

Freihandelsabkommen Schweiz-China: Der Verhandlungsleiter der Schweiz erläutert, wie es zum Abschluss kam

Der Abschluss der Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen mit China im Mai 2013 gilt als einer der grössten Erfolge der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik der letzten Jahre. Leiter der Verhandlungen auf Schweizer Seite war Botschafter Christian Etter, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco). Etter sagt, warum die Freihandelsabkommen für die Schweiz wichtig sind und weshalb die Schweiz die Freihandelsverhandlungen zwischen den USA und der EU eng verfolgt.



Christian Etter: «Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik war schon seit jeher darauf ausgerichtet, Diskriminierungen zu vermeiden oder diesen vorzubeugen. Deshalb bauen wir unser Freihandelsnetz laufend aus.»

Foto: Hannes Saxer

Die Volkswirtschaft: *Innerhalb weniger Monate besuchten fünf Bundesräte China. Dreht sich in diesem Jahr in der Aussenpolitik alles um China?*

C. Etter: Die Schweiz verfolgt eine universelle Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Auch im laufenden Jahr sind nebst China die Beziehungen mit vielen anderen Partnerstaaten gepflegt worden. Aber China ist mittlerweile die zweitgrösste Volkswirtschaft der Erde. Für die Schweiz ist China nach der EU und den USA der dritt wichtigste Handelspartner sowie der wichtigste in Asien. China ist somit tatsächlich ein sehr wichtiger Baustein unserer Aussenwirtschaftsstrategie.

Die Volkswirtschaft: *Aber gleich fünf Bundesräte?*

C. Etter: China hat seit März eine neue Regierung. Vor einem Regierungswechsel ist es kaum mehr möglich, Treffen auf Ministerstufe zu vereinbaren. Das hatte in den vergangenen Monaten – nach dem Regierungswechsel – zur Folge, dass relativ viele Treffen mit Vertretern der neuen Regierung stattgefunden haben, sowohl in China wie in der Schweiz. Premierminister Li Keqiang war im Mai 2013 ja in der Schweiz. Der Fokus auf China steht aber auch im Zusammenhang damit, dass im Mai die Verhandlungen über ein bilaterales

Freihandelsabkommen Schweiz-China abgeschlossen werden konnten.

Die Volkswirtschaft: *Warum sind die Freihandelsabkommen für die Schweiz wichtig?*

C. Etter: Die Schweiz ist ein Land mit einem beschränkten Binnenmarkt und entsprechend ausgeprägter Abhängigkeit von der Aussenwirtschaft. Wir sind auf Exporte und auf Importe angewiesen. Dazu kommt als Besonderheit, dass die Stärke unserer Exportwirtschaft häufig bei qualitativ hochstehenden Nischenprodukten und Speziallösungen liegt. Mit derartigen Angeboten lassen sich typischerweise auf einem einzelnen Markt nicht genügend grosse Umsätze erreichen, weshalb Schweizer Exportunternehmen auf geografisch breit diversifizierte Exportmärkte angewiesen sind. Insofern ist es wichtig, dass die Schweiz universelle Handelsbeziehungen – das heisst mit möglichst vielen Auslandsmärkten – unterhält.

Die Volkswirtschaft: *Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA steht möglicherweise bevor. Ist es dadurch umso wichtiger, dass die Schweiz jetzt auf weitere Freihandelsabkommen setzt?*

C. Etter: Dass jetzt die EU mit den USA verhandelt, war noch nicht bekannt, als wir mit China Verhandlungen aufgenommen ha-

ben. Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik war schon seit jeher darauf ausgerichtet, Diskriminierungen zu vermeiden oder diesen vorzubeugen. Dies ist ein wichtiger Grund, weshalb wir unser Freihandelsnetz laufend ausbauen. Wenn unsere Konkurrenten mit unseren Handelspartnern Abkommen abschliessen, eröffnet sich ein Diskriminierungspotenzial. Ein Beispiel: Wir hatten 2005 im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) mit Tunesien ein Abkommen abgeschlossen. Dies war aber erst ein paar Jahre nach der EU möglich. In dieser Zwischenphase sind die Exporte nach Tunesien teilweise stark zurückgegangen, weil Exporte aus der EU nach Tunesien zu tieferen Zöllen möglich waren als aus der Schweiz.

Die Volkswirtschaft: *Eine Studie prophezeit der Schweiz durch ein Freihandelsabkommen USA-EU im schlimmsten Fall den Verlust von bis zu 18 000 Arbeitsplätzen. Sind Sie besorgt?*

C. Etter: Solche Berechnungen sind stark hypothetisch. Zuerst muss man Annahmen darüber treffen, was in diesem Abkommen vielleicht einmal stehen könnte, und das ist in diesem frühen Stadium der Verhandlungen kaum möglich. Dann kommt dazu, dass die Wirtschaft naturgemäss dynamisch ist. Unter veränderten Umständen ergeben sich oft neue Reaktions- und Entwicklungsmöglichkeiten, die sich nicht prognostizieren lassen. Aber es ist keine Frage, dass der Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA für den Standort Schweiz neue Herausforderungen mit sich bringen würde. Welchen Einfluss dies auf die Arbeitsplätze hätte, ist schwer zu sagen. Die Schweiz hat ja glücklicherweise ein breit diversifiziertes Exportportfolio, auch geografisch. Die EU ist zwar bei weitem der wichtigste Handelspartner mit aktuell 57% der Schweizer Exporte. Die USA folgen mit 11%, China zusammen mit Hongkong mit 8%, Tendenz steigend. Die weiteren Exporte verteilen sich auf viele andere Märkte. Die Schweizer Wirtschaft wird dank der besonders ausgeprägten Diversifikation und ihren qualitativ hochstehenden, weltweit gefragten Produkten und Dienstleistungen eine gute Zukunft haben.

Die Volkswirtschaft: *Wie bringt sich die Schweiz bei den Verhandlungen EU-USA ein?*

C. Etter: Diese Verhandlungen werden zwischen der EU und den USA geführt. Die Efta-Minister haben aber beschlossen, mit den USA parallel zu den Verhandlungen einen Dialog zu führen, um aus erster Hand informiert zu sein. Die USA haben zugestimmt. Mit der EU-Kommission pflegen wir so oder so laufend aussenwirtschaftspolitische Kontakte.

Die Volkswirtschaft: *Es sind Verhandlungen über ein transatlantisches und transpazifisches Freihandelsabkommen im Gang. Experten reden schon von einem Paradigmenwechsel. Wird das Entstehen dieser zwei grossen Blöcke die Schweiz zwingen, ihre Aussenhandelspolitik zu überdenken?*

C. Etter: Die Tatsache, dass nebst der WTO immer mehr Präferenzabkommen zwischen einzelnen Ländern und Ländergruppen abgeschlossen werden, ist nicht neu. Das ist vor allem seit dem Jahr 2000 mit stark zunehmender Tendenz der Fall. Die WTO hat heute 159 Mitglieder. In dieser grossen Gruppe ist es schwierig geworden, Liberalisierungsfortschritte zu erzielen. Das hat dazu geführt, dass handelspolitisch ähnlich gesinnte Länder untereinander vermehrt Freihandelsabkommen abschliessen, regional oder Regionen übergreifend. Um die aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig zu halten und weiter zu verbessern, versucht auch die Schweiz mit ihrer Freihandelsstrategie seit über zehn Jahren Präferenzabkommen mit wichtigen Partnern abzuschliessen. Dass jetzt auch Grosse mit Grossen, wie die EU und die USA, miteinander über Präferenzabkommen verhandeln, ist ein neues Element, das die Bedeutung dieser Entwicklung akzentuiert.

Die Volkswirtschaft: *Für das Freihandelsabkommen Schweiz-China hat Bundesrat Johann Schneider-Ammann viele Vorschusslorbeeren erhalten. Welches war Ihre Rolle als Delegationsleiter?*

C. Etter: Als Verhandlungs- und Delegationsleiter der Schweiz habe ich mich in den letzten Jahren schwergewichtig mit diesem Projekt befasst. Die Verhandlungen habe ich zusammen mit einem interdepartementalen Team geführt, das aus Seco-Kolleginnen und -Kollegen bestand sowie aus Vertretern anderer Ämter und Departemente, wie beispielsweise der Zollverwaltung, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Institut für Geistiges Eigentum. Die Schweizer Delegation hat jeweils aus 20 bis gegen 30 Personen bestanden, je nach den Themen, die an einem Treffen behandelt wurden. Die chinesische Delegation war jeweils grösser. Wenn eine Verhandlungsrunde in der Schweiz stattfand – die Treffen wurden abwechselungsweise in der Schweiz und in China durchgeführt – nutzten wir die Gelegenheit, um Experten weiterer Ämter beizuziehen. In China war die Schweizer Delegation jeweils kleiner.

Die Volkswirtschaft: *Worauf war die grössere Delegation Chinas zurückzuführen?*

C. Etter: China hat eine Regierung mit einer grösseren Zahl von Ministerien. Das ist vielleicht der Hauptgrund. Es gibt mehr Regierungsstellen, die mit am Tisch sitzen. Das

Kasten 1

Wird die Schweiz Gespräche für ein Abkommen mit den USA aufnehmen?

Die Volkswirtschaft: *Könnten Verhandlungen zwischen der EU und den USA auch dazu führen, dass die Schweiz wieder Gespräche aufnimmt für ein Freihandelsabkommen mit den USA?*

C. Etter: Im Jahr 2006 haben die Schweiz und die USA eine Machbarkeitsanalyse durchgeführt. Damals sind beide Regierungen zum Schluss gekommen, dass es unter den gegebenen Voraussetzungen kaum möglich wäre, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das von den Parlamenten auf beiden Seiten genehmigt würde. Aber diese Frage wird man zu gegebener Zeit im Licht neuer Entwicklungen erneut evaluieren müssen.



Foto: Hannes Saxer

C. Etter: «Es gibt kein anderes Abkommen Chinas, das Menschenrechte, Arbeitsrechte sowie Umweltfragen in vergleichbarer Art und Weise anspricht. So gesehen haben wir viel erreicht.»

war nicht nur bei China so, wir haben das zum Beispiel auch mit Japan erlebt oder mit Indonesien. Die chinesische Regierung besteht nicht aus sieben Departementen wie in der Schweiz, sondern setzt sich aus über 20 Ministerien zusammen, was sich in der Delegationsgrösse spiegelt. Wenn wir im Efta-Rahmen verhandeln, kann die Grösse der Schweizer Delegation kleiner sein, vielleicht ein Dutzend Personen. Wir werden dann durch das Efta-Sekretariat unterstützt und können uns die Arbeit bis zu einem gewissen Grad mit den norwegischen, isländischen und liechtensteinischen Kollegen aufteilen.

Die Volkswirtschaft: *Was gab den Ausschlag zum Durchbruch für das Freihandelsabkommen?*

C. Etter: Eine Verhandlung ist immer ein Gemeinschaftswerk von zwei Delegationen. Der Prozess muss so weit fortgeschritten sein, dass der Hauptteil der Ziele für beide Seiten erreicht ist und für keine Seite mehr etwas im Weg steht, das wirklich stört. Dies ist ein Reifeprozess. Die Themen müssen möglichst gut geklärt und vertieft sein, bis genügend Annäherungen möglich sind, was mit einem entsprechenden Zeitbedarf verbunden ist. Sodann müssen die jeweiligen internen Beratungen so weit gediehen sein, dass beide Seiten zur Erkenntnis gelangen, dass mit vernünftigem Aufwand keine wesentlichen Verbesserungen mehr möglich sind. Dann schliesst man die Verhandlungen ab.

Die Volkswirtschaft: *Was zu Diskussionen geführt hat, sind die unterschiedlichen Zollreduktionen. Während die Schweiz chinesische Produkte vollumfänglich von Zollabgaben befreit, müssen schweizerische Exporteure mit Einschränkungen leben. Lag da nicht mehr drin?*

C. Etter: Auch die Schweiz befreit nicht sämtliche Produkte von Zöllen. Bei uns ist vor allem die Landwirtschaft ein sensibles Gebiet, wo wir aufgrund unserer Landwirtschaftspolitik die Zölle nur selektiv beseitigen und oft nur teilweise abbauen können. China war seinerseits nicht in der Lage für sämtliche Industrieprodukte einen sofortigen vollständigen Zollabbau vorzunehmen. Entscheidend für unsere Beurteilung ist, dass die überwiegende Mehrheit der Schweizer Exporte von Industrie- und Landwirtschaftsprodukten unter den Zollabbau des Freihandelsabkommens fällt. Dazu kommen Verbesserungen beim Handel mit Dienstleistungen und beim Schutz des geistigen Eigentums. Dazu enthält das Abkommen Bestimmungen zu Wettbewerb, Transparenz und Nachhaltigkeit.

Die Volkswirtschaft: *Aber warum die unterschiedlichen Übergangsfristen?*

C. Etter: Um die mehrjährigen Übergangsfristen für den Abbau eines Teils der chinesischen Zölle zu verstehen, muss man die unterschiedliche Ausgangslage berücksichtigen. Die Schweiz erhebt auf Importen für Industrieprodukte bereits heute zum grössten Teil keine oder sehr tiefe Zölle. In China sind die Industriezölle wesentlich höher. Das ist der Grund, weshalb wir bereit waren, mit China über Abbaufristen zu verhandeln, um der chinesischen Seite Zeit für die Anpassungen der Industrie an den grösseren Zollabbau zu geben. China ist ein Schwellenland, das in gewissen Industriesektoren zwar eine grosse Exportkraft hat. Aber es gibt in verschiedenen Sektoren Betriebe, die einen Nachholbedarf an effizienten Produktionsmethoden und moderner Technologie haben. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist das Abkommen ausgewogen.

Die Volkswirtschaft: *Es war die Rede von einem Abdeckungsgrad von 95% der Schweizer Produkte, die zollbefreit werden. Wie ist das zu verstehen? Zuerst war ja die Rede von 84%.*

C. Etter: Mein Ökonomie-Professor an der Universität hat jeweils gesagt, Statistiken seien immer falsch, und genau genommen hat er Recht. Nehmen wir die Zollstatistik. Die Schweiz weist 2012 Exporte nach China von knapp 8 Mrd. Franken und Importe aus China von gut 10 Mrd. Franken aus. Die chinesische Zollstatistik weist für dasselbe Jahr Exporte in die Schweiz von rund 3,5 Mrd. Franken und Einfuhren aus der Schweiz von ca. 23 Mrd. US-Dollar aus. Das sind sehr grosse Differenzen. Man kann das zum Teil damit erklären, dass die Schweiz ein Binnenland ist. Exporte aus der Schweiz nach China oder andere Überseeländer gehen in aller Regel über einen Seehafen in der EU wie zum

Beispiel Hamburg, Rotterdam oder Genua. Im Fall von China sind oft Hongkong oder Singapur weitere Zwischenstationen. Was dann beim Verlassen der Schweiz oder bei der Einfuhr in China als Ziel- bzw. Herkunftsland einer Ware in der Zollstatistik erfasst wird, ist mit grossen Unsicherheiten behaftet. Weitere Diskrepanzen ergeben sich bei Handelsgeschäften, die über Zollfreilager laufen. Wenn eine Schweizer Firma eine Ware in ein Zollfreilager liefert, erscheint dies in der Schweizer Zollstatistik nicht als Export in ein bestimmtes Land, da das Zielland zu diesem Zeitpunkt oft noch nicht definitiv feststeht. Wird die Ware später aus dem Schweizer Zollfreilager beispielsweise nach China geliefert, wird sie bei der Einfuhr in China als Import aus der Schweiz erfasst. Was heisst das für den Abdeckungsgrad des Freihandelsabkommens? Messbar wird dieser erst, wenn das Abkommen einmal in Kraft ist, wenn man also die tatsächlichen Exporte und Importe kennt, die unter dem Freihandelsabkommen stattfinden. Vorher lassen sich zwar Modellberechnungen mit Zahlen aus der Vergangenheit machen, die aber – wie dargelegt – sehr unzuverlässig sind und die Dynamik der Handelsflüsse nicht berücksichtigen können. Nimmt man die Schweizer Zahlen aus der jüngeren Vergangenheit als Basis, kann der Anteil der Schweizer Exporte nach China, die unter dem Freihandelsabkommen von Zollvergünstigungen profitieren werden, auf gut 95% geschätzt werden.

Die Volkswirtschaft: Das Abkommen senkt die Zölle und erhöht die Rechtssicherheit unter anderem für den Handel mit Dienstleistungen sowie den Schutz des geistigen Eigentums. Hat die Schweizer Delegation auch in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die Menschenrechte das Maximum herausgeholt?

C. Etter: Ich glaube schon, dass wir auch in diesen Fragen das Möglichste erreicht haben. Sie waren von Anfang bis zum Schluss ein Thema und wurden auch auf Stufe der Minister wiederholt aufgenommen. Wir haben eine Reihe von Bestimmungen vereinbart, die auf die Menschenrechte und das Konzept der Nachhaltigkeit Bezug nehmen. Die Thematik ist im Sinn einer kohärenten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik im Abkommen verankert. So bestätigen die Vertragsparteien in der Präambel des Freihandelsabkommens ihre Verpflichtungen unter der UNO-Charta, welche in Artikel 1 die Achtung der Menschenrechte als Ziel der internationalen Zusammenarbeit festhält. Weiter verpflichten sich die Parteien, die im Verständigungsprotokoll Schweiz-China von 2007 vereinbarte Zusammenarbeit zu vertiefen, darunter auch den bilateralen Men-

schenrechtsdialog, den die Schweiz mit China seit 1991 pflegt. Weiter wurden in einem gleichzeitig mit dem Freihandelsabkommen unterzeichneten und mit diesem verbundenen Abkommen über Arbeitsfragen Bestimmungen zu den Rechten bei der Arbeit vereinbart, die ebenfalls Teil der Menschenrechte sind. Schliesslich gibt es im Freihandelsabkommen ein Kapitel zu Umweltfragen.

Die Volkswirtschaft: Warum aber war es nicht möglich, das Wort Menschenrechte in den Vertrag zu integrieren?

C. Etter: Die Menschenrechte, die Arbeitsrechte sowie Umweltfragen in Form der erwähnten Bestimmungen sind Bestandteil des Freihandelsabkommens mit China. Es gibt kein anderes Abkommen Chinas, das diese Fragen in vergleichbarer Art und Weise anspricht. So gesehen haben wir viel erreicht.

Die Volkswirtschaft: Zum weiteren politischen Prozess: Wann wird das Abkommen politisch unter Dach und Fach sein?

C. Etter: Mit der Unterzeichnung eines Staatsvertrags sind die Verhandlungen abgeschlossen. Bevor ein solches Abkommen in Kraft treten kann, muss es von beiden Seiten ratifiziert werden. Das bedeutet, dass auf beiden Seiten die gemäss Verfassung zuständige Behörde dem Abkommen zustimmen muss. In der Schweiz ist dies das Parlament. Es ist geplant, dass der Nationalrat über das Geschäft in der Wintersession 2013 befindet und der Ständerat in der Frühjahrsession 2014.

Die Volkswirtschaft: Eine abschliessende Frage. Welches sind für Sie als erfahrener Verhandlungsleiter die wichtigsten Werkzeuge zum Führen von Verhandlungen?

C. Etter: Die wichtigsten Werkzeuge sind Dossierkenntnis, Einfühlungsvermögen und Kreativität. Ohne weitgehende Kenntnis des Verhandlungsgegenstandes ist es kaum möglich, erfolgreich Verhandlungen zu führen. Aber Dossierfestigkeit allein reicht natürlich nicht. Unentbehrlich sind klare eigene Zielsetzungen und die Fähigkeit, die Ziele und Motive der anderen Seite bestmöglich zu verstehen. Dazu muss man Einfühlungsvermögen haben, man muss glaubwürdig sein und ein Vertrauensverhältnis aufbauen können. Gelingt dies nicht, können Verhandlungen sehr schwierig oder gar unlösbar werden. Oft ist Geduld nötig, denn erzwingen lässt sich nichts. Schliesslich ist Kreativität wichtig, die in Verbindung mit der Dossierkenntnis und dem Einfühlungsvermögen Voraussetzung dafür ist, um neue Lösungsansätze zu entwickeln, wenn man auf einem eingeschlagenen Weg nicht weiterkommt. ■

Interview: Nicole Tesar

Kasten 2

Wer leitet die diversen Freihandelsverhandlungen?

Die Volkswirtschaft: Die Schweiz verhandelt aktuell neue Abkommen mit der Zollunion Russland, Weissrussland und Kasachstan, mit Indien, Vietnam, Indonesien, Malaysia und Thailand. Wie bringen Sie das alles unter einen Hut?

C. Etter: Die Schweiz verfügt aktuell über 28 abgeschlossene Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU und der Efta, die alle in den letzten 20 Jahren ausgehandelt wurden, das neueste mit China. Dazu kommen ein halbes Dutzend aktuell laufende Verhandlungen. Berücksichtigt man, dass jede einzelne Verhandlung von der Exploration bis zur Ratifikation mehrere Jahre dauert, wird leicht ersichtlich, dass wir dauernd mehrere Verhandlungsprozesse parallel führen. Dies erfordert von allen beteiligten Personen und Stellen einen sehr grossen Einsatz, der nur im Teamwork zu leisten ist. Die Leitung der einzelnen Verhandlungen wird normalerweise auf verschiedene Geschäftsleitungsmitglieder der Direktion für Aussenwirtschaft des Seco verteilt. Auch bei den Fachunterhändlern sind wir bemüht, eine gewisse Arbeitsteilung zu ermöglichen, also zu jedem Thema möglichst mehr als eine Person zu haben, die in der Lage ist, entsprechende Fachverhandlungen zu führen. Mein nächstes Verhandlungsprojekt wird die Leitung der Schweizer Delegation bei der Weiterführung der Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Thailand sein. Zudem bin ich seit diesem Jahr mit meinem Team für das Freihandelsabkommen Schweiz-EU von 1972 verantwortlich, dem nach wie vor mit Abstand wichtigsten Freihandelsabkommen der Schweiz.