

DAS FREIHANDELSABKOMMEN SCHWEIZ–CHINA IST DIE FOLGE EINES LAUFENDEN PROZESSES

Die Schweiz und die Volksrepublik China haben im Sommer letzten Jahres ein umfassendes bilaterales Freihandelsabkommen unterzeichnet. Das Abkommen wurde zwischen April 2011 und Mai 2013 in neun Runden und verschiedenen Zwischentreffen ausgehandelt. Botschafter Dr. Christian Etter führte als Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge die bilateralen Verhandlungen. ZOOM hat Botschafter Etter in seinem Büro in Bern getroffen.

JOSEPH WEIBEL (INTERVIEW), BERNHARD STRAHM (FOTOS)

Herr Botschafter, Sie hatten bereits in einigen bilateralen Verhandlungen für Freihandelsabkommen den Lead. Sind die Verhandlungen mit China vergleichbar mit Verhandlungen mit anderen Ländern?

Christian Etter: In all diesen Verhandlungen geht es grundsätzlich um dieselbe Sache, d.h. um die Beseitigung oder Senkung von Zöllen, um Erleichterungen für den Handel mit Dienstleistungen, um den Schutz des geistigen Eigentums usw. Was jedes Mal anders ist, sind die Struktur und der Entwicklungsstand der Wirtschaft des Verhandlungspartners, v.a. aber auch die rechtlichen und politischen Systeme der verschiedenen Länder.

Auch bei den Chinesen?

China hat ein anderes Regierungssystem als wir. Die Regierung setzt sich aus über zwanzig Ministerien zusammen, bei uns sind es sieben Departemente. Das macht beim Verhandeln schon einen Unterschied. Vor allem gestalten sich interne Konsultationen zwischen den chinesischen Ministerien anders als in einer viel kleineren Verwaltung, wie wir sie haben. Es hat zuweilen lange gedauert, bis Positionsbezüge vorlagen, welche halfen, die Verhandlungen weiterzubringen. Trotzdem sind die Gespräche relativ gut vorangeschritten. Es war spürbar, dass den Verhandlungen mit der Schweiz bis auf höchste Regierungsebene Priorität beigemessen wurde.



Botschafter Christian Etter: «China hat ein anderes politisches System als wir.»

Wenn ein international tätiges Unternehmen mit einem Importeur in China verhandelt, so könne das ganz schön anstrengend sein, hört man immer wieder.

Die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme, die Geschäftsgewohnheiten und zumeist auch die Sprache erschweren das Abschliessen von Geschäften insbesondere für Firmen, die erst beschränkte Erfahrung mit dem chinesischen Markt haben. Bei Verhandlungen zwischen Regierungsdelegationen ist die Situation eine andere. Wir sitzen mit Regierungsvertretern am Tisch, die normalerweise bereits Erfahrung mit internationalen Tätigkeiten haben und ein gewisses Verständnis dafür mitbringen, dass andere Länder andere Voraussetzungen haben. Normalerweise können unsere Gegenüber auch Englisch, was die Zusammenarbeit natürlich stark erleichtert.

Es braucht aber sicher auch ein Gespür. Und da bringen Sie wohl mit Ihrer grossen Erfahrung einiges mit ein?

Die Erfahrung ist ganz bestimmt ein wichtiger und in manchen Situationen sogar ein entscheidender Faktor, um erfolgreich Verhandlungen zu führen. Auch die persönliche Beziehung mit den Verhandlungspartnern spielt eine sehr wichtige Rolle. Ganz wesentlich ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses. Dies setzt voraus, dass man die eigenen Positionen glaubwürdig vertritt und Einfühlungsvermögen zeigt. Wenn man nicht folgerichtig oder etwa fadenscheinig argumentiert, verliert man rasch an Glaubwürdigkeit. Das gegenseitige Vertrauen ist auch und gerade mit asiatischen Verhandlungspartnern von grosser Bedeutung. Verhandlungen über einen Staatsvertrag sind ein Gemeinschaftswerk der Unterhändler beider Seiten. Diese müssen gemeinsam Lösungen für oft komplexe Sachverhalte finden, die mit den Interessen beider Seiten vereinbar sind, und diese dann ihren Regierungen, Ministerien oder Departementen erklären, was oft viel Überzeugungsarbeit auch «nach innen» erfordert.

Zum Beispiel Fragen zu Grundprinzipien des Völkerrechts?

Ein Freihandelsabkommen ist in erster Linie ein Wirtschaftsabkommen. Es wird aber Teil der aussen- und aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit dem Vertragspartner. Zur Wahrung einer kohärenten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik strebt die Schweiz deshalb auch in ihren Freihandelsabkommen Bestimmungen an, welche die Anwendung des Abkommens in den Rahmen der Ziele der nachhaltigen Entwicklung stellen. Dafür haben gerade Schwellenländer wie China nicht immer Verständnis, da sie – fälschlicherweise – Wett-

bewerbsnachteile befürchten. Auch im Freihandelsabkommen mit China ist es schlussendlich gelungen, Bestimmungen zu handelsrelevanten Umweltfragen auszuhandeln. Zusätzlich wurde mit China ein bilaterales Abkommen vereinbart, welches auf die Standards der internationalen Arbeitsorganisation Bezug nimmt. Weiter sind in der Präambel des Freihandelsabkommens grundlegende Werte und Prinzipien der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts festgehalten, insbesondere jene der Charta der Vereinten Nationen.

Wie sehr beeinflusst das Abstimmungsresultat über die Masseneinwanderungsinitiative künftige Verhandlungen?

Die Freihandelsabkommen der Schweiz regeln nicht den Personenverkehr zwischen den Vertragsstaaten. Berührungspunkte können sich durch den Einbezug des Handels mit Dienstleistungen ergeben, indem die Erbringung einer Dienstleistung manchmal die Entsendung von Personen ins andere Land erfordert. Da der Aufenthalt aber jeweils nur vorübergehend ist und die Zahl der betroffenen Personen beschränkt ist, wird die Weiterführung der Freihandelspolitik der Schweiz auch unter dem neuen Verfassungsartikel über die Steuerung der Zuwanderung möglich sein.

Sie haben es bereits kurz angedeutet: China ist für die Schweiz der drittgrößte Handelspartner. Könnte das Land mit heute 1,34 Milliarden Einwohnern bald einmal noch wichtiger für unser Land werden?

China ist nach den USA die zweitgrößte Volkswirtschaft der Erde und weist zweifellos noch ein grosses Entwicklungspotenzial auf. So hat China vor wenigen Jahren Japan als grösste Volkswirtschaft Asiens überholt und legt seither weiter zu. Somit wird die Bedeutung Chinas gerade auch für die ausgeprägt exportorientierte Schweiz noch zunehmen. Die bereits in den letzten Jahren grosse Gewichtsverlagerung in der Weltwirtschaft ist längst noch nicht abgeschlossen. Dennoch bleibt die Europäische Union für uns mit Abstand die wichtigste Wirtschaftspartnerin. Daran wird sich schon aufgrund der geografischen Lage auch in Zukunft nichts ändern. Aber auch die anderen 27 Freihandelsabkommen, welche die Schweiz weltweit abgeschlossen hat, bleiben wichtig. Die Stärke der Schweizer Wirtschaft liegt im Angebot von hochqualitativen Produkten und kundenspezifischen Dienstleistungen. Es sind oft Nischenprodukte, die auf möglichst viele verschie-



«Die wirtschaftliche Entwicklung Chinas ist enorm.»



Steckbrief

Botschafter Dr. Christian Etter

Botschafter Christian Etter (1953), Dr. rer. pol., ist Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge. Seit dem 1. Oktober 2006 ist Etter Mitglied der Geschäftsleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und Leiter des Leistungsbereichs Aussenwirtschaftliche Fachdienste in der Direktion für Aussenwirtschaft des SECO. Zuvor war er Leiter des Ressorts EFTA/Freihandelsabkommen im SECO. 1996 bis 2000 leitete er die Abteilung für Wirtschafts-, Finanz- und Handelsfragen der Schweizer Botschaft in Washington, D.C. 1985 bis 1996 war er in verschiedenen Funktionen im damaligen Bundesamt für Aussenwirtschaft tätig.

dene Märkte angewiesen sind, da sie sich auf einem einzelnen Markt nicht massenweise absetzen lassen.

Über Chinas Industrie wird manchmal gesagt, sie produziere vor allem Billigprodukte. Nachdem aber China unter anderem hochwertige Maschinen und Instrumente aus der Schweiz importiert, muss man davon ausgehen, dass diese weitläufige Meinung falsch ist?

Die wirtschaftliche Entwicklung Chinas ist wie schon erwähnt enorm. Und diese Dynamik erklärt sich nicht mit Billigprodukten. Das Klischee des billigen Massenproduzenten ist weitgehend überholt. Die technologischen Fortschritte, die in der chinesischen Wirtschaft gemacht worden sind und denen weitere folgen werden, sind beachtlich. Auch chinesische Firmen beginnen weniger wertschöpfungsintensive Tätigkeiten vermehrt in Entwicklungs- und in andere Schwellenländer auszulagern. Nicht zuletzt deshalb, weil sich das Lohnniveau in China erhöht hat, auch wenn es vergleichsweise immer noch tief ist.

Basiert das Freihandelsabkommen mit China auf einer längerfristigen Zusammenarbeit beider Länder?

Freihandelsabkommen wie jenes mit China stehen nicht isoliert da. Es gibt daneben in der Regel weitere Gefässe der bilateralen Zusammenarbeit mit dem Partnerstaat. Mit China unterhält die Schweiz langjährige gute Beziehungen. Wir gehörten 1950 zu den ersten westlichen Ländern, die die Volksrepublik diplomatisch anerkannten. Das rechnet China der Schweiz heute noch hoch an. Ein erstes bilaterales Wirt-

schaftsabkommen wurde 1987 abgeschlossen, in den Achtzigerjahren entstanden erste Gemeinschaftsunternehmen zwischen Firmen beider Länder. Schindler Schweiz, um ein Beispiel zu nennen, war das erste ausländische Unternehmen überhaupt, das eine solche Zusammenarbeit mit einer chinesischen Unternehmung einging. Nach seinem Beitritt zur WTO im Jahr 2002 hat sich China dem internationalen Handel weiter geöffnet, auch gegenüber der Schweiz. Auch in den Bereichen Umweltschutz und soziale Unternehmensverantwortung gibt es bilaterale Zusammenarbeitsprojekte zwischen der Schweiz und China. Das Freihandelsabkommen ist ein weiterer Meilenstein in dieser langjährigen bilateralen Beziehung.

Gab es Momente in den gut zwei Jahren, in denen die Verhandlungen trotz allen guten Beziehungen zu scheitern drohten?

Verhandlungen sind ein Auf und Ab. Momente, in denen die Fahrt ins Stocken gerät, gibt es immer wieder, auch hie und da Situationen, in denen man nicht weiss, ob und wie es weitergeht. Eine Abschlussgarantie gibt es nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur und der sich daraus ergebenden Sensitivitäten beider Seiten war z.B. lange nicht abzusehen, ob ein befriedigendes Ergebnis bei den Zöllen erreichbar sein wird. Nach langwierigen Verhandlungen haben wir uns auf eine Lösung geeinigt, in der über 95 Prozent des Warenverkehrs bei Inkrafttreten oder nach Übergangsfristen von Zollvergünstigungen profitieren werden.

Gibt es bereits neue bilaterale Gespräche für Freihandelsabkommen mit anderen Ländern?

Gegenwärtig sind Verhandlungen mit der Zollunion Russland/Weissrussland/Kasachstan, mit Indonesien, Indien und mit Vietnam in Gang. Dieses Jahr ist die Aufnahme von Verhandlungen mit Malaysia geplant und sollen früher begonnene Verhandlungen mit Thailand je nach politischer Situation fortgesetzt werden. All diese Verhandlungen führen wir im Verbund mit den anderen EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein und Norwegen). Mit China hat die Schweiz, wie schon vor ein paar Jahren mit Japan, bilateral verhandelt.

Mit einem Freihandelsabkommen sind viele Wege zu einer internationalen Partnerschaft geebnet. Wenn nun ein kleines oder mittleres Schweizer Unternehmen seine Tätigkeit verstärkt exportorientiert ausrichten möchte und Geschäftspartner sucht, wie soll ein solches Unternehmen dabei vorgehen?

Eine hilfreiche Adresse kann «Switzerland Global Enterprise» sein, die schweizerische Exportförderungsorganisation, die sich in Zusammenarbeit mit den Schweizer Botschaften im Ausland für den Wirtschaftsstandort Schweiz engagiert und insbesondere einzelne Unternehmen bei ersten Schritten ins Ausland berät. Aber auch kantonale Handelskammern und Branchenverbände können Anlaufstellen sein.

Herr Botschafter, Sie waren unter anderem 1996 bis 2000 Leiter der Wirtschaftsabteilung der Schweizer Botschaft in Washington, D.C., damals im Range eines diplomatischen Ministers. In Ihrem Büro finden sich Souvenirs aus vielen Ländern. Wie sieht Ihre Biografie aus?

Ich habe Volkswirtschaft mit Nebenfach Staats- und Völkerrecht studiert. Für meine spätere berufliche Laufbahn erwies sich diese Kombination als ideal. Nach einem Studienaufenthalt in den USA und einer Assistentenzeit an der Universität Bern führte mich mein Weg in das damalige Bundesamt für Aussenwirtschaft, den Vorgänger der jetzigen

Das Freihandelsabkommen (FHA) Schweiz–China

Die Schweiz hat bisher 28 Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU abgeschlossen. In der Regel schliesst die Schweiz solche Verträge im Rahmen der EFTA ab. Das Abkommen mit China wurde bilateral abgeschlossen. Unterzeichnet wurde das Abkommen am 6. Juli 2013 durch Bundesrat Johann Schneider-Ammann und dem chinesischen Handelsminister. Nach ersten Kontakten 2007, gemeinsamen Workshops im Jahr 2009 und einer gemeinsamen Machbarkeitsstudie 2010 wurden die Verhandlungen offiziell im Januar 2011 eröffnet. Das FHA verbessert den gegenseitigen Marktzugang für Waren und Dienstleistungen, erhöht die Rechtssicherheit für den Schutz geistigen Eigentums sowie für den bilateralen wirtschaftlichen Austausch insgesamt und fördert die nachhaltige Entwicklung. Die Bestimmungen des Abkommens betreffen Zölle, Ursprungsregeln, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Marktzugangserleichterungen für Dienstleistungen, die Investitionsförderung und den Wettbewerb. Die Bestimmungen des Abkommens zu Umwelt- und Arbeitsstandards (letztere in einem Zusatzabkommen) sowie die Bekräftigung grundlegender Werte und Prinzipien der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts (u.a. der Charta der Vereinten Nationen) bezwecken eine mit den übergeordneten Zielen der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik kohärente Umsetzung des Abkommens. China ist nach den USA die zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt und einer der wichtigsten Aussenwirtschaftspartner der Schweiz. China ist der grösste Abnehmer von Schweizer Industrieprodukten in Asien und der drittgrösste weltweit (nach der EU und den USA). 2013 exportierte die Schweiz Waren im Wert von CHF 8,8 Mia. nach China (4,1 % aller Exporte der Schweiz), die Importe der Schweiz aus China beliefen sich auf CHF 11,4 Mia. (6,5 % aller Importe). Zu den wichtigsten Schweizer Produkten, die nach China exportiert werden, gehören Maschinen und Instrumente, Uhren sowie Chemie- und Pharmaerzeugnisse. Aus China importiert werden unter anderem Maschinen, Textilien und Bekleidung sowie Uhrmacherwaren und chemische Produkte. Auch der Handel mit Dienstleistungen ist bedeutend.

Direktion für Aussenwirtschaft des SECO. Bis 1995 war ich dort in verschiedenen Funktionen tätig, ehe ich 1996 auf die Schweizer Botschaft in Washington versetzt wurde, wo ich die Abteilung für Wirtschafts-, Finanz- und Handelsfragen leitete. 2000 wurde ich zurück ins SECO berufen, um die Koordination der ersten Verhandlungen der Schweiz über Freihandelsabkommen mit aussereuropäischen Ländern wahrzunehmen. Seither war ich an vielen weiteren Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Ländern im Mittelmeerraum, in der Golfregion, in Nord- und Südamerika, in Afrika und in Asien beteiligt, seit 2004 als Chefunterhändler und Leiter der Schweizer Delegation. Mit zunehmender Erfahrung wird diese Arbeit, die man nur «on the job» wirklich lernen kann, immer interessanter. Solche Verhandlungen finden trotz ähnlicher Ausgangslage immer wieder in einem anderen Umfeld statt, man lernt jedes Mal dazu und erweitert seinen Erfahrungsschatz. —