemischten Ausschuss zur Verfügung stellen, der die korrekte Umsetzung des Handelsabkommens Schweiz-China überwacht. Nur so können die erforderlichen Korrekturen eingeleitet werden. Mindestens einmal jährlich soll zudem in einem Bericht ein Überblick geschaffen werden, der beschreibt, welche Arbeits- und Umweltbedingungen eingehalten werden und welche oft verletzt werden, und welche Fortschritte erreicht werden konnten.

Der Gemischte Ausschuss zur Umsetzung des Handelsabkommens Schweiz-China behauptet, es gebe keine Fälle. Das ist absurd: in der Amfori-Datenbank gäbe es sehr viele Fälle über die Verletzung von Labour-Standards oder anderen Verstössen, welche die Schweiz dringend auf die Traktandenliste des Gemischten Ausschusses setzen sollte. Dass die Ergebnisse nicht veröffentlicht werden, gibt den Eindruck, dass die Realität zu schockierend ist, um veröffentlicht zu werden.

### **25. Verpflichtende Mitgliedschaft in Initiativen für Sozial- und Umweltstandards**

Viele Schweizer Unternehmen behaupten, sie machen es gut und führen aus China allein Waren ein, die unter Achtung hoher Standards hergestellt worden sind. Das kann sein, muss aber nicht. Es gibt diesbezüglich zu wenig Überprüfung. Solange deren Ergebnisse nicht veröffentlicht werden, bleibt dies eine nicht verifizierte Behauptung. Zudem verzichten viele Schweizer Firmen überhaupt auf Kontrollen, weil sie die Einhaltung von Arbeitsstandards als reinen Wettbewerbsnachteil oder Luxusübung wahrnehmen. Es ist bekannt, dass China ein Hochrisikoland ist, solange keinerlei Gewerkschaftsfreiheit besteht.

Für die SP ist klar: Schweizer Unternehmen, die in China investieren wollen oder Handel mit China betreiben wollen, müssen die Umwelt und Sozialproblematik aktiv angehen, und müssen Mitglied von mindestens einer glaubwürdigen Initiative werden, die Sozialaudits von Fabriken, Schulungsprogrammen für Fabriken, und regelmässige Dialog mit Stakeholders durchführen (z.B. UN Global Compact, BSCI, ICTI). Schweizer Unternehmen müssen Ihre Sorgfaltprüfungspflicht wahrnehmen, am besten in einem Verband, denn ist alles viel schwieriger. Sich nur auf den Warenfluss zu konzentrieren, und die Problematik der Nachhaltigkeit zu ignorieren, darf nicht weiter möglich sein.

## **26. Solidarität mit den freien Gewerkschaften und der Streikbewegung in China**

Für die SP ist klar: Es wird in China keinen gesellschaftlichen Fortschritt geben, ohne dass das Vereinigungsrecht und die Vertragsfreiheit gewährleistet sind. Freie Gewerkschaften, die über das Streikrecht verfügen, sind Voraussetzung für die Erringung menschenwürdiger Arbeitsverhältnisse. Bisher hat die Regierung alles daran gesetzt, die Bildung freier Gewerkschaften zu verhindern. Umso bemerkenswerter ist es, dass es trotz Überwachung und Repression in China immer wieder zu Streikbewegungen und weiteren Versuchen kommt, freie Gewerkschaftsrechte einzufordern. Laut einem Artikel in der New York Times vom 3. April 2018 verliert die KP China ihre Arbeiter\_innen, weil diese beginnen, sich selber zu organisieren und eine wachsende Streikbewegung ausgelöst haben. Es gibt in China weit mehr Unmutsbekundungen und Streikaktionen als hierzulande bekannt ist. Diese neue Arbeiterbewegung verdient unsere Wahrnehmung und Solidarität. Die SP verurteilt die Repressionspolitik, mit der sie zu kämpfen hat.

Viel zu wenig Öffentlichkeit gibt es auch für die in Hongkong bedrohten Gewerkschaftsrechte. Der Versuch von China, die Freiheit in Hongkong schrittweise zu beseitigen, muss von der westlichen Politik viel deutlicher als bisher angeprangert und verurteilt werden. Auch in Taiwan geniessen die Gewerkschaften weit umfangreichere Rechte als in China. Jeder Versuch von China, in Taiwan die Freiheit einzuschränken, muss deshalb aufs Schärfste verurteilt werden.

## **27. Solidarität mit der Zivilgesellschaft und allen Opfern von Menschenrechtsverletzungen**

Politik und Gesellschaft sind gefordert, der weltweit zu beobachtenden Tendenz entgegenzuwirken, den Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft einzuschränken („*shrinking space*“). Denn Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft sind unabdingbare Grundlage jeder wirkungsvollen und nachhaltigen Entwicklung im umfassenden Sinne der UNO Agenda 2030 und damit für Frieden und Demokratie generell. Dazu gehören der Zugang zu Informationen, die freie Meinungsäusserung, die Partizipation an politischen Prozessen, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und der gewaltfreie Protest. Eine lebendige Zivilgesellschaft ist auch das wirksamste Mittel gegen Extremismus und jenes Umfeld, aus dem Terrorismus entsteht.

Die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen und die Brandmarkung von Einschränkungen des Handlungsspielraums der Zivilgesellschaft sind wichtig. Oft noch wichtiger ist aktive Solidarität mit all jenen zivilgesellschaftlichen Kräften, welche die (noch) vorhandenen Spielräume nutzen und vor Ort mutig für die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte eintreten. Solidarität heisst: Hinhören, wahrnehmen, Kontakt aufbauen, in Dialog treten, besuchen, einladen, eine starke Stimme geben, Mut machen, positive Entwicklungen verstärken. Es ist falsch, die ganze Aufmerksamkeit allein auf die Repression und andere Negativereignisse zu lenken. Denn dies stärkt oft allein das Gefühl der Hoffnungslosigkeit und droht damit jede politische Perspektive zu ersticken. In der Schweiz und in Europa ist das Wissen über die durchaus vorhandenen zivilgesellschaftlichen Bewegungen gerade in China viel zu klein. Da ist mehr Solidarität, direkter Kontakt und Dialog dringend gefragt.

## **C. Institutionell und gesellschaftlich „chinafähig“ werden**

### **28. Aussenpolitische China-Strategie und interdepartementale Verwaltungszusammenarbeit**

Die SP forderte den Bundesrat auf, eine aussenpolitische Strategie für China zu entwickeln und diese über eine verstärkte interdepartementale Verwaltungszusammenarbeit durchzusetzen.

Angesichts der Vielzahl der wichtigen Themen, die bei bilateralen oder multilateralen Treffen mit der Volksrepublik China besprochen werden, hat der Bundesrat entsprechende Schritte in seinem Aussenpolitischen Bericht 2007 angekündigt, aber – soweit erkennbar – bis heute nicht umgesetzt. Sowohl staatliche als – formal – private Akteure aus China gehen sehr strategisch vor. Hinter jeder Aktivität steckt letztlich die kommunistische Partei. In der Schweiz macht demgegenüber jedes der sieben Departemente – und nur allzu oft jedes der über fünfzig Bundesämter –, was sie wollen,

das gegenseitige Wissen über das internationale Handeln ist gering. Die fehlende Information und ungenügende Koordination ist angesichts des strategischen Vorgehens des chinesischen Staatskapitalismus nachteilig. So kann die Schweiz ihre Werte und ihre Interessen gegenüber China nicht optimal geltend machen. Es braucht eine Dialogarchitektur, eine interdepartementale China-Gruppe und weitere Instrumente.

### **29. Plattformen für Austausch zwischen Bund, Kantonen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft**

Eine vom EDA organisierte jährliche Chinakonferenz soll eine Plattform schaffen, auf der sich Bund, Kantone und wichtige Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft austauschen und – wo erforderlich – koordinieren können. Der Einfluss des chinesischen Staatskapitalismus auf die Schweiz ist aufgrund der Grösse Chinas und des strategischen Vorgehens von China weit grösser als umgekehrt. Umso wichtig wäre ein koordiniertes Vorgehen auch der Schweiz.

Schweizer Kantone und Städte unterhalten mit China mindestens 19 subnationale Partnerschaften. Der Bund hat über entsprechende Abkommen und Aktivitäten kaum Kenntnis, obschon die Bundesverfassung in Artikel 56 vorschreibt, dass die Kantone den Bund über ihre Aussenpolitik zu informieren haben. Noch bescheidener sind im EDA die Kenntnisse über Ziele und Aktivitäten von Wirtschaft und Wissenschaft in China. Dort ist alles zentral und strategisch gesteuert. In der Schweiz kann die Schaffung geeigneter Plattformen für den Austausch zwischen den drei Staatsebenen und nicht-staatlichen Akteuren zur Schaffung eines gemeinsamen Handlungsrahmens beitragen.

### **30. Transparenz, aktive Information und Errichtung einer Dialogarchitektur**

Die Schweiz vereinbarte 2013 mit China – verknüpft mit dem Freihandelsabkommen – ein Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Sie führt seither einen Dialog über Sozialpartnerschaft, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Funktionsweise von tripartiten Kommissionen, Massnahmen zur Integration von jüngeren oder älteren Arbeitnehmenden, Digitalisierung und Zukunft der Arbeit, Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen (*decent work*) usw. 2016 kam in China als weiterer Partner das Ministerium für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz hinzu, Themen und Projekte sind seither ausgeweitet worden. Ähnliche Abkommen schloss die Schweiz mit Vietnam und Myanmar ab. Jenes mit China ist das wichtigste. Rahmen bilden Arbeitsdialoge und Programme für bessere Arbeitsbedingungen der ILO (darunter SCORE).

Diese Aktivitäten sind sehr zu begrüssen, in der Öffentlichkeit aber kaum bekannt, ebenso wenig der Inhalt der rund 30 weiteren Dialoge zwischen der Schweiz und China, darunter seit 1991 ein Menschenrechtsdialog. Fehlende Transparenz und Berichterstattung erschweren eine kritisch-unterstützende Begleitung durch Parlament, Kantone und Öffentlichkeit.

Die Errichtung einer entsprechende Dialogarchitektur kann hier Gegensteuer geben. Es braucht grössere Klarheit über Ziele und Inhalte der rund 30 zwischen der Schweiz und China geführten Dialoge, damit das gegenseitige Verständnis im Hinblick auf mehr Kohärenz und strategisches Denken erhöht werden kann. Es braucht mehr Transparenz, in wessen Dienst diese Dialoge stehen und was von ihnen realistischerweise erwartet und nicht erwartet werden kann.

### **31. China besser kennen lernen – Errichtung eines China-Think-Tank**

Die Schweiz soll einen China-Think-Tank errichten, damit die Kenntnisse über China in der Schweiz vertieft und breiter gestreut werden können. Dies bildet eine wichtige Voraussetzung, damit eine kohärente China-Strategie entwickelt und auch umgesetzt werden kann. Angesichts der sich rasch ausweitenden Beziehungen sind die in der Schweiz verfügbaren China-Kenntnisse ungenügend und zu wenig breit verfügbar. Das kann sich die Schweiz eigentlich nicht leisten. Sie ist unter den grossen westeuropäischen Rechtsstaaten das einzige Land, das keinen China-Think-Tank hat und entsprechend auch nicht im Netzwerk der europäischen China-Think-Tanks (*European Think Tank Network on China ETNC*) vertreten ist.

### **32. Für Young Leaders und Wissenschaftler Begegnungsorte schaffen**

Es braucht gezielte Programme, damit sich Menschen begegnen und Erfahrungen austauschen können. Nur so kann ein breit abgestütztes Erfahrungswissen über China aufgebaut werden. Solches Erfahrungswissen ist eine Voraussetzung für vieles, das auf politischer Ebene angestrebt wird. Ohne einen starken Unterbau von Menschen, die solide China-Erfahrung haben, lässt sich nur wenig erreichen. Andere, mit der Schweiz vergleichbare Länder wie Österreich haben mit Plattformen für *Young Leaders* oder den Austausch von Wissenschaftler\_innen gute Erfahrungen gemacht. Die Schweiz macht diesbezüglich bisher nichts. Diese Lücke muss geschlossen werden.

### **33. Einrichtung eines Investitionsprüfverfahrens und Beharren auf mehr Gegenseitigkeit**

Die SP fordert die Einrichtung eines Investitionsprüfverfahrens, eine Kontrollbehörde für ausländische Firmenübernahmen und die Einführung einer damit verbundenen Meldepflicht. Es ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit ausländische Investitionen in Unternehmen in Schlüsselindustrien und kritische Infrastrukturen der Schweiz überprüft werden können. Gelingt es der Politik nicht, ein glaubwürdiges Überwachungssystem einzurichten, so wird der öffentliche Druck massiv zunehmen, damit chinesische Investitionen überhaupt verboten werden, was keine Lösung wäre.

Solche rechtliche Möglichkeiten gibt es in vielen westlichen Staaten wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Grossbritannien und den USA, nicht aber der Schweiz. Während China schweizerischen Investitionen Hürden in den Weg stellt, besitzt die Schweiz keine Möglichkeit zu überprüfen, ob der konkrete Erwerb durch einen ausländischen Investor die öffentliche Ordnung oder Sicherheit des Landes gefährdet oder einem Grundinteresse der Gesellschaft zuwiderläuft.

Die Schweiz fährt heute eine sehr liberale Investitionspolitik. Zwar ist das Ausmass der Direktinvestitionen aus China bisher eher bescheiden, aber inzwischen stark steigend. In Deutschland übersteigen die chinesischen Investitionen inzwischen die deutschen Investitionen in China. Das hat viel mit der fehlenden Gegenseitigkeit der Bedingungen zu tun. Dieses Problem stellt sich verschärft in der Schweiz. Während China hierzulande von den liberalen Rahmenbedingungen profitiert und keinerlei Fusionskontrolle ausgeübt wird, sind schweizerische Investoren in China trotz marginalen Verbesserungen weiterhin mit vielen Hindernissen konfrontiert. Dies ist unannehmbar.

Die Notwendigkeit zu handeln ist umso grösser, als das Europäische Parlament am 14. Februar 2019 dem Kommissionsvorschlag zugestimmt hat, einen europaweiten Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen zu schaffen. Die Verordnung tritt in Kraft, sobald der Rat ebenfalls zugestimmt hat. Derzeit verfügen 14 Mitgliedstaaten über nationale Überprüfungsmechanismen. Zieht die Schweiz nicht mit, so steigt das Risiko, dass China die Schweiz als Einfallstor zur Unterlaufung europäischer Standards missbraucht. Die Schweiz soll und muss sich mit der EU koordinieren und am gleichen Strick der fortschrittlichen EU Mitgliedstaaten ziehen, und nicht mit ihrem Offshore-Verhalten den reaktionären EU-Mitgliedstaaten Argumente zum Nicht-Mitmachen liefern.

### **34. Risiken des Investitionsschutzes minimieren und Rahmenbedingungen verbessern**

Es braucht eine Abschätzung der Risiken, die sich für die Demokratie und den Gesetzgeber aus den bilateralen Investitionsschutzabkommen ergeben. Diese geben einem ausländischen Investor das Recht, die Schweiz jederzeit ohne vorgängige Anrufung von Schweizer Gerichten bei einem (privaten) internationalen Schiedsgericht einzuklagen, falls er mit der Behandlung seiner Investition in der Schweiz nicht einverstanden ist. Die damit verbundenen Risiken sind in ihrer Tragweite bisher nicht ausreichend bekannt. UNCTAD-Zahlen zeigen, dass inzwischen nahezu die Hälfte aller neu bekannt gewordenen Investor-gegen-Staat-Entschädigungsklagen gegen Industrieländer eingereicht werden, obschon diese über ein ausgebautes und unabhängiges Rechtssystem verfügen, was eine Klage direkt an ein internationales Schiedsgericht eigentlich überflüssig macht.

Gefordert ist keine China-Gesetzgebung. Vielmehr braucht es einen allgemein gültigen Rahmen, der für alle Investitionen gilt. Vertiefte Prüfung verdient die zusätzliche Frage, wie die aktuellen Investitionsschutzabkommen mit dem ESG-Standard (*Environmental, social and governance*) in

Einklang gebracht werden. Dieser verpflichtet die Investitionstätigkeit auf mehr Nachhaltigkeit gemäss UNO Agenda 2030. Kotierte Unternehmen sind zu verpflichten, ESG-Pläne zu erarbeiten und über deren Umsetzung öffentlich zu berichten. Als Druckmittel könnte der Investitionsschutz auf ESG-konforme Investitionen beschränkt werden. Generell sind alle Rahmenbedingungen (Aktienrecht/Berichterstattungspflicht, Sorgfaltspflicht, Haftungsregeln gemäss Konzernverantwortungsinitiative) am Ziel ESG-konformer Investitionen auszurichten.

### **35. Die Entwicklungspolitik von China unterstützen – aber zu welchen Bedingungen?**

China gelangt verschiedentlich an westliche Entwicklungsagenturen wie in der Schweiz die DEZA, um sich über gute Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit zu informieren. Dies ist grundsätzlich positiv, ist es doch vorteilhaft, wenn die entwicklungspolitischen Akteure ihr Handeln an gemeinsam definierten Standards ausrichten.

Dem steht gegenüber, dass China seine Entwicklungshilfe weitestgehend an eigenen Interessen ausrichtet und als Instrument benutzt, um Abhängigkeiten und Einfluss zu maximieren. Es kauft grossflächig landwirtschaftlich nutzbares Land auf (*Land Grabbing*), erstellt mit chinesischen Arbeitskräften Infrastruktureinrichtungen, auf denen für China bestimmte Rohstoffe transportiert werden, ohne sich um Armutsbekämpfung oder ein inklusives und nachhaltiges Wachstum zu kümmern.

Vor diesem Hintergrund braucht es eine Klärung, was mit einer Beratungstätigkeit gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit von China überhaupt erreicht werden kann. Was isoliert betrachtet positiv ist, ist möglicherweise in einem breiteren Kontext gesehen kontraproduktiv.

### **36. (Industrie-)Spionage und Einmischungsversuche entschieden bekämpfen**

Die Schweiz muss alles daran setzen, damit die Menschenrechte auch innerhalb der Schweiz für alle geschützt werden. Das Einmischungsverbot wird ungenügend durchgesetzt, politisch aktive Exil-Kreise wie die tibetische und uigurische Gemeinschaft sind stets latent gefährdet. Die Kenntnisse des chinesischen Repressionsapparates über Aktivitäten von Exil-Kreisen und Menschenrechtsaktivist\_innen sind offensichtlich gross. Viele fragen sich, ob die Spionageabwehr der Schweiz überhaupt funktioniert und ob chinesische Spitzel ausreichend an der Ausübung ihres Handwerks gehindert werden.

Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf elektronische Soft- und Hardware aus China und die Frage, ob diese manipuliert ist und sich chinesische Spitzel damit Zugang zur elektronischen Kommunikation verschaffen können, etwa den (kaum geschützten) Email-Verkehr von politischen Parteien und NGO in der Schweiz. Sobald tibetische Organisationen in der Schweiz aktiv werden, mischt sich die chinesische Botschaft ein – sie weiss offenbar alles. Das ist inakzeptabel. Die Schweiz muss solchen Einmischungen aktiver als bisher entgegenreten und die Warnungen der USA ernst nehmen, dass der chinesische Grosskonzern Huawei in der Schweiz nun Teile des 5G-Mobilfunknetzes aufbaut. Oppositionelle, Angehörige von ethnischen Minderheiten oder Menschenrechtsverteidiger\_innen müssen sich in der Schweiz sicher fühlen und vom Recht auf freie Meinungsäusserung Gebrauch machen können.