

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Aussenpolitische Strategie in den bilateralen Beziehungen mit
China**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Canetg, Fabio
Käppeli, Anita
Pasquier, Emilia
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Canetg, Fabio; Käppeli, Anita; Pasquier, Emilia; Zumofen, Guillaume 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Aussenpolitische Strategie in den bilateralen Beziehungen mit China, 2011 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 13.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Währungsabkommen mit China (Mo. 11.3701)	1
Intensivierung der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen mit China (Mo. 14.3003)	2
Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit (Mo. 18.4336)	2
Duopol China-USA. Internationale Positionierung und Freihandelsabkommen der Schweiz überprüfen (Mo. 20.3738)	3
Schweizerische China-Strategie	4
Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China	6
Weiterführung des strategischen Dialogs mit China	7
Investitionen in chinesische Unternehmen ermöglichen	7

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SNB	Schweizerische Nationalbank
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
IWF	Internationaler Währungsfonds
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
FHA	Freihandelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services

ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BNS	Banque nationale suisse
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
FMI	Fonds monétaire International
UE	Union européenne
DFE	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
LE	Accord de libre-échange
AGCS	Accord général sur le commerce des services

Währungsabkommen mit China (Mo. 11.3701)

Zwischenstaatliche Beziehungen

MOTION

DATUM: 21.12.2011
ANITA KÄPPELI

In der Wintersession behandelte der Nationalrat eine Motion Hutter (fdp, ZH), welche vom Bundesrat die Aushandlung eines **Währungsabkommens** mit der Volksrepublik China forderte. Als Begründung seines Antrags führte der freisinnige Nationalrat die Abhängigkeit der Exporteure von Währungsschwankungen beim US-Dollar an, da diese Branche ihre Exporte mit China zurzeit in der amerikanischen Währung abwickeln muss. Der Bundesrat lehnte in einer Stellungnahme das Begehren ab, da die Wechselkursschwankungen nach Ansicht der Regierung durch ein Abkommen nicht einzudämmen seien, sondern bloss vom US-Dollar auf den chinesischen Renminbi verlagert würden, der wiederum nahe an den US-Dollar gekoppelt sei. Der Nationalrat nahm das Geschäft dennoch diskussionslos an und dieses ging zur Debatte in den Ständerat.¹

MOTION

DATUM: 21.12.2012
FABIO CANETG

Zwei bereits 2011 behandelte **Vorstösse zu Währungsthemen** waren am Jahresende pendent. Darunter befand sich eine im Vorjahr vom Nationalrat angenommene Motion Hutter (fdp, ZH; Mo. 11.3701). Der Vorstoss hatte verlangt, dass die Schweiz zur Unterstützung der Exportwirtschaft ein Währungsabkommen mit China schliessen sollte, um die Exporteure weniger abhängig vom zur Schwäche neigenden US-Dollar zu machen. Im Ständerat wurde der Vorstoss 2012 nicht behandelt. Der Bericht zu einem Postulat Favre (fdp, NE; Po. 11.3999), das 2011 an den Bundesrat überwiesen worden war, war am Jahresende im EVD hängig. Der Vorstoss hatte den Bundesrat dazu aufgefordert, Bericht über die Arbeitsplatz- und Lohnsituation im Grenzgebiet im Zusammenhang mit dem starken Franken zu erstatten.²

MOTION

DATUM: 23.09.2013
EMILIA PASQUIER

En 2011, une motion Markus Hutter (plr, ZH) avait été acceptée par le Conseil national afin d'éviter que les exportateurs suisses doivent effectuer leurs **transactions avec la Chine en dollars**. Le conseiller national demandait alors que la Suisse signe un accord monétaire avec la Chine. En septembre 2013, une motion d'ordre Eberle (udc, TG) a été déposée au Conseil des Etats. Cette motion d'ordre demande que la motion Hutter (plr, ZH) soit renvoyée à la CER-CE. Ce renvoi permettra à la commission de reformuler la motion de base de manière plus appropriée quant à son délai et son contexte, notamment en tenant compte du contexte de l'accord de libre-échange avec la Chine.³

MOTION

DATUM: 18.03.2014
FABIO CANETG

Am 18.03.14 befasste sich der Ständerat ein zweites Mal mit der Motion Hutter (fdp, ZH). Diese hatte die Kleine Kammer – nach Annahme durch den Nationalrat 2011 – am 23.09.13 an ihre WAK zurückgewiesen. Die Motion Hutter wollte den Bundesrat zum Abschluss eines **Währungsabkommens mit China** verpflichten, damit Schweizer Unternehmen ihre Exporte nach China nicht über den US-Dollar abwickeln mussten. Die WAK-SR beantragte die Ablehnung der Motion Hutter sowie die Annahme einer etwas allgemeiner formulierten Kommissionsmotion (siehe unten). Die Motion Hutter verursache „institutionelle Probleme“, argumentierte Bundesrätin Widmer-Schlumpf, weil der Bundesrat nicht befugt sei, die Schweizerische Nationalbank zum Abschluss eines Währungsabkommens zu verpflichten. Zudem sei es bereits heute möglich, Geschäfte mit China in einer anderen Währung als dem US-Dollar abzuwickeln. Der Rat folgte dem Bundesrat und der Kommission und lehnte die Motion Hutter ohne Gegenantrag ab.⁴

Intensivierung der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen mit China (Mo. 14.3003)

Geldpolitik

MOTION
DATUM: 18.03.2014
FABIO CANETG

Im Zusammenhang mit der am gleichen Tag abgelehnten Motion Hutter (siehe oben) entschied der Ständerat am 18.3.14, eine Motion der WAK-SR anzunehmen. Diese verlangte vom Bundesrat die **Intensivierung der Wirtschafts- und Währungsbeziehungen mit China**. Implizit ging es dabei um die Frage eines Renminbi-Hubs in der Schweiz. Dazu war unter anderem ein Swap-Abkommen zwischen der SNB und der People's Bank of China (PBoC) nötig, welches im Juli 2014 von der SNB abgeschlossen werden konnte. Das Swap-Abkommen war notwendig, um bei Bedarf Renminbi-Liquidität in der Schweiz bereitstellen zu können. Eine weitere Voraussetzung für einen Schweizer Renminbi-Hub war eine hiesige Niederlassung einer chinesischen Geschäftsbank. Von einem schweizerischen Renminbi-Hub erhofften sich die Mitglieder der WAK-SR und der Bundesrat eine günstigere Abwicklung von Finanztransaktionen mit chinesischer Währung. Der Nationalrat nahm die Motion WAK-SR am 4.6.14 ohne Gegenantrag an. Die Finanzministerin versprach, die Räte regelmässig über den Stand des Finanzdialogs zu informieren.⁵

MOTION
DATUM: 13.06.2016
GUILLAUME ZUMOFEN

Le Conseil national et le Conseil de Etats ont adopté le **classement de la motion sur les relations commerciales et monétaires avec la Chine**.⁶

Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit (Mo. 18.4336)

Zwischenstaatliche Beziehungen

MOTION
DATUM: 22.03.2019
AMANDO AMMANN

Mitte Dezember 2018 reichte Fabian Molina (sp, ZH) eine Motion mit dem Titel **«Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit»** ein. Er verlangte vom Bundesrat die Entwicklung einer kohärenten aussenpolitischen Strategie für China. Bereits 2007 hatte der Bundesrat in seinem Aussenpolitischen Bericht die Absicht verfolgt, eine derartige Strategie für China und ein Memorandum of Understanding zu erarbeiten. Das Memorandum of Understanding wurde noch im selben Jahr unterzeichnet und hatte zum Ziel, die bilateralen Beziehungen in allen Dimensionen zu vertiefen. Nationalrat Molina kritisierte jedoch, dass bis heute keine aussenpolitische Strategie umgesetzt worden sei und die einzelnen Departemente «weitgehend unkoordiniert» vorgehen. Er befürchtete des Weiteren, dass die mangelhafte Koordination der Schweiz bei der Durchsetzung von Schweizer Interessen und Werten gegenüber dem «chinesischen Staatskapitalismus» hinderlich sei.

Der Bundesrat bestritt in seiner Stellungnahme vom Februar 2019, dass der vom EDA koordinierte Austausch der involvierten Bundesstellen aus allen Departementen unkoordiniert verlaufe. Mit dem Beginn einer «strategisch-innovativen Partnerschaft» 2016 und der potenziellen Beteiligung der Schweiz an der «Belt-and-Road-Initiative» wachse jedoch grundsätzlich der Bedarf an verstärkter strategischer Koordination. Da für die nächste Legislaturperiode sowieso eine neue aussenpolitische Strategie erarbeitet werden solle, beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. Der Nationalrat folgte der Empfehlung des Bundesrats und nahm die Motion im März 2019 stillschweigend an.⁷

MOTIONDATUM: 10.12.2019
AMANDO AMMANN

Die APK-SR hatte sich bereits in der Herbstsession 2019 mit der Motion «**Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit**» von Fabian Molina (sp, ZH) befasst. Mit 7 zu 3 Stimmen hatte sie die Motion zur Annahme empfohlen, um damit den Druck auf den Bundesrat aufrechtzuerhalten.

In der Wintersession gelangte die Motion in den Ständerat. Für Ständerat Germann (svp, SH) war die Motion bereits erledigt, denn der Bundesrat habe der Kommission die Aussenpolitische Strategie für die Legislaturperiode 2020–2023 in ihren Grundzügen bereits vorgestellt. Erfüllte Vorstösse – so Germann – sollten aus ordnungspolitischer Sicht nicht angenommen werden. Dieser Meinung schloss sich auch Thomas Minder (parteilos, SH) an und auch Damian Müller (fdp, LU) bezeichnete eine mögliche Annahme als «parlamentarischen Leerlauf». Letzterer zeigte sich zudem unzufrieden damit, wie intransparent die China-Strategie der Schweiz gehandhabt werde, und wünschte sich eine offenere Kommunikation gegenüber der Kommission. Somit bestritt inhaltlich niemand die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung im Umgang mit China, doch aus formellen Gründen schien die Motion obsolet. Christian Levrat (sp, FR), der die Kommissionsmehrheit vertrat, zeigte sich dennoch irritiert über die vorherrschende Meinung im Ständerat. Nur durch die Ankündigung einer zukünftigen Strategie sei eine Motion noch nicht erfüllt, denn eine inhaltliche Diskussion habe noch nicht stattfinden können. Der anwesende Bundesrat Cassis versuchte die Gemüter ein wenig zu beruhigen, indem er festhielt, dass die Motion sowieso kaum Einfluss auf das bereits bestehende Vorhaben einer neuen China-Strategie haben werde. Die inhaltliche Diskussion solle man danach in den Kommissionen führen. Der Antrag der Kommissionsminderheit setzte sich schliesslich mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) durch, damit wurde die Motion abgelehnt.⁸

Duopol China-USA. Internationale Positionierung und Freihandelsabkommen der Schweiz überprüfen (Mo. 20.3738)

Aussenwirtschaftspolitik

MOTIONDATUM: 18.06.2020
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2020 verlangte Nationalrat Nidegger (svp, GE) vom Bundesrat mit seiner Motion eine Analyse der **Auswirkungen**, welche die **Marginalisierung der EU durch das Duopol China-USA auf die Schweiz** hat. Im Wortlaut entsprach sie exakt der im Ständerat eingereichten Motion Chiesa (svp, TI; Mo. 20.3760). Von besonderem Interesse waren für Nidegger die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Vorteile dreier Alternativen: Abschluss vieler bilateraler FHA parallel zu den Abkommen im Rahmen der WTO; Abschluss/Vertiefung regionaler FHA mit China, den USA und der EU; institutionelle Einbindung in die EU zum Schutz gegen «hegemoniale» ausländische Investoren. Laut Nidegger komme der EU angesichts des sich aufbauenden, konfliktgeladenen Duopols China-USA bloss eine Zuschauerrolle zu. Zugleich habe die Schweiz ihre ehemals neutrale Rolle im Ost-West-Konflikt verloren, da sie sich immer stärker der EU angenähert habe. Für Motionär Nidegger liege es daher an Bundesrat und Parlament, unter allen möglichen Optionen jene zu finden, welche den gegebenen Umständen am gerechtesten werde. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, da das Anliegen mit der China-Strategie, der Aussenwirtschaftsstrategie und dem Aussenpolitischen Bericht 2020 erfüllt werde.⁹

MOTIONDATUM: 25.09.2020
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2020 nahm der Nationalrat die Motion Nidegger (svp, GE) zu den **Auswirkungen der Marginalisierung der EU durch das Duopol China-USA auf die Schweiz** stillschweigend an.¹⁰

MOTIONDATUM: 16.03.2021
AMANDO AMMANN

Der Ständerat befasste sich in der Frühjahrsession 2021 mit der Motion Nidegger (svp, GE) zu den **Auswirkungen der Marginalisierung der EU durch das Duopol China-USA auf die Schweiz**. Marco Chiesa (svp, TI) empfahl die Motion zur Annahme und wies darauf hin, dass diese inhaltlich einer von ihm eingereichten Motion gleiche. Chiesa forderte, dass die Schweiz eine «Äquidistanz» zwischen den beiden Polen einnehmen solle, da sie als neutrales Land mit beiden Polen zusammenarbeiten können müsse. Der anwesende Bundesrat Cassis hob die Bedeutung der in der Motion gestellten Fragen hervor. Sowohl die Veränderung des internationalen Rahmens, wie auch die daraus

gezogenen Konsequenzen seien für die Schweiz von grosser Bedeutung. Cassis zeigte sich überzeugt von einer chinesisch-amerikanischen Rivalität, welche die internationale Ordnung in den kommenden Jahren oder gar Jahrzehnten prägen würde. Europa habe aber das Potenzial, sich in dieser Konstellation als dritte Kraft zu positionieren. Daher sei es für den Bundesrat eine «Daueraufgabe», solche internationalen Entwicklungen zu analysieren. Man habe sich bereits im Rahmen der Aussenpolitischen Strategie 202–2023 und des Aussenpolitischen Berichts 2020 von den Fragen der Motion inspirieren lassen. Der Bundesrat werde die in der Motion gestellten Fragen nicht in einem gesonderten Bericht, sondern in den geographischen Strategien wie der China-Strategie und der geplanten Amerika-Strategie behandeln. Der Ständerat nahm die Motion stillschweigend an.¹¹

MOTION
DATUM: 09.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession **schrrieben** National- und Ständerat die Motion Nidegger (svp, GE) zu den **Auswirkungen der Marginalisierung der EU durch das Duopol China-USA auf die Schweiz ab**. Der Bundesrat hatte in seinem Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2021 mitgeteilt, dass er sich in seiner China-Strategie 2021–2024 explizit mit den Themenstellungen der Motion befasst habe. Zusätzliche Ausführungen fänden sich in der Aussenwirtschaftsstrategie und in den jährlichen Aussenpolitischen Berichten des Bundesrats.¹²

Schweizerische China-Strategie

Zwischenstaatliche Beziehungen

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 19.03.2021
AMANDO AMMANN

Der Bundesrat verabschiedete im März 2021 erstmals eine offizielle **Schweizerische China-Strategie**, welche konkrete Ziele und Massnahmen der Schweizer China-Politik für die Jahre 2021–2024 beinhaltet. In seiner Medienmitteilung begründete der Bundesrat die Relevanz der Strategie mit den aktuellen geopolitischen Entwicklungen, insbesondere der Konkurrenz zwischen den Grossmächten USA und China, die nicht im Interesse der Schweiz sei. Als Sitz internationaler Organisationen sehe sich die Schweiz vielmehr als Brückenbauerin, um chinesische und westliche Vorstellungen zum allseitigen Nutzen zu verbinden, gemeinsame Standards zu erhalten und diese weiterzuentwickeln, führte der Bundesrat in der Strategie aus. Darüber hinaus verwies er aber auch auf grundlegende Wertedifferenzen zwischen der Schweiz und deren drittgrösstem Handelspartner, welche eine «kohärente Politik gegenüber China» unumgänglich mache. Die Strategie, die im Rahmen eines interdepartementalen Prozesses erarbeitet wurde, leitete ihre inhaltlichen Schwerpunkte – Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit, Digitalisierung – aus der übergeordneten Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 ab.

In Bezug auf Frieden und Sicherheit stehen laut Medienmitteilung die globale und regionale Sicherheit, der Multilateralismus, die innere Sicherheit der Schweiz – zu denken ist dabei etwa an Industriespionage gegen Schweizer Unternehmen und politische Spionage der tibetischen Diaspora – und die Menschenrechte im Vordergrund. Vor allem die Gewährleistung individueller Grundrechte sollen ein essentieller Bestandteil der gemeinsamen Beziehungen sein. Aus diesem Grund zeigte sich der Bundesrat bereit, den seit 2019 sistierten Menschenrechtsdialog mit China auch im Zeitraum 2021–2024 weiterzuführen. Werte- und Systemdifferenzen seien auch bei der Digitalisierung ein Problem, da sich die Schweiz für einen ungeteilten digitalen Raum unter Achtung der völkerrechtlichen Grundsätze einsetze. Dabei bilde die Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024 die Grundlage für den Austausch und Umgang mit China. China und chinesische Firmen seien aktive Mitglieder von in Genf ansässigen internationalen Organisationen und Multistakeholder-Prozessen, welche sich mit Themen wie dem digitalen Handel oder Cyberspace auseinandersetzen. Daher sei das internationale Genf gut positioniert, um an der Bewältigung von Herausforderungen der Digitalisierung mitzuwirken.

Beim thematischen Schwerpunkt Wohlstand verwies der Bundesrat in der Strategie hauptsächlich auf das Ziel eines diskriminierungsfreien, marktbasieren und gegenseitig vorteilhaften Zugangs für Waren, Dienstleistungen und Investitionen. Man strebe daher die Modernisierung des Freihandelsabkommens aus dem Jahr 2013 an und analysiere die Bedeutung des Investitionsabkommens zwischen der EU und China. Bei diesem Bereich besteht die Strategie nachdrücklich darauf, dass China seiner Verantwortung in multilateralen Gremien wie der WTO, IWF, Weltbank, OECD nachkommen müsse. Mit Blick auf das Thema Nachhaltigkeit fokussiere die Schweiz bei chinesischen

Infrastrukturprojekten auf Klima und Umwelt, Gesundheit, einen nachhaltigen Finanzsektor und die Entwicklungszusammenarbeit, wobei die Agenda 2030 der UNO als Referenzrahmen diene. China stünden beträchtliche Handlungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der globalen Nachhaltigkeit zur Verfügung, weshalb die Schweiz unter anderem in Bezug auf das Klimaübereinkommen von Paris eine gewisse Erwartungshaltung China gegenüber vertrete.

Der Bundesrat beschloss zur Verfolgung dieser Ziele drei Handlungsgrundsätze, welche die bilateralen Beziehungen prägen sollen. Erstens verfolge die Schweiz eine eigenständige China-Politik, wobei eine Zusammenarbeit in allen Bereichen, in denen schweizerische Interessen bestehen, angestrebt werde. Man vertrete dabei «selbstbewusst die Grundwerte der Schweiz, wie sie in der Verfassung stehen». Zweitens setze sich der Bundesrat für die Einbindung Chinas in die liberale internationale Ordnung und in die Bewältigung globaler Herausforderungen ein. Wo ein Mehrwert resultiert, stimme sich die Schweiz verstärkt mit gleichgesinnten Parteien ab. Drittens verfolge der Bundesrat einen ausgewogenen, kohärenten und koordinierten Ansatz gegenüber China, wobei der Austausch zwischen Parlament, Kantonen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Privatsektor gefördert werden soll.

Den letzten Grundsatz bezeichnete der Bundesrat als «Whole-of-Switzerland»-Ansatz. Um die Umsetzung der Strategie optimal auszugestalten, sind unter anderem die Förderung von China-Kompetenzen in- und ausserhalb der Bundesverwaltung, die Schaffung neuer Koordinationsgremien in der Verwaltung und ein Informationsaustausch mit Akteuren ausserhalb der Verwaltung vorgesehen. Ein neu geschaffener interdepartementaler Koordinationsausschuss soll den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen mit China befassten Bundesstellen verbessern. Nebst dieser verwaltungsinternen Koordinationsinstrumenten verfügt die «offizielle Schweiz» gemäss Bericht über beinahe dreissig bilaterale Dialoge mit China, die von verschiedenen Ämtern der Verwaltung geführt werden. Dazu kommen die diplomatischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Vertretungen in China selbst. Auch im multilateralen Kontext interagiert die Schweiz mit China und kann so einen Dialog führen. Zusätzlich helfe auch der Austausch mit gleichgesinnten Drittstaaten über China, die Schweizer China-Kompetenzen zu stärken, führte der Bericht aus.

Die Reaktionen auf die mit mehreren Monaten Verspätung veröffentlichte Strategie fielen in den Medien gemischt aus. Die Aargauer Zeitung zeigte sich angesichts der schwierigen Beziehungen zu China in der jüngeren Vergangenheit – der Menschenrechtsdialog war 2019 ausgesetzt worden – positiv überrascht davon, wie offen Bundesrat Cassis Reizthemen wie die Menschenrechte und die Unterdrückung von Minderheiten ansprach. Sie sprach aber auch den «China-Spagat» der Schweiz an, der einer Gratwanderung zwischen Wirtschaftsinteressen und Menschenrechten gleichkomme. Die WOZ erklärte sich die «devote Haltung des Bundesrats» mit der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Schweiz und zeigte sich enttäuscht darüber, dass in China aktive Schweizer Firmen nicht stärker für Menschenrechtsverletzungen in China zur Verantwortung gezogen werden sollen. Le Temps nannte die Strategie «vorsichtig» und Nationalrat Laurent Wehrli (fdp, VD) beschrieb die Strategie der Zeitung gegenüber als «sehr schweizerisch, sehr pragmatisch», wobei er dies für positiv erachtete, denn «um etwas sagen zu können, müsse man den Dialog aufrecht erhalten». Auch Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) zeigte sich in den Medien zufrieden mit der Strategie, weil sie mit der veralteten Annahme aufräume, dass der Umgang mit China vornehmlich wirtschaftlich-politisch und nur das Aussendepartement dafür zuständig sei. Kritischer äusserten sich Fabian Molina (sp, ZH) und die Grünen zum Strategiepapier des Bundesrats. Molina befürwortete zwar die einheitliche China-Strategie und die Kritik an der Menschenrechtslage in China, war aber enttäuscht darüber, dass der Bundesrat keine Antworten zum konkreten Umgang mit Menschenrechtsverletzungen gab. Die Grünen lehnten die Strategie gar als Ganzes ab, da der Bundesrat die Wirtschaftsinteressen über die Menschenrechte stelle.

Wenige Tage nach Publikation der Strategie äusserte sich auch der chinesische Botschafter in der Schweiz, Wang Shiying, dezidiert in einer virtuellen Medienkonferenz dazu. Er bezeichnete die Vorwürfe westlicher Länder in Bezug auf die Lage in der mehrheitlich von Uiguren bewohnten Region Xinjiang als «rein boshafte politische Spekulationen» und wehrte sich auch gegen die in der Strategie geäusserten Vorwürfe, dass China Industriespionage betreibe. Im Gegenzug äusserte er sich aber optimistisch hinsichtlich einer Überarbeitung des chinesisch-schweizerischen Freihandelsabkommens und versprach, dass China bereit sei dabei Kompromisse einzugehen.¹³

Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China

Zwischenstaatliche Beziehungen

MOTION
DATUM: 10.05.2021
AMANDO AMMANN

Im Mai 2021 reichte die APK-SR eine Motion ein, mit der sie eine **Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China** verlangte. Der Bundesrat solle den Austausch von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft institutionalisieren, damit chinarelevantes Wissen und die Koordination der entsprechenden Akteure gestärkt werden können. Die Kommission begründete die Motion mit einem Verweis auf die China-Strategie des Bundesrats, in welcher dieser die politische Kohärenz und Koordination der Schweizer Akteure im Rahmen eines «Whole-of-Switzerland-Ansatzes» hervorgehoben hatte. Die Kommission monierte, dass die vorgesehene interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) jedoch nicht ausreiche und man darüber hinaus das China-spezifische Wissen anderweitig koordiniert bündeln müsse.

Der Bundesrat erläuterte, dass er das Anliegen der Motion grundsätzlich teile. Die Stärkung der Kohärenz der Schweizer China-Politik erfolge derzeit über zwei Wege: einerseits über den Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Bundesverwaltung, andererseits über den Austausch mit Akteuren ausserhalb der Verwaltung, wobei die daraus gewonnenen Erkenntnisse wiederum in die IDAG einfliessen würden. Letzteres Format sei «bedürfnisgetrieben» und entwickle sich dynamisch, weshalb ein formelles Korsett dieser Dynamik abträglich wäre. Der Bundesrat machte deutlich, dass er die zurzeit praktizierte flexible Vorgehensweise bevorzugt, und beantragte die Ablehnung der Motion.¹⁴

MOTION
DATUM: 30.09.2021
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2021 beschäftigte sich der Ständerat mit der Motion der APK-SR zur **Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China**. Ihr Sprecher Matthias Michel (fdp, ZG) lobte die China-Strategie der Schweiz, welche eine differenzierte Haltung ausdrücke und den Dialog und das Brückenbauen ermögliche. Die APK-SR möchte jedoch gewisse Aspekte etwas pointierter ausarbeiten, weshalb man neben der vorliegenden Motion noch zwei weitere zum Thema Piraterieware (Mo. 21.3591) und der Reziprozität in der Wirtschaft (Mo. 21.3595) eingereicht habe, erklärte Michel. Er betonte nachdrücklich, dass für die geforderte Kohärenz im Umgang mit China eine Einbindung aller Akteure, also auch jene ausserhalb der Bundesverwaltung, nötig sei und dies nur durch einen «konzertierten Erfahrungsaustausch» gelingen könne. Der anwesende Aussenminister Cassis bezeichnete die China-Strategie nicht nur als Whole-of-Government-, sondern als Whole-of-Switzerland-Ansatz, bei dem neben institutionellen Akteuren auch die Zivilgesellschaft beteiligt sein soll. Das EDA und weitere Departemente hätten im Nachgang der Publikation der Strategie zahlreiche Anfragen betreffend Austauschkoordinationen erhalten, womit die Strategie den gewünschten Effekt erzielt habe. Cassis führte aus, dass der Bundesrat in den nächsten Jahren eine gesellschaftliche Diskussion entstehen lassen wolle, bei der neue Wege der Zusammenarbeit nicht durch Institutionalisierung eingeschränkt werden sollen. Seinem Antrag auf Ablehnung der Motion folgte der Ständerat jedoch nicht, er nahm diese mit 23 zu 7 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an.¹⁵

MOTION
DATUM: 10.03.2022
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrssession 2022 gelangte die **Motion der APK-SR zur Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China** in den Nationalrat. Die APK-SR hatte den Vorstoss eingereicht, um den in der China-Strategie des Bundes angekündigten «Whole-of-Switzerland»-Ansatz um ein konkretes Handlungsinstrument für die Institutionalisierung der Schweizerischen China-Expertise zu ergänzen. APK-NR-Sprecherin Arslan (basta, BS) teilte dem Rat mit, dass die Kohärenz und die Koordination im Umgang der Schweiz mit China auch in den Augen der Kommission verstärkt werden müsse. Im Gegensatz zum Bundesrat, der die Motion ablehnte, weil er eine schwerfällige bürokratische Institutionalisierung befürchtete, zeigte sich die APK-NR überzeugt, dass ein institutionalisierter Austausch auch flexibel und unbürokratisch ausgestaltet werden könne.

Eine Kommissionsminderheit Köppel (svp, ZH) beantragte die Ablehnung der Motion, weil ihrer Meinung nach bereits genügend Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung

über China bestünden. Ein rein China-spezifischer Austausch sei zudem nicht mit der Neutralitätspolitik vereinbar, weil die Schweiz ihre Interessen anderen Staaten gegenüber nicht auf diese Weise verteidige. Minderheitsführer Köppel warnte, dass die Schweiz mit der neuen Auslegung ihrer Neutralität Staaten wie China oder Russland vor den Kopf stossen würde. Er machte dem Bundesrat den Vorwurf, Fehlinformationen in der China-Strategie verarbeitet zu haben, und lehnte die Schaffung eines «China-Informationsministeriums» kategorisch ab. Aussenminister Cassis lehnte die Motion zwar ebenso ab wie die SVP, aber aus ganz anderen Gründen: Er erwiderte, dass China keineswegs empört über die China-Strategie der Schweiz gewesen sei, sonst wäre er nach Verabschiedung der Strategie wohl kaum zu einem Treffen mit seinem chinesischen Gegenüber eingeladen worden. Der Bundesrat lehne die Motion aber ab, weil bereits regelmässige Treffen auf informeller Basis stattfinden würden, die dem gleichen Zweck dienten wie die in der Motion geforderte Institutionalisierung. Der Nationalrat nahm die Motion wie schon die kleine Kammer mit 92 zu 73 (bei 3 Enthaltungen) gegen den Willen des Bundesrats und der Fraktionen der SVP und der FDP.Liberalen an.¹⁶

Weiterführung des strategischen Dialogs mit China

Zwischenstaatliche Beziehungen

Ende November 2021 kündete das EDA an, dass Aussenminister Cassis zur **Weiterführung des strategischen Dialogs mit China** seinen chinesischen Amtskollegen Wang Yi in Anji in der Provinz Zhejiang treffen werde. Der strategische Dialog sei auf Aussenministerebene 2017 etabliert worden und finde jährlich alternierend in China und der Schweiz statt, wobei der geplante Besuch das erste physische Treffen der beiden Aussenminister seit Beginn der Covid-19-Pandemie sei. Hauptziel des Treffens sei die Vorstellung der neuen Schweizer China-Strategie und die Etablierung eines konstruktiven Dialogs, der auch kritische Fragen beinhalten soll, unter anderem Fragen zur Einhaltung der Menschenrechte. Darüber hinaus wolle Bundesrat Cassis auch die bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen und die Rolle Chinas bei der Bekämpfung des Klimawandels thematisieren. Wie Le Temps berichtete, durften keine Medienschaffenden die Reise begleiten.

Aus dem geplanten Treffen wurde schliesslich aber nur ein Telefonat, da der Bundesratsjet eine technische Panne hatte und die Schweizer Delegation auf halbem Weg umkehren musste. Bundesrat Cassis teilte im Anschluss an das Telefonat auf Twitter mit, dass sich das Gespräch um die Bedeutung des Multilateralismus, die Wiederaufnahme des Menschenrechtsdialogs und die Verantwortung Chinas als Gastgeber der Olympischen Spiele für die Rechte der Athletinnen und Athleten gedreht habe.¹⁷

Investitionen in chinesische Unternehmen ermöglichen

Zwischenstaatliche Beziehungen

«Gleich lange Spiesse für Schweizer Unternehmen» forderte die APK-SR in einer Motion, die schweizerischen Unternehmen **Investitionen in chinesische Unternehmen ermöglichen** sollte. Dazu sollte der Bundesrat bei der Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens mit China aushandeln, dass Schweizer Unternehmen zukünftig uneingeschränkt Anteile chinesischer Unternehmen erwerben und übernehmen können, was den chinesischen Investitionsmöglichkeiten in der Schweiz entspräche. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Ausländische Investitionen in die chinesische Wirtschaft seien grundsätzlich stärker reguliert als in der Schweiz, wobei auch in der Schweiz bestimmte Sektoren gegen unerwünschte Investitionen geschützt seien. China habe in seiner Rechtsentwicklung in den vergangenen Jahren Fortschritte gemacht und neue Sektoren für ausländische Investoren geöffnet. Ausserdem hätten die EU und China 2020 ein umfassendes Investitionsabkommen ausgearbeitet, dessen verbesserter Marktzugang aufgrund der Meistbegünstigung im Rahmen des GATS-Abkommens der WTO teilweise auch der Schweiz zuteil werde. Der Bundesrat räumte aber ein, dass im Nichtdienstleistungsbereich ein Diskriminierungspotenzial bestehe

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 27.11.2021
AMANDO AMMANN

MOTION
DATUM: 15.12.2021
AMANDO AMMANN

und dass der Abschluss des Abkommens seitens der EU aus politischen Gründen bis auf Weiteres sistiert worden sei. Er führte in seiner Stellungnahme ausserdem an, dass man im laufenden Explorationsprozess zur Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens das Anliegen der Motion aufnehmen wolle, eine vollständige Reziprozität in allen Sektoren – wie es die Motion verlange – jedoch weder möglich noch zielführend sei.

In der Wintersession 2021 gelangte der Vorstoss in den **Ständerat**, wo sich eine Minderheit Michel (fdp, ZG) für die Ablehnung der Motion einsetzte. Die Minderheit sehe zwei potenziell negative Auswirkungen bei einer Annahme der Motion, erklärte Michel. Einerseits könne Gegenseitigkeit bedeuten, dass die Schweiz angesichts der strengen Regulierung Chinas neue Investitionskontrollen aufbauen würde, was durch die restriktive Haltung Chinas legitimiert würde. Andererseits verwies er auf die überwiesene Motion Rieder (mitte, VS; Mo. 18.3021), die unter anderem chinesische Direktinvestitionen erschweren wollte. Würde man nun von China verlangen, jegliche Investitionsschranken gegenüber Schweizer Unternehmen fallen zu lassen, so müsste die Schweiz nach dem Grundsatz der Reziprozität das gleiche tun, womit man das Anliegen der Motion Rieder untergraben würde, argumentierte Michel. Zudem wolle man die Verhandlungstaktik des Bundesrats bei der Neuverhandlung des Freihandelsabkommens nicht unnötig einschränken. Beat Rieder äusserte sich in der Folge selbst zu seiner Motion und legte Wert darauf klarzustellen, dass er sich für Investitionskontrollen gegen «jeden staatlichen Akteur ausländischer Staaten» eingesetzt habe, nicht nur gegen China. Er verlangte vom Bundesrat zu wissen, wann die entsprechende Gesetzesvorlage für Investitionskontrollen dem Parlament vorgelegt werde, da das Anliegen der Motion der APK-SR auch dort aufgegriffen werden könnte. Bundesrat Parmelin bemühte sich zu verdeutlichen, dass eine sektorweise Reziprozität nicht im Interesse der Schweiz wäre und man den Marktzugang von den jeweiligen Interessen der beiden Staaten abhängig machen müsse. Er versprach, dass die Schweiz bei einer Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens verbesserte Marktzugänge in bestimmten, aber nicht in allen, Sektoren anstreben werde. Folglich forderte er den Ständerat dazu auf, die Motion abzulehnen. Beat Rieder antwortete er, dass der Gesetzesentwurf über die Kontrolle ausländischer Investitionen im März 2022 in die Vernehmlassung geschickt werde. Die kleine Kommer folgte daraufhin der Empfehlung der Kommissionsmehrheit und nahm den Vorstoss mit 26 zu 11 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) an.¹⁸

MOTION
DATUM: 08.03.2022
AMANDO AMMANN

Die Motion der APK-SR, die bei der Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens mit China reziproke **Investitionsmöglichkeiten für schweizerische Unternehmen in China** forderte, gelangte in der Frühjahrsession 2022 in den Nationalrat. Eine Mehrheit der APK-NR empfahl die Motion ihrer Schwesterkommission zur Annahme, eine Minderheit Wehrli (fdp, VD) beantragte deren Ablehnung. Kommissionssprecherin Bulliard-Marbach (mitte, FR) formulierte im Hinblick auf die Verhandlungen über das Investitionsabkommen zwischen der EU und China die Hoffnung, dass auch im Fall der Schweiz Spielraum bestehe, um eine gleichberechtigtere Situation zu schaffen. Man fordere damit nicht gezwungenermassen eine vollständige Reziprozität in allen Sektoren, wie das die Minderheit befürchte, sondern eine Angleichung der Bedingungen für Investorinnen und Investoren aus beiden Ländern. Ihr Kommissionskollege Walder (gp, GE) wies daraufhin, dass auch die Schweiz ausländische Investitionen in gewissen Sektoren wie Energie, Gesundheit oder Bildung einschränke. Diese Grenzen seien wichtig und sollten auch nicht aufgehoben werden, doch es brauche mehr Symmetrie beim Marktzugang, denn die Schweiz sei diesbezüglich viel offener als China. Minderheitssprecher Wehrli argumentierte, dass das Parlament kohärent handeln müsse. Man habe sich mit der Annahme der Motion Rieder (mitte, VS; Mo. 18.3021) dazu entschlossen, Investitionsbarrieren einzurichten, also wäre es «scheinheilig», nun von den chinesischen Behörden den freien Zugang für Schweizer Investitionen in China zu fordern. Zudem würde man durch die Annahme der vorliegenden Motion den Handlungsspielraum des Bundesrats bei zukünftigen Entwicklungen des Freihandelsabkommens einschränken. Diese letzte Sorge teilte auch Bundesrat Parmelin. Er unterschied in seinem Votum zwischen zwei unterschiedlichen Auffassungen von Reziprozität: Gewisse Ratsmitglieder verstünden darunter ein ausgewogenes Gesamtergebnis, während andere eine engere Definition hätten und sektorbezogene Gegenseitigkeit verlangten. Der Bundesrat wolle sich im Rahmen der geplanten Revision des Freihandelsabkommens für erstere Version einsetzen und auf ein ausgewogenes Gesamtergebnis abzielen. Letztere Version der Reziprozität wäre zudem problematisch, weil man sich mit China auf Bedingungen einigen müsste, die unter dem Niveau lägen, das die Schweiz China im Rahmen des GATS der WTO bereits gewährt habe. Einen derartigen Rückschritt würde China nicht zulassen. Er forderte

den Nationalrat daher dringend dazu auf, die Motion abzulehnen. Dieser nahm sie aber gegen den Willen des Bundesrats, der SVP und der FDP.Liberalen mit 102 zu 72 Stimmen an.¹⁹

-
- 1) AB NR, 2011, S. 2220.
 - 2) AB NR, 2011, S. 2219 ; AB NR, 2011, S. 2223 ; Bericht BR vom 02.03.2012
 - 3) BO CE, 2013, p. 846ss.
 - 4) AB NR, 2011, S. 2219; AB SR, 2013, S. 846 ff.; AB SR, 2014, S. 255 f.
 - 5) AB NR, 2014, S. 893; AB SR, 2014, S. 255 f.; Medienmitteilung SNB vom 21.7.14; NZZ, 22.7.14
 - 6) FF, 2016 p. 2773
 - 7) AB NR, 2019, S. 584; BBI, 2007, S. 5536; Bericht APK-SR vom 4.11.19.; Memorandum of Understanding China-Schweiz
 - 8) AB SR, 2019, S.1124 ff.; Bericht APK-SR vom 4.11.19
 - 9) Mo. 20.3738
 - 10) AB NR, 2020, S. 1894
 - 11) AB SR, 2021, S. 260f.
 - 12) BBI 2022 858
 - 13) China Strategie 2021-2024; Medienmitteilung Bundesrat vom 19.3.21; AZ, LT, Lib, 20.3.21; NZZ, 23.3.21; WOZ, 25.3.21
 - 14) Mo. 21.3592
 - 15) AB SR, 2021, S. 1064f.
 - 16) AB NR, 2022, S. 328 ff.; Bericht der APK-NR vom 25.10.21
 - 17) Medienmitteilung EDA vom 25.11.21; TA, 26.11.21; LT, Lib, TA, 27.11.21; SoZ, 28.11.21
 - 18) AB SR, 2021, S. 1400ff.; Mo. 21.3595
 - 19) AB NR; 2022, S. 244ff.; Kommissionsbericht der APK-NR vom 31.1.22; Medienmitteilung APK-NR vom 1.2.22