

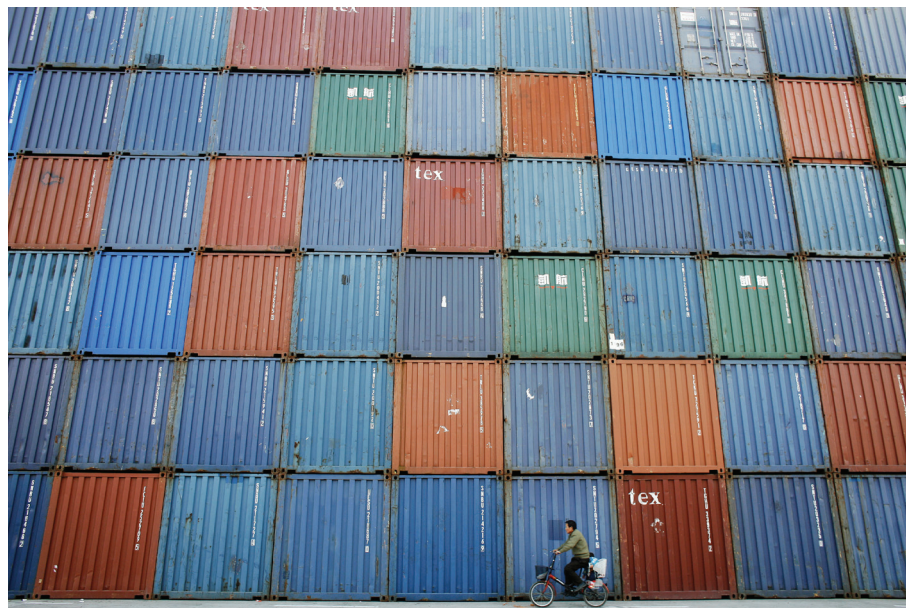
Freier Handel zwischen China und der Schweiz

Das 2013 abgeschlossene Freihandelsabkommen gehört zu den ehrgeizigsten Handelsabkommen, das die Schweiz und China bis dato unterzeichnet haben. Es ist das erste seiner Art zwischen Peking und einem kontinentaleuropäischen Staat. Trotz Bedenken im Hinblick auf mögliche Folgen für Arbeitsrechte und Umwelt gilt das Abkommen als Meilenstein für das Schweizer Engagement in Asien.

Von Marc Lanteigne

Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China im Juli 2013 markiert einen Wendepunkt und politischen Meilenstein in dem Streben Chinas nach einer Liberalisierung des bilateralen Handels mit ausgewählten Partnern. Nach dem Abschluss lobte Premier Li Keqiang das Abkommen als «das erste zwischen China und einer kontinentaleuropäischen Volkswirtschaft und das erste mit einer der 20 führenden Wirtschaftsmächte der Welt». Im Lauf des letzten Jahrzehnts wandelte sich die politische Stimmung Chinas gegenüber dem Freihandel von Vorsicht und Skepsis zu offener Unterstützung und Enthusiasmus. Aktuell ist die Schweiz die grösste Volkswirtschaft, mit der Peking ein Freihandelsabkommen unterzeichnet hat.

Befürworter in der Schweiz sehen in dem Abkommen die wichtigste Vereinbarung seit dem Freihandelsabkommen mit der EU 1972 und betonen die Vorteile für Schweizer Unternehmen. Diese erhalten privilegierten Zugang zum chinesischen Markt und damit einen Vorsprung vor ihren Mitstreitern auf dem europäischen Kontinent. Darüber hinaus strebt die Schweiz über das Abkommen eine Position als künftiger Knotenpunkt für den Handel in chinesischer Währung an. Linke Schweizer Parteien und Nichtregierungsorganisationen kritisieren jedoch das Abkommen mit China und verlangen eine Neuver-



Ein Mann radelt im Hafen von Schanghai an Schiffscontainern vorbei. Chinesische Exporte in die Schweiz werden zunehmen, wenn das Freihandelsabkommen in Kraft tritt. *Aly Song / Reuters*

handlung, um ausdrückliche Bestimmungen zu Menschenrechten und Arbeitsschutz in den Vertragstext aufzunehmen.

Im Rahmen des Abkommens würden bis zu 99,7% der chinesischen Exporte in die Schweiz von Zöllen befreit werden, das Gleiche gälte für etwa 84,2% der Schweizer Exporte nach China. Neben diesem potenziellen finanziellen Vorteil für beide Seiten stellt das Freihandelsabkommen

auch einen wichtigen Fortschritt in der Wirtschaftsdiplomatie Chinas in Europa dar. Es unterstreicht, dass Peking mit gestärktem Selbstbewusstsein in die Verhandlung wirksamer liberalisierter Handelsabkommen auch mit fortschrittlichen und komplexen Wirtschaftsnationen tritt. Das Schweizer Abkommen wird sich auch auf die Haltung der EU gegenüber dem Handel mit China auswirken, die trotz einiger zögernder Schritte bislang kein

einheitliches Konzept für die Liberalisierung der Handelsbeziehungen mit Peking gefunden hat.

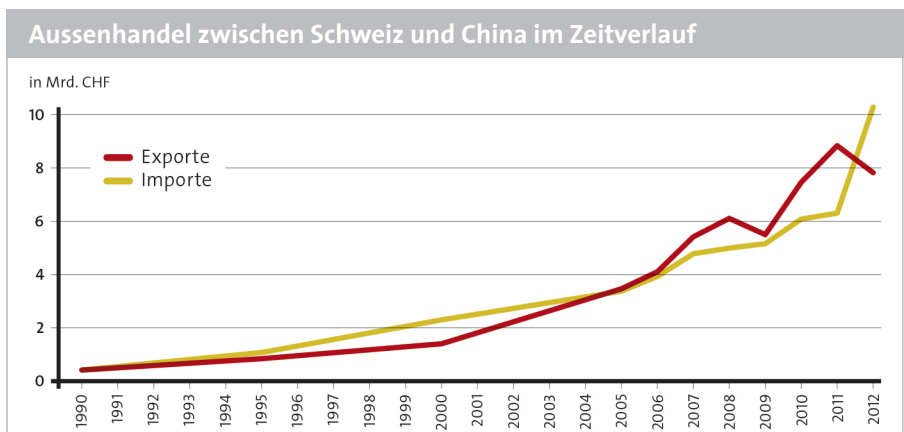
Freihandelsgespräche sind zu einem wichtigen aussenpolitischen Instrument Pekings im Rahmen der Handelsdiplomatie geworden. In den letzten zwei Jahrzehnten fand eine Annäherung Pekings an multilaterale Institutionen statt, die gegenwärtige chinesische Diplomatie ist jedoch immer noch stark vom Aufbau bilateraler Beziehungen geprägt, insbesondere in Regionen, mit denen China erst kurze Zeit direkt diplomatisch verbunden ist. Als relativer Neuling in der Ausübung liberalisierter Handelspolitik ausserhalb des asiatisch-pazifischen Raums nutzt China bilaterale Freihandelsabkommen, um einen genaueren Einblick in die Wirtschaftssysteme der angrenzenden Regionen zu gewinnen. Das Abkommen mit der Schweiz wird China wertvolle neue Zugänge zu den Märkten im europäischen Grossraum eröffnen. Chinas Begeisterung für präferenzielle Handelsabkommen hat möglicherweise ein deutlich komplexeres Geflecht der Handelsbeziehungen Pekings weit über den pazifischen Raum hinaus zur Folge, in dem die Schweiz eine wichtige strategische Stellung einnehmen wird.

Die Modelle Neuseeland und Island

Die Schweiz ist der zweite europäische Staat und das dritte Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit einem Freihandelsabkommen mit Peking. Im April 2007 unterzeichnete China ein Freihandelsabkommen mit Neuseeland, das im Oktober 2008 in Kraft trat. Die Folgen des bilateralen Handels für die neuseeländi-

Die Schweiz liegt in einer Region, die eine wichtige Rolle in der regionenübergreifenden Diplomatie Chinas spielt.

sche Wirtschaft sind bemerkenswert: Der Wert der nach China ausgeführten Waren hat sich in dem Zeitraum 2007–2012 verdreifacht, während das gesamte Handelsvolumen in demselben Zeitraum von 3,7 Mrd. US-Dollar auf 9,7 Mrd. US-Dollar stieg. 2011 überholte China die USA als zweitgrösster Handelspartner Neuseelands nach Australien. Auch dank des Handels mit China hat Neuseeland einen geringeren wirtschaftlichen Schock infolge der globalen Finanzkrise nach 2008 erlitten als die USA und Europa.



Das chinesische Freihandelsabkommen mit Island gestaltete sich wesentlich schwieriger und wurde noch vor fünf Jahren zum Zeitpunkt der grossen Bankenkrise in Island erheblich in Zweifel gezogen. Die Freihandelsgespräche zwischen China und Island begannen im April 2007. Im Zuge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs nach Oktober 2008 verlor die isländische Währung jedoch massiv an Wert und man zog eine Mitgliedschaft in der EU und eine Übernahme des Euros in Erwägung. Im Juli 2009 reichte Island einen Antrag auf einen EU-Beitritt ein. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Freihandelsgespräche mit China vorübergehend eingestellt, da China befürchtete, dass ein Abkommen unmittelbar mit einem Beitritt Islands zur EU aufgelöst würde.

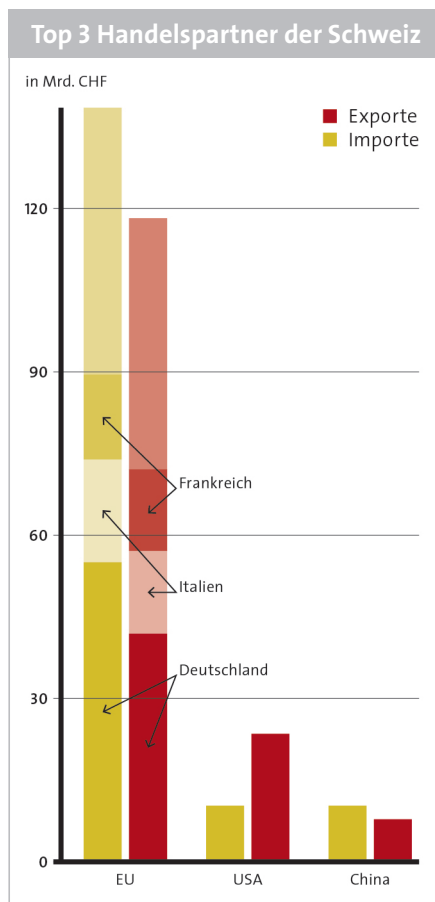
2012 hatte sich Island jedoch weitestgehend von der Krise erholt. Angesichts der fortdauernden Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet nahm die öffentliche Unterstützung für einen EU-Beitritt deutlich ab. China wandte sich erneut an Island als potenziellen Wirtschaftspartner, um die chinesische Präsenz auf dem wachsenden isländischen Markt zu stärken. Der Besuch des damaligen chinesischen Premiers Wen Jiabao in Island stiess eine Wiederaufnahme der Freihandelsgespräche an, die ein Jahr später zu einem Abschluss führten. Island ist inzwischen einer der zentralen Partner Chinas im arktischen Raum. Die isländische Mitte-Rechts-Regierung entschied im September 2013, die Beitrittsgespräche mit der EU auf unbestimmte Zeit auszusetzen, und orientiert sich damit im Zuge der wirtschaftlichen Erholung verstärkt in Richtung China und Asien.

Die Beispiele Neuseeland und Island zeigen, warum China ein Freihandelsabkommen mit der Schweiz anstrebte und was eine Umsetzung des Abkommens in der Zukunft mit sich bringen kann. Während China die Liste potenzieller bilateraler Freihandelspartner erweitert, möglicherweise unter anderem um Australien und Südkorea, stellt das Abkommen mit der Schweiz ein wichtiges Modell für künftige Freihandelsabkommen Chinas dar.

Warum die Schweiz?

Die individuelle Struktur der schweizerischen Wirtschaft und die einzigartige Position der Schweiz ausserhalb der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), jedoch innerhalb der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), machen die Schweiz zu einem attraktiven Freihandelspartner für China. Dennoch war eine Aufnahme der Handelsbeziehungen mit der Schweiz mit Risiken für Peking behaftet. Die Schweiz ist eine grössere Wirtschaftsmacht als die anderen Freihandelspartner Chinas, darüber hinaus hat die chinesische Regierung bislang geringe Erfahrung in der Aushandlung liberalisierter Handelsregelungen mit westlichen Staaten. Dazu kommen die dezentrale Struktur der Schweizer Regierung und die konsequente Haltung der Schweiz zu Fragen wie Arbeitsrechte, Umweltschutz und geistiges Eigentum, die in die Verhandlungen mit einfließen. Ungeachtet dessen erkennt China in der Schweiz einen wichtigen Wirtschaftspartner in Europa. Die bilateralen Verhandlungen zwischen April 2011 und Mai 2013 führten zu einem Vertrag, dessen Qualität und Umfang von beiden Seiten gelobt werden.

Die Grundlage für das schweizerisch-chinesische Abkommen schuf der politische



Kurswechsel Pekings im Hinblick auf bilaterale Freihandelsabkommen. Nach 15 langen und schwierigen Verhandlungsjahren trat China schliesslich im Dezember 2001 der Welthandelsorganisation (WTO) bei. Die chinesische Regierung erwarb damit das Recht auf die Mitgestaltung des politischen Rahmens für den globalen Handel und bemühte sich, den Handel mit ausgewählten Partnern weiter zu stärken. Bis zu dem Abkommen mit Neuseeland beschränkte China die Freihandelsverhandlungen auf die eigenen autonomen Regionen (Hongkong und Macau) sowie auf Entwicklungsländer, darunter Pakistan und Chile. 2008 wurde ein Vertrag mit Singapur geschlossen, nachdem 2002 ein umfassenderes Abkommen mit dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) unterzeichnet worden war, dessen Freihandelszone im Januar 2010 in Kraft trat. Im Anschluss an das Freihandelsabkommen mit Neuseeland bekundete China Interesse an europäischen Freihandelspartnern, um neue Grundlagen für das seit den 1980er-Jahren stetige Wachstum des chinesischen Handelsvolumens auf dem Kontinent zu schaffen.

Die Bemühungen Chinas nach 2004, Freihandelsgespräche mit der EU einzuleiten, stiessen auf zahlreiche Hindernisse. Die Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen als Vorstufe zum Freihandel erzielten dürftige Ergebnisse. Den EU-Partnern gelang es nicht, sich über die weitere Vorgehensweise zu einigen. Politische Differenzen, unter anderem hinsichtlich des Status von Taiwan und der möglichen Aufhebung eines 1989 über China verhängten EU-Waffenembargos, belasteten den Prozess. Schliesslich erklärte ein EU-Bericht vom Juli 2004, dass China noch nicht das erforderliche Reformniveau erreicht hätte, um den Marktwirtschaftsstatus (MWS) zu erlangen. Dies wurde von der chinesischen Regierung eher als politischer Schachzug denn als tatsächliche Spiegelung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Landes gewertet.

Die Schweizer Regierung hielt dagegen, dass China die Mindestkriterien für den Marktwirtschaftsstatus erreicht hätte, und im Juli 2007 unterzeichneten der damalige chinesische Handelsminister Bo Xilai und die Schweizer Wirtschaftsministerin Doris Leuthard eine Vereinbarung, die den Marktwirtschaftsstatus Chinas bestätigte und den Weg für ein Memorandum of Understanding ebnete, das das Interesse beider Seiten an Freihandelsverhandlungen bekräftigte. Die MWS-Vereinbarung war Ergebnis einer langen bilateralen diplomatischen Beziehung, da die Schweiz die Volksrepublik China im Januar 1950 anerkannte – nur einige Wochen nach ihrer Gründung und lange bevor andere westeuropäische Staaten und die USA nachzogen.

Der ausbleibende Erfolg Pekings mit der EU führte dazu, dass China stattdessen Ausschau nach Nicht-EU-Ländern als Freihandelspartnern hielt. Die Efta schien die naheliegende Alternative zu sein. Anfangs gab es Erwägungen, mit der gesamten Efta zu verhandeln, schliesslich wurde jedoch entschieden, dass China bilaterale Gespräche mit den einzelnen Mitgliedern führen würde, den Anfang machte Island. Die Entscheidung, mit der Efta in Verhandlung zu treten, ist einmal mehr Beleg für die Absicht Pekings, die Handelspräsenz in Europa zu stärken, wenn auch auf indirektem Wege. Aufgrund der geringen Grösse schien Island der beste Partner für den Anfang zu sein, gefolgt von Norwegen und der Schweiz. Dieser Plan sah sich neben dem Abschwung der isländischen

Wirtschaft mit weiteren Problemen konfrontiert. Die im November 2008 aufgenommenen Verhandlungen mit Norwegen gingen durch acht erfolgreiche Runden, bevor sie abrupt von Peking abgebrochen wurden: eine Protestreaktion auf die Vergabe des Friedensnobelpreises an den Dissidenten Liu Xiaobo im Oktober 2010. Die diplomatischen Beziehungen zwischen China und Norwegen wurden auf ein Mindestmass heruntergeschraubt. Mehr als drei Jahre später gibt es trotz der Regierungswechsel auf beiden Seiten keine öffentlichen Anzeichen für eine Wiederaufnahme der Freihandelsgespräche. Bis zur Überwindung des diplomatischen Patts mit Oslo ist ein formeller Freihandelsmechanismus zwischen China und der Efta undenkbar.

Die Schweiz, die wie Island und Neuseeland über den Vorteil einer unabhängigen und grösstenteils bündnisfreien Aussenpolitik verfügt, liegt ausserdem in einer Region, die eine wichtige Rolle in der erweiterten regionenübergreifenden Diplomatie Chinas spielt. Die lange Tradition des Schweizer Engagements mit China nahm bereits weit vor der Gründung der Volksre-

Dank des Abkommens könnte sich die Schweiz als finanzieller Knotenpunkt für Renminbi-Transaktionen durchsetzen.

publik ihren Anfang. Seit 1960 sammelt die Schweiz zudem umfassende Erfahrungen bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen mit unterschiedlichen Staaten und Organisationen. Auf der Suche nach potenziellen Freihandelspartnern bevorzugt Peking Volkswirtschaften mit langjähriger Erfahrung auf diesem Gebiet, da Freihandelsabkommen für China neben wirtschaftlichen Vorteilen vor allem auch politisches Kapital bedeuten.

Das Abkommen mit Peking verschafft der Schweiz wirtschaftliche Vorteile über den präferenziellen Zugang zur zweitgrössten Volkswirtschaft der Welt, zudem erfüllt China auch weitere Schweizer Kriterien für potenzielle Freihandelspartner. Laut dem damaligen Schweizer Botschafter in der Volksrepublik, Christian Etter, werden die Verhandlungspartner nämlich aufgrund mehrerer Kriterien ausgewählt, darunter die gegenwärtige und potenzielle wirtschaftliche Bedeutung, die Existenz weiterer Freihandelsabkommen des poten-

ziellen Partners, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Freihandelsgespräche zur beiderseitigen Zufriedenheit zu einem Abschluss führen, und die Vereinbarkeit der Freihandelspartnerschaft mit den ausserpolitischen Zielen der Schweiz. Die Bedeutung Chinas als Handelspartner für die Schweiz wurde während der Planung der ersten Phasen des Dialogs besonders deutlich. Seit 2002 ist China der grösste

Handelspartner der Schweiz in Asien, und Ende 2012 erreichte der bilaterale Handel ein Volumen von 26,3 Mrd. US-Dollar gegenüber 11,3 Mrd. US-Dollar im Jahr 2008. Nach allgemeiner Ansicht erfüllt das Freihandelsabkommen mit China alle Schweizer Bedingungen und gewährt der Schweiz wirtschaftliche Bindungen zu Peking, die der EU bis dato verwehrt blieben.

Der Weg zum Abkommen

Bern und Peking entschieden, dass die Gespräche neben dem Warenhandel auch Dienstleistungen und Investitionen behandeln sollten, aber auch einen Ausbau der bilateralen Handelsliberalisierung über die WTO-Richtlinien hinaus anstreben würden. Das in Europa einzigartige Wirtschaftssystem der Schweiz mit einer hohen Abhängigkeit vom internationalen Handel, einem geschützten Landwirtschaftssektor, einem grossen Anteil an Einkünften in Schweizer Franken, die im Ausland erworben werden, und wenigen natürlichen Ressourcen stellten die chinesischen Verhandlungsführer vor einige Herausforderungen. Gleichzeitig liegt die Schweiz, im Gegensatz zu Island, trotz fehlender EU-Mitgliedschaft im Herzen der europäischen Kontinentalwirtschaft. Damit hat das Abkommen das Potenzial, die Haltung der EU zum Handel mit China zu ändern.

Mit Inkrafttreten des Abkommens tritt auch die Frage der Stellung Schweizer Finanzinstitute bei der Festigung der Handelsbeziehungen mit China auf, insbesondere da die chinesische Währung Renminbi allgemein als Zahlungsmittel für globale Transaktionen anerkannt ist. Dank des Freihandelsabkommens könnte sich die Schweiz als finanzieller Knotenpunkt für

Renminbi-Transaktionen durchsetzen, zumal Peking Reformen des chinesischen Finanzsektors anstösst und Möglichkeiten eröffnet, die chinesische Währung öffent-

«Wir müssen uns hüten, in Sachen Menschenrechte gegenüber China als Lehrmeister aufzutreten.»

lich auf internationalen Märkten zu handeln. Im Januar 2014 wurde bekannt, dass die Schweizerische Nationalbank Gespräche zur Erarbeitung einer Währungsswap-Vereinbarung eingeleitet hat, in der Hoffnung, die Schweiz als Zentrum für finanzielle Transaktionen in chinesischer Währung zu etablieren. Andere Staaten, insbesondere Grossbritannien, streben ebenfalls eine Position als Schnittstelle für den Renminbi-Handel an, das schweizerisch-chinesische Freihandelsabkommen könnte der Schweiz allerdings einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Auch steht mit dem Abkommen die Möglichkeit verstärkter Investitionen offen. Sowohl in Island als auch in Neuseeland sind chinesische Investitionen, darunter Kauf und Pacht von Grundstücken, trotz der Freihandelsabkommen immer noch Gegenstand politischer Kontroversen.

Schutz der Schweizerfahne

Der Schutz geistigen Eigentums nahm in den Gesprächen eine übergeordnete Stellung ein und war besonderes Anliegen zahlreicher Schweizer Branchen, darunter Luxusuhren und Arzneimittel, die verhindern wollen, dass Schweizer Produkte als Fälschungen auf chinesischen oder ausländischen Märkten auftauchen. Gefälschte Waren sorgten bereits mehrfach für Zerwürfnisse zwischen Peking und potenziellen Freihandelspartnern. 2007, bereits vor Beginn der Freihandelsgespräche zwischen China und der Schweiz, wurde ein bilateraler Dialog zum Schutz geistigen Eigentums aufgenommen. Im Rahmen des Abkommens einigten sich die Parteien auf die Einhaltung strengster internationaler Normen. Ebenso Vertragsgegenstand ist die Durchsetzung der Vorschriften bei Ein-

und Ausfuhren sowie der Schutz vor Missbrauch nationaler Bezeichnungen und Symbole. Letzteres liegt den Schweizern angesichts des hohen internationalen Bekanntheitsgrads der Staatsfahne besonders am Herzen. Die Schweizer Regierung räumt ein, dass das Abkommen keinen Schlusstrich unter die Frage der geistigen Eigentumsrechte ziehen, aber einen wirksameren Rahmen für die Beilegung von Streitigkeiten bieten würde. Im Falle der Schweizer Uhren besteht die Hoffnung, dass die letzte Befreiung von Zöllen den Umsatz fördert und die Verbreitung von Fälschungen eindämmt.

Menschenrechte und Umweltschutz

Trotz Bedenken einiger einheimischer Akteure ratifizierte das Schweizer Parlament das Abkommen im Dezember 2013. Die Sozialdemokratische Partei und Nichtregierungsorganisationen wie Alliance Sud befürchteten, dass das Abkommen Arbeitsrechte und Umweltschutz unzureichend absichert. In einem Kommentar zur Frage der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen erklärte der damalige Schweizer Bundespräsident Ueli Maurer im Juli 2013: «Wir müssen uns hüten, als Lehrmeister aufzutreten. Wir begegnen uns mit Respekt vor unterschiedlichen Kulturen und einer unterschiedlichen Geschichte.» Die Sozialdemokraten stellten sich gegen das Freihandelsabkommen in seiner gegenwärtigen Form und reichten einen Antrag ein, der ein zusätzliches Protokoll mit China fordert, das ausdrücklich den Schutz der Menschen- und Arbeitsrechte verankert. Der Antrag wurde im Dezember 2013 im Schweizer Parlament abgelehnt. Im März 2014 wird die Debatte im Ständerat über den abschliessenden Schritt zur vollständigen Ratifizierung des Abkommens erwartet. Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats hiess das Freihandelsabkommen Ende Januar 2014 gut.

Dr. Marc Lanteigne ist Senior Lecturer an der School of History, Philosophy, Political Science & International Relations an der Victoria University of Wellington in Neuseeland. Er war im Herbst 2013 Gastforscher am CSS.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Good Terms; Lektorat: Sarah Schumacher
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/publications/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa Nr. 146
Die Weiterverbreitung fortgeschrittener Waffensysteme Nr. 145
Die Kerry-Initiative: Hoffnung auf ein Nahost-Abkommen? Nr. 144
Vor dem EU-Gipfel zur Verteidigungspolitik Nr. 143
Das Konzept der Resilienz: Gegenwart und Zukunft Nr. 142
«Kidnapping for Ransom» zur Terrorismusfinanzierung Nr. 141