

# Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China: Wirkungen, Risiken und Zukunftsperspektiven



Maturitätsarbeit von Dominic Kessler, Klasse 6bG

Betreuung: Dr. phil. Yves-Alain Morel

Zweitbeurteilung: lic. phil. Ulrich Schlaginhaufen

Kantonsschule Rychenberg Winterthur

Abgabedatum: 7.12.2021

Bildnachweis für das Titelbild: FDP.Die Liberalen, «Bundesrat verabschiedet China-Papier», 19.3.2021, <https://www.fdp.ch/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung-detail/news/bundesrat-verabschiedet-china-papier>, (2.12.2021).

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	2
1 Schweizer Beziehungen zu China.....	4
1.1 Geschichte.....	4
1.2 Beziehungen in den letzten Jahren.....	4
1.3 China-Strategie.....	5
2 Wirkungsbereiche des Freihandelsabkommens.....	7
2.1 Abkommenstexte .....	7
2.2 Warenhandel .....	7
2.3 Dienstleistungshandel.....	10
2.4 Schutz des geistigen Eigentums.....	11
3 Die Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf den Handel und das Handelsvolumen .....	12
3.1 Wirkungsweise des Abkommens und Methoden zur Wirkungsmessung.....	12
3.2 Auswirkungen auf den Export .....	13
3.3 Auswirkungen auf den Import .....	16
3.4 Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit von Schweizer Firmen in China.....	17
4 Risiken .....	18
4.1 Abhängigkeit von China.....	18
4.2 Blockbildung .....	19
4.3 Menschenrechte .....	21
5 Zukunftsaussichten .....	23
5.1 Evolutivklausel.....	23
5.2 Etablierung im chinesischen Markt .....	23
5.3 Zukünftige Einhaltung der Menschenrechte .....	24
Schlusswort .....	26
Literaturverzeichnis.....	29
Primärliteratur.....	29
Sekundärliteratur.....	30
Abbildungsverzeichnis .....	31
Anhang .....	32

## Einleitung

Die Wahrnehmung Chinas in der Welt hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Der Handelskonflikt mit den USA, der chinesische Umgang mit kulturellen Minderheiten oder die während der Corona-Epidemie gut spürbare globale Abhängigkeit von Teilen der chinesischen Industrie führten zu vielen Medienberichten und Diskussionen. Damit verbunden häuften sich meine persönlichen Kontaktpunkte mit dem Land. Seit Anfang der 5. Klasse besuche ich das Freifach Chinesisch, wählte im Frühlingssemester desselben Schuljahres die Chinaübungen im Fach Geschichte und fing an, mich in meiner Freizeit mit China und den Beziehungen zur Schweiz auseinanderzusetzen.

Trotz der grossen Bedeutung Chinas sind die wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz den meisten Schweizerinnen und Schweizern weitgehend unbekannt. Die wenigsten wissen, dass die Schweiz seit 2014 ein Freihandelsabkommen mit China hat. Ziel dieser Arbeit ist es, das Abkommen einem breiteren Publikum zu erläutern und es über die Chancen, Risiken und Zukunftsperspektiven zu informieren. Die zentralen Fragestellungen sind:

- Was beinhaltet das Handelsabkommen zwischen der Schweiz und China? Mit welchen Bestimmungen, Instrumenten und Vereinbarungen wird gearbeitet, und welche Wirkungsbereiche sind betroffen?
- Wie wirkt sich das vor sieben Jahren in Kraft getretene Abkommen in der Praxis auf den Handel zwischen der Schweiz und China aus? Ist es möglich, die Auswirkungen zu messen?
- Welche wirtschaftlichen, aber auch politischen und ethischen Risiken sind mit dem Abkommen verbunden? Nimmt das Abkommen Bezug zu Aspekten wie die Menschenrechte, oder optimiert es wirtschaftliche Profite ohne Rücksicht auf Ethik?
- Was sind die Zukunftsaussichten für den Handel, aber auch für die direkt und indirekt damit verbundenen Themen wie Menschenrechte, in der Beziehung zwischen der Schweiz und China?

Der Reim «Wandel durch Handel», der mir während meiner Recherchen zu China, vor allem in Bezug auf Menschenrechte, immer wieder begegnet ist, bildet einen gedanklichen Startpunkt der Arbeit.<sup>1</sup> Er soll zum Ausdruck bringen, dass ein Ausbau des Handels auch zu positiven Veränderungen in anderen Bereichen der Zusammenarbeit zwischen der

---

<sup>1</sup> Bühler, Stefan, Häuptli, Lukas, «Cassis' Doppelstrategie für China», in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, Schweiz, 31.1.2021, S.13.

Schweiz und China führt bzw. führen soll. Wie gross der Wahrheitsgehalt dieser Aussage ist, möchte ich im Schlusswort meiner Arbeit, als gedanklichen Schlusspunkt, darlegen.

Das Freihandelsabkommen Schweiz China ist äusserst komplex und die Rahmenbedingungen verändern sich ständig. Fundierte wissenschaftliche Literatur zum Thema ist schwierig zu finden. Um trotzdem ein möglichst genaues Bild der Situation zu erhalten, sind Interviews mit verschiedenen Experten aus Menschenrechtsorganisationen und der Industrie zentraler Bestandteil dieser Arbeit. Ergänzend beziehe ich mich auf aktuelle Forschungsarbeiten, die Abkommenstexte<sup>2</sup> selbst, auf die China-Strategie<sup>3</sup> des Bundesrates sowie auf Handelsstatistiken des Bundesamtes für Statistik und der Eidgenössischen Zollverwaltung.<sup>4</sup>

Die Arbeit ist folgendermassen aufgebaut: Zuerst werden die wichtigsten Schritte in der Entstehungsgeschichte des Abkommens sowie die verschiedenen Themenbereiche des Abkommens betrachtet. Danach werden die Auswirkungen auf den Handel analysiert. Im dritten Teil werden sowohl wirtschaftliche als auch ethische Risiken und mögliche Zukunftsaussichten besprochen. Im Schlusswort werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst, die gestellten Fragen beantwortet und Möglichkeiten für ergänzende Untersuchungen genannt.

---

<sup>2</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Abkommenstexte, 2013, [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner\\_fha/partner\\_weltweit/china/Abkommenstexte.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner_fha/partner_weltweit/china/Abkommenstexte.html), (10.11.2021).

<sup>3</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie\\_China\\_210319\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie_China_210319_DE.pdf), (9.11.2021).

<sup>4</sup> Bundesamt für Statistik BFS, «Einfuhr, Ausfuhr», 2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.html>, (10.11.2021).

# 1 Schweizer Beziehungen zu China

## 1.1 Geschichte

Die Schweiz anerkannte die Volksrepublik China am 17. Januar 1950 als Staat und alleinige Regierung der chinesischen Gebiete. Zu diesem Zeitpunkt hatten dies nur wenige westliche Länder getan, die Schweiz zählte also zu den Vorreiterinnen. Seither folgt die Schweiz der Ein-China-Politik, unterlässt also jegliche diplomatischen Beziehungen zu Taiwan.<sup>5</sup> Das Einhalten dieser politischen Prämisse sowie die frühe Anerkennung wirkte sich von da an äusserst positiv auf die Beziehungen zu China aus. So wurde 1980 das erste chinesische Joint Venture zusammen mit dem Schweizer Lifthersteller Schindler gegründet, ein Zeichen der fruchtbaren Zusammenarbeit und Start einer neuen wirtschaftlichen Ausrichtung Chinas.<sup>6</sup>

Seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen intensivierten sich die Schweizer Beziehungen zu China in diversen Bereichen: Es schlossen sich Städtepartnerschaften, der Flugverkehr zwischen den beiden Ländern nahm zu und es wurden verschiedene Tourismusprojekte in Angriff genommen. Ein physisches Beispiel dieser Zusammenarbeit ist der Chinagarten in Zürich, der der Zürcher Bevölkerung im Rahmen einer Städtepartnerschaft im Jahr 1994 von der chinesischen Stadt Kunming geschenkt wurde.<sup>7</sup>

## 1.2 Beziehungen in den letzten Jahren

Der wirtschaftliche Aufschwung Chinas führte zu starken Veränderungen im globalen Machtgefüge. So hat die Volksrepublik zum Beispiel intensive Beziehungen zu zahlreichen afrikanischen Staaten aufgebaut, was verbunden mit Investitionen in Infrastrukturprojekte zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen und politischen Einflusses geführt hat.<sup>8</sup> Die Schweizer Beziehungen zu China unterliegen ebenfalls einem starken Wandel, die Wahrung eigener Werte und Interessen gestaltet sich teilweise schwierig. Globale Spannungen, eine zunehmende Blockbildung und an China gerichtete Menschenrechtsvorwürfe strapazieren die Beziehungen zusätzlich.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> BBC, «What is the 'One China' policy?», <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354>, 2021, 9.11.2021.

<sup>6</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, «7 Geschichten zu 70 Jahren Beziehungen Schweiz-China», 2020, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2020/12/schweiz-china.html>, (9.11.2021).

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Signer, David, «Afrikas gefährliche Liaison mit China», in: Neue Zürcher Zeitung, Dakar, 8.9.2018, S. 35.

<sup>9</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem, Interview vom 29.6.2021, 45 Minuten.

Gleichwohl hat die Schweiz in China weiterhin einen guten Ruf. Im chinesischen Staatsfernsehen wird durchwegs positiv über die Schweiz berichtet, die Schweiz ist ein beliebtes Reiseziel für Chinesen und Chinesinnen und Schweizer Unternehmen gelten als vertrauenswürdige Geschäftspartner.<sup>10</sup> Auch auf der politischen Ebene herrscht ein reger Austausch: Im Jahr 2020 wurden rund 30 Fachdialoge zwischen chinesischen und Schweizer Parteien geführt, die Schweiz hat fünf Vertretungen in China und es gelten mehrere Dutzend Zusammenarbeitsvereinbarungen.<sup>11</sup>

### 1.3 China-Strategie

Um mit dem komplexen Geflecht aus nationalen Interessen, Ansprüchen von Schweizer Firmen und Forderungen von Organisationen aller Art umzugehen und eine Art Leitfaden für zukünftige Entscheide zu schaffen, verfasste der Bundesrat im Frühjahr 2021 eine China-Strategie.<sup>12</sup> Sie setzt die vier thematischen Schwerpunkte Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit und Digitalisierung.<sup>13</sup> Die Umsetzung der in den verschiedenen Bereichen gesteckten Ziele – zum Beispiel die Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit oder die Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation – soll auf zwei verschiedene Wege durchgeführt werden.<sup>14</sup> Einerseits anhand eines «Whole-of-Switzerland»-Ansatzes, also durch den Einbezug verschiedener Akteure, namentlich «Parlament, Kantone, Städte, Vertreter aus Wirtschaft und Finanzplatz, Hochschulen und Forschungsinstitute, die Zivilgesellschaft und individuelle Bürgerinnen und Bürger dieses Landes».<sup>15</sup> Andererseits über externe Koordinationsinstrumente wie die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Ländern in Bezug auf China, Schweizer Vertretungen in China und die bereits genannten Fachdialoge.<sup>16</sup>

Die Meinungen zu dieser öffentlich publizierten Strategie sind geteilt. Die chinesische Regierung fühlt sich durch die neue Strategie, vor allem durch die darin enthaltene Kritik an der Menschenrechtssituation in China, zu Unrecht beschuldigt und weist verschiedene Anschuldigungen entschieden zurück.<sup>17</sup> Thomas Braunschweig, Experte für Handelspolitik

<sup>10</sup> EDA, «7 Geschichten zu 70 Jahren Beziehungen Schweiz-China», 2020.

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie\\_China\\_210319\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie_China_210319_DE.pdf), (5.12.2021).

<sup>13</sup> EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, S.22-29.

<sup>14</sup> EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, S. 30-31.

<sup>15</sup> EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, S. 31.

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Birrer, Raphaela, Häfliger, Markus, «Anschuldigungen sind Fake News», in: Tages Anzeiger, o.O., 23.3.2021, S.5.

beim Public Eye, findet ein geschlossenes und wertetreues Vorgehen in der Thematik China äusserst wichtig. Die China-Strategie sei in der Theorie ein nützliches Werkzeug, um das weitere Vorgehen zu planen, es sei aber auch wichtig, sich an die gesetzten Ziele und Vorgaben zu halten. Es sei wohl nicht möglich, alle gesteckten wirtschaftlichen und menschenrechtlichen Ziele miteinander zu vereinbaren. Gerade in diesen Zielkonflikten müssten seiner Meinung nach Menschenrechte Vorrang haben.<sup>18</sup> Swissmem-Präsident Martin Hirzel sieht die Veröffentlichung der China-Strategie kritisch: Man solle die Gunst Chinas nicht durch unüberlegte politische Kommunikation gefährden, die tatsächlichen positiven Auswirkungen solcher Strategien seien gering. Man könne froh sein, dass die Schweizer Beziehungen zu China durch die Publikation der China-Strategie keinen erheblichen Schaden genommen haben.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye, Interview vom 14.9.2021, 80 Minuten.

<sup>19</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.



## 2 Wirkungsbereiche des Freihandelsabkommens

### 2.1 Abkommenstexte

Das Freihandelsabkommen Schweiz China betrifft verschiedenste Bereiche der Beziehungen zwischen den beiden Ländern und ist somit sehr komplex. Bereits das Main Agreement beträgt 89 Seiten, dazu kommen 29 weitere Dokumente, die unter anderem Ausnahmefälle regeln, die korrekte Zolldeklaration festlegen und den Rahmen für Zusammenarbeit setzen. Sämtliche vom Freihandelsabkommen betroffenen Handelsprodukte sind zusammen mit ihrer Zollnummer in einem Dokument gelistet.<sup>20</sup>

Die Abkommenstexte und entsprechenden Massnahmen lassen sich in verschiedene Wirkungsbereiche einordnen, was eine Übersicht ermöglicht. In den Kapiteln 2.2 bis 2.4 werden die drei wichtigsten Bereiche dargestellt. Alle drei sind detailreich und in ihrer Komplexität faszinierend. Um dies zu illustrieren, geht das Kapitel zum Warenhandel in die Tiefe. Die zwei weiteren Wirkungsbereiche werden etwas zusammenfassender dargestellt.

### 2.2 Warenhandel

Der prominenteste Wirkungsbereich des Abkommens ist mit Sicherheit die Regelung der Zolltarife. Durch die Senkung oder gänzliche Auflösung von ausgewählten Zolltarifen soll der Handel zwischen den beiden Ländern gestärkt werden. Das Wegfallen von Zollabgaben erlaubt Wirtschaftsakteuren der beiden Länder, eigene Produkte auf dem Absatzmarkt des jeweiligen Partnerlandes günstiger anzubieten und schafft dadurch einen Vorteil für Schweizer beziehungsweise chinesische Unternehmen gegenüber anderer ausländischer Konkurrenz.<sup>21</sup> Falls eine Preissenkung konkurrenz- oder nachfragebedingt nicht nötig ist, kann dementsprechend die Gewinnmarge gesteigert werden.<sup>22</sup>

Als Rahmenbedingungen für den Warenhandel gelten die Regeln des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens der Welthandelsorganisation WTO. Viele Waren, die aus China in die Schweiz importiert werden, waren auch schon vor Abschluss des Abkommens im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems zugunsten von Entwicklungsländern

---

<sup>20</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, «Abkommenstexte», 2013, [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner\\_fha/partner\\_weltweit/china/Abkommenstexte.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner_fha/partner_weltweit/china/Abkommenstexte.html), (10.11.2021).

<sup>21</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/weitere\\_informationen/D\\_-\\_Factsheet\\_FHA\\_Schweiz-China.pdf.download.pdf/D\\_-\\_Factsheet\\_FHA\\_Schweiz-China.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/weitere_informationen/D_-_Factsheet_FHA_Schweiz-China.pdf.download.pdf/D_-_Factsheet_FHA_Schweiz-China.pdf), (10.11.2021).

<sup>22</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter Holding AG, Interview vom 6.10.2021, 60 Minuten.

zollbefreit oder profitierten von starken Zollreduktionen.<sup>23</sup> Durch das Abkommen wurden allerdings weitere Industrieprodukte wie Textilien oder Schuhe zollbefreit. Die angepassten Tarife galten direkt nach Inkrafttreten des Abkommens.<sup>24</sup>

Schweizer Produkte, die nach China exportiert werden, beziehungsweise deren Hersteller, profitieren in ähnlicher Weise vom Abkommen. Zu diesen Gütern gehören in erster Linie Industrieprodukte, aber auch Landwirtschaftserzeugnisse. Ein Grossteil aller Exporte wird gemäss dem Abkommen entweder direkt oder schrittweise nach 5, 10, 12 oder 15 Jahren ganz oder teilweise von Zöllen befreit. Längere Übergangsfristen betreffen vor allem Produkte, deren Zollniveau besonders stark gesenkt wird und für die besondere Anpassungen erforderlich sind, zum Beispiel damit einheimische Konkurrenten sich auf die veränderte Situation einstellen können. Dies betrifft vor allem Produkte aus dem Uhren- und Pharmasektor.<sup>25</sup> Diese schrittweise Senkung lässt sich grafisch darstellen, indem Produkte in den Jahren 2014, 2018 und 2023 nach dem zu bezahlenden Zoll in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. MFN steht in der nachfolgenden Grafik für Most-Favored-Nation und bezeichnet das System, nach welchem China vor Abschluss des Freihandelsabkommens Schweizer Waren verzollt hat und das für Länder ohne Freihandelsabkommen nach wie vor gilt. FTA steht für Free Trade Agreement. Zwischen 2014 und 2023 lässt sich eine klare Verschiebung hin zur zollfreien Kategorie erkennen:

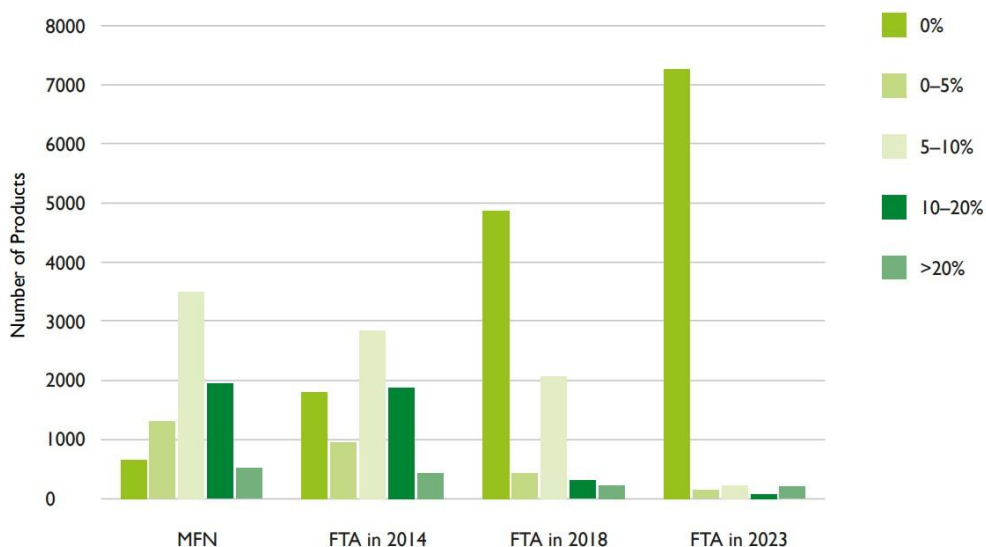


Abbildung 1: Darstellung der schrittweisen Zolltarifsenkungen (angegeben als Prozent des Warenwerts)<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Eidgenössische Zollverwaltung, «Entwicklungsländer APS/GSP (Generalized System of Preferences)», o.J., <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/befreiungen--verguenstigungen--zollpraerferenzen-und-ausfuhrbeitr/einfuhr-in-die-schweiz/entwicklungslaender-aps-gsp--generalized-system-of-preferences-.html>, (9.11.2021).

<sup>24</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018, S.21.

Um von Zolltarifsenkungen profitieren zu können, müssen bei der Produktion bestimmte Ursprungsregeln eingehalten werden. Ein Beispiel: Um als inländisch zu gelten, müssen bei Industrieprodukten mindestens 40 Prozent der Wertsteigerung im Inland geschaffen werden, gemessen am Ab-Werk-Preis. Der Ursprungsnachweis erfolgt auf dem üblichen Warenverkehrsbescheinigungs-Formular, es müssen aber einige zusätzliche Daten erfasst werden. Ermächtigte Ausführer können den Ursprungsnachweis erleichtert und digital einreichen, dafür muss ein schriftliches Gesuch an die Zollverwaltung gestellt werden.<sup>27</sup>

Diese Ursprungsregeln sollen sicherstellen, dass ausschliesslich Produkte aus den beiden Ländern zollbefreit gehandelt werden und nicht Dritte über Umwege davon profitieren. Der komplizierte Prozess erschwert es aber auch befugten Unternehmen, das Freihandelsabkommen zu nutzen. Dies zeigt unter anderem eine Befragung von 95 Unternehmen, die im chinesisch-schweizerischen Kontext Handel treiben und demnach vom Freihandelsabkommen profitieren oder profitieren könnten. Von den 32 chinesischen und 63 Schweizer Unternehmen kannten nur etwas über 60 Prozent die genauen Ursprungsregeln. Der Antragsprozess, um vom Freihandelsabkommen zu profitieren, war nur rund 40 Prozent der Unternehmen gut bekannt. Unternehmen aus China schlossen etwas besser ab.<sup>28</sup> Die genauen Ergebnisse der Befragung sind in der folgenden Grafik aufgeführt:

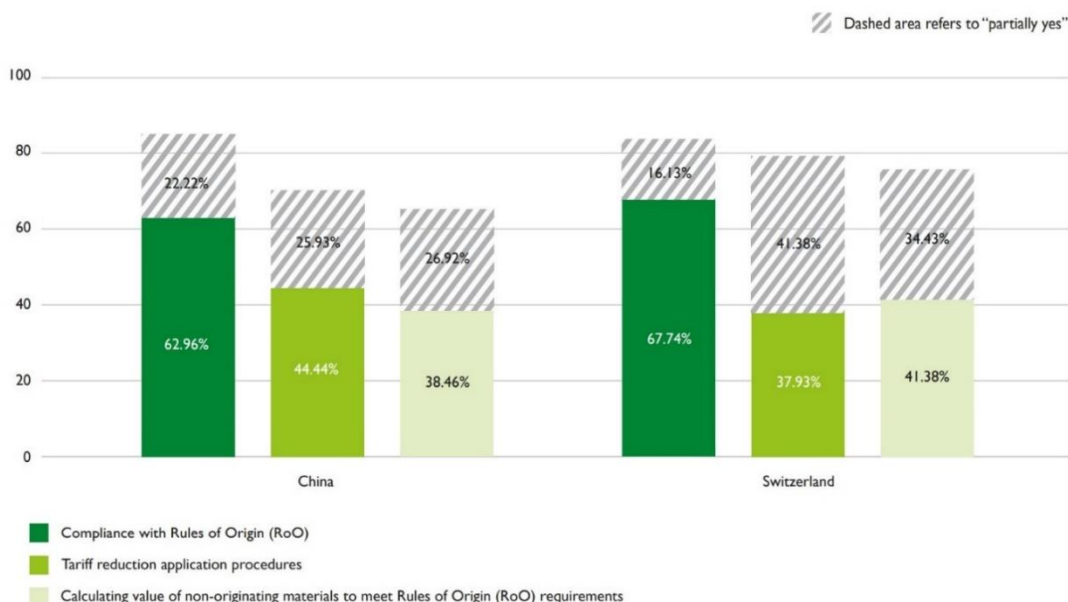


Abbildung 2: Befragung zu den Kenntnissen über das Freihandelsabkommen<sup>29</sup>

<sup>27</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>28</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.29.

<sup>29</sup> Ebd.

Chinesische Unternehmen realisierten seit Inkrafttreten stets etwa 40-45 Prozent der möglichen Zollersparnisse, vor allem die Maschinen- und Textilindustrie profitierte stark. Der Anreiz, die nötigen Dokumente und Anmeldungen zu besorgen, steigt für Schweizer Unternehmen jährlich, da laufend neue Zollreduktionen hinzukommen. Experten der Universität St. Gallen schätzten, dass im Jahr 2017 drei von vier Uhren zollbegünstigt nach China exportiert wurden. Um die Nutzung in Zahlen auszudrücken, verwendet man die Adjusted Utilization Rate. Dafür werden alle vom Freihandelsabkommen profitierenden Exporte nach China durch die gesamte Zahl der Exporte abzüglich ohnehin zollbefreiter Produkte geteilt.<sup>30</sup> Die Adjusted Utilization Rate lag im zweiten Quartal 2017 auch für Schweizer Exporte nach China knapp über 40 Prozent.<sup>31</sup>

Dass die Zollreduktionen nicht zu 100 Prozent genutzt werden, hängt unter anderem mit dem erhöhten Administrationsaufwand zusammen. Grossunternehmen wie Rieter produzieren ausserdem oft im Ausland, können die Zolltarifreduzierungen also gar nicht nutzen. Paul Binkert, Head of Export bei Rieter, bestätigt dies, für Rieter seien diese Reduktionen wirtschaftlich nicht relevant, da Maschinen für den chinesischen Markt grösstenteils direkt in China produziert würden.<sup>32</sup>

Alle Zollkonzessionen werden zusätzlich alle zwei Jahre von den beiden Parteien überprüft und falls nötig gemeinsam angepasst.<sup>33</sup>

### **2.3 Dienstleistungshandel**

Der im Freihandelsabkommen festgelegte Dienstleistungshandel stützt sich auf das GATS<sup>34</sup> und definiert sich dementsprechend unter anderem über die vier Erbringungsarten<sup>35</sup>, den Marktzugang und die Inländerbehandlung.<sup>36</sup> Das Freihandelsabkommen reguliert grundsätzlich alle Dienstleistungen auf allen Ebenen der Regierung (Zentral-, Regional- und Lokalregierungen), Einzelfälle wie zum Beispiel der Flugverkehr sind jedoch nicht vom Abkommen betroffen.

---

<sup>30</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.14.

<sup>31</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.22.

<sup>32</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter.

<sup>33</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>34</sup> General Agreement on Trade in Service (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) der Welthandelsorganisation WTO.

<sup>35</sup> Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, Konsum im Ausland, geschäftliche Niederlassungen im Ausland, Erbringung durch ins Ausland entsandte natürliche Personen.

<sup>36</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

In ausgewählten Bereichen geht das Freihandelsabkommen weiter als das GATS. So wurden strengere Richtlinien in Kraft gesetzt, um eine Diskriminierung von Schweizer Finanzdienstleistern zu verhindern. Die Verpflichtungen Chinas wurden auch im Bereich der Umweltdienstleistungen ausgebaut, seit 2014 wird beispielsweise die Abwasserbewirtschaftung besser geregelt. Im Gegenzug ist ein Dialog zur Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Traditionellen Chinesischen Medizin entstanden.<sup>37</sup>

## **2.4 Schutz des geistigen Eigentums**

Ausländische Unternehmen hatten es in China nie leicht, sich rechtlich gegen chinesische Konkurrenten zu wehren. Das Kopieren von ausländischen Produkten half der chinesischen Industrie sich weiterzuentwickeln und eigene Forschungsinvestitionen zu sparen. Das Freihandelsabkommen setzt nun die rechtlichen Voraussetzungen für die Verfolgung von Verstößen gegen Urheber-, Marken- und Patentrechte für Schweizer Unternehmen. Der Zugang zu chinesischen Gerichtshöfen und die Kommunikation mit chinesischen Behörden werden vereinfacht. Das Freihandelsabkommen regelt zudem die Rechtsdurchsetzung in China bezüglich verschiedener Zollmassnahmen. Neuerdings werden verdächtige Produkte sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr genauer untersucht und gegebenenfalls konfisziert.<sup>38</sup>

Die Vorteile dieser neuen Regelungen seien klar spürbar und würden die Tätigkeiten von Rieter in China deutlich vereinfachen, sagt Paul Binkert. Auf Fachmessen befanden sich früher oft ähnlich viele Marktspione wie interessierte Kunden. Innovative Maschinen seien völlig offensichtlich fotografiert worden und standen zwei Jahre später baugleich am Stand der chinesischen Konkurrenz. Durch die neuen Bestimmungen, die das Freihandelsabkommen mit sich brachte, hätten Schweizer Unternehmen vor Gericht neuerdings realistische Chancen, solche Verstösse erfolgreich einzuklagen. Dieser Fortschritt sei für Rieter einer der grössten Vorteile des Freihandelsabkommen mit China.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter.

### **3 Die Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf den Handel und das Handelsvolumen**

#### **3.1 Wirkungsweise des Abkommens und Methoden zur Wirkungsmessung**

Das Freihandelsabkommen beeinflusst den Handel der Schweiz mit China auf zwei verschiedene Arten. Zum einen werden Produkte von Schweizer Firmen durch gesenkte chinesische Zolltarife oder gar durch eine vollständige Zollbefreiung bevorzugt.<sup>40</sup>

Schweizer Exporteure können so ihre Produkte in China zu einem tieferen Preis verkaufen oder ihre Gewinnmarge erhöhen. Gerade in umstrittenen Branchen wie der Textilmaschinenindustrie kann eine solche Preissenkung um einige Prozent den Kaufentscheid chinesischer Kunden entscheidend beeinflussen.<sup>41</sup> Im Gegenzug werden diverse chinesische Produkte von Schweizern Zöllen befreit und profitieren so auf dem Schweizer Markt von den oben genannten Vorteilen.<sup>42</sup>

Die zweite Art der Einflussnahme des Freihandelsabkommens ist die ermutigende Botschaft, die an die Wirtschaftsakteure gesendet wird. Dass die Schweiz als erstes und einziges europäisches Land ein bilaterales Handelsabkommen mit China abgeschlossen hat, ermöglicht es Schweizer Unternehmen, in China einen guten Ruf zu erlangen. Auch im chinesischen Staatsfernsehen wird nicht zuletzt wegen des Freihandelsabkommens vorwiegend positiv über die Schweiz als Land und Handelspartner berichtet.<sup>43</sup>

Die zahlenmässige Auswertung dieser Effekte gestaltet sich äusserst schwierig. So differieren die Import- und Exportangaben der chinesischen und Schweizer Zollbehörden stark: Wenn man den chinesischen Zolldaten glaubt, importierte China im Jahr 2017 Schweizer Waren im Wert von 9.5 Milliarden Franken (Gold ausgenommen) und exportierte Waren im Wert von insgesamt 3.2 Milliarden CHF in die Schweiz. So entsteht laut China ein Handelsüberschuss auf Seite der Schweiz von rund 6.3 Milliarden CHF. Schweizer Zolldaten zufolge exportierte man hingegen Waren im Wert von 11.1 Milliarden CHF und importierte Waren im Wert von 13.3 Milliarden CHF aus China, erzielte also ein Handelsdefizit von mehr als 2 Milliarden CHF.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>41</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>42</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>43</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>44</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.13.

Ein weiterer erschwerender Faktor für die Auswertung der Effekte ist der Goldhandel. In die meisten chinesischen Handelsstatistiken fliessen auch die Goldimporte aus der Schweiz mit ein, die zwar nicht vom Freihandelsabkommen betroffen sind, aber dennoch rund zwei Drittel der Schweizer Exporte nach China ausmachen. Dieses zusätzliche Element macht Berechnungen zu Auswirkungen des Abkommens nochmals deutlich komplexer.<sup>45</sup> Um trotzdem möglichst aussagekräftige Resultate über die Entwicklung des Handels auf der Zeitachse zu erhalten, verwende ich in dieser Arbeit für meine Berechnungen stets die Angaben der Eidgenössischen Zollverwaltung, die vom Bundesamt für Statistik veröffentlicht werden.<sup>46</sup>

Es gibt verschiedene Vorgehensweisen, um die Wirkungen des Freihandelsabkommens zu messen. Drei davon werden in der vorliegenden Maturarbeit berücksichtigt:

- Der Vergleich der Handelsvolumen zwischen zollbefreiten und zum normalen Zolltarif besteuerten Gütern über die Zeitachse;<sup>47</sup>
- Der Vergleich der Entwicklung des Handelsvolumens Schweiz-China mit der Entwicklung des Handelsvolumens anderer Länder mit China;<sup>48</sup>
- Der Vergleich des Handelsvolumens Schweiz-China mit einem synthetischen Alternativszenario.<sup>49</sup>

Die folgenden Unterkapitel analysieren die Entwicklung von Import und Export anhand der drei genannten Methoden, sowie die Situation für Schweizer Unternehmen in China, um einen möglichst gehaltvollen Überblick über die Wirkung des Abkommens zu schaffen.

### **3.2 Auswirkungen auf den Export**

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China senkt die Zolltarife verschiedener Produkte nicht gleich stark. Je nach Produktart reichen diese Veränderungen von einer Abschaffung jeglicher Zölle bis hin zu keiner Senkung. Wenn man nun die Exportdaten von Produktgruppen, die unterschiedlich stark von den Zolltarifsenkungen betroffen sind, vergleicht, lässt sich tatsächlich ein Unterschied feststellen.

---

<sup>45</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.13.

<sup>46</sup> Bundesamt für Statistik BFS, «Einfuhr, Ausfuhr», 2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.html>, (10.11.2021).

<sup>47</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.32.

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> Ebd.

Dieser Unterschied von mehreren Prozentpunkten lässt darauf schliessen, dass Produkte, deren Zolltarif stärker gesenkt wurde, durchaus einen Vorteil auf dem chinesischen Markt haben.<sup>50</sup>

Eine Problematik dieser Methode ist, dass die Zolltarifsenkungen nicht zufällig über alle Produkte verteilt wurden. So profitieren Schweizer Produkte in Bereichen, für die es in China selbst starke und wichtige Produzenten gibt, deutlich weniger von Zolltarifsenkungen. Mit anderen Worten: bei Produktgruppen, für die China eine starke eigene Industrie besitzt oder welche China als besonders relevant betrachtet, werden weniger Zollreduktionen gewährt als in Marktbereichen, in denen China selbst kaum produziert oder wenig eigene Interessen hegt. Die ungleichmässigen Wachstumsraten sind also nicht ausschliesslich auf die Zollsenkungen zurückzuführen, sondern auch auf eine unterschiedliche Konkurrenzsituation.

Dies bestätigt Martin Hirzel, Präsident der Swissmem. Mittlerweile sind rund 95 Prozent aller Produkte der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie zollbefreit, dürfen also zollfrei nach China exportiert werden. Die fehlenden 5 Prozent sind allerdings Hightech-Maschinen, die am Umsatz gemessen für die MEM-Branche von grosser Bedeutung sind.<sup>51</sup>

Ein weiterer Weg, Rückschlüsse auf den Einfluss des Freihandelsabkommen zu ziehen, ist der oben genannte Vergleich zu anderen Ländern. Bezogen auf den Schweizer Export zeigt sich auch da ein klarer Unterschied. Zwischen 2013 und 2019 stieg der Warenwert *aller* Importe Chinas von 1`949`992 Millionen USD auf 2`068`950 Millionen USD, was einer Zunahme von rund 6.1 Prozent entspricht.<sup>52</sup> Der Wert aller importierten Produkte *aus der Schweiz* nahm in derselben Zeit um 10.2 Prozent zu.<sup>53</sup> Schweizer Exporteuren gelang es also, im chinesischen Markt stärker als ausländische Konkurrenten zu wachsen.

Die dritte und zugleich komplexeste Methode ist das synthetische Alternativszenario. Im «Academic Evaluation Report» aus dem Jahr 2018 hat die Hochschule St. Gallen eine solche Analyse gemacht. Mithilfe eines Algorithmus wird eine Kombination aus verschie-

---

<sup>50</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.32.

<sup>51</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>52</sup> World Integrated Trade Solution, «China Trade Summary 2013 Data», 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2013/Summary> (2.10.2021).

<sup>53</sup> Bundesamt für Statistik BFS, Eidgenössische Zollverwaltung, 2021, Ausfuhr nach Handelspartnern (Länder), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.assetdetail.17444482.html> (2.10.2021).



denen Volkswirtschaften erstellt, welche die wirtschaftlichen Prozesse in der Schweiz und China möglichst genau widerspiegeln soll. Dazu werden verschiedene Faktoren wie die Bevölkerungsgrösse oder das Bruttoinlandprodukt ausgewertet und mit der Situation in der Schweiz und China vor dem Freihandelsabkommen verglichen. So lässt sich ein Modell aus mehreren Ländern erstellen – gewissermassen ein aus verschiedenen Ländern zusammengesetzter «Zwilling» –, der die Beziehung zwischen der Schweiz und China ohne Freihandelsabkommen simulieren kann. Die aktuelle, reale Lage kann dann mit der durch das Modell simulierten Version verglichen werden, was Rückschlüsse auf die Wirksamkeit des Abkommens erlaubt. Als Ausgangspunkt für die Analyse der Hochschule St. Gallen dienten 93 Länder für das Modell der Schweiz und 150 Länder für das chinesische Modell.<sup>54</sup>

Auch diese Methode weist auf einen positiven Effekt des Abkommens im Bereich der Schweizer Exporte hin. Das synthetische Alternativszenario, das die Situation ohne Freihandelsabkommen darstellen soll, errechnet tiefere Exportzahlen als sie in Wirklichkeit zu beobachten sind. So soll die Schweiz im Jahr 2017 Waren im Wert von rund 1.3 Milliarden USD mehr nach China exportiert haben, als ohne das Freihandelsabkommen möglich gewesen wäre. Diese Differenz wird in der folgenden Grafik dargestellt:



Abbildung 3: Gegenüberstellung der anhand des Modells erwarteten und realen gemessenen Schweizer Exporte nach China<sup>55</sup>

Diese Berechnungen sind allerdings kritisch zu betrachten; China hat seit 2014 diverse Bestimmungen eingeführt, welche die Schweiz in keiner Weise betreffen, die im Modell benutzten Länder allerdings schon. Solche äusseren Eingriffe können das Ergebnis verfälschen.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S. 15.

<sup>55</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S. 33.

<sup>56</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.32-33.

### 3.3 Auswirkungen auf den Import

Der Vergleich zwischen stärker und schwächer von Zolltarifsenkung betroffenen Produkten ist auch auf die Schweizer Importe anwendbar. Zwischen 2013 und 2017 wuchs die Importmenge derjenigen Produkte, deren Zolltarife überdurchschnittlich stark gesenkt wurden, um 16.5%. Für Produkte, deren Zolltarife unterdurchschnittlich stark gesenkt wurde, betrug das Wachstum nur 3.4%.<sup>57</sup>

Auch bei den Schweizer Importen lässt sich ein stärkeres Wachstum chinesischer Produkte feststellen. Während die gesamten Importe der Schweiz im Jahr 2019 7.5% unter denen aus dem Jahr 2013 lagen, nahm der Wert aller importierten chinesischen Produkte in derselben Zeit um 31.7% zu. Im Jahr 2019 importierte die Schweiz Waren im Wert von knapp über 15 Milliarden USD. Dieses hohe Volumen zeugt von der immer wichtigeren Rolle Chinas in der Weltwirtschaft.<sup>58</sup>

Das synthetische Alternativszenario bestätigt das Ausmass dieses Unterschieds nochmals. Die Schweiz importiert den Berechnungen zufolge jährlich Güter im Wert von etwa 2.5 Milliarden mehr aus China, als es ohne Abkommen der Fall wäre. Ohne diese zusätzlichen Importe hätte das Wachstum in derselben Zeit nur 9.8% betragen.<sup>59</sup> Die Gegenüberstellung der realen und der anhand des Modells erwarteten Importe lässt sich ebenfalls grafisch zeigen:

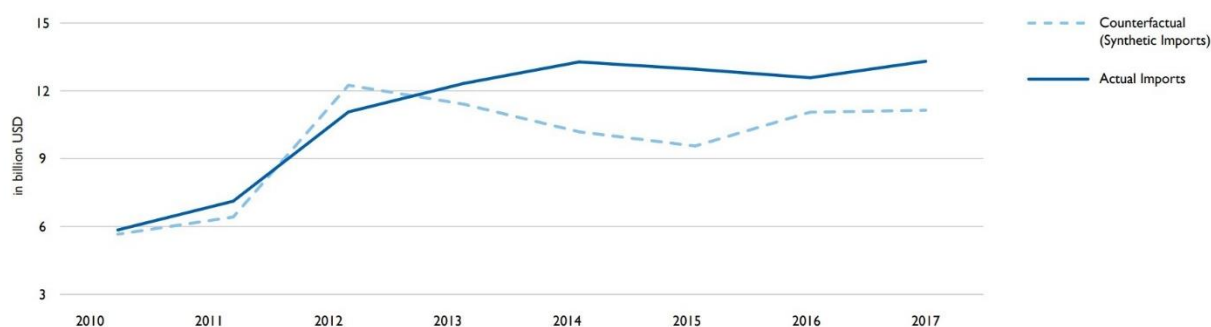


Abbildung 4: Gegenüberstellung der anhand des Modells erwarteten und realen gemessenen Importe aus China<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.32-33.

<sup>58</sup> Bundesamt für Statistik BFS, Eidgenössische Zollverwaltung, 2021, Einfuhr nach Handelspartnern (Länder), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.assetdetail.17444475.html>, (2.10.2021).

<sup>59</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S.32-33.

<sup>60</sup> Casas i Klett, Tomas, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», 2018, S. 33.

### **3.4 Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit von Schweizer Firmen in China**

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Freihandelsabkommens beschränken sich nicht auf die Handelsströme zwischen den beiden Ländern, sondern beeinflussen auch die Situation für Schweizer Unternehmen in China. Der Abschluss des Abkommens hat das Ansehen der Schweiz in China wie bereits erwähnt nochmals gesteigert, chinesische Wirtschaftakteure handeln gern mit Schweizer Geschäftspartnern. Dies erleichtert es Schweizer Unternehmen, direkt in China ein Netzwerk aus Produktionsstätten, Zwischenlagern und Verkaufsstellen aufzubauen. Beziehungen, Geschäfte und Nebenzweige, die Schweizer Firmen in China aufbauen, sind schwer nachzuverfolgen; den Einfluss des Abkommens auf diese Aktivitäten in Zahlen auszudrücken, scheint auf dieser Grundlage unmöglich. Gerade deswegen sind Expertenmeinungen von grosser Bedeutung, da vor allem direkt Involvierte die Vorgänge in China einschätzen können. Martin Hirzel sieht bezüglich der genannten Aktivitäten einen eindeutig positiven Einfluss des Abkommens. Zum einen seien Chinesen in der Tat offener gegenüber Schweizer Partnern als noch vor einigen Jahren. Zudem ermögliche das Freihandelsabkommen einen umfassenderen Schutz geistigen Eigentums mit realen Erfolgsaussichten, was Schweizer Unternehmen ermutige, in China ein zweites Standbein zu errichten.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissemem.

## 4 Risiken

### 4.1 Abhängigkeit von China

Wie in den vorherigen Kapiteln besprochen ist die Volkswirtschaft Chinas im Verlauf der letzten Jahrzehnte stark gewachsen, und die Schweizer Geschäftsbeziehungen zu China haben stark zugenommen. Chinas wichtige Rolle in den Wirtschaftstätigkeiten von Schweizer Unternehmen führt bei kritischen Betrachtern zu Sorgen. Die Schweiz werde stetig abhängiger von China. Das Freihandelsabkommen und die daraus resultierende präferenzielle Behandlung Chinas in Bezug auf Zolltarife und Zusammenarbeit soll die Geschäftstätigkeiten wie in den Kapiteln 2 und 3 besprochen zusätzlich fördern – könnte also indirekt auch die Abhängigkeit steigern.<sup>62</sup>

Tatsächlich sind verschiedene Schweizer Branchen auf chinesische Importe und auf Exportmöglichkeiten nach China angewiesen. Ein Beispiel dafür sind Technologien im Bereich Hard- und Software. China zählt auf diesem Gebiet seit einiger Zeit zu den Innovationstreibern und entwickelt modernste Produkte, die auch in Schweizer Unternehmen Verwendung finden. Um den Anschluss an die Konkurrenz nicht zu verlieren, müssen diese regelmässig neue Produkte kaufen und sind dabei stark von den chinesischen Herstellern abhängig.<sup>63</sup>

So wird der Warentransport durch das Südchinesische Meer hauptsächlich durch China gesteuert. Die kurzfristigen coronabedingten Stillstände in den Häfen Shenzhen und Ningbo-Zhoushan führten zu wochenlangen Verspätungen in den Lieferketten.<sup>64</sup> Unter dem darauffolgenden Halbleitermangel litten auch Schweizer Unternehmen, beispielsweise im Automarkt.<sup>65</sup>

Auch am Beispiel der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie lässt sich die Wichtigkeit der Exporte nach China zeigen. Herr Hirzel bestätigt die grosse Bedeutung Chinas für die MEM-Industrie, der Anteil der Exporte nach China an den gesamten MEM-Exporten betrug im Jahr 2012 5.2 Prozent. Im Jahr 2019 waren es 6.2 Prozent, im Laufe der Corona-Epidemie wuchs dieser Anteil weiter. Da dies ein Durchschnittswert einer gesamten Industrie ist, ist die Bedeutung Chinas für einzelne Firmen nochmals deutlich grösser, während andere kaum mit China handeln. Insgesamt ist China der drittgrösste

---

<sup>62</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

<sup>63</sup> EDA, «China Strategie 2021-2024», 2021, S.19, S.28.

<sup>64</sup> Rasch, Michael, « Verschärfung der Halbleiterkrise: Chip-Mangel führt zu Produktionsausfällen und Kurzarbeit in der Autoindustrie », in: Neue Zürcher Zeitung, München, 13.9.2021.

<sup>65</sup> Enz, Kaspar, « « Jetzt trifft es uns »: Engpass and Halbleitern dämpft den Schweizer Automarkt – und bringt Haager VAT Rekordumsätze », in: Tagblatt.ch, o.O., 5.8.2021.

Absatzmarkt der MEM-Industrie und damit bedeutender als Frankreich, Italien oder Grossbritannien. Ein Wegfallen dieser Einnahmequelle wäre laut Hirzel schwierig zu verkraften.<sup>66</sup>

Durch die zunehmende Abhängigkeit von Industrien und einzelnen Unternehmen gewinnt China auch in Verhandlungen an Macht. Es braucht keine grosse Fantasie, um sich vorzustellen, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von China es erschwert, in kontroversen Themen wie der Einhaltung von Menschenrechten Positionen zu vertreten, die China beziehungsweise die chinesischen Machthaber als falsch und unangemessen beurteilen.

## 4.2 Blockbildung

Spätestens seit der Finanzkrise verändern sich die Machtverhältnisse im globalen Raum. Durch die Reduktion von Hilfezahlungen an internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen verloren die USA an internationalem Einfluss, etwa bei der Beteiligung an globalen Entscheidungen. China nutzte den neu entstandenen Raum und positionierte sich entsprechend. In den Jahren danach hat sich das wirtschaftliche und geostrategische Gravitationszentrum Schritt für Schritt nach China bewegt. Die dadurch entstandenen wirtschaftlichen Spannungen und Konflikte wurden zudem – vor allem unter der Administration Trump – vermehrt ausserhalb der internationalen Institutionen geklärt. Beide Seiten begingen in diesen Prozessen gezielt Regelbrüche, die mögliche langfristige Schäden an den verschiedenen Systemen mit sich bringen. Die Schwächung von Institutionen wie der UNO bringt verstärktes Eskalationspotential mit sich, da in Krisenfällen unparteiische Verhandlungsführer fehlen können. Die Konflikte zwischen den USA und China werden tatsächlich zunehmend bedrohlicher, so nimmt etwa die Militärpräsenz beider Seiten in der maritimen Peripherie Chinas zu.<sup>67</sup>

Auch die Schweiz gerät immer mehr ins Spannungsfeld der sino-amerikanischen Rivalität. Entscheidungen über Produkte aus China werden immer stärker politisiert und von den USA sowie anderen westlichen Ländern ablehnend betrachtet. Auch der Abschluss des Freihandelsabkommens Schweiz China wurde massiv kritisiert.<sup>68</sup> Jegliche Kritik an China führt wiederum zu Reaktionen auf Seiten Chinas. Die im Frühjahr 2021 publizierte China-Strategie wurde von den chinesischen Behörden wie im Kapitel 1.3 beschrieben nur

---

<sup>66</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>67</sup> Lippert, Barbara, Perthes, Volker, «Strategische Rivalität zwischen USA und China», Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2020.

<sup>68</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

ungern gesehen. Die konkreten Auswirkungen solcher Verärgerungen werden im Kapitel 5.3 näher besprochen.

Der Umgang mit dieser Situation ist heikel und eine Gratwanderung. Die grosse Bedeutung Chinas sei bei wegleitenden Entscheiden stärker zu berücksichtigen, sagt Martin Hirzel. Die Schweiz sei heute in einer komplizierten Situation, die Ausgangslage für eine Lösungsfindung aber nicht schlecht. Die Schweiz verstehe sich grundsätzlich mit beiden Seiten und solle dies mit allen Mitteln beizubehalten versuchen. Als kleines Land müsse es laut Martin Hirzel wirtschaftlich vor allem darum gehen, vom Wachstum möglichst vieler Parteien profitieren zu können.<sup>69</sup> Thomas Braunschweig sieht dies gänzlich anders. Die Schweiz pflege zwar sowohl mit dem Westen als auch mit China intensive Beziehungen, unsere Werte und Moralvorstellungen seien aber deutlich näher an denen des Westens, genauer denen der USA und Europas. Diese unterschiedlichen Werte müssen laut Thomas Braunschweig in Verhandlungen und während Entscheidungsfindungen berücksichtigt werden. Das Argument, die Schweiz sei viel zu klein, um tatsächlich einen Einfluss auf China ausüben zu können, hält er nur für bedingt gültig: Während die direkten Auswirkungen von Schweizer Sanktionen oder strengeren Schweizer Richtlinien gegenüber China der Volksrepublik nicht wirklich Sorgen bereiten würden, verschwände zumindest die positive Botschaft, welche die Schweiz anderen Ländern bezüglich China vermittelt. Durch eine mutige Position im Umgang mit China könnte die Schweiz andere Länder dazu bewegen, selbst auch strenger mit China umzugehen. Der dadurch erschaffene Hebel wäre für China dann tatsächlich von Bedeutung. Umgekehrt wurde der Abschluss des Freihandelsabkommens – trotz der für China irrelevanten Handelsmenge – von der Kommunistischen Partei China strategisch genutzt, beispielsweise als Modell und Vorzeigebispiel in Verhandlungen zu Wirtschaftsabkommen mit weiteren Ländern.<sup>70</sup>

Der indirekte Einfluss der Schweiz und des Abkommens mit der Schweiz sei für China also weitaus bedeutender als die Handelsströme an sich. Thomas Braunschweig ist sich sicher, dass eine weniger unkritische Behandlung Chinas in Europa gut ankäme und die Schweiz international an Akzeptanz gewänne, wenn sie chinakritische Argumente mit mehr Nachdruck vertreten würde.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>70</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

<sup>71</sup> Ebd.

### 4.3 Menschenrechte

Schon seit langem wird China auf einer internationalen Ebene immer wieder für den Umgang mit Menschenrechten kritisiert. Im Zentrum stehen dabei Themen wie Meinungsfreiheit, Religions- und Glaubensfreiheit, die Situation in der Sonderverwaltungsregion Hong Kong und seit einigen Jahren auch die politischen Massnahmen in autonomen Regionen wie Xinjiang und Tibet.<sup>72</sup> Vor allem politisch unabhängige Organisationen äussern sich zu den Vorwürfen. Amnesty International schreibt in einem Artikel über die Menschenrechtssituation in China:

«Die Menschenrechte werden in China mit Füßen getreten: Todesstrafe, Folter, Umerziehungslager, Einschränkung der Meinungsfreiheit, Medien- und Internetzensur sowie die Unterdrückung ethnischer Minderheiten in Tibet oder Xinjiang sind Beispiele dafür.»<sup>73</sup>

Diese Vorwürfe sind auch für die Schweiz ein Thema. Einerseits ist die Sicherstellung der Einhaltung von Menschenrechten ein moralisches Ziel in internationalen Beziehungen der Schweiz. Andererseits muss sichergestellt werden, dass Schweizer Unternehmen durch Ihre Tätigkeiten in China nicht aktiv Menschenrechtsverletzungen fördern und finanzieren.<sup>74</sup>

Besonders die als günstige Arbeitskräfte verwendeten Zwangsarbeiter aus der Region Xinjiang stellen ausländische Unternehmen, darunter selbstverständlich auch diverse aus der Schweiz, vor grosse Herausforderungen. Internationales Recht und Richtlinien diverser Institutionen verpflichten Unternehmen, Menschenrechte einzuhalten und allfällige Verstösse zu verfolgen. Die undurchsichtigen Strukturen in China gepaart mit komplexen Liefer- und Absatzsystemen machen dies allerdings schwierig. Thomas Braunschweig ist der Meinung, dass eine sorgfältige und zuverlässige Abklärung über allfällige Menschenrechtsverstösse in den Betriebs- und Produktionsprozessen für ausländische Unternehmen nicht mehr möglich sei. Dies zeige auch der Abzug vom grössten Dienstleister für Abklärungen dieser Art aus China. Dementsprechend seien Angaben wie «Hergestellt ohne Zwangsarbeit» für Produkte aus China nicht belegbar und lediglich ein Marketinginstrument.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Human Rights Watch, «China: Events of 2018», o.J., <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/china-and-tibet#>, 10.11.2021.

<sup>73</sup> Amnesty International, «China», <https://www.amnesty.ch/de/laender/asien-pazifik/china>, (6.11.2021).

<sup>74</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, 2021, Internationale Menschenrechtsübereinkommen, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenezumschutzdermensenrechte.html>, (10.11.2021).

<sup>75</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

Die Verantwortung sieht Herr Braunschweig sowohl bei einzelnen Unternehmen als auch bei der Politik. Die Schweizer Politik und internationale Institutionen müssten den Handlungsspielraum für nötige Abklärungen schaffen – auch, oder eben besonders, in China. Von den Unternehmen wünscht er sich mehr Transparenz nach Aussen, stärkere Kontrollen der eigenen Herstellungsprozesse und falls nötig die vollständige Einstellung des Handels mit ungeprüften oder nicht überprüfbaren Partnern aus China.<sup>76</sup>

Martin Hirzel bestätigt die undurchsichtige Situation. Für Schweizer Unternehmen sei es unmöglich, alle Bereiche der eigenen Prozesse in China auf Verstösse gegen Menschenrechte zu untersuchen, vor allem KMUs hätten hierfür nicht die nötigen Ressourcen. Um Menschenrechtsverstösse in Zukunft zu verhindern, müsse vor allem die Politik handeln und bereits gegebene Instrumente in der Beziehung zu China für Dialoge nutzen. Schweizer Unternehmen sollen diese Bemühungen indirekt unterstützen und in China als gutes Vorbild auftreten; Freiheit und liberale Lebensweisen fänden auch in China Anklang. Der Leitspruch «Wandel durch Handel» soll in China zum Erfolg führen.<sup>77</sup>

Paul Binkert beurteilt die Situation ähnlich. Abklärungen über Menschenrechtsverstösse unter den eigenen Mitarbeitern, zum Beispiel in Maschinenfabriken von Rieter in China, seien möglich. Die Arbeitsverhältnisse in den Fabriken von Kunden, also Käufern von Rieter-Maschinen, seien bereits schwieriger zu überprüfen. Eine Überprüfung der gesamten Wertschöpfungskette, also vom Anbau der Baumwolle über die verschiedenen Produktionsschritte bis zum finalen Vertrieb, gestalte sich als unmöglich. Es ist also leider nicht auszuschliessen, dass momentan an Maschinen von Rieter und ganz generell an Maschinen von ausländischen Unternehmen Zwangsarbeit verrichtet wird.<sup>78</sup>

Möglichkeiten, mit den Schwierigkeiten in dieser Thematik umzugehen, werden im nächsten Kapitel besprochen.

---

<sup>76</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

<sup>77</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>78</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter.



## 5 Zukunftsaussichten

### 5.1 Evolutivklausel

Das Freihandelsabkommen Schweiz China soll wirtschaftlich weiterhin attraktiv bleiben und langfristig zu Verbesserungen im Handel mit China führen. Um dies auch in Zukunft sicherzustellen, wurde die Evolutivklausel ins Abkommen eingefügt. Im Rahmen dieser Evolutivklausel treffen sich alle zwei Jahre Funktionäre beider Länder, um unter anderem über die Behebung von Fehlern oder Anpassungen an neue Gegebenheiten zu diskutieren. Die Evolutivklausel erlaubt es der Schweiz, eigene Wirtschaftsinteressen nachhaltig in China einzubringen. So lässt sich das Freihandelsabkommen zum Beispiel an neue Abkommen Chinas mit anderen Ländern angleichen und neue Produktgruppen können zollbefreit werden.<sup>79</sup> Martin Hirzel hofft für die MEM-Industrie auf Veränderungen durch die laufenden Gespräche der Politik mit China. Eines der Hauptziele aus seiner Sicht: Hightech-Maschinen, die im Gegensatz zu 95 Prozent aller MEM-Produkte nicht vollständig zollbefreit sind, sollen vermehrt von Zollreduzierungen profitieren und sind deshalb ein zentrales Thema der aktuellen und zukünftigen Besprechungen.<sup>80</sup>

### 5.2 Etablierung im chinesischen Markt

Die Voraussetzungen für eine langfristig erfolgreiche Präsenz von Schweizer Unternehmen beziehungsweise von mit der Schweiz verbundenen Partnerfirmen auf dem chinesischen Markt sind gut. Die Schweiz besitzt in China einen ausgezeichneten Ruf, Schweizer Produkte gelten als qualitativ hochwertig und werden gerne gekauft. Trotzdem verläuft die Etablierung im chinesischen Markt für viele Schweizer Unternehmen nicht wie geplant. Eine Befragung von chinesischen Führungskräften aus 24 Branchen im Jahr 2018 zeigt, dass sich Chinesen der Vorteile der Schweiz nur begrenzt bewusst sind. 71 Prozent der Befragten sehen die Neutralität und Stabilität als Wettbewerbsvorteil an, auch das Bankensystem ist relativ gut bekannt (60 Prozent gaben dies als Vorteil der Schweiz an). Die guten Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union, die hochwertige Infrastruktur und das Freihandelsabkommen Schweiz China an sich sind jedoch nur wenig bekannt. Laut der Studie liege dies vor allem an der mangelhaften Aufklärung über die Vorteile der Schweiz durch die Politik und die Vertretung in China, die teils über falsche Kanäle stattfindet.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013.

<sup>80</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>81</sup> Schnauss, Martin, Wu, Juan, «Schweizer Stärken sind bei Chinas Unternehmern kaum bekannt», in: Die Volkswirtschaft, o.O., 15.5.2019.

Mit der richtigen Kommunikation sieht Herr Hirzel das Freihandelsabkommen dennoch als hilfreiches Mittel, um den guten Ruf der Schweiz in China auszubauen. Die Stimmung gegenüber der Schweiz habe sich seit Abschluss des Freihandelsabkommen deutlich verbessert, es helfe den MEM-Unternehmen vor allem im Gespräch mit potenziellen Neukunden. Die starke Verbindung der chinesischen und Schweizer Politik trafen auf viel Anerkennung und dienten als Alleinstellungsmerkmal in der Konkurrenz mit anderen ausländischen Unternehmen.<sup>82</sup>

Herr Binkert, Head of Export bei Rieter, relativiert diesen Effekt. In seinen Gesprächen mit chinesischen Kunden und auf Reisen durch China habe er keine wirkliche Veränderung nach Abschluss des Freihandelsabkommen gespürt. Er denkt nicht, dass die positive Botschaft allein einen messbaren Einfluss auf Verhandlungen und Geschäfte hat. Viel wichtiger sei der wirtschaftliche Aspekt: den oft teuren Schweizer Produkten könne eine Preissenkung helfen, neue Kunden in China zu finden.<sup>83</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Fundament für zukünftige Geschäfte gelegt ist. Die Auswirkungen des guten Rufs oder der positiven Botschaft des Freihandelsabkommen auf chinesische Kunden sind jedoch schwierig abschliessend zu beurteilen. Die Grundhaltung gegenüber der Schweiz ist gemäss den Experten eindeutig positiv, Schweizer Unternehmen haben die Chance, sich mit Qualität und dem durch das Freihandelsabkommen teilweise geschaffenen Preisvorteil in China zu etablieren.

### **5.3 Zukünftige Einhaltung der Menschenrechte**

Die Einflussnahme auf China ist für die Schweiz nach wie vor schwierig, sei es wirtschaftlich oder politisch. Dennoch hat das Freihandelsabkommen zusätzliche Kontaktpunkte geschaffen, die in einem gewissen Masse auch für eine Einbringung von Menschenrechtsthematiken genutzt werden können. Ein sehr gutes Beispiel sowohl für die Chancen als auch Schwierigkeiten in der Diskussion mit China ist der Menschenrechtsdialog, in dem bilateral mit China über Menschenrechte gesprochen wird.

Dieser Menschenrechtsdialog wird im Abkommenstext als zentrales Instrument für die Zusammenarbeit beschrieben. Besonders die Schweizer Politik sieht diesen Austausch als Möglichkeit, Schweizer Werte in den Beziehungen zu positionieren. In den letzten Jahren haben aber verschiedene Ereignisse gezeigt, dass der Handlungsspielraum in Wirklichkeit sehr gering ist. Als die Schweiz im Sommer 2019 zusammen mit 22 weiteren Ländern die

---

<sup>82</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem.

<sup>83</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter.

chinesische Regierung dazu aufforderte, Verhaftungen von unschuldigen Uiguren in der Provinz Xinjiang zu unterlassen, wurde der Menschenrechtsdialog von Seiten Chinas auf unbestimmte Zeit unterbrochen. Eine Wiederaufnahme wurde zwar geplant, musste aufgrund von Covid-19 Richtlinien jedoch verschoben werden.<sup>84</sup>

Die Schweiz beanstandete seither weiterhin, mit grösster Vorsicht, Menschenrechtsthematiken in Bezug auf China. Als der Bundesrat Anfang 2021 die China-Strategie publizierte, in der ein grösseres Gewicht auf die Einhaltung der Menschenrechte in Aussicht gestellt wurde, und im Schweizer Bundesparlament zahlreiche kritische Äusserungen zur Menschenrechtssituation in China erfolgten, reagierte China streng. Der chinesische Botschafter in Bern äusserte sich gegenüber Schweizer Medien gereizt:

«Die Schweiz zeigt ihren Willen, den Dialog mit China fortzusetzen und die bilateralen Beziehungen auszubauen. Das begrüssen wir. Aber das Dokument enthält unbegründete Anschuldigungen und Angriffe auf Chinas politisches System, die Menschenrechtssituation sowie die Innen- und Aussenpolitik, die von den Fakten abweichen. Dagegen protestieren wir mit Nachdruck. (...) Die Probleme, mit denen China in Xinjiang konfrontiert ist, sind keine Menschenrechtsfragen. Es hat nie so etwas wie Völkermord, Zwangsarbeit oder religiöse Unterdrückung gegeben. Diese politischen Lügen sind von Anti-China-Kräften erdichtet mit dem Ziel, die Kommunistische Partei Chinas zu diffamieren.»<sup>85</sup>

Kurz nach den kritischen Äusserungen von Bundesrat und Parlament stoppte China die Verhandlungen über eine Erneuerung des Freihandelsabkommen, die für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung wäre. Quellen aus Peking berichten, dass eine Erneuerung nur möglich sei, wenn die Schweiz sich im Thema Menschenrechte zurückhalte.<sup>86</sup> Thomas Braunschweig hält diese Einflussnahme für gefährlich. Gerade jetzt sei es wichtig, gemeinsam mit anderen Partnern wie zum Beispiel der Europäischen Union geschlossen gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen und sich gegenseitig zu unterstützen. Die Beweislage für solche Menschenrechtsverletzungen beurteilt Braunschweig, unter anderem aufgrund von Satellitenaufnahmen und glaubwürdigen Zeugenberichten, als eindeutig. Die Schweiz müsse gewisse Menschenrechtsstandards setzen und diese dann auch durchzusetzen versuchen. Eine Politik mit klaren roten Linien, die China nicht überschreiten darf, würde der Schweiz laut Braunschweig langfristig helfen.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Molina, Fabian, «Evaluation des bilateralen Menschenrechtsdialogs mit China», 2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194472>, (11.11.2021).

<sup>85</sup> Birrer, Raphaela, Häfliger, Markus, «Anschuldigungen sind Fake News», in: Tages Anzeiger, o.O., 23.3.2021, S.5.

<sup>86</sup> Gafafer, Tobias, Vonplon, David, «Wegen Kritik an Menschenrechtssituation: Erneuerung des Handelsabkommens mit China steht auf der Kippe», in: Neue Zürcher Zeitung, o.O., 21.09.2021.

<sup>87</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye.

## Schlusswort

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Schweizer Beziehungen zu China sowohl grosse Chancen als auch erhebliche Risiken mit sich bringen.

Die im ersten Kapitel beschriebenen diplomatischen Beziehungen der Schweiz zu China zeigen die historische Verbundenheit und die enge Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen auf. Gleichzeitig werden erhebliche Spannungsfelder sichtbar, die aus einer Kombination von wirtschaftlichen, politischen und ethischen Faktoren entstehen: Nimmt die Schweiz zu menschenrechtlichen Fragen Stellung, muss sie mit wirtschaftlichen und politischen Folgen rechnen.

Die Kategorisierung der verschiedenen Wirkungsbereiche des Freihandelsabkommens ermöglicht die Beantwortung der Frage nach den im Abkommen enthaltenen Bestimmungen, Instrumenten und Vereinbarungen. Der Warenhandel ist der bemerkenswerteste und mengenmässig bedeutsamste Teil. Auch Dienstleistungen sind vom Freihandelsabkommen betroffen, spielen aber eine weniger wichtige Rolle. Neue Richtlinien zur Verbesserung der Rechtssicherheit sind für Schweizer Unternehmen, die auf dem chinesischen Markt verkaufen oder in China produzieren, von grosser Bedeutung. Sie sollen Wirtschaftsspionage verhindern und Schweizer Unternehmen den Zugang zum chinesischen Rechtssystem erleichtern.

Auf Basis der Kenntnisse über die Abkommensinhalte konnte ich in Kapitel 3 eine Analyse der Auswirkungen auf den Handel in Angriff nehmen. Schnell wurde klar, dass es dafür keine einfache, allesumfassende Messmethode gibt. Die Auseinandersetzung mit aktuellen Forschungsarbeiten und darin vorgestellten Modellen ermöglichte dennoch eine Einschätzung. Die vorhandenen Fakten weisen darauf hin, dass die Handelsaktivitäten zwischen China und der Schweiz durch das Abkommen tatsächlich gesteigert wurden.

In Kapitel 4 werden die Risiken des Freihandelsabkommens Schweiz China genauer besprochen. Zu nennen sind die steigende Abhängigkeit der Schweiz von China, die zunehmende Blockbildung im internationalen Raum und die Situation der Menschenrechte in China.

Kapitel 5 befasst sich mit den Zukunftsaussichten bezüglich des Abkommens und seiner Folgen, sowohl wirtschaftlicher als auch ethischer Art. Es zeigt sich, dass die Schweiz in Gesprächen und Verhandlungen mit China teilweise heikle Themen wie Menschenrechte ansprechen und behandeln möchte. Es wird aber auch klar, dass die direkten positiven

Auswirkungen dieser Bemühungen gering sind. Die bisherigen Reaktionen Chinas, insbesondere der Verhandlungsabbruch bei der Weiterentwicklung des Abkommens, zeigen auf, wie eng die Koppelung zwischen Wirtschaft und Politik ist.

Wie steht es nun um den Wahrheitsgehalt des Reims «Wandel durch Handel»?

Mit Blick auf die wirtschaftliche Situation beurteile ich den Wahrheitsgehalt als hoch. In diesem Bereich fand durch das Abkommen tatsächlich Wandel statt. Die steigenden Handelsvolumen sind ein Ausdruck dafür. Gemäss den Expertenaussagen gehen die Veränderungen aber viel weiter: auf Basis des Abkommens wurde die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen intensiviert, Schweizer Unternehmen wurden zu gern gesehenen Partnern und das gegenseitige Vertrauen ist gestiegen.

Bezüglich des Wandels der Menschenrechts-Situation in China halte ich den Reim hingegen nicht für zutreffend. Die von mir interviewten Wirtschaftsakteure betonen, dass ein solcher Wandel nicht auf Ebene der Unternehmen realisiert werden könne. Die von Schweizer Seite unternommenen Versuche, mit China in eine Menschenrechts-Diskussion zu gelangen, wurden von der Volksrepublik abgeblockt.

Der wirtschaftliche Erfolg des Abkommens könnte in Bezug auf den Menschenrechts-Wandel sogar als Nachteil betrachtet werden: Je höher wirtschaftlich der Schweizer Nutzen ist, desto unattraktiver wird es, diesen Nutzen durch heikle Themen zu gefährden.

Um ein noch genaueres Verständnis über das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China zu erlangen, wären weitere Untersuchungen notwendig. Einzelne Wirkungsbereiche treten erst in einigen Jahren in Kraft und das Abkommen wird laufend weiterentwickelt. Eine fortlaufende Beobachtung des Freihandelsabkommens über die nächsten Jahre ist dementsprechend von grosser Bedeutung.

Zudem könnten weitere Teilbereiche in den Beziehungen zwischen der Schweiz und China betrachtet werden. Im Interview sprach Herr Braunschweig beispielsweise die grundlegenden moralischen Schwierigkeiten hinter dem Abschluss bilateraler, präferenzierter Handelsabkommen an. Herr Binkert erklärte mir grundlegende Taktiken von chinesischen Unternehmen, um durch Warenkäufe an internationale Kredite zu kommen. Auf verschiedene solche Randthematiken konnte ich in meiner Arbeit aufgrund des begrenzten Platzes und der fehlenden Zeit nicht eingehen.

Während der intensiven Auseinandersetzung mit China und den Beziehungen der Schweiz zur Volksrepublik haben mich zwei Dinge besonders fasziniert. Erstens der

immense Umfang und die Präzision der Abkommenstexte. Jede Kleinigkeit und jedes Handels-Detail muss im Abkommen berücksichtigt werden, da Lücken oder Fehler sofort ausgenützt würden. Obwohl ich viele Aspekte des Abkommens und daraus resultierende Effekte aufzeigen konnte, gibt es doch eine Vielzahl an Details, die nicht behandelt wurden und weiter untersucht werden könnten.

Zweitens hat mich die herausfordernde Lage, in der die Schweiz sich befindet, beeindruckt. So muss die Schweiz bei allen strategischen Entscheidungen in Bezug auf China die Ansprüche von anderen Ländern und Handelspartnern, die Forderungen von Organisationen und der Schweizer Bevölkerung, Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft sowie internationales Recht und abgeschlossene Vereinbarungen berücksichtigen. Diese stetige diplomatische Gratwanderung zu meistern ist nicht einfach und verlangt von Politikerinnen und Politikern, Unternehmensverantwortlichen und weiteren Akteuren sehr viel ab. Für uns als Einzelpersonen im Alltag kaum spürbar, begeistert mich dieses Engagement und der Einsatz aller Beteiligten für gute Beziehungen zwischen meinem Heimatland Schweiz und der fernen, aber für uns alle wichtigen Volksrepublik China.

## Literaturverzeichnis

### Primärliteratur

#### Quellen

Bundesamt für Statistik BFS, Eidgenössische Zollverwaltung, 2021, Ausfuhr nach Handelspartnern (Länder), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.assetdetail.17444482.html>, (2.10.2021).

Bundesamt für Statistik BFS, Eidgenössische Zollverwaltung, «Einfuhr nach Handelspartnern (Länder)», 2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.assetdetail.17444475.html>, (2.10.2021).

Bundesamt für Statistik BFS, «Einfuhr, Ausfuhr», 2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.html>, (10.11.2021).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, «China Strategie 2021-2024», 19.3.2021, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie\\_China\\_210319\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Strategie_China_210319_DE.pdf), (9.11.2021).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, «Internationale Menschenrechtsübereinkommen», 2021, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenschutzdermenschrechte.html>, (10.11.2021).

Eidgenössische Zollverwaltung, «Entwicklungsländer APS/GSP (Generalized System of Preferences)», o.J., <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/befreiungen--verguenstigungen--zollpraerferenzen-und-ausfuhrbeitr/einfuhr-in-die-schweiz/entwicklungslaender-aps-gsp--generalized-system-of-preferences-.html>, (9.11.2021).

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, «Abkommenstexte», 2013, [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner\\_fha/partner\\_weltweit/china/Abkommenstexte.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner_fha/partner_weltweit/china/Abkommenstexte.html), (10.11.2021).

World Integrated Trade Solution, «China Trade Summary 2013 Data», 2021, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2013/Summary>, (2.10.2021).

#### Interviews

Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter Holding AG, Interview vom 6.10.2021, 60 Minuten.

Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye, Interview vom 14.9.2021, 80 Minuten.

Hirzel, Martin, Präsident Swissmem, Interview vom 29.6.2021, 45 Minuten.

## Sekundärliteratur

BBC, «What is the 'One China' policy?», <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354>, 2021, (9.11.2021).

Birrer, Raphaela, Häfliger, Markus, «Anschuldigungen sind Fake News», in: Tages Anzeiger, o.O., 23.3.2021, S.5.

Bühler, Stefan, Häuptli, Lukas, «Cassis' Doppelstrategie für China», in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, Schweiz, 31.1.2021, S.13.

Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, «7 Geschichten zu 70 Jahren Beziehungen Schweiz-China», 2020, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2020/12/schweiz-china.html>, (9.11.2021).

Gafafer, Tobias, Vonplon, David, «Wegen Kritik an Menschenrechtsslage: Erneuerung des Handelsabkommens mit China steht auf der Kippe», in: Neue Zürcher Zeitung, o.O., 21.09.2021.

Molina, Fabian, «Evaluation des bilateralen Menschenrechtsdialogs mit China», 2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194472>, (11.11.2021).

Rasch, Michael, « Verschärfung der Halbleiterkrise: Chip-Mangel führt zu Produktionsausfällen und Kurzarbeit in der Autoindustrie », in: Neue Zürcher Zeitung, München, 13.9.2021.

Schnauss, Martin, Wu, Juan, «Schweizer Stärken sind bei Chinas Unternehmern kaum bekannt», in: Die Volkswirtschaft, o.O., 15.5.2019.

Signer, David, «Afrikas gefährliche Liaison mit China», in: NZZ, Dakar, 8.9.2018, S. 35.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, «Factsheet Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz-China», 2013, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/weitere\\_informationen/D\\_-\\_Factsheet\\_FHA\\_Schweiz-China.pdf.download.pdf/D\\_-\\_Factsheet\\_FHA\\_Schweiz-China.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner%20weltweit/China/weitere_informationen/D_-_Factsheet_FHA_Schweiz-China.pdf.download.pdf/D_-_Factsheet_FHA_Schweiz-China.pdf), (10.11.2021).



## Abbildungsverzeichnis

FDP.Die Liberalen, «Bundesrat verabschiedet China-Papier», 19.3.2021, <https://www.fdp.ch/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung-detail/news/bundesrat-verabschiedet-china-papier>, (2.12.2021).

Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018, S. 21.

Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018, S. 29.

Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018, S. 33.

Casas i Klett, Tomas, Han, Jian, Legge, Stefan, Lu, Yue, Tu, Xinquan, Ziltener, Patrick, «Sino-Swiss Free Trade Agreement – 2018 Academic Evaluation Report», Basel, 2018, S. 33.

## Anhang

### Interview mit Martin Hirzel, Präsident Swissmem<sup>88</sup>

#### Sie haben selbst lange in China gearbeitet. Was war dort ihre Tätigkeit?

Ich bin Ende 1999 zum Länderchef China von Rieter befördert worden, bin dann 5 Jahre in Shanghai gewesen als Länderchef China und danach noch 2 Jahre als Länderchef bei Autoneum, auch in Shanghai.

#### Die (Autoneum) sind abgespalten von Rieter?

Heutzutage schon, dazumal war das noch ein Konzern mit zwei unterschiedlichen Divisionen. In den ersten fünf Jahren ging es um Textilmaschinen, zuerst Verkauf und Service, also importierte Maschinen aus der Schweiz oder aus Deutschland, die nach China importiert und dort verkauft wurden. Dann haben wir aber auch eine Fabrik in China eröffnet, um gewisse Maschinen zu lokalisieren. In den letzten zwei Jahren von 2005 bis 2007 war es Automobilzulieferung, nicht Import, sondern lokale Produktion, diese Teile kann man nicht aus der Schweiz importieren. Das waren die sieben Jahre China.

#### Dort haben Sie alles koordiniert und geleitet?

Ja, bei Rieter gab es bereits ein Verkaufsbüro in Hong Kong, das haben wir dann allerdings geschlossen und verlegt. Zuerst war es nur Verkauf, da haben wir Verkaufsbüros im ganzen Land eröffnet. Dann kam eine Servicestelle hinzu, ein Ersatzteillager und Weiterbildungen (ein Trainingscenter für Kunden.) Und dann eben eine Fabrik für Rieter.

Bei Autoneum ging es auch zuerst los mit Verkaufsbüro, also Geschäftsentwicklung. Wir haben ein lokales Entwicklungszentrum gebaut und haben dann zwei Joint Ventures gegründet, jeweils direkt eine Fabrik gebaut, dazu noch eine dritte Fabrik als hundertprozentige Tochtergesellschaft.

#### Also lokal produziert und in China verkauft?

Genau.

#### Das heisst Sie hatten vor allem in der Anfangsphase mit dem Import zu tun?

Bei Rieter eigentlich durchwegs. Das Wenige, das man lokal produziert hat, war zu meinen Zeiten noch irrelevant. Das war wirklich zu 90 Prozent Import.

#### Was waren die Erfahrungen mit dem Import zu dieser Zeit?

Ja der chinesische Markt, gerade für Textilmaschinen, war sehr geschützt. China hatte das Ziel, eine eigene Textilmaschinenindustrie aufzubauen, also chinesische Staatsbetriebe sollten wann immer möglich das Geschäft machen. Es gab Importquoten für Maschinen, das heisst nur eine bestimmte Anzahl durfte rein. Es gab Importzölle, die relativ hoch waren. Man hatte sonstige technische Barrieren, also Vorschriften, dass Maschinen gewisse chinesische Vorlagen erfüllen mussten. Dazu brauchte man relativ gute Beziehungen zu den Behörden, weil die eben die Quoten beschlossen haben. Und ohne Beziehungen ging es eigentlich nicht. Wenn man lokal produzieren oder lokal unterhalten wollte, musste man anfangs noch ein Joint Venture gründen. Man konnte das also nicht einmal selber machen, sondern wurde gezwungen, mit einem chinesischen Partner zusammenzuarbeiten.

Und nachher war zu dieser Zeit auch der RNB, also die Lokalwährung, noch nicht konvertibel. Das heisst der chinesische Kunde hatte RNB, musste das aber irgendwie und sehr teuer umwandeln in Schweizer Franken, damit er uns bezahlen konnte. Also sehr kompliziert und aufwändig für einen Kunden, man musste die Maschinen wirklich wollen. Sonst kaufte man lieber eine Lokalmaschine.

#### Die Herausforderung war damals also, die Kontakte zu haben, um sich quasi im Pool derjenigen, die importieren wollten, durchzusetzen?

Genau, man musste mit Agenten zusammenarbeiten, die dabei halfen, Maschinen zu importieren, zu verzollen, lokal zu transportieren, also vom Hafen zum Kunden, weil alles reglementiert war.

---

<sup>88</sup> Hirzel, Martin, Präsident Swissmem, Interview vom 29.6.2021, 45 Minuten.

**Muss man heute immer noch so wahnsinnig viel mit chinesischen Partnern zusammenarbeiten oder hat sich das verändert?**

Also in China ist das natürlich immer noch so, Beziehungen spielen eine grosse Rolle, mal ganz abgesehen vom Import oder Geschäftsgebaren. Heute ist es aber schon viel einfacher, denn es gibt keine Quoten mehr und die Importzölle wurden für die Schweiz bereits reduziert. Und jetzt mit dem Freihandelsabkommen werden diese über die nächsten Jahre dann sogar auf Null gesetzt. Also von dem her ist es heute schon viel leichter, auch die Währung ist einfacher konvertibel. Es ist sicher viel leichter und einfacher, aber es ist immer noch nicht gratis.

**Also ist es ein zusätzlicher Aufwand, aber ein machbarer?**

Genau.

**Wissen Sie, ob es in ihrer Branche eine Intensivierung des Handels gab?**

Ja, das wissen wir natürlich. Die Exportzahlen haben sich in den letzten 20 Jahren, also auch zur Zeit als ich da war, vervierfacht. Zu meiner Zeit wurde knapp eine Milliarde Schweizer Franken an Schweizer Maschinen nach China exportiert, heute sind es über vier Milliarden Franken Maschinenwert. Das heisst von einem relativ unbedeutenden Markt dazumal zum dritt wichtigsten Absatzmarkt für die Schweizer Maschinenindustrie im letzten Jahr.

Und im ersten Quartal 2021 sind die Exporte nochmals um 20 Prozent angestiegen im Vergleich zum ersten Quartal 2020, wobei man mit diesem Vergleich aufpassen muss, das ist das «Coronaquartal».

**Genau, da ist dann die Erholung also noch drin.**

Starke Erholung plus weiteres Wachstum. Also China ist heute wie gesagt der dritt wichtigste Absatzmarkt für Schweizer Maschinen generell.

**Diese Anteile berechnen also am Umsatz, den man hier mit dem Export erzeugt?**

Genau, also mit der Deklaration des Exports. Das ist natürlich nur eine Optik, das ist der reine Export. Viele Schweizer Maschinenbauer haben zwischenzeitlich eine lokale Präsenz in China, China hat dann noch eine viel höhere Bedeutung, weil sie eben noch vor Ort produzieren.

**Das ist demnach in den genannten Zahlen nicht inbegriffen?**

Das ist in dieser Zahl nicht drin, ja. Diese Zahlen habe ich so nicht, aber wenn man solche Maschinenbauer, heutzutage übrigens auch KMUs, anschaut, machen diese zum Teil 10-20 Prozent ihres Umsatzes in China. Das ist also nicht nur Export, sondern eben auch noch lokal Produziertes. Somit ist China extrem wichtig.

**Denken Sie, dass dies durch den Abschluss des Freihandelsabkommen noch stärker zunehmen wird oder das Abkommen eine reine Erleichterung des Prozesses ist?**

Das kann man so direkt wahrscheinlich nicht belegen, aber das Freihandelsabkommen wird von Schweizer Firmen genutzt, mal rein technisch. Andererseits ist es auch ein Türöffner für Schweizer Firmen in China, so wie ein Gütesiegel. Wenn man dem chinesischen Kunden sagen kann, dass wir das einzige Land in Europa sind, das mit deinem Land ein Freihandelsabkommen hat, ist das gerade in einem Land wie China, das sehr hierarchisch und politisch ein wenig speziell ist, natürlich sehr positiv für das eigene Image und sicher geschäftsfördernd. Wie direkt das Wachstum mit dem Abkommen zusammenhängt, kann man nicht belegen.

**Sie haben die Auswirkungen des Abkommens abseits von Zöllen angesprochen, dass man das Abkommen als Gütesiegel verwenden kann. Wie sehen Sie das?**

Einerseits sind rein in der MEM-Industrie 95 Prozent von unseren Produkten in den nächsten Jahren vollständig zollbefreit. Also für uns ist es ein sehr gutes Abkommen. Und wenn man mehr als ein- zweimal im Jahr exportiert, werden Sie das Freihandelsabkommen sicher nutzen. Das heisst Sie werden den Ursprungsnachweis vorlegen, damit sie es nutzen können. Das ist ein grosser Vorteil, denn dann ist man eben zollbefreit oder stark zollreduziert.

Dann gibt es noch das Problem der Vorleistungen, denn meistens wird eine Maschine nicht 100 Prozentig in der Schweiz gefertigt und alle Materialien aus der Schweiz verwendet. Wenn Sie in der Schweiz eine Maschine bauen, dann importieren Sie meistens Komponenten aus der EU, das sind sogenannte Vorleistungen oder Vormaterialien. Und dort haben Sie dann das Problem, dass mindestens 50 Prozent der Maschine in der Schweiz hergestellt werden müssen. Ansonsten akzeptiert China das nicht mehr als Swiss-made.

**Also wenn man eine Produktsammlung aus der EU bestellt, in der Schweiz zusammenbaut und den Wert steigert, ist das Endprodukt nicht zollbefreit?**

Genau, es müssen immer mindestens 50 Prozent in der Schweiz hergestellt werden. Ansonsten muss man die Ursprungszeugnisse aller Europäischer Länder haben und China akzeptiert das Produkt nicht als Swiss-made.

(Zusammenfassend) Den Türöffner habe ich angesprochen, das Abkommen führt einfach zu positiven Emotionen bei chinesischen Geschäftspartnern und schafft eine Vertrauensbasis.

Wo das Abkommen natürlich auch hilft, ist im Bereich des Patentschutzes. Zu meiner Zeit war das noch ein grosses Problem, da wurden Maschinen von chinesischen Firmen kopiert, gegen Technologieklau insgesamt konnte man wenig machen. Heute kann man auch als ausländisches Unternehmen, auch dank des Freihandelsabkommens, Technologieklau vor einem chinesischen Gericht einklagen. Und wenn man das beweisen kann, ist man erfolgreich, was sicherlich auch ein positiver Aspekt des Abkommens ist.

**Das ist sehr spannend, meine Chinesisch Lehrerin sagt genau dasselbe; wenn das chinesische Staatsfernsehen über die Schweiz berichtet, werde immer betont, dass mit der Schweiz ein Freihandelsabkommen bestehe und die Schweiz China bereits 1950 anerkannt habe.**

Ja, wir sind eines der ersten Länder gewesen. Und zwar aus rein technischen Gründen. Die Schweiz fand nicht Mao oder die Volksrepublik China toll, in der Schweiz gibt es vielmehr einige Kästchen, die man abhaken muss. Und wenn das erfüllt ist, dann anerkennt die Schweiz ein Land. Deswegen waren wir unter den Ersten, denn andere Länder wogen das eher politisch ab. Diesen Umstand kann man heute noch oft brauchen.

**Sie haben die Anmeldung beim Zoll angesprochen, dass man sich registrieren muss, um von den Zollbefreiungen zu profitieren. Wie umständlich ist das?**

Erst ab einem intensiven und regelmässigen Austausch lohnt sich diese Bürokratie, das ist so. Es ist eine einfache Güterabwägung: Diese Importzölle verteuern ihr Produkt, der Kunde zählt alles zusammen. Den Preis der Maschine, die Logistik und die Importzölle. Und wenn Sie mit all dem immer noch konkurrenzfähig sind und der Kunde die Maschine so zahlt, kann es ihnen ja recht sein. Aber wenn diese 5-10 Prozent, die die Importzölle ausmachen, die Differenz zum Konkurrenzprodukt macht und sie so entweder ihre Marge verbessern oder einen Kunden gewinnen können, sind Sie wahrscheinlich eher bereit, die ganzen Zollabwicklungen und die Bürokratie auf sich zu nehmen. Das müssen Sie sich selbst überlegen, das ist eine rein wirtschaftliche Überlegung. Bei einem Mal lohnt es sich wahrscheinlich nicht.

**Sehen Sie einen Bereich, in dem sich noch etwas stark verändern oder verbessern muss?**

Ja ich habe gesagt, dass 95 Prozent unserer Maschinen über die nächsten Jahre zollbefreit sind, somit fehlen aber noch 5 Prozent. Und das sind halt genau High-Tech Maschinen, namentlich Werkzeugmaschinen, die ausgenommen sind. Werkzeugmaschinen sind natürlich ein typisches Schweizer Produkt. Und die fehlen, man muss also erreichen, dass die letzten 5 Prozent auch noch eingeschlossen werden. Das muss durch eine Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens erreicht werden, da gibt es Diskussionen. Im Freihandelsabkommen gibt es ja einen Paragraphen, der sagt, dass man sich regelmässig zur Weiterentwicklung trifft. Ich weiss, dass die Schweizer Behörden, konkret SECO, diesen Dialog führen. Dies betrifft die sogenannte Evolutivklausel im Freihandelsabkommen.

Die Forderung von Seite der Swissmem ist, dass man Werkzeugmaschinen miteinschliesst und dass man einen weiteren Zollabbau macht.

**Die angesprochenen 95 Prozent, bezieht sich das auf die Produktpalette der Swissmem oder auf den Anteil am Umsatz?**

Nein, das sind die Zollnummern.

**Das heisst die 5 Prozent sind wichtiger als es auf den ersten Blick scheint?**

In Wert ja, ganz genau. Wir stehen voll und ganz hinter dem Freihandelsabkommen und kommentieren es auch in den Medien und gegenüber der Politik immer als sehr positives Abkommen. Darum sagen wir auch 95 Prozent, das klingt irrsinnig, aber Sie haben das natürlich sofort erkannt, in Zahlen gesprochen sind diese 5 Prozent für uns leider fast die wichtigsten 5 Prozent, weil sie wertmässig mehr ausmacht. Aber es gibt viele Gegner dieses Freihandelsabkommens und darum argumentieren wir – in der Politik, nicht in der wissenschaftlichen Arbeit – immer mit diesem Köder.

### **Was sind denn die Gegenstimmen in der Politik?**

Ja moralisch halt, dass man mit einem Regime, das Menschenrechte verletzt, nicht geschäften sollte und dass wir mit dem Freihandelsabkommen implizit auch dieses Regime billigen und unterstützen.

### **Denken Sie, dass das Abkommen rein wirtschaftlich für die meisten Schweizer Branchen von Vorteil ist?**

Absolut, völlig klar. Und seien es nur die positiven Emotionen in China.

### **Die EU war ja zum Beispiel nicht besonders glücklich über das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China. Hat die Kritik von aussen einen Einfluss auf den Handel?**

Die Europäische Union hat jetzt auch einen Vertrag ratifiziert, beziehungsweise zumindest paraphiert, ein Investitionsabkommen, das heisst auch sie waren durchaus interessiert. Momentan sind sie einfach politisch unter Druck es nicht zu ratifizieren, wegen den Problemen in Xinjiang und Hong Kong. Aber wir haben rein moralisch-politisch auch immer wieder das Thema, konkret jetzt gerade die Rieter Textilmaschinen, Saurer Textilmaschinen und Uster Prüfgeräte für die Textilindustrie, die 2019 Maschinen nach Xinjiang verkauft haben. Man muss wissen, dass die Xinjiang Provinz eines der grössten Baumwollanbauggebiete ist, vielleicht sogar weltweit. Wenn sie Maschinen herstellen zur Verarbeitung von Baumwolle, liegt es auf der Hand, dass Sie diese Maschinen in die Xinjiang Provinz verkaufen möchten. Das haben diese Schweizer Firmen im Jahr 2019 gemacht und sind jetzt stark in der Kritik, weil man sagt, in der Xinjiang Provinz gebe es Zwangsarbeit. Somit kann man vielleicht auch nicht ausschliessen, dass an solchen Schweizer Maschinen jetzt Menschen unter Zwangsarbeit arbeiten müssen. Und das wird diesen Firmen jetzt vorgeworfen. Man ist also nie ganz vor Kritik sicher.

### **Das heisst der Druck von aussen ist Ihrer Erfahrung nach wirklich moralisch-politisch und nicht, dass man wirtschaftliche Bedenken hat?**

Ja wirtschaftlich ist klar: China ist die zweitgrösste Volkswirtschaft, sie wächst stark und ist natürlich für die Wirtschaft, gerade die Schweizer MEM-Industrie ein hoch attraktiver Absatzmarkt. Gute Margen, Wachstum. Es wünschen sich alle, dass man das weiter ausbauen kann. Aber klar, wenn das politisch und gesellschaftlich nicht mehr akzeptabel ist, im schlimmsten Fall sogar Sanktionen kämen, dann muss sich die Wirtschaft selbstverständlich danach richten und kann das dann nicht umgehen.

### **Ich habe in der Handelszeitung ein Interview von Ihnen gelesen, in dem Sie Sanktionen am Beispiel von Iran angesprochen haben und sagen, dass Sie das unbedingt verhindern möchten.**

Bei Iran hat einfach Präsident Trump gesagt, entweder mache man Geschäfte mit ihm, sprich den USA oder mit Iran. Dann ist die Entscheidung für jede Firma klar. Iran wäre ein Zukunftsgeschäft gewesen, aber das gab man dann sehr schnell zugunsten der USA auf. Und diese Blockbildung ist leider auch unter dem Präsidenten Biden ein Thema. Er ist vielleicht ein wenig freundlicher im Ton, aber in der Sache geht es um dasselbe: USA gegen China. Im schlimmsten Fall muss sich Europa oder die Schweiz dann entscheiden, mit wem man Geschäfte macht. Das wäre natürlich verheerend, wir brauchen den chinesischen Absatzmarkt.

### **Im Moment ist also das Ziel, mit beiden Seiten gesunde Verhältnisse zu haben und zu hoffen, dass es zwischen den zwei Grossen keine schwerwiegenden Probleme gibt?**

Genau. Wir sollten unsere bilateralen Verträge mit Europa aufrechterhalten können, das ist immer noch unser grösster Absatzmarkt. Jetzt hat man auch dort Steine in den Weg geworfen, die USA hat den By-American Act, dass man bevorzugt in den USA produzieren soll, sonst hat man gewisse Erleichterungen nicht. Und China wird jetzt moralisch-politisch geächtet. Für die Schweiz sind das keine guten Entwicklungen.

### **Was sagen Sie zu den Menschenrechten, speziell zum genannten Beispiel von Rieter? Haben Sie persönlich das Gefühle, dass man diese Firmen zur Verantwortung ziehen muss oder ist das ein Risiko, das man akzeptieren muss?**

Also erstens einmal finden wir, auch ich persönlich, dass das eine Aufgabe der Schweizer Aussenpolitik ist, nicht eine der Wirtschaft. Es kann nicht sein, dass ein CEO oder ein Exporteur das Thema Menschenrechte mit seinem Kunden ansprechen muss, das ist abstrus. Was soll der Kunde mit dieser Information?

Das ist also eine Aufgabe der Schweizer Aussenpolitik, sich über die UNO oder das IKRK oder über den UNO Menschenrechtsrat zu äussern. Das macht die Schweiz und das soll sie auch. Man sollte nicht schweigen. Die Schweiz hat seit 30 Jahren einen so genannten Menschenrechtsdialog Schweiz-China, in dem nur wir zwei am Tisch sitzen. Die Niederlande und zwei drei andere europäische Länder haben das

auch. Das ist ein bilateraler, institutionalisierter Austausch jedes Jahr, wo man hinter verschlossener Tür Sachen anspricht, die nicht unseren Wertvorstellungen entsprechen. Da hört China auch zu, auch China will ein gutes Image in der Welt, es ist ihnen nicht einfach egal. Ich finde das muss man machen, hinter verschlossenen Türen muss die Politik das ansprechen und handeln, aber nicht die Wirtschaftsakteure. Also von dem her sollte man die Augen nicht verschliessen, man sollte das offen ansprechen. Diese Menschenrechtsthematik ist problematisch, wenn das in Xinjiang stimmt, ist es vollkommen inakzeptabel, Hong Kong ist ein Trauerspiel, was da abläuft. Das sind viele Werte, die wir in Europa oder in der Schweiz nicht teilen. Aber eben, wir sind der Meinung, dass die Politik das lösen muss.

Gleichzeitig finde ich, dass wir als Firma oder als Gesellschaft ein freies demokratisches Gesellschaftsmodell vorleben müssen. Das sehen die Chinesen auch, und auf Reisen oder wenn wir unsere Tochterfirmen oder Kunden besuchen, diesen Dialog, in dem man ganz einfach über das freie liberale Leben redet, ist eine viel stärkere Botschaft als Sanktionen oder politische Sprüche. Das ist der sogenannte Wandel durch Handel. Der ganz natürliche Austausch zwischen Menschen und Mitarbeitern, völlig unpolitisch aber einfach aufzeigend, wie die freie Gesellschaft funktioniert. Ich denke, dass die Chinesen diesen Wert auch erkennen, man ist nicht grundsätzlich gern unterdrückt. Man erkennt in China, dass China eine andere Geschichte hat, als riesiges Land mit extremen Unterschieden, arm reich, Stadt Land. China muss vielleicht noch anders geführt werden, als eine alte Demokratie in Europa. Das kann man noch erklären. Zentralismus kennen wir ja auch in Europa, Frankreich wird zentral aus Paris geführt. Da haben Sie im Elsass auch nichts zu sagen, obwohl Sie so reich wie die Schweiz sind. Das Geld müssen Sie einfach abgeben. Es gibt auch andere Formen innerhalb von Europa. Aber natürlich sehen die Chinesen auch, dass Freiheit sehr attraktiv ist. Das müssen wir ihnen vorleben, wobei man auch klar sehen muss, dass der Patriotismus und Nationalismus in China in den letzten fünf bis zehn Jahren massiv zugenommen hat. Europa hat nicht mehr das Bild wie zu meiner Zeit als fortschrittlich. Für Chinesen ist Europa ein un erfolgreiches Modell, das hat kein Wirtschaftswachstum mehr, die Leute sind faul, arbeiten keine 40 Stunden mehr und der Sozialstaat sei hier wichtiger als Geld zu verdienen. Von dem her ist für Chinesen in den letzten 5 bis 10 Jahren das wirtschaftliche Erfolgsmodell China und nicht Europa. Und jetzt muss man sehen, ob das politisch irgendwann einen Wandel gibt, gerade über Handel.

**Sie haben die Wahrnehmung, dass China sich als Erfolgsmodell sieht und Europa mehr oder weniger mit dem restlichen Westen (den USA) gleichsetzt?**

Ja, wobei die USA nochmals eine andere Bedeutung hat für China. Sie sind wirtschaftlich immer noch die Nummer eins und das anerkennt China natürlich. Somit ist das sicher noch ein Vorbild. Man fragt sich dort, wie man selber wirtschaftlich so stark werden kann. Die USA setzen die Standards in der Technologie, also Software und Digitalisierungsstandards kommen von den USA. China weiss das auch. Aber von Europa hat man ausser geschichtlich, kulturell und touristisch eher den Eindruck, dass man auf dem absteigenden Ast ist und China Europa klar überholt hat.

**Hatten Sie während Ihrer Zeit in China das Gefühl, dass die Geschichte Chinas immer noch eine Rolle spielt? Dass die heutige Situation quasi eine Gegenreaktion darauf ist.**

Ja. Also der Stolz, dass man bis vor 200 bis 300 Jahren das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Epizentrum war, wird einem Chinesen wahrscheinlich schon in der Spielgruppe beigebracht. Dass man in den letzten hundert Jahren halt ein wenig Pech hatte und es in den letzten zweihundert Jahren nicht gut lief, ein wenig Chaos herrschte. Aber dass der Platz an der Spitze China gehört, ist für sie eindeutig. Und dass das geht durch viel Arbeit, harte Schulen und ein gutes Bildungssystem ist absolut anerkannt und akzeptiert.

**Also eigentlich ein Gesamtbild, in dem sich alles zusammenfügt, damit China mithalten kann...**

Genau, absolut. Der Platz als Nummer eins gehört China, in den Augen der Chinesen, das sieht man auch mit den ganzen Initiativen mit der neuen Seidenstrasse. China sagt, dass Europa seine Infrastruktur völlig vernachlässigt habe und Afrika nur ausgebeutet habe. Also mache das jetzt China. Sie bauen Strassen, Flughäfen und Bahnlinien. Das ist natürlich eine klare Botschaft an die Welt. Die ganzen Investitionen ins All, die Weltalleroberung, wo sie sagen, dass die USA nichts mehr erreicht und sie es jetzt schaffen. Da ist schon ein stark gesteigertes Selbstbewusstsein.

**Das ist ein riesiges Thema, in der Schule hatten wir diese Beziehungen auch angeschaut. Denken Sie, für die Zukunft gesehen, dass es die Schweiz mit diesem Abkommen schaffen wird, sich ans Wachstum Chinas anzuhängen und davon zu profitieren.**

Absolut, das muss unser Ziel sein. Wir können nicht die Welt retten und sind relativ unwichtig. Aber für die Schweizer MEM-Industrie ist China jetzt noch die Nummer drei, vielleicht wird das in der Bedeutung noch

weiter steigen. Mit diesem Freihandelsabkommen und guten Beziehungen als neutrales Land, das alle Länder gleichbehandelt und andere Sitten anerkennt, bin ich sehr optimistisch, solange wir nicht meinen, Grossmacht spielen zu müssen, was absolut lächerlich wäre. Aber wenn man leider gewissen Politikern zuhört, sollten wir Sanktionen ergreifen und China irgendwelche Vorschriften machen, das ist einfach schlicht nur lächerlich. Das wird in China nicht einmal gehört und schadet nur uns selbst.

Über Menschenrechte haben wir vorher geredet, das heisst überhaupt nicht, dass wir das gutheissen, aber wir haben eine viel stärkere Macht über einen Menschenrechtsdialog, über das Freihandelsabkommen, als über Sanktionen.

**Entsprechend ist ihr Vorzeigeweg ähnlich wie der aktuelle Umgang, über Wirtschaft, Dialog und Handel?**

Genau. Es gibt übrigens jetzt den Vorstoss, man solle Investitionen kontrollieren, wenn chinesische Firmen Schweizer Firmen kaufen wollen. Das müsse staatlich kontrolliert werden, von dem halten wir auch nichts. Es ist jetzt allerdings beschlossen, jetzt geht es nur noch um die Umsetzung. Die Schweiz ist der grösste Ausseninvestor der Welt und wir finden es dann schon ein wenig eigenartig, dass wir in der Welt Firmen kaufen wollen, es den Chinesen in der Schweiz aber verbieten möchten. Das ist eigentlich nicht akzeptabel. Da muss man schauen, dass man das so unterschwellig wie möglich umsetzt. Ich kenne viele Erfolgsgeschichten von Schweizer Firmen, die von chinesischen Firmen gekauft wurden, das ist nichts Schlechtes. Das sollte man nicht verbieten.

**China geht im Inland ja genau in die andere Richtung und hat Investitionsbeschränkungen gelockert...**

Genau. Währenddem sich China in den letzten 15 bis 20 Jahren geöffnet hat, hören wir jetzt den Ruf nach einer Schliessung Europas und der USA. Das führt nirgendwo hin.

**Denken Sie aber, dass wir allgemein gesehen auf dem richtigen Kurs sind?**

Ja. Klar, jetzt hat die Schweiz ja noch eine Chinastrategie formuliert, ob das nötig war, sei dahingestellt. Warum die Schweiz über ein einzelnes Land eine explizite Chinastrategie haben muss, ist mir unklar. Wir haben ja auch keine Südafrikastrategie oder Deutschlandstrategie. Aber jetzt haben wir eine für China gemacht, das hat zum Glück so weit nicht geschadet, ob sie hilft, weiss ich nicht. Das ist immer noch Teil vom richtigen Weg, wäre wahrscheinlich aber nicht notwendig gewesen.

**Zum Teil also ein wenig kompliziert?**

Das ist halt auch vom Druck der Strasse. Das Volk lässt sich einreden, dass man sich auf der Welt moralisch benehmen sollte und mit gewissen Ländern nicht geschäften sollte. Dann hat die Regierung sich halt veranlasst gefühlt, das in einer Chinastrategie niederzuschreiben. Das hat uns jetzt zum Glück noch nicht geschadet.

**Schaden im Sinne von Verlust des guten Rufes?**

Genau. Dass dann China sich angegriffen fühlt und dann sagt gut, wenn ihr uns so schlecht findet, müsst ihr mit uns auch keine Geschäfte machen. China kann auf unsere Textilmaschinen und auf unsere Werkzeugmaschinen verzichten, da gibt es genug japanische, deutsche Konkurrenten, die in die Bresche springen würden. Für uns gingen dann aber 7 Prozent des Exports verloren.

**Das heisst, die Gefahren, die Sie sehen, sind einerseits die Blockbildung zwischen den USA und China und andererseits, dass wir in China in ein schlechtes Licht geraten?**

Ja, genau. Dass die Chinesen ihr Gesicht verlieren oder dass wir die Chinesen blamieren mit gewissen unvorsichtigen Äusserungen, die uns nichts helfen, keinem Chinesen helfen aber einfach das Klima zwischen den beiden Ländern vergiften.

**Die Beziehungen sind also relativ gut, man muss aber aufpassen?**

Ja, das würde ich so sagen. Wir haben heute immer noch eine sehr solide Beziehung mit China.

**Haben Sie noch ein Thema, das Sie gerne ansprechen würden?**

Nein, ich denke wir haben eigentlich alles angesprochen.

## **Interview mit Thomas Braunschweig, Experte für Handelspolitik beim Public Eye<sup>89</sup>**

**Als Anfang wäre es sicher hilfreich, wenn Sie Ihre Tätigkeit bei Public Eye in Bezug auf Handel und China beschreiben könnten.**

Ich leite den Fachbereich Handelspolitik hier beim Public Eye. Wir arbeiten zweigleisig. Das eine ist die multilaterale Handelspolitik, bei dieser geht es vor allem um die WTO und die Welthandelsregeln. Zum anderen die bilaterale Handelspolitik, dort geht es insbesondere um Freihandelsabkommen. Für uns als Schweizer NGO sind vor allem Freihandelsabkommen, die die Schweiz, beziehungsweise die EFTA abschliesst wichtig. Da liegt unser Fokus auf den Menschenrechten und dem globalen Süden. Also vor allem auch Menschenrechte im internationalen Kontext, was Schweizer Akteure betrifft. Entsprechend konzentrieren wir uns bei unserer Arbeit zu Freihandelsabkommen auf diejenigen, die mit südlichen Ländern abgeschlossen werden. Dort haben wir eine starke Menschenrechtsfokussierung und schlussendlich – auch aus Ressourcengründen – wählen wir davon einzelne aus, weil wir nicht zu allen arbeiten können. Das ist ein sehr dynamisches Feld und ein Aktivismus in der Verwaltung bezüglich Abschluss oder Verhandlung von neuen Freihandelsabkommen. Da wählt man dann einige aus, die besondere menschenrechtliche Herausforderungen stellen. Unter anderem ist das China, dort haben wir, denke ich, die intensivste Kampagne gefahren, dort haben wir auch sehr intensives Lobbying im Ständerat und Nationalrat gemacht. Leider mit sehr beschränktem Erfolg, aber ich denke jetzt, acht Jahre nachher, bekommen wir Recht, im Sinne, dass unsere Sorgen und Anliegen jetzt sehr virulent auf der Agenda stehen. Ob das heute nochmals so verhandelt werden würde und durchkommen könnte, ist sicherlich eine offene Frage.

**Der erste Teil des Interviews handelt von den wirtschaftlichen Aspekten, mit Vorher- Nachher-Vergleich. Beim zweiten Teil liegt der Fokus auf der Menschenrechtssituation. Ich hatte bereits ein Interview mit einem Vertreter der Schweizer Wirtschaft und habe mit ihm ähnliche Fragen besprochen, daher fliessen sicherlich einige Aspekte seiner Meinungen mit in die Fragestellungen.**

**Zu der Situation früher. Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und China vor dem Freihandelsabkommen ein?**

Also ich denke, China war dazumal noch nicht so prominent, aber heute ja der drittwichtigste Handelspartner für die Schweiz nach der EU und den USA, von dem her natürlich ganz zentral. Entsprechend gab es auch einen intensiven Austausch, auch aufgrund der zunehmend wichtigen Rolle, die China wirtschaftlich spielt, grad auch in Bezug auf die globale Wertschöpfungskette, wo fast kein Weg mehr an China vorbeiführt. Auch gewisse Eigenheiten, die China hat, zum Beispiel einen riesigen Binnenmarkt, sind total attraktiv. Dann auch bezüglich seltener Erden, da ist es fast ein Monopol, das China hat. Dort ist die wirtschaftliche Abhängigkeit von China für den Rest der Welt zunehmend grösser. Das sieht man auch bei den USA, die USA kommt auch nicht um China herum, ist auch wirtschaftlich sehr eng verflochten. Das ist schlussendlich ein Resultat der gesamten wirtschaftlichen Globalisierung.

Aber wie genau diese Handelsflüsse im Detail waren, weiss ich nicht, ich weiss einfach, dass es interessant war, dass es eine Machbarkeitsstudie gab, das ist das Standardvorgehen der Schweiz, bevor man in Verhandlungen tritt zu einem möglichen Freihandelsabkommen, wo man analysiert, wo Sensibilitäten sind, was wirtschaftliche Interessen beider Seiten sind und so weiter. Und dort war interessant, dass die Schweiz in ihrer Analyse auf einen Handelsüberschuss kam, also für die Schweiz. Laut chinesischen Statistiken war es ein massives Defizit, also ein Handelsdefizit für China. Ich habe da auch mit dem SECO über diese Diskrepanzen geredet, klar, da gibt es natürlich auch unterschiedliche Statistiken, aber es war schon merkwürdig, dass das so krass auseinanderklaffte.

Was ich wichtig finde, wenn man sich kritisch gegenüber Freihandelsabkommen äusserte, da war China keine Ausnahme, hiess es immer, dass man doch nicht einfach keinen Handel mehr mit China machen könne. Um das geht es aber nicht, bei Freihandelsabkommen ist es ganz wichtig, dass man das Delta anschaut, Delta im Sinn vom Vergleich des Handels und der Handelsbeziehungen ohne und mit Abkommen. Und dann muss man bei der Analyse genau anschauen, was sich geändert hat. Oft sagt man, dass man mit China ein riesiges Handelsvolumen hat, wir exportieren so viel.

Auch ohne Freihandelsabkommen würden wir viel mit China handeln. Dass China als Handelspartner immer wichtiger wird, wäre auch ohne Freihandelsabkommen passiert. Ich denke, das gibt kaum einen Unterschied mit oder ohne. Beziehungsweise wäre das die Herausforderung, genau dieses Delta, den Unterschied, anzuschauen und nicht einfach nur mit der Wichtigkeit Chinas als Handelspartner zu argumentieren. Dass

---

<sup>89</sup> Braunschweig, Thomas, Experte für Handelspolitik beim Public Eye, Interview vom 14.9.2021, 80 Minuten.



es nicht ohne Handel mit China geht, steht gar nicht zur Disposition, ich meine China ist ein wichtiger Handelspartner, bleibt einer und das mit oder ohne Freihandelsabkommen.

**Sie stimmen aber der Feststellung zu, dass es wahrscheinlich eine Intensivierung gab und dass es auch nötig ist sich mit dem Thema zu befassen, man muss einfach den Nutzen und die Kosten abwägen?**

Ganz genau. Da haben wir immer gesagt, man müsse bei der Abwägung nicht nur die wirtschaftlichen Kosten und Nutzen betrachten, sondern eine umfassendere Analyse machen. Das heisst umgekehrt auch, dass man schauen muss, was man zum Beispiel als Schweiz international für ein Zeichen setzt, wenn man mit so einem Handelsabkommen vorprescht. Wir hatten analoge Fälle bei der Belt and Road Initiative, wo die Schweiz ein Memorandum of Understanding unterzeichnet hat mit China. Ganz Europa hat die Finger davon gelassen, hat sich zurückhaltend gezeigt und die Schweiz preschte vor, um mit China wirtschaftliche Beziehungen zu schaffen, vor allem um für Schweizer Exporteure und Investoren ein gutes Klima zu generieren. Das ist als Instrument sicher nicht überzubewerten. Aber das Zeichen, das man damit setzte, war kein gutes. Das ist auch bei der EU schlecht angekommen, weil die EU damals schon recht kritisch war. Das war etwa vor 2 Jahren. In diesem Sinn hat die EU das zurecht so empfunden, dass die Schweiz ihnen in den Rücken fällt. Was ich sagen will ist, dass es vorgängige Nachhaltigkeitsanalysen braucht, wofür wir ja auch immer plädieren. Man muss ein Gesamtbild der Vor- und Nachteile haben, um sich nicht einseitig auf die wirtschaftlichen Aspekte zu fokussieren. Ich denke diese Zeiten sind heute vorbei, alle reden von Nachhaltigkeit, aber im Kern geht es darum, dass es nicht nur um die isolierten wirtschaftlichen Effekte gehen kann, sondern eben auch um andere Aspekte.

**Die Reaktion der Schweiz hätte also langsamer, bedachter sein sollen? Zusammen mit anderen agierend?**

Ja, und was ich ganz wichtig finde, das haben wir im Fall von China schmerzlich vermisst, dass man auch klare rote Linien hat, gewisse Sachen einfordert. Da wird mir immer widersprochen von den Leuten, die dann diese Abkommen verhandeln müssen. Die sagen, dass das ihren Verhandlungsspielraum einschränke. Ich frage dann jeweils rhetorisch, ob sie auch ein Freihandelsabkommen mit Nordkorea abschliessen würden. Dort hat man dann, mal abgesehen davon, dass das wirtschaftlich vermutlich nicht sehr relevant ist, diverse Menschenrechtsverletzungen, eine unfreie Gesellschaft und politische-bürgerliche Rechtsverletzungen und darum möchte man mit Nordkorea eher nicht bevorzugte Handelsbeziehungen aufnehmen. Es geht ja darum, dass man Präferenzen vergibt. Abgesehen davon, ist das aus einer handelspolitischen Perspektive ein Blödsinn. Es gibt im multilateralen Handel ein Grundprinzip, dass man Diskriminierung verhindert. Mit Handelsabkommen macht man eigentlich genau das, man diskriminiert die ganze Welt zugunsten des Handelspartners. Je mehr Handelsabkommen es gibt, desto weniger Länder sind von der Diskriminierung betroffen. Aber nichtsdestotrotz ist das eine Diskriminierung aller anderer und das ist eigentlich entgegen dem Grundprinzip der multilateralen Handelsordnung. Da gibt es insbesondere Freihändler, die völlig für Freihandel überall sind, jedoch das multilaterale System bevorzugen und sehr kritisch gegenüber bilateralen Handelsabkommen sind. Prominente Befürworter des Freihandels stellen die These auf, dass bilaterale Präferenzabkommen dem internationalen Handelssystem sehr schaden.

**Andererseits gibt ein solches Abkommen der Schweiz einen Vorteil. Unserer Wirtschaft geht es, eventuell auf Kosten anderer, langfristig besser.**

Ja, genau dieser Egoismus ist das, was wir kritisieren. Für unsere Schweizer Wirtschaft ist es gut, für das gesamte System aber schlecht. In diesem System sollte eigentlich das Prinzip der Gleichbehandlung gelten. Es gibt im WTO-System die berühmte Meistbegünstigungsklausel, die besagt, wenn du jemandem einen Vorteil gibst, musst du diesen allen anderen WTO-Mitgliedern auch geben. Und das ist ja genau das, was in einem Präferenzabkommen nicht passiert. Verkürzt könnte man sagen, man schadet eigentlich dem multilateralen Handelssystem auf Kosten von kurzfristigen, egoistischen Überlegungen.

Aber klar, ein solches Abkommen bringt Vorteile. Ich bin selbst Ökonom und versuche dann, gerade gegenüber solchen, die immer die ökonomischen Prinzipien über alles stellen, klarzumachen, dass es aus einer Effizienzperspektive eigentlich widersinnig ist, solche Abkommen zu schliessen. Denn was passiert ist, dass wir zum Beispiel Exporte von China fördern, weil sie dank tiefer oder nicht vorhandener Zölle günstig in die Schweiz exportieren können. China kann so Marktanteile anderer übernehmen, die eigentlich effizientere Produzenten sind, aber aufgrund von Handelshemmnissen nicht exportieren können.

Nehmen wir zum Beispiel Zahnbürsten. Vielleicht produziert Belgien total effizient Zahnbürsten. Und aus rein ökonomischer Sicht ist es wünschenswert, dass Länder, die einen sogenannten komparativen Vorteil haben, sich durchsetzen können, im Sinne einer Effizienzsteigerung. Doch chinesische Zahnbürsten, die weniger effizient hergestellt werden und deswegen teurer sind, sind auf dem Schweizer Markt trotzdem billiger als die

belgischen, weil belgische Zahnbürsten Importzoll bezahlen müssen. Das heisst, die chinesischen Zahnbürsten drängen die belgischen aus dem Markt, obwohl die belgischen eigentlich effizienter sind. Einfach als Prinzip.

**Dafür hat die Schweiz in China mit den eigenen, eventuell schlechteren oder gleich guten Produkten einen Vorteil.**

Ja, absolut. Aber eben, aus einer Effizienzlogik gesehen, ist das auch schlecht, wenn die Schweiz als weniger effizienter Produzent dennoch ihre Produkte absetzen kann. Das Absetzen der Produkte ist nicht per se schlecht, das Problem ist mehr, dass sie effizientere Produzenten verdrängt, zum Beispiel von Maschinenteilen.

**Das heisst, Sie sehen die wirtschaftlichen Vorteile des Abkommens auch ein, haben aber global und längerfristig gesehen Bedenken?**

Absolut. Eben, es geht um viel. Effizienz habe ich darum so eingeleitet, weil ich bei Ökonomen und Ökonominen das Gefühl habe, sie dort abholen zu können, weil das Effizienzkriterium über allem steht. Dort tun sie dann aber etwas schwer von Begriff, wenn es Ihnen nicht in den Kram passt. Das ist für mich auch eine taktische Frage, wie man argumentieren kann und Leute überzeugt, auch Ökonomen und Freihandelsleute. Was mir vom Grundlegenden her mehr Sorgen macht ist, dass man das internationale Handelssystem unterwandert mit diesen Abkommen.

**Spannend. Eine komplett andere Sicht als die von Herrn Hirzel.**

Ja, davon gehe ich aus. Ich bin übrigens am Industrietag der Swissem in Lugano gewesen, ich war auf einem Podium zum Thema Freihandel eingeladen. Ich habe das ein wenig erlebt, dort hatte ich nicht gerade ein Heimspiel, wie Sie sich vorstellen können. Und habe dort gesehen, wie man unterwegs ist und bin auch irgendwo erstaunt gewesen, was für einen engen Fokus die haben. Das sind Industriekapitäne, CEOs und so weiter, vor allem von der Exportindustrie, und die haben das Interesse, möglichst neue Märkte zu erschliessen und Handelsflüsse zu vereinfachen. Aber weit darüber hinaus haben die auch nicht gedacht. Entsprechend sind sie auch erschrocken, als sie fast verloren hätten mit dem Referendum gegen das Abkommen mit Indonesien. Das ist ihnen ziemlich in die Knochen gefahren und war hoffentlich auch ein wenig ein Wake-Up Call für sie. Also ja, ich kenn natürlich diese Positionen und Argumente.

**Was wäre denn Ihr Ausweg aus so einem Problem?**

Ich glaube, dass man als Schweiz vielleicht ganz grundsätzlich – und das gilt natürlich für ganz viele Bereiche, im Moment zum Beispiel bezüglich Exports von Kriegsmaterial – etwas weniger egoistisch agieren sollte. Zugunsten von anderen, die jetzt Nachteile in Kauf nehmen müssen, die jetzt unter Menschenrechts- und Arbeitsrechtsverletzungen leiden. Dass wir uns da ein wenig grosszügiger zeigen. Es gäbe gute Gründe dafür, wir können es uns ja leisten. Wer denn sonst, wenn nicht wir? Wir könnten es uns leisten etwas zurückzustehen. Natürlich gewinnst du mit dem keinen Blumentopf und wirst sicher in kein politisches Amt gewählt, das ist mir klar. Das will ich auch nicht, weder den Blumentopf noch das politische Amt. Aber was ich sage ist, ich denke die Schweiz müsste ein wenig solidarischer denken. Das gilt für die Freihandelsabkommen und das gilt für ganz viele andere Sachen auch.

**Also wirklich kleinere Gewinne in Kauf nehmen, dafür langfristig solidarisch handeln?**

Genau. Als es darum ging, das China-Abkommen zu verhandeln habe ich lange mit dem Verhandlungschef des SECO diskutiert und natürlich haben wir das Heu nicht auf derselben Bühne und sind uns auch sonst kaum einig. Aber in einem Punkt waren wir uns einig, dass wir gesagt haben, dass diese Fragen, die uns oder mich umtreiben vor allem politisch sind. Das kann das SECO als verhandlungsverantwortliche Institution auch nicht lösen. Sie bekommt das Verhandlungsmandat vom Bundesrat. Es ist eine politische Frage und er hat dann auch gesagt, klar habe es einen politischen oder menschenrechtlichen Preis, die Abwägung zwischen wirtschaftlichen Vorteilen für die Schweizer Exportwirtschaft und den Kosten von allfälligen gesellschaftlichen Nachteilen in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt muss die Politik machen. Das will ich auch nicht, dass das irgendwelche Technokraten beim SECO machen. Das ist nicht deren Kompetenz. Da ist konkret das Parlament, bei der Innen- und Aussenpolitik hat dann der Bundesrat das Sagen. Dort müssen diese Abwägungen gemacht werden. Und diese Abwägungen werden in meiner Wahrnehmung gar nicht oder viel zu wenig gemacht. Klassisches Beispiel ist die China-Strategie, ich weiss nicht, ob Sie die gesehen haben. Wir wollen wirtschaftlich von dieser Situation profitieren und gleichzeitig unsere Werte, insbesondere menschenrechtliche Themen aufrechterhalten. Das ist schön und gut, aber das ist bla bla.

Es gibt eben Trade Offs, also Zielkonflikte. Man muss mal sagen: entweder hat man einen präferenzierten Zugang zum chinesischen Markt oder man will unter allen Umständen keine Produkte importieren, die aus Zwangsarbeit stammen. Und beides kann man nicht haben. Darum habe ich anfänglich von diesen roten Linien gesprochen. Wir sind aktuell an einem Projekt, eigentlich mehr eine Idee, zu einem neuen Aussenwirtschaftsgesetz. Dort wollen wir genau das etablieren, dass man rote Linien definiert. Was sind unsere Werte, die nicht verhandelbar sind? Dass man zum Beispiel sagt, die ILO Kernkonventionen, also diese vier Punkte, sind der Minimumstandard. Und wenn man ein Freihandelsabkommen aushandelt, muss dies irgendwie auch auf einem Wertekanon basieren oder gewissen Grundwerten, die wir haben, folgen. Dazu gehören zum Beispiel Menschenrechte, die ILO Kernkonventionen, die Zwangsarbeit und Kinderarbeit verbieten. Und das ist ja genau bei China nicht der Fall.

Klar, dann haben die gesagt, wir könnten so nie ein Freihandelsabkommen mit China abschliessen. Meine Antwort ist: «Jawohl! Das wäre die Konsequenz, wenn man das möchte. Wenn man sagt, unsere Richtlinien sind die ILO Kernarbeitsnormen. Und wenn man dann feststellen kann, China hat die nicht alle ratifiziert, geschweige denn umgesetzt, dann ist das nicht ein Partner, dem wir Vorzugsbehandlungen geben möchten.»

**Man würde also eine Art Checkliste mit den wichtigsten Punkten machen, ohne die ein Abkommen gar nicht in Frage kommt?**

Genau. «Foraus» (Forum Aussenpolitik) hat 2013 ein Papier gemacht, wo sie einen solchen Prozess skizziert haben, wie man menschenrechtskonforme Handelsabkommen schliessen kann. Da haben sie zwei Filter drin. Der eine sind die krassen Menschenrechtsverletzungen, gewisse Minimumstandards, die man garantiert haben muss, bevor man überhaupt in Verhandlungen tritt. Und dann ein zweiter Filter, der dann ein wenig feiner granuliert ist. Wie realistisch das ist, ist schwierig abzuschätzen, aber als Idee, dass man vorgängig gewisse Pflöcke einschlägt, finde ich das gut. Dass wir nicht alle unsere Werte über Bord werfen.

**Sie haben Problemstellen bei den Menschenrechten angesprochen. Gibt es dafür konkrete Beispiele?**

Es gibt eigentlich auf drei Ebenen Probleme. Das eine ist, dass wir Produkte importieren, die aus Zwangsarbeit stammen. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, weil es über eine Million Zwangsarbeitende gibt in China. Wir profitieren dann von dem, weil die Produktionskosten tief sind. Das ist sehr störend und eigentlich nicht akzeptabel. Aber was noch viel störender und noch weniger akzeptabel ist: dass wir im dümmsten Fall solchen Produkten sogar noch eine Vorzugsbehandlung im Sinn einer Zollreduktion geben.

Also sagen wir, wir importieren Schweinefleisch aus Brasilien, wo ja wahrscheinlich auch nicht alles sauber läuft, im Großen und Ganzen aber ein demokratisches System ist und so weiter. Und jetzt hat man einen Konkurrenten, der ebenfalls Schweinefleisch exportiert, nämlich China. China produziert das unter Menschenrechtsverletzungen, Zwangsarbeit beispielsweise und dann geben wir den Chinesen einen Vorzug, um das Schweinefleisch zu importieren. Die Brasilianer müssen sich dumm vorkommen, dass sie versuchen, die Menschenrechte einzuhalten und dann in der Schweiz aus dem Markt fallen.

**Also ähnlich wie mit den Zahnbürsten?**

Absolut, genau das. Nur das eine befasst sich mit der Effizienz, es ergibt ökonomisch also eigentlich keinen Sinn, wenn man das Effizienzprinzip wie gewöhnlich hochhält. Und das andere ist eben eigentlich die Behandlung von alternativen Handelspartnern, die sich eher an gewisse Standards halten und dadurch einen Nachteil in Kauf nehmen müssen.

**Sie haben vorhin von drei Ebenen gesprochen.**

Genau, das eine sind eben diese Produkte, die möglicherweise aus Zwangsarbeit stammen. Das andere sind Schweizer Exporteure, die zum Beispiel Textilmaschinen und Maschinenteile an chinesischen Unternehmen liefern, die Zwangsarbeit in ihrer Wertschöpfungskette haben. Und das dritte sind Schweizer Exporteure und Importeure, die Produkte respektive Inputs von chinesischen Firmen beziehen, die Zwangsarbeit verwenden.

Wenn wirtschaftliche Akteure auf dem Inputmarkt Produkte beziehen, die nicht kosher sind. Das andere sind, wenn sie ihre Produkte verkaufen, an Firmen, die nicht kosher sind und das dritte sind Importeure aus China in die Schweiz, die nicht kosher sind.

**Was sind Inputmärkte?**

Inputmärkte sind Produktionsfaktoren bzw. Zwischenprodukte. Ganz konkret: Wenn Rieter Textilmaschinen an Firmen liefert, die Zwangsarbeit bei der Textilverarbeitung verwenden. Und das geht eben noch weiter,

da gibt es internationale Regeln, also die UNGPs. Wenn die Textilfirma in China Baumwolle bezieht, die mit Zwangsarbeit gepflückt wurde, hat der Schweizer Akteur, der dort Maschinen verkauft durchaus eine Verantwortung. Eine Mitverantwortung, natürlich nicht die alleinige, und sie geht um zwei Ecken, das erschwert das Ganze. Das Prinzip ist aber: Man kann nicht einfach die Augen schliessen und nicht dahinter schauen woher das Zeug kommt, das hergestellt wird.

**Ich habe mit Herrn Hirzel genau dasselbe Thema der Textilmaschinenexporte besprochen. Rieter hat ja im Jahr 2019 Maschinen nach Xinjiang exportiert, die Region ist eines der grössten Baumwollanbauggebiete. Heute weiss man allerdings, dass in dieser Region Zwangsarbeit eingesetzt wird. Herr Hirzel sagt dazu, dass es wirtschaftlich gesehen Sinn mache Textilmaschinen in ein Gebiet zu exportieren, in dem auch Baumwolle angebaut wird. Die Aspekte, die heute in den Medien präsent sind, seien wahnsinnig problematisch, es sei aber nicht möglich von Firmen zu verlangen, die Umstände in China im Voraus selbst abzuklären. Das sei Sache der Politik und nicht die von einzelnen Firmen.**

Nein, das stimmt nicht. Da liegt er völlig falsch. Es gibt die UNGPs, das UNGP-Prinzip hat drei Säulen. Die erste Säule besteht aus den Pflichten der Staaten, die zweite Säule ist die Verantwortung der Unternehmen und die dritte Säule ist die Wiedergutmachung, wenn es zu Menschenrechtsverletzungen kam. Die zweite Säule betrifft spezifisch Unternehmen, indem sie dazu angehalten werden, sogenannte Human Rights Due Diligence Verfahren zu machen. Dabei wird genau das abgeklärt, man geht eigentlich entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Diese Diskussionen hatten wir in der Folge des 2. Weltkriegs, als die Schweiz Waffen an die Nazis geliefert hat oder ihr geraubtes Gold gewaschen hat. Das sind genau diese Diskussionen, wo sich die Schweiz immer in Unschuld gewaschen hat. Einerseits ist das eine moralische Frage. Andererseits wird es und wurde es dann langsam zu einer rechtlichen Frage. Die UNGPs sind ein sogenanntes Soft-Law, sie sind weder völkerrechtlich direkt bindend noch sind sie im nationalen Recht als Hard-Law umgesetzt worden. Nichtsdestotrotz sind das die heutigen Regeln, nach denen die Welt funktionieren sollte und diese Regeln erlegen den Unternehmen ganz klare Pflichten auf. Wenn der Typ da sagt, das sei nicht ihre Sache, ist das das alte Spiel, dass man den heissen «Herdöpfel» herumreicht. Wenn ich zum SECO gehe, also zum Staat und sage, sie müssen darauf achten, dass die Schweiz nicht in solche Menschenrechtsverletzungen involviert ist oder dazu beiträgt, sagen die, und das wörtlich (es gibt den National Action Plan): «Wir erwarten von den Unternehmen, dass sie die Menschenrechte respektieren». Sie geben den Ball also an die Unternehmen zurück. Die Unternehmen, höre ich jetzt, natürlich nicht zum ersten Mal, sagen, dass sei nicht ihre Sache, das überfordere sie und sei Aufgabe der Politik. Aber gleichzeitig bieten sie ja keine Hand - ich arbeite seit über zehn Jahren dafür, dass man eine verbindliche Menschenrechtsklausel in Freihandelsabkommen verhandelt, der Widerstand kommt grösstenteils aus der Wirtschaft. Das ist also in diesem Sinne auch nicht sehr konsequent.

**Wenn wir von einem KMU ausgehen, das anfängt nach China zu exportieren: Ist das denn realistisch, dass ein kleines Unternehmen in einem so undurchsichtigen System wie dem in China solche Abklärungen machen kann?**

Nein, das sind riesige Herausforderungen. Ich war den ganzen Nachmittag in einer solchen Veranstaltung des SECO, Swiss Forum on Business and Human Rights. Dort wurden genau solche Fragen diskutiert. Ein Stichwort ist da Collective Action, man muss sich zusammentun mit anderen, da man kaum der einzige mit diesem Problem ist. Aber grundsätzlich müssen auch kleine Unternehmen diese Abklärungen machen. Die UNGPs sind dort ja noch relativierend formuliert, das ist ein risikobasierter Ansatz. Wenn Sie zum Beispiel nach Norwegen oder Schweden exportieren ist das Menschenrechtsrisiko ungleich kleiner oder gar nicht vorhanden, dort müssen Sie also auch keine vollumfängliche Übung durchziehen. Aber eben, wenn die potenziellen Risiken wie jetzt in China gross sind, wo man weiss, dass es 2.5 Millionen Personen gibt, die in Internierungscamps festgehalten und als Zwangsarbeiter ins ganze Land verteilt werden, müssen umfangreiche Abklärungen gemacht werden. Weil diese Zwangsarbeiter mittlerweile in ganz China sind, ist das nicht mehr so stark, aber lange Zeit galt, dass diese Probleme sich vor allem auf die Region Xinjiang fokussieren. Wer in Xinjiang produziert, produzieren lässt oder Zwischenprodukte bezieht, hat dieses erhöhte Risiko und muss entsprechend mehr Aufwand für diese menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung leisten. Diese Vorlage ist glasklar, da gibt es kein Wenn und Aber. Und abgesehen davon, diese Firmen sagen alle, sie machen dies.

Es ist aber klar, im Fall von China und Xinjiang im Speziellen ist das viel schwieriger, weil man sich dort nicht frei bewegen kann, weil Informationen nicht zugänglich sind und so weiter. Es ist ja so, dass die professionellen Audit Firmen, zum Beispiel SGS, die weltweit grösste Warenprüfung, die auch solche Audits macht, sich alle aus Xinjiang zurückzogen, weil man dort nicht unabhängig arbeiten könne. Man könne nicht garantieren, dort ungestört die eigenen Aufgaben durchführen zu können. Die Firmen machen das oft nicht selbst sondern haben solche Dienstleister, oft auch kleinere solche «Audit-Buden». Wenn wir jetzt hören,

dass die gar nicht mehr vor Ort sind, weil das kein akzeptables Arbeitsklima mehr ist, dann fragt man sich ja schon, wie diese Firmen dann so sicher sagen können, dass es in ihren Lieferketten keine Zwangsarbeit gibt.

**Einerseits ist es schwierig dort zu arbeiten. Andererseits ist es als grosse Firma wahrscheinlich auch heikel, die Menschenrechte in China zu kritisieren. Gerade solche Auditfirmen sind sicher auf die Geschäfte in anderen Teilen Chinas angewiesen.**

Ja natürlich, das sind die Risiken, die man abwägen muss. Man muss auch schauen, dass man nicht unnötig provoziert. Man muss sicher sorgfältig und rücksichtsvoll vorgehen. Aber eben, ich glaube bei solchen Grundwerten wie Menschenrechte und Arbeitsrechte muss man konsequent sein und in der letzten Konsequenz halt auch die Konsequenzen tragen und sich zurückziehen. Das ist das Gute bei den UNGP, die sagen ja nicht, bei Schwierigkeiten menschenrechtlicher Art sollen Unternehmen zusammenpacken und gehen. Das ist nicht die erste Aktion, die man tun sollte. Man soll erstens versuchen, die Situation zu verbessern, man soll zweitens versuchen, einen Hebel zu entwickeln, allenfalls durch Collective Action. Und erst wenn alles nichts nützt, ist die letzte Option, dass man sich in der Konsequenz zurückzieht, wenn die Situation schlimm ist und sich nicht verbessern lässt.

**Das bedeutet dann aber meistens auch, dass man bei einem Rückzug, beispielsweise aus Xinjiang, einen grossen Anteil des Geschäfts aufgeben muss.**

Genau. Und dann schlagen mir die alle das Argument der Arbeitsplätze um die Ohren. Und ja das ist so. Wir müssen auf wirtschaftliche Vorteile verzichten, im Rahmen von einem Präferenzabkommen, um nach unseren Werten zu leben und Grundprinzipien aufrechtzuerhalten.

**Man hört oft, dass die Schweiz für solche Massnahmen zu klein sei. Im Falle eines Rückzugs würde man dann einfach vergessen. Was ist ihre Meinung dazu?**

Das höre ich auch immer wieder. Man darf aber nicht vergessen, das war in der Frage, ob man mit China ein Abkommen abschliessen soll, für mich ein ganz zentrales Argument: Die EU wollte in dieser Zeit ganz bewusst kein Abkommen. Auch die EFTA, in deren Bund die Schweiz sonst immer Abkommen abschliesst, wollte da nicht mitziehen. Die Schweiz wollte sich einfach sehr egoistisch einen Vorteil herausholen. Sie hätte auch sagen können, die Menschenrechtssituation sei ungenügend. Das ist nicht erst seit gestern so, wir haben damals schon von 1.5 Millionen Zwangsinternierten gesprochen, dort waren das Gefängnisse, in denen Leute ohne Anwalt oder Gerichtsverfahren teils jahrelang einsassen. Das ist nicht neu.

Heute hat jemand, der in diesen China-Fragen sehr kompetent ist, gesagt, man wisse seit 20 Jahren, wie die menschenrechtliche Situation ist. Das entspricht auch etwa meiner Wahrnehmung, das ist nicht seit gestern so. Und da muss man vielleicht sagen, solange die Menschenrechtssituation so dramatisch ist, wie sie dargestellt und nachgewiesen wird, schliessen wir keine Wirtschaftsabkommen mit China ab. Ich sage gar nicht, dass die Schweiz mit China keinen Handel treiben dürfe. Ich sage einfach, Sie soll Ihnen nicht noch eine Vorzugsbehandlung, fast wie eine Belohnung geben. Indirekt oder sogar direkt kann man sagen, China werde belohnt dafür, dass sie die Menschenrechte mit Füßen treten. Direkt deswegen, weil sie durch den Einsatz von Zwangsarbeit tiefe Produktionskosten haben und dadurch alle Märkte von hinten aufrollen können.

**Die Forderung wäre also der Einsatz eines roten Fadens. Wäre da eine striktere Version der China-Strategie eine Option?**

Heute ist ein Vorstoss im Nationalrat durchgekommen, der fordert, dass die Schweiz die menschenrechtlichen Aspekte in dieser China-Strategie ein wenig rigoros gestaltet. Das muss jetzt noch in den Ständerat, aber das war ein Vorstoss der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, der jetzt auch im Rat relativ komfortabel durchkam. Es scheint ein grosses Unbehagen vorhanden zu sein, dass man Menschenrechte ein wenig höher aufhängen will, jetzt auch relativ gesehen zu wirtschaftlichen Aspekten.

**Die Gegenmeinung dazu wäre: Wir können froh sein, dass uns die China-Strategie bisher noch nicht geschadet hat. Die China-Strategie bringt eigentlich wenig und ist eher eine Reaktion auf den Druck der Strasse. Der sei einfach da, weil das Thema in den Medien sehr präsent sei, wirtschaftlich mache die Strategie aber wenig Sinn.**

Ich bin zu hundert Prozent einverstanden, dass es wirtschaftlich keinen Sinn macht. Die Welt besteht aber nicht aus Wirtschaft, sondern aus Menschenleben, und alle Menschen sind mit Rechten und Grundrechten geboren, das ist für mich am höchsten zu gewichten. Da pfeife ich auf die Wirtschaft. Bei uns geht es nicht um Leben und Tod, wir verhungern ja nicht und gehen auch bei Verlust eines Exportmarktes nicht zu Grunde. Handelsabkommen sind für uns keine existentiellen Fragen; Menschenrechte und Arbeitsrechte

sind existentielle Fragen. Ich finde das aus einer moralischen aber auch einer logischen Sicht völlig unfair und auch nicht nachvollziehbar, wie man solche Sachen auf derselben Ebene abhandeln kann. Wir sind keine Volkswirtschaft, wir sind in erster Linie eine Gesellschaft. Ein Teil dieser Gesellschaft macht die Volkswirtschaft aus und die ganzen wirtschaftlichen Aktivitäten. Ich will nicht in Abrede stellen, dass die wichtig sind, nicht zuletzt auch um Menschenrechte zu verwirklichen, also Recht auf Nahrung, Wohnen und Arbeit. Aber es geht weit darüber hinaus, darum kann ich eine solche Argumentation nicht akzeptieren, die sagt, es mache wirtschaftlich wenig Sinn. Es geht nicht um Wirtschaft, es geht darum, wie wir als Schweiz uns als Mitglied der internationalen Gemeinschaft verhalten und wie gut wir uns an gemeinsam erarbeitete Regeln halten.

**Es ist also Ihrer Meinung nach völlig in Ordnung, wenn wir einmal negative Konsequenzen tragen müssen oder eine Chance verpassen, um die Menschenrechte einzuhalten.**

Ja. Vielleicht fragen Sie da den Falschen, ich meine das ist mein Leben, ich arbeite hier in einer Menschenrechtsorganisation, ich habe das quasi mit der Muttermilch bekommen. Ich habe, nehme ich für mich in Anspruch, hohe moralische Standards und kann das in diesem Sinne von einer privilegierten Warte und ein wenig von oben hinab sagen. Ich bin nicht irgendein KMU, das im internationalen Markt bestehen muss, um den Angestellten jeden Monat den Lohn bezahlen zu können. Das akzeptiere ich schon. Aber ich glaube als Gesellschaft, und da ist dann die politische Verantwortung, müssen wir uns an gewisse Regeln halten, sonst ist das der Anfang vom Ende. Da kommen gerade kleine Länder mit politisch geringem Einfluss als erste unter die Räder, wenn diese Regeln nicht mehr eingehalten werden. Was ist die Alternative zu einem geregelten Raum? Das ist das Prinzip des Stärkeren. Das sehen wir am Beispiel der Aussenpolitik der USA, auch mit extraterritorialen Effekten, wenn die USA irgendwelchen Firmen untersagen, mit China Geschäfte zu machen. Sie haben keinen direkten Zugriff auf Schweizer Firmen, können ihnen aber sagen, dass wenn sie mit China Geschäfte machen, sie in den USA weg vom Markt sind. Das können sich die Firmen genau so wenig leisten. Wollen wir denn das? Als Schweiz sind wir die ersten, die untendurch müssen, wenn das Recht des Stärkeren gilt. Das wäre die Alternative zu einem nicht-regelbasierten System.

Das ist natürlich alles langfristig. In unserer subjektiven Wahrnehmung werden die kurzfristigen Effekte viel höher gewertet als die langfristigen. Und die unmittelbaren Effekte sind vor allem die wirtschaftlichen. Die langfristigen wären zum Beispiel die Reputation und die Akzeptanz der Schweiz. Oder das Prinzip des Gebens und Nehmens. Wenn wir uns selbst nicht so verhalten, also wirklich im Grunde genommen nach dem kantschen Imperativ, wie wir das von anderen erwarten, ist das keine gelebte Solidarität.

**Wieder die Gegenstimme zu der Positionierung der Schweiz bezüglich Blockbildung zwischen den USA und China: Die Blockbildung ist ein Prozess, der so oder so abläuft. Die Schweiz sollte versuchen, möglichst lange mit beiden Seiten Geschäfte zu machen.**

Total opportunistisch und kurzsichtig, ist meine erste Reaktion dazu. Ich weiss nicht, ob Sie es gesehen haben, der Nachrichtendienst des Bundes hat im letzten Jahresbericht von diesem zunehmenden dualen System geschrieben. Die Aussicht wurde dann skizziert, dass vor allem kleinere Länder wie die Schweiz zunehmend dazu gezwungen werden könnten, sich für eine Seite zu entscheiden. Das beginnt wahrscheinlich bei ganz einfachen Sachen, also zum Beispiel bei Massstandards, zum Beispiel bei Geschirrspülmaschinen oder sonstigen Haushaltsgeräten. Die Chinesen haben da andere Standards, heute jongliert man ein wenig mit beiden. Weil China aber auch sehr aggressiv vorgeht, wird man sich irgendwann wohl entscheiden müssen. Bei diesem dualen System von Qualitätsstandards und technischen Standards wird sich die Schwierigkeit des Themas einfach zuerst zeigen, das geht aber natürlich auch um politische Systeme. Da sieht man jetzt die armen Akteure, die zwischen die Fronten geraten sind. Wirtschaftlichen Akteuren, die in China aktiv sein wollen, sagt man jetzt, sie dürfen dann nicht mehr auf dem US-Markt aktiv sein. Es geht konkret um Sanktionen. China hat jetzt Gegenmassnahmen gegen die Sanktionen der USA ergriffen. Aktuell müssen sich Unternehmen an US-Sanktionen halten und werden dann von China sanktioniert, oder sie halten sich nicht an die US-Sanktionen, sind in China akzeptiert, aber bekommen mit den USA Schwierigkeiten. Solche Unternehmen befinden sich in einer Zwickmühle.

Der genannte Ansatz ist einfach ein Aussitzen, ich sage opportunistisch, dass man sich möglichst lange nicht entscheiden will. Ich glaube, wir sollten möglichst bald entscheiden. Ich persönlich habe grösste Vorbehalte gegen die USA und ihre Politik, aber wenn es dann wirklich diese binäre Entscheidung zwischen den USA und China ist, dann ist für mich eigentlich klar, mit welchem System ich besser leben könnte. Natürlich gibt es auch in den USA Menschenrechtsverletzungen und üble Sachen, aber grundsätzlich werden doch Grundrechte mehr oder weniger respektiert, es gibt demokratische Systeme und eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Das gibt es in China alles nicht.

**Auch in ihrem Ansatz wäre man also grundsätzlich für beide Systeme offen, hat aber gewisse rote Linien?**

Genau, man sollte rote Linien ziehen, im Sinn eines Minimums. Unter diesem Minimum reden wir gar nicht, da gibt es dann auch kein Abwägen. Darüber hinaus muss man schwierige Abwägungen machen, das ist ok. Da muss man in der Endkonsequenz auch Abwägungen zwischen verschiedenen Menschenrechten machen. Also zum Beispiel zwischen dem Recht auf Arbeit und der Zwangsarbeit. Über diesen roten Linien bildet sich ein gewisser Kompromissraum, wo man Zielkonflikte lösen kann. Das Ganze ist ja ein Präferenzabkommen, quasi ein Goodie für Handelspartner. Das darf nur bei Einhaltung der Menschenrechte geschehen.

**Der Handel steht beim Abkommen im Zentrum, aber auch andere Faktoren, wie der Schweizer Ruf in China oder die Rechtssicherheit sind ein Thema. Ist ein Freihandelsabkommen nicht auch ein Weg, mit China besser über Menschenrechte sprechen zu können, beispielweise über den Menschenrechtsdialog?**

Wir haben das in der letzten Medienmitteilung geschrieben: Es hiess immer «Wandel durch Handel», Schneider-Ammann lief stets damit herum. Wenn wir etwas über Menschenrechte gesagt haben, war die Antwort von Schneider-Ammann immer, mit der Intensivierung von Wirtschaftsbeziehungen und der Einbindung von China in die globalen Märkte, würden sich auch demokratische Strukturen stärken und die Menschenrechtssituation sich verbessern. Bullshit! Im Gegenteil, es wurde schlimmer. Wie weit man das vorhersehen konnte, ist eine offene Frage. Wir waren damals schon sehr skeptisch, grundsätzlich dem Prinzip «Wandel durch Handel» gegenüber, bei China aber im Speziellen. Heute ist das die offizielle Sprachregelung, ich glaube, sogar Ignazio Cassis schrieb in der China-Strategie, dass der «Handel durch Wandel» sich nicht realisieren liess.

**Die Alternative wäre dann, dass man von einzelnen Unternehmen verlangt, stärker über Menschenrechte zu sprechen? Oder dass man gesamtpolitisch mehr Druck macht?**

Beides. Ich denke, das eine ist die Verantwortung der Politik, sie setzt Rahmenbedingungen und gibt die Minimumanforderungen bezüglich Menschenrechtsproblematiken vor. Das andere ist, dass man Unternehmen viel stärker in die Verantwortung nimmt. Man spricht dann immer von den potenziellen oder auch realen wirtschaftlichen Nachteilen und so weiter, man muss aber auch einmal die potenziell positiven Aspekte von alternativen Vorgehensweisen anschauen. Wenn die Schweiz in den Verhandlungen mit China gesagt hätte: «Wenn China nicht bereit ist, das Wort Menschenrechte in einem tausendseitigen Dokument einmal zu erwähnen, ist China auch kein Handelspartner, dem wir Präferenzen geben wollen». Ein darauf folgender Abbruch der Verhandlungen hätte für Schlagzeilen in den globalen Medien gesorgt. Ich denke, das hätte der Schweiz unglaublich Kredit bei anderen Ländern gebracht, nicht zuletzt bei der EU. Gute Handelsbeziehungen mit der EU wären viel wichtiger, dennoch stossen wir unseren geographischen Nachbarn vor den Kopf. Wenn dann die EU plötzlich nicht mehr bereit ist, in Verhandlungen mit der Schweiz Kompromisse einzugehen, dann darf man eben nicht vergessen, dass wir sie auch immer wieder im Regen stehen lassen und uns auf Kosten der EU wirtschaftliche Vorteile schaffen.

**Also im Regen stehen lassen durch den völligen Fokus auf die Situation in China aufgrund einer wirtschaftlichen Gelegenheit?**

Vor allem müssten wir auch einmal ein Zeichen setzen. Es geht nicht nur um die Reputation der Schweiz, es geht auch um weitere Effekte. Wenn die Schweiz sagt, sie wolle kein Freihandelsabkommen mit China, ist das China egal. Wirtschaftlich hat das für China gar keine Konsequenzen. Wenn dann aber andere potenzielle Handelspartner das auch sagen und gewisse Menschenrechtsstandards fordern, seien es EFTA Länder, die EU oder die USA, hat das einen realen Einfluss. Diese Länder würden durch eine mutige Schweizer Position zusätzlich ermutigt werden. Dann kann das ganze einen Hebeleffekt haben, der der Schweiz allein eigentlich fehlt. Man muss also mit gutem Beispiel voran gehen. Umgekehrt triumphierte jetzt China, sie haben mit der Wiege der Menschenrechte und der Demokratie, einem internationalen Broker, ein Abkommen geschlossen. Jedes Land, das folgt und ein Freihandelsabkommen mit China will, jedoch eine bessere Einhaltung der Menschenrechte fordert, wird von China zu hören bekommen, dass selbst die Schweiz, die die Menschenrechte ganz hoch gewichtet, ein Abkommen ohne dies habe. Das hat also auch einen negativen Effekt.

**Sie haben ganz am Anfang des Interviews gesagt, dass die wirtschaftlichen Beziehungen auch ohne Freihandelsabkommen gut laufen würden. Wenn man jetzt aber strenger gehandelt hätte und es in den Verhandlungen zur Eskalation gekommen wäre, hätte dies wahrscheinlich negative Auswirkungen. Die Situation wäre also schlechter als ganz ohne Verhandlungen.**

Natürlich, das ist mehr eine taktische Frage, die man sich am Anfang besser hätte überlegen müssen. Als man diese Verhandlungen anfang hatte man keine gescheite Aussenwirtschaftspolitik, geschweige denn ein Aussenwirtschaftsgesetz. Man hatte keine spezifische China-Strategie, keine Menschenrechtsstrategie. Das war vielmehr Opportunity-Hunting, man sah, dass China allenfalls bereit wäre, mit der Schweiz ein Abkommen abzuschliessen und sagte «go for it». Man hat nicht überlegt, was das in letzter Konsequenz heissen würde und in was für Zwickmühlen man die eigenen Exporteure bringt.

**Dafür haben die Exporteure weiterhin einen Vorteil gegenüber anderer ausländischer Konkurrenz, der bei guter Planung auch in Zukunft bestehen wird.**

Es ist eben die Frage, inwiefern dieser Vorteil in Zukunft Bestand hat. Einerseits schliessen auch andere Länder solche Freihandelsabkommen mit China ab, andererseits werden wir zunehmend vor die Wahl gestellt. Wenn die USA die Schraube mit den Sanktionen nochmals anzieht, wird es nicht mehr viele andere Optionen geben, als sich für eine Seite zu entscheiden. Dieses Dilemma würde auch ohne Freihandelsabkommen existieren, da sind auch Akteure aus anderen Ländern betroffen. Ich denke aber, dass das Freihandelsabkommen eine weitere Komplexitätsstufe hinzufügt.

**Als Zusammenfassung in einigen Sätzen: Was ist ihre Meinung zum Freihandelsabkommen Schweiz China unter Berücksichtigung der Wirtschaft, aber auch der Menschenrechte?**

Ich denke, grundsätzlich war es ein Fehler, dass die Schweiz so forsch voran- und vorausging. Mit dem hat sie sich international viel Goodwill verspielt, hat sich kurzfristig einen wirtschaftlichen Vorteil herausgeholt, der aber durch andere Länder, die ebenfalls ein Freihandelsabkommen mit China abschliessen, bedroht werden könnte. Sobald die EU ein solches Abkommen abschliesst, ist dieser Vorteil weg und die Spiesse sind wieder gleich lang. Aus grundsätzlichen Überlegungen ist eine solche Diskriminierung mit einer Vorzugsbehandlung hoch problematisch. Die Kosten der Reputationsverluste durch den Abschluss eines Abkommens ohne Menschenrechte sind schwierig einzuschätzen. Ich bin aber der Meinung, dass wir uns mittel- und längerfristig international nicht wirklich einen Gefallen getan haben. Der Schweiz würde es wirtschaftlich in den Beziehungen zu China auch ohne Freihandelsabkommen sehr gut gehen. Was ich völlig nachvollziehen kann, ist die Situation von einzelnen Unternehmen, gerade auch KMUs. Die sind in einer schwierigen Situation und zum Beispiel für Textilmaschinenhersteller ist China ein unheimlich wichtiger Markt, das ist unbestritten. Aber nochmals: es ist keine Frage um Leben und Tod. Keine Firma wäre ohne ein Freihandelsabkommen mit China eingegangen, das habe ich so noch nie empirisch gesehen.

**Ein besserer Weg wäre demnach eine stärkere Berücksichtigung des grösseren Kontexts gewesen?**

Ja, mehr Zurückhaltung, vorgängige Überlegungen und Abklärungen. Auch bezüglich mittel- und längerfristiger Konsequenzen. Man erlag der Hoffnung auf den «Wandel durch Handel». Wir hatten damals zwei Forderungen: Wir wollten verbindliche Menschenrechtsklauseln und vorgängige Menschenrechtsanalysen. In diesen hätte man potenzielle Minenfelder im Bereich der Menschenrechte erkennen können, seien sie gegenwärtig oder zukünftig. Dann wäre man schnell darauf gekommen, dass in China systemisch Zwangsarbeit eingesetzt wird und man entsprechend vorsichtig sein muss, wenn man das Risiko nicht eingehen möchte, Kinderspielzeug oder Alltagsartikel aus Zwangsarbeit in die Schweiz zu importieren. Eine mögliche Schlussfolgerung wäre ein Rückzug aus den Verhandlungen gewesen oder das Stellen von Bedingungen, damit das Freihandelsabkommen nicht mit Menschenrechtsverletzungen einhergeht.



## **Interview mit Paul Binkert, Head of Export bei Rieter<sup>90</sup>**

### **Wie ist Ihre Position hier im Betrieb in Bezug auf China?**

Also wir sind hier in der der Maschinenfabrik Rieter AG, das ist eine Tochtergesellschaft des Rieter Konzerns, und ich betreue verkaufsseitig alle Verträge. Rieter verkauft Maschinen, die in unseren Werken gebaut werden, unter anderem in einem in China. Diese Maschinen decken einen Prozess ab, bei dem es um die Verarbeitung von Baumwolle geht. Die Baumwolle wird gepflückt, danach geht es um den Prozess des Ginning, das heisst der Dreck wird herausgenommen und die Baumwolle wird dann zu Ballen gepresst. Unsere Kunden kaufen diese Ballen, welche dann wieder zu Baumwollflocken auseinandergerissen werden. Die Baumwollflocken kommen dann in unsere Maschinen und gehen über zwölf verschiedene Rieter-Maschinen. Die Fabriken sind circa 100m lang und so entsteht am Ende der Verarbeitung ein Garn. Die Idee ist, dass das Garn eine bestimmte Qualität erreicht, die der Kunde aufgrund seiner angegebenen Spezifikationen bestellt hat. Der Kunde verarbeitet das Garn dann weiter zu Gewebe und Konfektion oder er macht nur das Garn und verkauft es an Fabriken, die damit nähen.

Meine Hauptaufgabe ist es die Verträge, die wir tätigen, zu registrieren und die Bauzeit der Maschinen, die 6-12 Monate dauert und kundenspezifisch stattfindet, zu überwachen und sicherzustellen, dass die Maschinen nach Ende der Bauzeit geliefert und bezahlt werden. Deshalb bin ich vor Corona häufig zusammen mit einem Verkaufsteam, das technisch orientiert ist, in China unterwegs gewesen. Dort habe ich sie vertraglich begleitet, mit Kunden gesprochen und geschaut, dass wir ein Vertragswerk machen können, das für uns akzeptabel ist und dass darin alle Bedingungen geklärt sind, so dass wir zum Geld kommen, wenn wir Maschinen liefern. Das ist mein Auftrag in der Firma.

### **Das heisst Sie begleiten den Kunden vom Erstkontakt bis zum Abschluss des Vertrages?**

Jawohl. Wenn wir ein solches Projekt aufsetzen, kann es sein, dass ich den gleichen Kunden während 2 Jahren begleite, bis das Projekt abgeschlossen ist. Wir haben das Glück, dass wir Wiederholungskunden haben, was durchschnittlich alle 5 Jahre passiert, da der Kunde dann eine neue Generation von Maschinen möchte, zum Beispiel wegen neuer Technologien oder wegen einer benötigten Effizienzsteigerung durch weniger Strom oder weniger Personal.

So haben wir über die Jahre immer wieder die gleichen Kunden, die hoffentlich wieder bei uns bestellen. Wir haben auch Konkurrenz, die natürlich versucht uns diese Aufträge wegzunehmen, wenn wir wieder mit unseren Verhandlungen starten. Deshalb müssen wir in allen Punkten konkurrenzfähig sein, gerade auch mit den Maschinen, die eine Qualität bieten müssen, damit die produzierten Produkte später von den Konsumenten gekauft werden. Denn wenn die Qualität nicht stimmt, kaufen die Konsumenten die Produkte nicht. Die Konsumenten erwarten bei «made in China» immer noch, dass die Produkte billig sind. Wenn wir in den Laden hier in der Schweiz gehen, kommt nichts mehr aus der Schweiz, die Schweiz hat ja auch keine Baumwolle. So ist die Qualität der Produkte aus China aus meiner Optik mittlerweile stark gestiegen und hat im Vergleich zu vor 20 Jahren einen anderen Standard erlangt.

Wir als Rieter sind selber vor Ort und haben eigene Fabriken dort, wir bauen selber, entwickeln auch in China und haben den Anspruch, dass ein Kunde, der bei Rieter Schweiz kauft, eine Rieter-Qualität bekommt und sich nicht darum kümmern muss, ob die Maschine in China oder in der Schweiz gebaut wurde. Natürlich wird der Kunde informiert, ob die Maschine in China oder in der Schweiz gebaut wurde, aber in der Qualität soll der Kunde keinen Unterschied merken. Das ist unser Anspruch.

### **Das heisst die Entwicklung in China steht in Zusammenhang mit den Maschinen, die besser werden?**

Ja. Wir haben ja Fertigungen von der Schweiz nach China gezügelt, auch aus Kostendruck. Wir haben all die Produktionen verschoben, weil wir dort günstiger bauen können. Einerseits in China günstiger bauen und von dort in die Welt versenden. Andererseits High-End Maschinen in China bauen und Importzölle umgehen. Denn wenn man in China baut, muss man auf Produkte, die auch mit dem Freihandelsabkommen zollbelastet sind, keinen Importzoll zahlen, das ist ebenfalls entscheidend gewesen. Den Entscheid, dass man in China baut, trafen wir in den 70er Jahren in Form von Kooperationen. Das war der erste Ansatz, damals gab es nur Joint Ventures. Damals war der Entscheid richtig, aber ob man heute wieder gleich entscheiden würde, ist unklar. Man sieht, was die Probleme auf dem Welthandel sind. Transport ist heute ganz schwierig, der Versand von A nach B ist im Moment sehr schwierig und belastet uns extrem. Also heute würde man vermutlich etwas anders entscheiden, wenn man mit dem Thema nochmals neu beginnen könnte.

---

<sup>90</sup> Binkert, Paul, Head of Export bei Rieter, Interview vom 6.10.2021, 60 Minuten.

**Wie lange haben Sie in Ihrer Position persönlich Kontakt mit China und chinesischen Partnern?**

Seit über 20 Jahren.

**Das heisst, Sie haben die Situation vor und nach Abschluss des Freihandelsabkommens miterlebt?**

Ja

**Wie haben Sie die Beziehungen vor dem Freihandelsabkommen eingeschätzt?**

Unsere Nachteile vor dem Abkommen waren, dass wir Probleme mit dem Patentrecht hatten. Wir hatten regelmässig Ausstellungen in China, um unsere Maschinen zu präsentieren. Wir haben immer wieder gesehen, dass die Maschinen kopiert wurden. Es war damals so, dass man an der Ausstellung Maschinen physisch vor Ort hatte und da haben wir immer wieder gesehen, dass die Hälfte der Besucher Kunden waren und die andere Hälfte Konkurrenten mit grossen Kameras. Zwei Jahre später sah man dann die gleichen Maschinen einfach bei der Konkurrenz am Stand. Wir haben mit einem Anwalt versucht unsere Patente durchzusetzen, waren aber nicht erfolgreich. Das war ein grosses Problem.

Das zweite Problem war, dass Rieter damals im Joint Venture schon eine Fabrik bauen wollte, dass man aber keine Eigentümerschaft eines Unternehmens besitzen konnte. Das heisst, dass die Mehrheit immer in chinesischer Hand war.

Das hat dann nicht funktioniert und das Joint Venture wurde nach 7 oder 8 Jahren wieder aufgegeben. Ausser, dass man Knowhow abgegeben hat und die Chinesen anfangen, unsere Maschinen nachzubauen, hatten wir damit keinen Erfolg. Es lag dann brach, bis sich die Gesetzeslage änderte und man auch selbständig eine Firma gründen und bauen konnte. Das war aber noch vor dem Freihandelsabkommen. Das hatte nichts mit dem Freihandelsabkommen zu tun. Sonst war der Handel gleich gut.

**In meinem Interview mit Herrn Hirzel wurden von ihm Kontingente angesprochen. Dass man also nur eine beschränkte Anzahl Maschinen importieren durfte und dass es sehr schwierig gewesen sei, an diese Importbewilligungen zu gelangen. Wie haben Sie das erlebt?**

Das war für uns nicht so ein Thema. Es war für uns auch nicht so transparent, ob wir das Projekt wegen Kontingenten verloren haben. Wir waren ja kein klassischer Maschinenlieferant, haben vor allem High-End Maschinen gebaut, verkauft und nach China geliefert. Deshalb sind wir dort vermutlich nicht so stark mit dem Kontingenthema konfrontiert gewesen, da es im lokalen Markt keine vergleichbaren Maschinen gab. Es gab zwar Konkurrenten, die das gleiche bauten, die hatten in der Regel aber nicht das High-End Produkt, sondern haben es kopiert und nachgebaut. Das war somit wie die zweite Generation. Daher war es für chinesische Konkurrenten auch gut, immer den Technologiefortschritt der ausländischen Unternehmen zu haben. Wir hatten vor dem Freihandelsabkommen eigentlich nie das Problem, dass wir Konkurrenz mit dem genau gleichen Produkt hatten, denn wir waren technologisch weiter als sie. Technologiedifferenz war vorhanden und es gab auch eine Preisdifferenz. Die Sachen, die sie kopiert und selber gebaut haben waren so günstig, dass wir bei lokalchinesischen Kunden gar nicht hätten anbieten können, da diese von Beginn weg entschieden, dass wir zu teuer seien und sie lokal chinesisch kauften.

Das war auch ein riesiger Teil des Markts und hat sich in unseren Verkaufszahlen niedergeschlagen. Rieter hat verglichen mit anderen Märkten in China einen bescheidenen Marktanteil. Wenn man die Regionen Europa, Asien, Indien, China und Amerika vergleicht, haben wir von all diesen Märkten in China den kleinsten Marktanteil. Weil dort die Konkurrenz gross war, es ist ja eines der grössten Baumwollproduzenten und durch das haben sie auch die produzierende Industrie angezogen, die lokal chinesisch ist. Rieter exportierte vor 90 Jahren die ersten Maschinen nach China, damals war die Qualität in China sehr tief. Die tiefe Qualität verlangte gar nicht so teure High-End Maschinen. Dies ging bis zur Zeit Maos, wo alle die gleiche Kleidung trugen. Die haben gar keine Diversifizierung gesucht. Wir haben das angeboten auf unseren Maschinen, aber es hatte seinen Preis und wenn sie diesen bezahlt hätten, hätten auch die Produkte nicht mehr so günstig produziert werden können zu dieser Zeit.

**Das heisst mit den Handelsströmen und dem Verkauf hatten sie nicht Probleme wegen politischen Bestimmungen, sondern eher wegen wirtschaftlichen? Die Probleme lagen ausserhalb des Handels an sich und mehr beim Patentrecht und der Nachfrage?**

Jawohl.

**Jetzt zu den Veränderungen durch das Abkommen. Wie ist die Situation heute, einerseits mit Blick auf den Preisunterschied zwischen Rieter und lokaler Konkurrenz, andererseits allgemein betrachtet?**

Ein Preisunterschied ist immer noch vorhanden. Technologisch hat China aufgeholt und hat sich massiv entwickelt. Auch in den Fertigungen wurden sie deutlich besser. Das haben wir auch gesehen, als Rieter mit dem Bau startete, auch die Chinesen haben gute Produktionsstätten gebaut. Das Preisniveau der Konkurrenz haben wir aber weiterhin nicht erreicht. Auch mit der Rieter Fabrik in China konnten wir die Kosten nicht so weit senken, dass wir auf dem gleichen Preisniveau waren wie die chinesischen Firmen. Also wir waren auch eine chinesische Firma – Rieter in China, wir hatten ein chinesisches Management geführt aus der Schweiz, gemeint sind die herkömmlichen chinesischen Hersteller. Wir werden auch weiterhin nicht denselben Preis bieten können, das schaffen wir nicht.

Wir haben immer noch viel Einfluss von hier auf das gesamte Management. Grosse Teile der Entwicklung sind noch hier. Das sind Kostenumlagen, die auf die Produkte in China fallen und auch im Preis kalkuliert werden müssen. Technologisch haben sie sich angeglichen, das heisst die Differenz ist kleiner geworden und der Markt weiterhin schwierig.

Das Freihandelsabkommen hat aber das Thema Patentrecht stark verbessert. Das schau ich als einen wesentlichen Vorteil an. Sonst haben wir durch das Freihandelsabkommen von der Beseitigung von Importzöllen nur beschränkt profitieren können, weil die Produkte die dazugehören, eine gestaffelte Reduzierung haben. Bei der Einführung des Freihandelsabkommen konnte China die meisten Produkte zollfrei in die Schweiz einführen. Auf der anderen Seite, also für Schweizer Exporte nach China, können wir nur schleppend profitieren.

Durch die Verlagerungen – der Rieter Konzern hat vieles nach China, Tschechien und Indien verlagert – liefern wir heute keine Maschinen mehr aus der Schweiz nach China. Wir können vom Freihandelsabkommen in der Lieferung oder in der Zollthematik somit nicht mehr profitieren. Auch Ersatzteile werden nicht mehr aus der Schweiz geliefert. Wir haben ein europäisches Lager in Holland und liefern diese somit aus Holland nach China.

**Die Rules of Origin sind also bei keinem Produkt von Rieter erfüllt?**

Genau. Die müssten wir für die Nutzung des Freihandelsabkommen erfüllen.

**Das Wachstum des Handels mit China hat sich in den letzten Jahren gesenkt, wahrscheinlich aber nicht wegen des Freihandelsabkommen. Wie sehen Sie das?**

Bei Rieter hat sich das ungeachtet des Freihandelsabkommens verschoben. Die Produktion, die wir hier führten, wurde durch das Freihandelsabkommen nicht beeinflusst, wir wären so oder so weggegangen. Das wurde dermassen teuer, dass wir diesen Wechsel zwingend machen mussten. Wir hatten uns erhofft, dass wir uns in Asien, speziell auch in China, mehr Marktanteile erkaufen können. Deshalb hat man es als richtig empfunden, in China zu bauen. Wenn man in China baut und in China liefert, spart man sich Transportwege, man hat das Importthema nicht, man hat das Lizenzthema nicht und kann Staatsprojekte, die lokal produzierte Maschinen fordern, beliefern. Wir dürfen da wieder mitbieten, was aber nicht heisst, dass wir den Auftrag tatsächlich bekommen. Wir haben trotzdem noch die lokale Konkurrenz, die dann mitspielt.

Die Währungsrelation war ebenfalls ein wesentlicher Faktor im Entscheid, den Standort zu wechseln. Wenn wir hier verkaufen, verkaufen wir in der Regel in Schweizer Franken. Wenn wir lokal bauen, verkaufen wir in Renminbi. Auch von dort her war es langfristig besser, wenn man lokal bauen und liefern kann. Für uns als Konzern war wichtig, den Gewinntransfer zu regeln, das ist auch Teil des Freihandelsabkommens. Das ist allerdings weiter unbefriedigend aus Schweizer Sicht, weil China höhere Steuern hat als die Schweiz.

**Ein Schritt zurück: Durch das Freihandelsabkommen wurden 95 Prozent der Produkte der MEM-Industrie zollbefreit. Wie wäre das mit den Produkten von Rieter, wenn sie in der Schweiz produziert würden?**

Die meisten unserer Produkte wären zollbefreit.

**Herr Hirzel hat kritisiert, dass wichtige MEM-Produkte, vor allem im High-Tech Bereich, nicht zollbefreit sind. Wie wäre das bei Rieter?**

Da gibt es eine Maschine, die eigentlich die neueste Technologie beinhaltet. Diese Maschine ist ausgeschlossen und ist weiterhin zollbelastet. Wir bauen diese Maschinen aber in Tschechien, von dem her spielt es für uns keine Rolle. Zudem gibt es einige Ersatzteile, die vom Abkommen ausgenommen sind, die uns auch betreffen würden. Das sind aber nur kleinere Gruppen.

**Als positiver Aspekt wird häufig auch die Situation in China hervorgehoben, sprich die positive Botschaft, die an chinesische Unternehmen gesendet wird. Haben Sie das in China wahrgenommen?**

Also jetzt explizit wegen des Freihandelsabkommens?

**Ja.**

Das habe ich so nicht wahrgenommen, nein. Das Abkommen ist auch mehr ein politisches Thema, wurde ja auch auf Staatsebene abgeschlossen. Wir arbeiten weniger mit dem Staat, sondern mehr mit privatwirtschaftlichen Kunden. Viele dieser Unternehmen waren früher staatlich und wurden dann privatisiert, da hören wir dann nur indirekt, wie der Staat Einfluss auf unsere Kunden nimmt. Chinesische Kunden erhalten vom Staat Anweisungen, mit wem sie handeln dürfen und wo sie nicht einkaufen sollen. Seit Abschluss des Freihandelsabkommens haben wir mitgekriegt, dass wir zwar Maschinen anbieten können, gleichzeitig aber noch einen Kredit mitgeben müssen. Das ist jetzt seit etwa drei Jahren ein Thema, wo auch eine viel stärkere Devisenbewirtschaftung von den Chinesen stattfindet. Die chinesische Regierung sagt chinesischen Unternehmen: «Ihr dürft zwar in Franken einkaufen, aber der Lieferant, also Rieter Schweiz, muss euch noch einen Kredit mitgeben.»

**Was bedeutet das, einen Kredit mitzugeben?**

Rieter will ja bei Lieferung bezahlt werden, wir brauchen schliesslich auch Liquidität. Rieter muss dann einen Intermediär, also eine Bank, finden, die sich zwischenschaltet und dem Endabnehmer einen Kredit gibt. Wir liefern dann mit einem Liefervertrag nach China, damit wir bezahlt werden, muss der Chinese mit dem Lieferanten eine Vereinbarung treffen, dass man auf Schweizer Seite noch eine Bank zwischenschalten kann. Das kann zum Beispiel die UBS sein, die dann im Namen von Rieter das Grundgeschäft anschaut und bereit ist, für den chinesischen Kunden einen Kredit zu strukturieren. Wenn dann Rieter die Maschinen liefert, zahlt die UBS das Geld an Rieter. Die UBS erlaubt es aber dem Chinesen, Rückzahlungen über fünf Jahre in Schweizer Franken zu machen. Das gibt ihm die Chance, die Maschine zu empfangen und eine Produktion zu starten. Aus dem Ertrag, der über die fünf Jahre mit den Maschinen erwirtschaftet wird, kann dann der Kredit zurückbezahlt werden. Der wesentliche Vorteil an dieser Situation ist für einen chinesischen Kunden, dass das Zinsniveau des Schweizer Franken gilt. Wir wissen ja, dass das Zinsniveau des Schweizer Franken etwa null Prozent beträgt, da gibt es dann ein wenig Marge drauf, am Schluss sind es dann ein bis zwei Prozent per annum. Wenn er sofort bei Lieferung zahlen müsste, hätte er die chinesische Währung und müsste diese sofort auszahlen können. Dazu müsste er sich einen lokalen Kredit beschaffen, der mit Marge etwa sechs bis 8 Prozent per annum betragen würde. Das erlaubt dem Kunden natürlich, ganz anders zu kalkulieren. Wenn der den Druck erhält und findet, das bewirken zu müssen, fordert er von uns dann einen solchen Kredit. Wir müssen dann wiederum schauen, dass wir das Risiko minimieren, um nicht 5 Jahre ein Risiko in den Büchern zu haben. Darum delegieren wir das an die Bank. Die Bank macht das selbst dann auch nur mit einer Versicherung, das hier genauer auszuführen, geht aber wahrscheinlich zu weit.

**Der Druck, solche Kredite zu fordern, kommt von der chinesischen Regierung?**

Das kommt von der Devisenplanung der Regierung. Peking delegiert das gerne in die Regionen heraus. Die Region hat dann eine vorgegebene Devisenbewirtschaftung und fängt dann auch an zu rechnen. Da merken die Chinesen langsam, dass es kostspielig ist, Geld zu beschaffen. Lange haben die Chinesen diese Zinskomponente bei Krediten gar nicht wahrgenommen. Heute haben sie die Instrumente im Markt, mit denen man günstig an Geld kommt, verstanden. Die Lokalregierung gibt dann dem Kunden von Rieter nur eine Bewilligung, wenn er gleichzeitig auch noch einen Kredit organisieren kann. Darum ist auch der Druck auf unsere Kunden so gross, denn ihre Bewilligung hängt davon ab.

**Das heisst einzelne Unternehmen sind dann die Umsetzer eines grösseren Plans der chinesischen Regierung, günstig an Geld zu kommen?**

Genau, korrekt.

**Für Schweizer Exporteure ist das aber eher unangenehm, liege ich da richtig?**

Es ist einfach ein Aufwand. Unangenehm im Sinne, dass man sich einsetzen muss. Rieter hat auch einen Bereich aufgebaut, der das anbietet. Das ist also ein zusätzlicher Kostenblock, der dann im Maschinenpreis eingepreist sein muss. Für die Schweizer Industrie ist das Ganze vielleicht sogar positiv, weil wir hier etwas bieten können, was nicht jeder Konkurrent kann. Wir haben Konkurrenz aus Deutschland, Italien, Japan und Indien, die können das alle nicht gleich anbieten, da ist das Zinsniveau teilweise auch anders.

**Sehen Sie im Abkommen heute wirtschaftlich kritische Bereiche?**

Wir sehen, dass wir es als Schweizer nicht nutzen können. Wir sehen, dass wir es nicht als Einzelvertrag nutzen können, ohne die gesamte Weltlage, gerade mit den USA, zu betrachten. Das können wir nicht ausblenden.

**Ihrer Meinung nach sind die Chancen des Abkommens für chinesische Unternehmen grösser?**

Vom Abkommen hat China mehr Vorteile als die Schweiz, ja, zumindest in der Textilindustrie. Mit der Pharmaindustrie habe ich mich zu wenig befasst.

**Ist es ein Spezialfall, dass Unternehmen das Freihandelsabkommen ähnlich wie Rieter gar nicht nutzen können? Oder ist das ein grossflächiges Problem?**

Je grösser ein Unternehmen ist, desto stärker ist das ein Thema. Der Kostendruck spielt da eine grosse Rolle, das ist nicht nur bei Rieter so. Insofern ja, das wird zunehmend ein Problem und ist auch ein Punkt auf der Agenda. Bei der nächsten Revision muss man schauen, ob man das anpassen kann. Das ist aber eher unwahrscheinlich, auch weil die Schweiz bereits ein hervorragendes Abkommen hat. Das wird man nicht ausweiten können, bevor die andern nicht nachziehen können.

**Zusammengefasst profitieren grosse Schweizer Unternehmen aus der Maschinenindustrie von den Zolltarifsenkungen wenig bis gar nicht, die positiven Auswirkungen auf die Stimmung in China sind ebenfalls eher bescheiden.**

Korrekt.

**Dann haben wir die wirtschaftlichen Aspekte abgedeckt. Das nächste Thema sind die Menschenrechte. In den beiden Interviews, die ich bereits hatte, gingen die Meinungen zur Zuständigkeit auseinander. Wer ist ihrer Meinung nach in der Schweiz für den Umgang mit Menschenrechten in China zuständig?**

Wir können sicher unseren Beitrag leisten. Es gibt dazu eine offizielle Meinung von Rieter: Wir halten uns an Gesetze. Insoweit ist es schon eher ein politisches Thema, Rieter engagiert sich nicht aktiv und gibt zu Menschenrechten auch kein offizielles Statement zu Menschenrechten ab. Also insoweit delegiert man das an die Politik.

**Die Politik soll also den Rahmen setzen und Rieter hält sich daran?**

Korrekt.

**Rieter muss in China ja sehr komplexe Menschenrechtsabklärungen machen, während die grossen Dienstleister in diesem Bereich gar nicht mehr vor Ort tätig sind. Wie muss man sich das vorstellen?**

Wir sind selber vor Ort, darum sind wir vielleicht ein wenig tiefer drin. Wie gesagt, wir halten uns an die Gesetze. Es gibt einerseits die Menschenrechtsthemen, die auch von den Amerikanern federführend aufgegriffen worden sind. Da gibt es Beschränkungen von den Amerikanern, an die wir uns als international aufgesetzter Konzern halten. Das heisst also, Rieter hat es delegiert, hält aber all diese Gesetze ein. Die Amerikaner haben explizit Sanktionen gegen Gesellschaften ausgesprochen, von denen sie wissen oder glauben zu wissen, dass sie in der Provinz Xinjiang Menschenrechtsprobleme haben. Diese Unternehmen werden in der sogenannten Entity List namentlich genannt. Diese Liste sichten wir, stellen sicher, dass darin keine Kunden von uns sind und falls dies der Fall ist, klären wir über diese Gesellschaft selbst ab, wie sie mit dem Thema umgehen. Was sie für Richtlinien aufgesetzt haben, um diese Menschenrechtsthemen zu regeln, was für ethische Grundsätze gelten und so weiter. Das sind in der Regel Konzerne, die grösser sind als Rieter, die teilweise auch ein internationales Setup haben und nicht nur in China daheim sind. Darum haben die eigentlich ein ähnliches Setup wie wir. Wir haben auch unsere Grundsätze, unsere Policies, die unseren Umgang regeln, dort wird auch beschrieben, dass wir alle Menschenrechte einhalten. Wir schauen diese Firmen vor Ort an, sprechen mit dem Management und machen uns ein eigenes Bild, wie es mit den Menschenrechten steht. Schlussendlich halten wir wiederum die Gesetze ein, um irgendwo eine Balance zu finden zwischen möglichen Geschäften und Geschäften, die wir nicht machen können. Einerseits haben wir die EU, dann die Amerikaner und die Chinesen, das sind wie gegenpolige Kräfte. Darum ist es für Rieter sehr wichtig, zu verstehen, was diese Abkommen zwischen den Amerikanern und den Chinesen für uns bedeuten. Rieter hat eine Firma in den USA, Rieter hat eine Firma in China. Die Frage ist, wo wir uns jetzt bewegen. Rieter hat dazu einen Katalog aufgestellt, was für Abklärungen wir mit allen Gesellschaften machen, die mit Rieter in Geschäft treten wollen. Es ist öffentliches Wissen, dass in Xinjiang rund 90 Prozent der Baumwolle aus China wächst, deshalb sind auch alle dorthin gezogen. Unsere grundsätzliche Wahrnehmung ist, dass die Maschinen, die wir liefern, gar nicht personalintensiv sind. Die

Menschenrechtsthemen passieren also nicht direkt an Rieter-Maschinen, sondern eher auf den Baumwollfeldern, den Berichten zufolge. Da muss man sagen, dass Menschenrechtsverletzungen einerseits an einem Volk passieren, andererseits aber auch an einem Produkt in einer Werkschöpfungskette, zum Beispiel auf den Baumwollfeldern.

**Genau, aber wenn das eigene Produkt in der Mitte der Wertschöpfungskette steht und sowohl vorher als auch nachher Zwangsarbeit eingesetzt wird, kann man sich der Problematik ja nicht völlig entziehen.**

Nein, kann man nicht. Aber wir wollen uns auch nicht aus diesem Markt zurückziehen.

**Genau, wirtschaftlich gesehen macht ein Export nach Xinjiang Sinn.**

Jetzt haben einzelne Textilproduzenten gesagt, dass sie keine Baumwolle aus Xinjiang mehr nehmen. Damit wird aber einfach in andere Länder ausgewichen, nach Pakistan, Bangladesch und Vietnam. Jetzt passiert es einfach dort, da gibt es einfach noch keinen Bericht davon. Ich weiss nicht, wie gut die Menschenrechte dort eingehalten werden. Das will ich auch nicht beurteilen, ich denke, das liegt nicht an mir und ich kenne das auch zu wenig. Ich kann mich nur an dem orientieren, was die Staaten beschliessen und Rieter bemüht sich sehr, diese Gesetze einzuhalten.

**Das heisst zusammengefasst, dass Rieter ein Standardprozedere befolgt, das sowohl in China als auch in anderen Ländern angewendet wird, um zu schauen, ob allenfalls Menschenrechtsverletzungen vorkommen? Man bemüht sich und verändert sich dann, wenn Gesetzesanforderungen dies verlangen?**

Wir haben höhere Anforderungen in Xinjiang, weil das ein klarer Fokus ist und auch die ganze Welt nach Xinjiang schaut. Also jawohl, wir verfolgen die Entwicklungen und passen uns auch unbedingt daran. Wenn es jetzt heisst, dass die Schweiz mit China einig wird und die Schweiz mit Xinjiang nichts mehr zu tun haben will, zieht sich Rieter auch zurück. Das kann man so klar zusammenfassen.

**Dann zur Zukunft und einigen Risiken. Würden Sie grundsätzlich sagen, dass man mit dem Freihandelsabkommen auf dem richtigen Weg ist?**

Es ist sicher der richtige Weg, zumindest wenn ich ausklammere, dass wir nicht mehr aus der Schweiz liefern. Es sind ja noch andere Dinge geregelt, das sollten wir weiterführen. Da geht es um Besteuerung, Patente, Firmengründungen und so weiter. Das muss man unbedingt weiterführen, auch wenn wir es nur punktuell nutzen können.

**Das heisst, man sollte sich generell – auch abseits des Freihandelsabkommens – um gute Beziehungen mit China bemühen?**

Unbedingt, ja. China ist gross, wie bereits gesagt haben wir einen ganz kleinen Wertanteil. Ich mache dazu ein Beispiel: In einzelnen Ländern haben wir 80 Prozent Marktanteil, da sind wir sehr gut unterwegs. In China haben wir weniger als 20 Prozent. Wenn man nur schon die zwei Zahlen anschaut, muss man sagen, dass das Potential in China deutlich höher ist. Von 20 Prozent auf einen höheren Marktanteil zu kommen ist deutlich einfacher als die 80 Prozent weiter zu erhöhen. Das heisst, der Aufwand, den wir in China betreiben wollen, ist sicher mindestens so gross, weil das Potential, den bescheidenen Marktanteil zu vergrössern, besser ist. Darum ist China für Rieter auch zukünftig ein ganz wichtiger Markt.

**Das heisst die Situation, dass man preislich nicht ganz an die Konkurrenz herankommt, ist nicht aussichtslos? Das Ziel wäre es dann, sich in Zukunft daran anzupassen?**

Wir wissen noch nicht, was China macht. Es kann sein, dass China findet, dass die jungen Leute sich hipp kleiden sollen und nicht mehr nur in Richtung USA schauen, sondern dass man das alles selber machen kann. Die Qualität würde dann im Land innen steigen, es ist ja auch das Bestreben der Regierung, dass die Mittelschicht deutlich grösser wird. Es kann auch sein, dass dadurch innerchinesisch höhere Qualität gefordert wird. So könnte es sein, dass die Nachfrage nach Schweizer Maschinen steigt, das ist die Chance, die wir sehen.

**Die Verhandlungen mit China wurden immer wieder kritisiert, beispielsweise von der EU. Herr Braunschweig sagt dazu, es sei eigentlich wichtiger, dass man es mit den Nachbarn guthabe und in solchen Anliegen vielleicht nicht immer vorpreschen sollte. Was sagen Sie dazu?**

Das ist eine politische Frage. Ich würde dazu sagen: Die Schweiz ist klein, international gesehen ist die Schweiz mit den meisten Freihandelsabkommen ausgestattet. Man hatte einmal eine Abstimmung, um im internationalen Handel grossflächig weitere Freiheiten zu erhalten. Das wurde in einer öffentlichen

Abstimmung abgelehnt, darauf folgten die Verhandlungen zu bilateralen Freihandelsabkommen. Das ist unsere Lösung. Viele haben wir gemacht, eines davon ist jenes mit China. Da hat man versucht, den Wirtschaftsstandort Schweiz besser zu platzieren. Auch die Handelsbeziehungen mit der EU sind nicht völlig sicher. Wenn bei dieser Platzierung alles scheitert, wird die Schweiz eine andere Position haben, von dem her sind die Beziehungen mit der EU sicherlich wichtig. Ich glaube, mittelfristig ist es wichtig, dass sich die Schweiz positioniert. Man kann in gewissen Punkten vielleicht eine klare Meinung haben, aber warten, bis die anderen handeln, ist ebenfalls nicht gut. Wenn jetzt umgekehrt die EU zuerst einen Vertrag mit China gehabt hätte, wäre das einfach noch mehr an uns vorbei gegangen. Das sah man auch an den Verhandlungen mit Indien, wo man dachte, man sei voraus. Parallel hat die EU ebenfalls verhandelt, am Schluss hat es für die Schweiz nicht geklappt. Auch in Verhandlungen mit den USA passiert gar nichts. Wirtschaftlich ist es wichtig, dass die Schweiz für ihre Daseinsberechtigung kämpft. Da kann man eigentlich froh sein, wenn China einen so starken Fokus auf die Schweiz hat.