



Bern, [Datum]

Institutionalisierung des Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China (Whole of Switzerland)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion
21.3592 der APK-S vom 10.5.2021

1. Auftrag

Mit der Motion 21.3592 APK-S vom 10. Mai 2021 wurde der Bundesrat beauftragt, «den Austausch und die Koordination von Schweizer Akteuren gegenüber China zu institutionalisieren (Whole of Switzerland)».

Um dieses Ziel zu verwirklichen, schlägt die Motion eine «Koordination der verschiedenen Akteure aus Politik (inkl. Kantone), Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft» vor.

Der vorliegende Bericht in Erfüllung der Motion 21.3592 ist unter Ziel 13 im Anhang zu den Bundesratszielen 2024 aufgeführt.

2. Ausgangslage

2a. Die China-Strategie 2021–2024

Mit der Verabschiedung und Umsetzung der China-Strategie 2021–2024 (China-Strategie) verfolgte der Bundesrat zwei Ziele: Er wollte erstens die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China definieren und zweitens die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren in der Schweiz mit Bezug zu China koordinieren. Die Motion, die Gegenstand des vorliegenden Berichts ist, hat einen direkten Bezug zum zweiten Ziel.

Wie im Vorwort zur China-Strategie erwähnt, hat die «China-Politik der Schweiz viele Gesichter: Alle sieben Departemente des Bundes stehen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit China in Kontakt. Kantone, Städte, Hochschulen, private Unternehmen, Verbände und Think Tanks unterhalten teils intensive Beziehungen zu Partnern in China.» Mit der China-Strategie «will der Bundesrat dieser Vielfalt Rechnung tragen. Gleichzeitig will er die Koordination verbessern und dadurch die politische Kohärenz stärken.»

2b. Vielfältiger Austausch zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China

Die Schweizer Botschaft in China zählte bei ihrer letzten Erhebung rund zwanzig aktive Dialoge zwischen der Schweiz und China. Sie decken praktisch alle für die Bundesverwaltung relevanten Themen ab, insbesondere Fragen in den Bereichen Politik und Diplomatie, Wirtschaft und Finanzen, Recht, wissenschaftliche Zusammenarbeit und Austausch in unterschiedlichen Sektoren.

Neben diesem Austausch unter der Federführung der Bundesverwaltung bestehen vielfältige Kooperationen von Schweizer Kantonen und Städten mit chinesischen Provinzen und Städten, auch wenn diese während der Covid-19-Pandemie erheblich ins Stocken gerieten. Dazu kommen die vielen Kontakte von Dachverbänden, Handelskammern und Gesellschaften zur Förderung der bilateralen Beziehungen, die zu einem dynamischen institutionellen Austausch beitragen. Schliesslich prüfen zahlreiche, häufig gemischte Delegationen aus Vertreterinnen und Vertretern von Kantonsbehörden und Privatunternehmen das Potenzial für einen Austausch zwischen der Schweiz und China, vor allem im Handelsbereich. Dasselbe gilt für die chinesischen Delegationen, die die Schweiz besuchen.

Angesichts der vielen Aktivitäten mit sehr unterschiedlichen Akteuren und Zielen wäre eine Institutionalisierung jedes einzelnen Austauschs mit einem erheblichen bürokratischen

Aufwand verbunden, was nicht wünschenswert ist. Die Bundesverwaltung hat Konsultationsmechanismen und -plattformen geschaffen, um einerseits die verschiedenen Akteure über laufende offizielle Kontakte zu informieren und andererseits von den betroffenen Akteuren Informationen über bestehende Kontakte und Initiativen einzuholen.

3. Koordinationsinstrumente und -mechanismen Schweiz–China

3a. Die interdepartementale Arbeitsgruppe China

Mit der China-Strategie wurde ein neuer Koordinationsausschuss geschaffen: die interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zu China, die sich mindestens dreimal pro Jahr trifft. Sie dient dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen mit China befassten Bundesstellen und der Suche nach koordinierten Positionen.

Die IDAG China hat seit ihrer Gründung drei Sitzungen pro Jahr abgehalten und ist bisher neunmal zusammengekommen, das letzte Mal am 17. Februar 2024. Sie ist ihrem Auftrag, einen Informationsaustausch zu ermöglichen, nachgekommen.

Als der Bundesrat wiederholt Informationen über die sicherheitspolitischen Entwicklungen im Zusammenhang mit Taiwan (Chinesisches Taipei) wünschte, wurde eine Untergruppe der IDAG China geschaffen, um diesen spezifischen Aspekt besser koordinieren zu können. Sie hat den Auftrag, die sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen einer möglichen Eskalation in der Region Taiwan auf die Schweiz zu antizipieren und die entsprechenden Bedürfnisse der Bundesverwaltung zu ermitteln.

3b. Koordinationsinstrumente ausserhalb der Bundesverwaltung

Wie die China-Strategie ausdrücklich festhält, «begrüssst der Bundesrat einen regelmässigen Austausch mit und unter den verschiedenen Akteuren», zu denen «das Parlament, Kantone, Städte, Vertreter aus Wirtschaft und Finanzplatz, Hochschulen und Forschungsinstitute, die Zivilgesellschaft» gehören. Diese Gespräche haben nicht nur das Ziel, einen möglichst umfassenden Ansatz im Zusammenhang mit China (Whole of Switzerland) sicherzustellen, sondern sollen auch ein besseres Verständnis der chinesischen Gesprächspartner und entsprechende chinaspezifische Kenntnisse fördern.

Ein weiteres wichtiges Instrument des EDA ist die Zusammenarbeit mit den Kantonsbehörden. Einmal pro Jahr findet ein formelles Treffen statt. Seit dem Inkrafttreten der China-Strategie wurden drei Treffen durchgeführt. An diesen intensiven Gesprächen nahmen neben dem EDA das EFD und das WBF sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kantone teil (in der Regel die für die Aussenbeziehungen und insbesondere für die Beziehungen zu China zuständigen Personen, sofern es eine solche Funktion gibt). Im Bereich der Tourismusförderung werden regelmässig gemeinsame Missionen nach China organisiert, um dort die Kohärenz der Aktionen der verschiedenen Akteure zu gewährleisten: Schweiz Tourismus (Förderung), EDA (Verfahren zur Ausstellung von Visa), EJPD (formaler Rahmen des Visa-Bereichs).

Zu den Konsultationsmechanismen des EDA gehört des Weiteren der regelmässige Austausch mit der Zivilgesellschaft und den Nichtregierungsorganisationen. Am Debriefing zur 17. Runde des Menschenrechtsdialogs zwischen der Schweiz und China nahmen beispielsweise verschiedene Organisationen der tibetischen und der uigurischen Gemeinschaft teil. Zu vielen Themen gibt es ausserdem Kontakte mit Think Tanks, vor allem

zu Sicherheitsfragen oder Brennpunkten in Südostasien (Taiwan, Koreanische Halbinsel, Südchinesisches Meer) oder zur China-Strategie selbst.

Im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) tauscht sich das WBF (SBFI) regelmässig mit verschiedenen Akteuren aus, etwa der Schweizerische Nationalfonds (SNF), swissuniversities, Innosuisse, oder die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB). Die Zusammenarbeit mit China im BFI-Bereich wird bei den Treffen immer wieder thematisiert. Die Beziehungen der Schweizer BFI-Akteure zu ihren chinesischen Gesprächspartnern sowie die Aktivitäten von Swissnex oder die im Rahmen der Joint Committee Meetings ergänzen diesen Austausch.

Das WBF (SECO) führt im Rahmen der gemischten Wirtschaftskommission Schweiz–China (GWK) seit mehr als vierzig Jahren einen institutionalisierten Dialog über Wirtschafts- und Handelsfragen mit dem chinesischen Handelsministerium (MOFCOM). Auf Schweizer Seite sind neben der Verwaltung auch Verbände, Handelskammern und einige Unternehmen in der Kommission vertreten. Ausserdem gibt es einen bilateralen Arbeitsdialog mit dem chinesischen Ministerium für soziale Sicherheit und Personal (MOHRSS), der auf einem Memorandum of Understanding zur Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen beruht. Dabei handelt es sich um einen tripartiten Dialog im Sinne der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), bei dem neben der Regierung auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen beider Seiten teilnehmen.

Im Rahmen der offiziellen Kontakte und mit Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung spricht das EFD (SIF) internationale Themen und Entwicklungen mit Bezug zu China an.

Der regelmässige Austausch des EJPD (SEM) mit den Kantonen im Bereich Asyl und Vollzug von Wegweisungen (freiwillige Rückkehr und Rückschaffungen) betrifft auch Personen aus China.

Das EJPD (BJ) pflegt aufgrund seiner Funktion als Zentralbüro für Rechtshilfe (Rechtshilfegesetz, SR 351.1) operationelle Kontakte zu den chinesischen Behörden. Konkrete Gesuche um Rechtshilfe in Strafsachen führen zu regelmässigen Kontakten zwischen dem BJ als Schweizer Zentralbüro und den kantonalen Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden.

Das EDI (BAG) pflegt einen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des chinesischen Gesundheitsministeriums und organisiert Besuche vor Ort, wie etwa vor Kurzem im Universitätsspital Genf (HUG). Dabei werden Fragen im Bereich der öffentlichen Gesundheit besprochen.

Dazu kommen die Aktivitäten der offiziellen Schweizer Vertretungen in China, d. h. der Botschaft in Peking und der Generalkonsulate in Schanghai, Guangzhou und Hongkong, aber auch der Niederlassungen von Swissnex oder Pro Helvetia (Schanghai) und Schweiz Tourismus (Peking, Schanghai und Guangzhou) sowie der Swiss Business Hubs (Peking, Schanghai und Hongkong), die in vielen Bereichen Kontakte mit verwaltungsexternen schweizerischen und ausländischen Akteuren pflegen. Darüber hinaus tauschen sich die Schweiz und China auch auf multilateraler Ebene und im Rahmen der UNO aus.

4. Schlussfolgerungen

Die Beziehungen zu China sind institutionalisiert, und die Motion ist nach Ansicht des Bundesrates erfüllt. Die Rahmenbedingungen wurden geschaffen, und es gibt regelmässige substanzielle Treffen, die auch in Zukunft stattfinden werden. Der Austausch umfasst alle Departemente der Bundesverwaltung und zahlreiche Akteure ausserhalb der Verwaltung. Die IDAG China dient als zentrale Fachstelle für die Koordination der bilateralen Beziehungen zu China. Sie ist umfassend über alle relevanten Entwicklungen in den verschiedenen Themenbereichen und Gesprächsforen informiert und leistet einen wesentlichen Beitrag zu einer kohärenten Vertretung der Schweizer Interessen gegenüber China. Die Institutionalisierung der Beziehungen hat auch zur geforderten Stärkung des chinaspezifischen Wissens beigetragen. Der Bundesrat plant jedoch weitere Massnahmen zur Verbesserung der China-Kompetenz. Das EDA hat zum Beispiel im Rahmen eines Pilotprojekts gemeinsam mit dem Kanton Zürich zur Stärkung der China-Kompetenz beigetragen und plant, diese Form der Zusammenarbeit auszubauen.