



Bern

Beziehungen zu Taiwan (Chinesisches Taipei): aktueller Stand und Vertiefungsmöglichkeiten

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des von der APK-N am
25. Juni 2021 eingereichten Postulats 21.3967

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. DAS POSTULAT 21.3967	3
2. EIN-CHINA-POLITIK DER SCHWEIZ	3
3. HISTORISCHER KONTEXT	3
3.1 BEZIEHUNGEN ZU TAIWAN SEIT DEM 20. JAHRHUNDERT	3
3.2 INTERNATIONALE DYNAMIK RUND UM DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DER VOLKSREPUBLIK CHINA UND TAIWAN	4
3.3 INTERNATIONALE ANERKENNUNG DER REPUBLIK CHINA/TAIWANS	4
3.4 VERWALTUNG UND BEFUGNISSE DER BEHÖRDEN IN TAIPEH IM JAHR 2022	4
4. GRUNDSÄTZE DER ZUSAMMENARBEIT MIT TAIWAN	5
4.1 TREFFEN ZWISCHEN DER BUNDESVERWALTUNG UND DEN BEHÖRDEN IN TAIPEH	5
4.2 DIE ROLLE DES TOSI	5
4.3 ABKOMMEN ZWISCHEN DEM TOSI UND DER KULTUR- UND WIRTSCHAFTSDELEGATION TAIPEH	5
4.4 ZUSAMMENARBEIT IN MULTILATERALEN GREMIEN	6
5. KOOPERATIONSBEREICHE UND POTENZIAL FÜR DIE ZUKUNFT	6
5.1 WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN ZU TAIWAN	6
5.1.1 Handelsförderung	6
5.1.2 Freihandelsabkommen	7
5.1.1 Investitionsschutzabkommen	7
5.2 ZUSAMMENARBEIT IM BEREICH BILDUNG, FORSCHUNG UND INNOVATION (BFI)	7
5.2.1 Kooperation im Hochschul- und Forschungsbereich	7
5.2.2 Kooperation im Bereich Innovation und Start-ups	8
5.3 KULTURELLER AUSTAUSCH	8
5.4 KOOPERATIONEN IN ANDEREN BEREICHEN	8
5.4.1 Tourismus und Flugverbindungen	8
5.4.2 Menschenrechte	9
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	9

1. Das Postulat 21.3967

Am 25. Juni 2021 reichte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates das Postulat 21.3967 mit dem Titel «Verbesserung der Beziehungen mit Taiwan» ein. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, in einem Bericht darzulegen, «in welchen Bereichen im Interesse von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur die bestehenden Beziehungen zur Republik China (Taiwan) graduell vertieft werden können». In seiner Stellungnahme vom 25. August 2021 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulats und wiederholte dabei seine im Rahmen der Interpellation Imark (20.3983) und des Postulats Portmann (17.3999) geäußerte Position betreffend die Beziehungen der Schweiz zu Taiwan (Chinesisches Taipei). Der Nationalrat nahm das Postulat am 14. September 2022 an.

Der vorliegende Bericht befasst sich vor diesem Hintergrund mit den Möglichkeiten zur Verbesserung der Beziehungen zu Taiwan. Der letzte Teil enthält zudem eine Beurteilung der Umsetzungschancen dieser Optionen.

2. Ein-China-Politik der Schweiz

Die Schweiz verfolgt seit der Anerkennung der Regierung¹ der Volksrepublik China am 17. Januar 1950 eine Ein-China-Politik. Wie in der China-Strategie 2021–2024 des Bundesrates dargelegt, besteht diese Politik in der Anerkennung und der Pflege diplomatischer Beziehungen mit der Regierung in Peking. Die Schweiz erkennt Taiwan nicht als eigenständigen Staat an. Aus diesem Grund unterhält sie keine diplomatischen Beziehungen zu den Behörden auf Taiwan und kann keine Verträge mit diesen abschliessen. Die Bundesverwaltung pflegt jedoch einen Austausch mit den Behörden in Taipeh auf Fachebene, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Der Bundesrat begrüsst zudem den demokratischen Charakter der lokalen Behörden und der taiwanischen Gesellschaft sowie ihre liberale Wirtschaftspolitik. Diese Merkmale machen Taiwan zu einem verlässlichen Handelspartner und fördern einen regen interinstitutionellen Austausch. Dieser Austausch hat es ermöglicht, ein gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Systeme aufzubauen und sich auf die aktuelle Vorgehensweise im Bereich des fachlichen Austauschs zu einigen. Es handelt sich somit um eine pragmatische Zusammenarbeit auf der Basis gemeinsamer Interessen. Für den Bundesrat ist zudem zentral, dass die Beziehungen zu Taiwan nicht politisch instrumentalisiert werden.

3. Historischer Kontext

3.1 Beziehungen zu Taiwan seit dem 20. Jahrhundert

Die Beziehungen zu Taiwan haben sich im Laufe der Zeit entsprechend der internationalen Dynamik entwickelt.

Die Insel stand bis 1945 unter japanischer Besatzung. Im Jahr 1949, nach dem Sieg der Kommunistischen Partei Chinas unter Mao Zedong auf dem Festland, fand die Regierung der Republik China auf Taiwan Zuflucht. Für die konsularischen Belange der in Taiwan lebenden Schweizerinnen und Schweizer war damals noch die Schweizer Botschaft in Tokio zuständig. Ab 1964 übernahm das Generalkonsulat der Schweiz in Hongkong die Betreuung der in Taiwan lebenden Schweizer Staatsangehörigen. Diese Gemeinschaft zählte in den 1970er-Jahren 150 bis 200 Personen. 1982 rief eine private Gruppierung von Schweizer Unternehmen eine nach taiwanesischem Recht gegründete privatrechtliche Organisation, das Trade Office of Swiss Industries (TOSI), in Taipeh ins Leben, um die Geschäftstätigkeit von Schweizer Unternehmen in Taiwan zu erleichtern. Angesichts der grossen Schweizer Präsenz und in Ermangelung einer offiziellen Schweizer Vertretung in Taiwan (bedingt durch die Nichtanerkennung Taiwans als eigenständiger Staat) wurde in der Folge das TOSI beauftragt, die Schweizer Interessen in Taiwan informell zu vertreten. De facto erfüllt es die wirtschaftlichen, handelspolitischen und konsularischen Aufgaben, die üblicherweise von den offiziellen Vertretungen wahrgenommen werden. 1992 erteilte das EDA dem TOSI erstmals einen entsprechenden Auftrag. 2015 wurde das TOSI aus innerstaatlichen Beweggründen der Schweiz (insbesondere personalrechtlicher Art) administrativ in das EDA integriert, während es in Taiwan weiterhin als privatrechtliche Organisation geführt wird. Taiwan unterhält seinerseits folgende Institutionen in der Schweiz: Erstens die seit 1994 in Bern ansässige Kultur- und Wirtschaftsdelegation Taipeh (Délégation Économique et Culturelle de Taipei) mit Zweigstelle in Bern, die eine inoffizielle Vertretung (Verein nach Schweizer Recht) ist, welche die Beziehungen zu den Schweizer Behörden auf Fachebene unterstützt; zweitens eine eigenständige Vertretung bei der WTO in Genf, bei der es sich um eine offizielle

¹ Die Schweiz wick damit von ihrer Praxis ab, nur Staaten und keine Regierungen anzuerkennen. Sie anerkannte die Regierung von Mao Zedong: <https://dodis.ch/54582>.

Vertretung auf der gleichen Grundlage wie die ständigen Vertretungen der Staaten bei der WTO handelt, da Taiwan als Zollgebiet offiziell Mitglied der WTO ist.²

In den 1980er- und 1990er-Jahren entwickelte sich Taiwan zu einer Demokratie und verfolgte eine effiziente Wirtschaftspolitik der exportorientierten Industrialisierung. Diese war so erfolgreich, dass sich das BIP pro Kopf zwischen 1984 und 2000 vervierfachte. Taiwan zählt heute zu den fortschrittlichsten Volkswirtschaften der Welt mit einem besonders starken Technologiesektor (Halbleiterindustrie). Auf kultureller und gesellschaftlicher Ebene führte die Aufhebung des Kriegsrechts im Jahr 1987 zu einer intensiven kulturellen Entwicklung und zu einer Stärkung der Grundrechte, wie der Meinungs- und Medienfreiheit. Kooperationen zwischen schweizerischen und taiwanesischen Unternehmen haben in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Das bilaterale Handelsvolumen betrug im Jahr 2021 3,7 Milliarden Franken.³ Ausserdem besteht ein reger kultureller, wissenschaftlicher und touristischer Austausch mit Taiwan. Aktuell leben 431 Schweizerinnen und Schweizer in Taiwan.

3.2 Internationale Dynamik rund um das Verhältnis zwischen der Volksrepublik China und Taiwan

Mit der Anerkennung der Volksrepublik China durch den Bundesrat am 17. Januar 1950 hat sich die Schweiz zu einer Ein-China-Politik bekannt, welche die diplomatische Anerkennung Taiwans ausschliesst. Der Bundesrat hat seither stets an seiner Ein-China-Politik festgehalten. Die Volksrepublik China verfolgt jegliche Annäherung zwischen Taiwan und Drittstaaten genau und mehr oder weniger argwöhnisch, je nach Stand der Beziehungen zwischen Peking und Taipeh sowie dem geopolitischen Kontext. So kam es in Phasen der Annäherung beiderseits der Taiwan-Strasse, z. B. von 1987 bis 1996 und von 2008 bis 2016, zu einer gewissen Vertiefung der Beziehungen zwischen den Behörden in Taipeh und mehreren Ländern, insbesondere in Form von Luftverkehrsabkommen und Investitionsschutzabkommen.

Die Wirtschaftsbeziehungen und der Personenverkehr zwischen der Volksrepublik China und Taiwan haben seit 1987 erheblich zugenommen. Der bilaterale Handel belief sich im Jahr 2020 auf insgesamt 166 Milliarden Franken. China ist Taiwans wichtigster Handelspartner, während Taiwan für China der sechstwichtigste Handelspartner nach Hong-Kong und Südkorea ist. Taiwan ist zudem der grösste Direktinvestor auf dem chinesischen Festland. In einigen Bereichen kann von gegenseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit gesprochen werden, insbesondere im Bereich der Halbleiter.

Seit der Wahl von Tsai Ing-wen an die Spitze der Regierung im Jahr 2016 sind die Spannungen im Verhältnis zwischen Peking und Taipeh gewachsen, da beide Seiten vehementer auf ihren politischen Positionen beharren. Die Spannungen in der Taiwan-Strasse werden durch die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und den USA in den letzten Jahren sowie durch die wachsende, sogenannte systemische Rivalität zwischen einigen Ländern und Peking verschärft. Dazu kommt, dass Taiwan insbesondere aufgrund seiner sicherheits- und handelspolitischen Schlüsselposition schon immer zu den geopolitischen Spannungsgebieten gehörte.

3.3 Internationale Anerkennung der Republik China/Taiwans

Ungeachtet dieser Veränderungen ist die Anzahl der Staaten, welche die Republik China diplomatisch anerkennen, im Laufe der Jahrzehnte geschrumpft. Während 1971⁴ nahezu 70 Staaten Taiwan als unabhängiges Land anerkannten, trifft dies heute nur noch auf 13 Staaten⁵ zu, welche die Volksrepublik China de facto nicht als Staat anerkennen.⁶ Taiwan unterhält informelle (nicht-diplomatische) Beziehungen zu über 50 Staaten, die eine Ein-China-Politik verfolgen. In jüngerer Zeit hat Litauen beschlossen, seine Beziehungen zu den Behörden in Taipeh zu vertiefen. Im Jahr 2021 entschied die litauische Regierung, eine Vertretung Taiwans in Vilnius zuzulassen, und zwar nicht unter der Bezeichnung «Taipei-Vertretung», sondern als «Taiwan-Vertretung», was für westliche Staaten einmalig ist. Die Volksrepublik China reagierte mit dem Abzug seines Botschafters aus dem Land, wies den litauischen Botschafter in Peking aus und leitete eine beispiellose Reihe wirtschaftlicher Vergeltungsmassnahmen ein, darunter die Einstellung des gesamten bilateralen Handels. Litauen richtete seinerseits eine Handelsvertretung in Taipeh ein, die ihre Tätigkeit am 7. November 2022 aufgenommen hat.

3.4 Verwaltung und Befugnisse der Behörden in Taipeh im Jahr 2022

² Mitglied der WTO als separates Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu.

³ ohne Gold in Barren und andere Edelmetalle, Münzen, Edel- und Schmucksteine sowie Kunstgegenstände und Antiquitäten.

⁴ Im Jahr 1971 erkannten die Vereinten Nationen die Volksrepublik China an und schlossen Taiwan aus.

⁵ Belize, Eswatini, Guatemala, Haiti, Heiliger Stuhl, Marshallinseln, Nauru, Palau, Paraguay, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen sowie Tuvalu.

⁶ Bhutan ist das einzige Land, das weder zur Volksrepublik China noch zu Taiwan diplomatische Beziehungen unterhält.

Die Behörden in Taipeh üben die administrative Kontrolle über die Hauptinsel und die Nebeninseln aus. Taiwan verfügt über die üblichen Instrumente und Institutionen eines modernen Staates. Es hat eine eigene Regierung, Armee und Währung, stellt eigene Pässe aus und betreibt eine eigenständige Migrationspolitik. Seine demokratische, liberale und die Menschenrechte achtende Grundordnung stellt für viele ausländische Unternehmen und Private einen Anreiz dar, sich dort niederzulassen. In letzter Zeit wurde der umsichtige Umgang Taiwans mit der Pandemie von vielen als Erfolg gewertet. Aus völkerrechtlicher Sicht weist Taiwan die Merkmale eines Staates auf (ein Gebiet, eine Bevölkerung und eine Regierung, die de facto die Staatsgewalt ausübt). Die Ankerkennung Taiwans als Staat ist jedoch eine Entscheidung, die im freien Ermessen jedes Staates liegt.

4. Grundsätze der Zusammenarbeit mit Taiwan

4.1 Treffen zwischen der Bundesverwaltung und den Behörden in Taipeh

Die notwendigen Kontakte zwischen der Bundesverwaltung und den Behörden in Taipeh finden auf Fachebene statt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Kontakte für beide Seiten vorteilhaft sind. Hochrangige Schweizer Besuche in Taiwan sind möglich, wie die Besuche des Staatssekretärs für Wirtschaft Franz Blankart am 10. und 11. November 1992 und des Staatssekretärs für Bildung, Forschung und Innovation Mauro Dell'Ambrogio vom 22. bis 25. November 2017 in Taiwan zeigen. Hingegen sieht der Bundesrat davon ab, die höchsten politischen Funktionsträgerinnen und -träger der Insel zu einem offiziellen Besuch in die Schweiz einzuladen.⁷

Die beiden anderen Staatsgewalten, die Legislative und die Judikative, sind unabhängig darin, wie sie die Beziehungen zu ihren taiwanischen Partnern gestalten. Dies gilt insbesondere für die parlamentarische Freundschaftsgruppe Schweiz–Taiwan und für die regelmässigen Treffen zwischen den Mitgliedern der Bundesversammlung und des Yuan (Parlament Taiwans). Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Ein-China-Politik der Schweiz im Rahmen dieser Kontakte zu berücksichtigen ist.

4.2 Die Rolle des TOSI

Das TOSI vertritt im Auftrag des EDA die Interessen der Schweiz in Taiwan. Dazu gehören vor allem die Förderung des wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austauschs sowie die Erbringung konsularischer Dienstleistungen, darunter die Ausstellung von Visa und die Unterstützung von Durchreisenden sowie der in Taiwan lebenden Schweizerinnen und Schweizer. Das TOSI verfügt zudem über ein Mandat von Schweiz Tourismus und arbeitet mit Switzerland Global Enterprise (S-GE) zusammen, das kein Büro in Taiwan hat. Das Personal umfasst zwei ausländische Mitarbeitende (Expats)⁸ und sieben Lokalangestellte.

4.3 Abkommen zwischen dem TOSI und der Kultur- und Wirtschaftsdelegation Taipeh

Die Schweiz schliesst keine Verträge mit Taiwan ab, da sie Taiwan nicht als eigenständigen Staat anerkennt. Liegt ein überwiegendes Interesse der Schweiz an einer Regelung vor, ist jedoch der Abschluss eines Abkommens auf privatrechtlicher Ebene, d. h. zwischen dem TOSI und der Kultur- und Wirtschaftsdelegation Taipeh, möglich. Als erstes Abkommen dieser Art wurde am 8. Oktober 2007 ein Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet.⁹ Es folgte ein Abkommen über die Überstellung von verurteilten Personen, das am 13. November und 11. Dezember 2020 unterzeichnet wurde.¹⁰ Im Rahmen dieses Abkommens wurde kürzlich ein in Taiwan verurteilter Schweizer zum Zweck des Strafvollzugs in die Schweiz zurückgeführt. Der Abschluss solcher Abkommen ist eher die Ausnahme. Darüber hinaus besteht ein Austausch zwischen schweizerischen und taiwanischen Institutionen, der die Zusammenarbeit in verschiedenen Fachbereichen ermöglicht.¹¹

⁷ Als Gaststaat zahlreicher internationaler Organisationen und Plattformen hat die Schweiz jedoch ihren Verpflichtungen gegenüber diesen Organisationen nachzukommen. Sollte in diesem Zusammenhang eine hochrangige politische Persönlichkeit Taiwans ein Visum beantragen, um an der Arbeit einer internationalen Organisation teilzunehmen, in der die Insel Mitglied oder Beobachter ist, und sollte eine offizielle Einladung dieser Organisation vorliegen, würde die Schweiz ihren Antrag wie den eines beliebigen Mitglieds dieser Organisation behandeln.

⁸ Derzeit versetzbares Personal des Bundes.

⁹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/1626/de>.

¹⁰ <https://www.rhf.admin.ch/dam/rhf/en/data/strafrecht/rechtsgrundlagen/agreement-ch-tw-e.pdf.download.pdf/agreement-ch-tw-e.pdf>.

¹¹ Im Wesentlichen geht es um den Informationsaustausch im Bereich Medizinprodukte zwischen Swissmedic und dem Bureau of Pharmaceutical Affairs in Taiwan, die gegenseitige Anerkennung von Führerscheinen und die Modalitäten bei der Rechtshilfe in Zivilsachen.

4.4 Zusammenarbeit in multilateralen Gremien

Seit dem Beschluss der UNO-Generalversammlung im Jahr 1971, alle Rechte der Volksrepublik China in stand zu setzen und deren Regierung in Peking als die einzige legitimierte Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen anzuerkennen¹², hat sich die Präsenz Taiwans in internationalen Organisationen stark verringert. Taiwan ist weiterhin Mitglied mehrerer wichtiger Organisationen, darunter die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC), die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), der Regierungsbeirat der Organisation für die Verwaltung und Koordination des Internet-Domain-Namen-Systems (ICANN) und die Welthandelsorganisation (WTO).

Taiwans Strategie besteht darin, seine Präsenz auf der internationalen Bühne auszuweiten. Damit geht ein weiteres Merkmal der Aussenpolitik der Tsai-Regierung einher: die freiwillige Einhaltung internationaler Normen und Verträge, auch wenn es für Taiwan nicht möglich ist, diesen formell beizutreten. Dies betrifft insbesondere die Achtung der Menschenrechte, den Kampf gegen den Klimawandel, die Beschränkung der Exporte nach Russland sowie die Entwicklungszusammenarbeit, die nach OECD-Standards erfolgt.

Die Schweiz unterstützt den Austausch auf Fachebene mit Taiwan in den multilateralen Gremien und begrüsst Taiwans Engagement für eine regelbasierte internationale Ordnung. Nach Ansicht des Bundesrates ist die Instrumentalisierung der internationalen Organisationen zu vermeiden und ein ausgewogenes Verhältnis zu finden, das dem globalen Interesse an einer Partizipation Taiwans entgegenkommt, aber von einer Instrumentalisierung der Gremien Abstand nimmt. So ist er beispielsweise der Auffassung, dass die Beteiligung Taiwans an bestimmten Arbeiten der WHO zu begrüssen ist, eine Vollmitgliedschaft in der Organisation in der derzeitigen Situation jedoch nicht wünschenswert ist, sondern die multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der Organisation beeinträchtigen würde. Die Schweiz prüft die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene von Fall zu Fall eigenständig. Sie unterstützte unter anderem den gleichzeitigen Beitritt Chinas und Taiwans zur WTO.¹³

Abgesehen davon, dass die Schweiz und Taiwan bei den formellen WTO-Treffen nebeneinandersitzen, arbeiten sie bei vielen Themen eng zusammen. Dazu gehören insbesondere die Reform der WTO, der Handel mit Industriegütern, die Landwirtschaft und der Dienstleistungssektor. Diese gute Zusammenarbeit findet ihren Ausdruck in informellen Einflussgruppen wie den Friends of the System, einer Gruppe, die sich für den Erhalt und die Verbesserung des multilateralen Handelssystems einsetzt, und der G10, einer Gruppe von Industrieländern, welche die Interessen ihrer Mitglieder als Nettoimporteure von Agrarprodukten wahr.

Der Bundesrat unterstützt die fachliche Zusammenarbeit mit Taiwan in den multilateralen Gremien und die konstruktive Teilnahme Taiwans an multilateralen Foren, insbesondere, wenn sie den Interessen der Schweiz entsprechen.

5. Kooperationsbereiche und Potenzial für die Zukunft

5.1 Wirtschaftsbeziehungen zu Taiwan

Zwischen der Schweiz und Taiwan bestehen gute wirtschaftliche Beziehungen. Laut Eidgenössischer Zollverwaltung ist Taiwan mit einem Handelsvolumen von 3,7 Millionen Franken im Jahr 2021 der neunzehntwichtigste Handelspartner der Schweiz und der sechswichtigste in Asien. Die Handelsbilanz weist einen Überschuss von 605 Millionen Franken zugunsten der Schweiz aus. Die wichtigsten Importprodukte aus Taiwan sind Schmuck, Computer und Halbleiter. Die hauptsächlichen Exportprodukte nach Taiwan sind Pharmazeutika, Gold und ebenfalls Schmuck. Taiwan hat eine einzigartige Wirtschaftsposition, da es führend in der Halbleiterproduktion ist. In Taiwan werden rund 65 Prozent aller Halbleiterprodukte weltweit und mehr als 90 Prozent der Halbleiterprodukte der neusten Generation produziert.

5.1.1 Handelsförderung

Das TOSI vertritt die Schweizer Wirtschaftsinteressen auf dem taiwanischen Markt. Es organisiert den Auftritt der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie an den grossen Industriemessen Taiwans und Asiens. In den letzten Jahren stellten an den Schweizer Messeständen auch Schweizer

¹² Resolution 2758 (XXVI) der UNO-Generalversammlung: «Instandsetzung der Rechte der Volksrepublik China in den Vereinten Nationen».

¹³ Hierzu ist anzumerken, dass die WTO nur «Mitglieder» (und nicht «Mitgliedstaaten») kennt. Jeder Staat oder jedes gesonderte Zollgebiet, der beziehungsweise das in der Wahrnehmung seiner Aussenhandelsbeziehungen autonom ist, kann einen Antrag auf Aufnahme als Mitglied der WTO stellen.

Biotech-Unternehmen aus. Zudem wurde dafür gesorgt, dass die Schweiz dauerhaft an der Biotech-Messe BioAsia in Taipeh präsent ist. Die Schweizerisch-Asiatische Handelskammer mit Sitz in Zürich hat eine Taiwan-Abteilung. Zudem existiert seit 2019 eine schweizerisch-taiwanische Handelskammer, die allerdings nicht in Taiwan aktiv ist. Die Schweizer Unternehmen sind üblicherweise Mitglied in der europäischen Handelskammer in Taiwan und stellen dort die viertgrösste Gruppe nach den deutschen, französischen und britischen Unternehmen.

5.1.2 Freihandelsabkommen

Taiwan hat Freihandels- oder Wirtschaftskooperationsabkommen mit acht Staaten abgeschlossen, darunter die Volksrepublik China (2010), Neuseeland (2013) und Singapur (2013). Die Abkommen mit Neuseeland und Singapur wurden mit Unterstützung Pekings ausgehandelt, in einer Phase der Entspannung zwischen der Volksrepublik China und Taiwan.

Den Rahmen für den Handel zwischen der Schweiz und Taiwan bilden die multilateralen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Laut einer Studie eines Wirtschaftsforschers der Universität Zürich könnte die Schweizer Exportindustrie bei einer Aufhebung der Zölle bis zu 42 Millionen Franken sparen. In derselben Studie wird zugleich festgehalten, dass sich die Rahmenbedingungen für Schweizer Exporte nach Taiwan Jahr für Jahr den Freihandelsbedingungen annähern. Zum jetzigen Zeitpunkt ergeben sich soweit bekannt keine Nachteile für die Schweizer Wirtschaft daraus, dass sie keinen bevorzugten Zugang zum taiwanischen Markt hat.

Der Bundesrat erachtet es angesichts des Gesamtkontextes und der internationalen politischen Lage aktuell nicht als zweckmässig, dieses Thema zu vertiefen. Er hält es für sinnvoller, die Chancen für ein Wirtschaftsabkommen dann zu prüfen, wenn der regionale Kontext geeigneter ist. Grundlage für ein solches Abkommen müssten jedenfalls die WTO-Regeln sein.

5.1.1 Investitionsschutzabkommen

Taiwan hat Investitionsschutzabkommen mit 27 Ländern abgeschlossen¹⁴, darunter das «Cross Strait Bilateral Investment Protection and Promotion Agreement» mit der Volksrepublik China (2013). Mit der Europäischen Union werden seit 2013 Gespräche über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Investitionsabkommen geführt.

Der Bundesrat erachtet es angesichts des Gesamtkontextes und der internationalen politischen Lage aktuell nicht als zweckmässig, dieses Thema zu vertiefen. Er hält es für sinnvoller, die Chancen für ein Investitionsschutzabkommen dann zu prüfen, wenn der regionale Kontext geeigneter ist. Technische Austausche über Investitionsfragen und wirtschaftliche Zusammenarbeit finden punktuell statt und können je nach Bedarf der Wirtschaftsakteure vertieft werden.

5.2 Zusammenarbeit im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI)

Im BFI-Bereich hat Taiwan im internationalen Vergleich ausgezeichnete Ergebnisse vorzuweisen. Seine Universitäten belegen regelmässig oberste Plätze in den internationalen Rankings. Laut Studien des Institute for Management Development (IMD) in Lausanne gehört Taiwan zu den zehn Gebieten mit der besten technologischen und wissenschaftlichen Infrastruktur, mit steigender Tendenz in den vergangenen fünf Jahren.¹⁵ Das aktuelle Programm von Regierungschefin Tsai Ing-wen setzt auf die Entwicklung folgender Industriebereiche: Informationstechnologien, Cybersicherheit, Bio- und Medizintechnologie, nationale Verteidigung, grüne Technologien und erneuerbare Energien sowie strategische Vorratshaltung.

Der Bundesrat hält fest, dass es in diesen Bereichen zahlreiche Programme und Verbindungen zwischen unabhängigen Schweizer und taiwanischen Einrichtungen gibt. Er ist der Ansicht, dass die Nutzung des vorhandenen Potenzials Sache eben dieser Einrichtungen ist.

5.2.1 Kooperation im Hochschul- und Forschungsbereich

Die Beziehungen zu Taiwan im Wissenschafts- und Forschungsbereich sind gut. Die Schweizer Hochschulen arbeiten im Rahmen ihrer autonomen Interessen direkt mit Partnereinrichtungen in Taiwan zusammen. Es bestehen rund 40 Vereinbarungen zwischen Schweizer und taiwanischen Hochschulen über Austausch- und Stipendiatsprogramme sowie über andere Instrumente der Zusammenarbeit. Die Bundes-Exzellenz-Stipendien stehen auch Bewerberinnen und Bewerbern offen, die aus Taiwan

¹⁴ Länder, die Taiwan nicht als unabhängigen Staat anerkennen, schliessen das Abkommen mit einer privatrechtlichen taiwanischen Einrichtung ab.

¹⁵ Ergebnisse des «Competitiveness Ranking» und des «Digital Competitiveness Ranking»: <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/TW/wcy>.

stammen oder dort seit 2018 ansässig sind. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erhält jedes Jahr mindestens eine Bewerbung.¹⁶

Forschende aus Taiwan können an Projekten des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) beteiligt werden, wenn sie die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen. Zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 3. Juni 2022 genehmigte der SNF zwölf Anträge betreffend die Zusammenarbeit mit Forschenden in Taiwan oder betreffend Forschungen in Taiwan für einen Gesamtbetrag von knapp einer Million Franken. Zudem betreut die ETH Zürich im Auftrag des SBFI (als Leading House Asia) das bilaterale Programm der Schweiz für die Zusammenarbeit mit Ost- und Südostasien. Für wissenschaftliche Kooperationen mit akademischen Partnern in Taiwan kann auf die bestehenden Finanzierungsinstrumente zurückgegriffen werden. Das Leading House Asia erhielt 2020 sechs Gesuche betreffend Kooperationen mit Forschenden in Taiwan. Diese Gesuche wurden allerdings nicht positiv beschieden.

5.2.2 Kooperation im Bereich Innovation und Start-ups

Die Schweiz geniesst in Taiwan grosses Ansehen als innovativer und wichtiger Pharmazeutik- und Biotechnologiestandort. Selbiges gilt für den Bereich der Finanztechnologie (Fintech), dessen Regulierung auf besonderes Interesse trifft. Die dynamische Entwicklung Taiwans in diesem Bereich, mit einer Vielzahl junger innovativer Unternehmen, bietet Anreiz für eine engere Kooperation zwischen ähnlich ausgerichteten Unternehmen beider Seiten.

5.3 Kultureller Austausch

Pro Helvetia¹⁷ unterhält seit 2010 ein Verbindungsbüro in Shanghai, das auch Förder- und Austauschprojekte in Taiwan unterstützt.¹⁸ Gefördert wurden unter anderem ein Seminar im Bereich der darstellenden Kunst für Schweizer und internationale Kunstschaffende im Rahmen des internationalen Kunstfestivals von Taipeh (wegen Covid-19 ausgesetzt) und die Taiwanauftritte verschiedener Schweizer Kulturorganisationen, die durch Asien tourten. Zudem unterstützte Präsenz Schweiz im Jahr 2021 das TOSI bei der Durchführung einer grossen Ausstellung im taiwanischen Designmuseum, in deren Zentrum die Geschichte, der Einfluss und die Innovativität des Schweizer Designs standen.

Die Kultur- und Wirtschaftsdelegation Taipeh in Bern organisiert jedes Jahr eine Reihe von Kulturveranstaltungen, darunter die Vorführung taiwanischer Filme.

Im Weiteren gibt es mehrere Partnerschaften zwischen privaten Kulturinstituten in der Schweiz und in Taiwan. So empfing z. B. 2016 Arts@CERN zwei taiwanische Kunstschaffende im Rahmen des Programms «Accelerate Taiwan» für zwei Monate in der Schweiz, um die Interaktion von Kunst und Wissenschaft zu fördern.

Der Bundesrat hält fest, dass es im Kulturbereich (wie im BFI-Bereich, Kap. 5.2) zahlreiche Programme und Verbindungen zwischen unabhängigen Schweizer und taiwanischen Einrichtungen gibt. Er ist der Ansicht, dass die Nutzung des vorhandenen Potenzials Sache eben dieser Einrichtungen ist.

5.4 Kooperationen in anderen Bereichen

5.4.1 Tourismus und Flugverbindungen

Die Schweiz erfreut sich bei taiwanischen Touristinnen und Touristen grosser Beliebtheit. In den zehn Jahren vor der Covid-19-Pandemie betrachtete Schweiz Tourismus Taiwan als strategisch wichtigen Wachstumsmarkt. Die Übernachtungen von Taiwanerinnen und Taiwanern in der Schweiz nahmen zwischen 2010 und 2019 um 376,5 Prozent zu.¹⁹ Die Gesamtausgaben der taiwanischen Bevölkerung für Auslandsreisen haben sich im letzten Jahrzehnt verdoppelt.²⁰ Der Tourismus zwischen den beiden Reiseregionen wird dadurch erleichtert, dass gemäss den Schengenregeln für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen kein Visum benötigt wird.

Die Tourismusförderung konzentriert sich auf die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Reiseagenturen und die Präsenz an der internationalen Reisemesse von Taipeh. Ab 2020 waren aufgrund der Covid-19-Pandemie nur sehr begrenzt Massnahmen zur Tourismusförderung möglich.

¹⁶ 2020 eine Bewerbung, in den Jahren zuvor durchschnittlich zwei bis vier Bewerbungen pro Jahr.

¹⁷ Pro Helvetia ist eine ausschliesslich vom Bund finanzierte öffentlich-rechtliche Stiftung. Sie hat unter anderem den Auftrag, den kulturellen Austausch mit dem Ausland zu fördern und die entsprechenden Beziehungen zu pflegen.

¹⁸ In den letzten Jahren z. B. Ursula Biemann, Julian Charrière, Uriel Orlow, Pamela Rosenkranz und Peter Stämpfli an der Biennale von Taipeh.

¹⁹ Übernachtungen 2019 gesamt: 261'945. Zum Vergleich: Hong Kong +161,8 %, VR China +246,7 %.

²⁰ Von 9,4 Milliarden auf 20,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019.

Die Swissair flog von 1995 bis 2001 über ihre Tochter Swissair Asia zweimal pro Woche von Zürich aus Taipeh an. Seit ihrer Insolvenz wird diese Strecke nicht mehr bedient. Inzwischen bestehen deutlich mehr Flugverbindungen zwischen dem Flughafen Taoyuan nahe Taipeh und Europa. So bietet die taiwanische Fluggesellschaft EVA Air neun Direktverbindungen an. Jüngst hinzugekommen sind zwei Flüge pro Woche nach Mailand²¹ und vier Flüge nach München²². Das Angebot zu Flughäfen in der Nähe der Schweiz ist heute also grösser als je zuvor.

5.4.2 Menschenrechte

Das TOSI pflegt regelmässigen Kontakt zu den taiwanischen Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Menschenrechte einsetzen. Auf diese Weise ist ein differenzierter Einblick in die Menschenrechtslage vor Ort möglich und kann das Netz des TOSI im Hinblick auf künftige Kooperationen ausgebaut werden.

Seit dem Inkrafttreten eines Gesetzesdekrets im Jahr 2009 sind die beiden UNO-Pakte I und II rechtlich bindend. Taiwan überprüft selbstständig, ob die internationalen Menschenrechtsstandards eingehalten werden. Im Jahr 2022 hat die Regierung in Taipeh einen nationalen Aktionsplan für die Menschenrechte und einen Aktionsplan für die Menschenrechte und die Übergangsjustiz verabschiedet. Im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit erfüllt Taiwan höchste Standards.

Auch wenn Taiwan die Menschenrechte wahrt, so ist dort nach wie vor die Todesstrafe in Kraft. Das TOSI bzw. das EDA erinnern die Behörden in Taipeh sowie die Kultur- und Wirtschaftsdelegation Taipeh in Bern regelmässig daran, dass die Schweiz die Todesstrafe ablehnt. Zudem wird nach Hinrichtungen die Missbilligung der Schweiz zum Ausdruck gebracht. Im Bereich der Menschenrechte besteht jedoch kein institutionalisierter Austausch.

6. Schlussfolgerungen

Zu Taiwan bestehen gute und vielfältige Beziehungen. Die Kontakte haben in den letzten Jahren, von den pandemiebedingten Reisebeschränkungen einmal abgesehen, konstant zugenommen. Die Schweiz und Taiwan weisen zahlreiche gesellschaftliche und institutionelle Gemeinsamkeiten auf. Zu diesen gehören eine demokratische Rechts- und Gesellschaftsordnung, die mit den Menschenrechten und dem Völkerrecht in Einklang steht sowie die individuelle Freiheit und eine liberale Wirtschaftsentwicklung fördert. Diese gemeinsamen Werte begünstigen den Aufbau und die Pflege von Beziehungen zwischen den Institutionen und der Bevölkerung beider Seiten.

Die Ein-China-Politik der Schweiz schliesst diplomatische Beziehungen – bilaterale Verträge eingeschlossen – mit Taiwan aus. Kontakte auf fachlicher Ebene sind aber möglich und werden vom Bundesrat gefördert. Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Möglichkeiten für eine entsprechende Zusammenarbeit – auch auf multilateraler Ebene – bestehen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass es im Interesse der Schweiz liegt, die Zusammenarbeit gemäss den Bedürfnissen der Bundesämter fortzusetzen und den fachlichen Austausch mit Taiwan zu vereinfachen, z. B. durch die gegenseitige Anerkennung von Verwaltungsdokumenten. Die internationalen Spannungen um den Status von Taiwan behindern bisweilen und namentlich auf multilateraler Ebene die konstruktive Teilnahme der taiwanischen Behörden an der technischen Zusammenarbeit. In den Augen des Bundesrates ist die geopolitische Lage derzeit stark geprägt von der Statusfrage. Dennoch sollte langfristig auf eine Verbesserung der Beziehungen zu Taiwan hingearbeitet werden in der Hoffnung, dass sich die Lage entspannt und der Streit friedlich beigelegt wird.

Die Handelsbeziehungen zu Taiwan haben sich in den letzten Jahren intensiviert und das Handelsvolumen ist von knapp über 2,5 Milliarden Franken im Jahr 2014 auf 3,7 Milliarden Franken im Jahr 2021 gestiegen. Der Bundesrat plant zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts keine Gespräche über ein Freihandelsabkommen, befürwortet aber die Aufnahme von Fachgesprächen mit den Behörden in Taipeh über die wirtschaftliche Zusammenarbeit und mögliche Investitionen. Bei solchen Gesprächen könnten auch Themen wie die Versorgungsketten im Bereich der Spitzentechnologie behandelt werden.

Der Bundesrat hält ferner fest, dass sich die Beziehungen zwischen den Einrichtungen beider Seiten in den Bereichen Wissenschaft, Kultur und Tourismus natürlich entwickelt haben und gut etabliert sind. Schliesslich ist er der Auffassung, dass für den Bund kein Handlungsbedarf in Bezug auf die weitere Intensivierung dieser Beziehungen besteht. Der Bundesrat sieht in guten Beziehungen zwischen den Völkern einen Grundpfeiler für internationale Beziehungen. Die Unternehmen sowie die akademischen, kulturellen, touristischen und sportlichen Einrichtungen in der Schweiz verfügen über die nötige Freiheit, um Beziehungen nach Taiwan aufzubauen bzw. ihre bestehenden Beziehungen zu Partnern in Taiwan zu pflegen und zu intensivieren.

²¹ Betriebsbeginn: 25. Oktober 2022

²² Betriebsbeginn: 3. November 2022

