



Externe Evaluation der China-Strategie des Bundesrats vom März 2021

Verfasst durch die China Macro Group AG (CMG) zuhanden des Staatsekretariats des Eidgenössischen Departments des Äusseren (EDA)

November 2024

Abstract:

Der vorliegende Bericht ist eine in den Monaten August bis Oktober 2024 extern durchgeführte Evaluation der China-Strategie des Bundesrats vom März 2021. Die China-Strategie wird anhand von fünf Aspekten evaluiert und stützt sich dabei auf Erkenntnisse aus Interviews mit der Bundesverwaltung, eine mit Stakeholdern der China-Strategie im Sinne des "Whole-of-Switzerland"-Ansatzes durchgeführte Umfrage, durch die Bundesverwaltung zur Verfügung gestellte Dokumente sowie auf eigene Analysen und Recherchen von öffentlichen Quellen. Die Evaluation betrachtet nicht die politische oder inhaltliche Richtigkeit oder Adäquatheit der in der China-Strategie enthaltenen Analysen, Urteile oder der definierten Prinzipien, Ziele und Massnahmen. Abschliessend macht die Evaluation Empfehlungen für die künftige Umsetzung und Formalisierung der China-Politik als Teil der aussenpolitischen Strategiekaskade des Bundesrats.



1	Einleitung	3
2	Evaluationsaspekt 1: Vergleich der Schweizer China-Strategie mit ausgewählten Ländern	5
2.1	<i>China-Strategien oder Formalisierungen der China-Politik ausgewählter Länder</i>	<i>5</i>
2.2	<i>Schweizer China-Strategie im Vergleich.....</i>	<i>8</i>
3	Evaluationsaspekt 2: Umsetzung thematische Schwerpunkte durch Bundesverwaltung	10
3.1	<i>Umsetzung.....</i>	<i>10</i>
3.2	<i>Allgemeine Beobachtungen zur Nutzung der China-Strategie</i>	<i>13</i>
4	Evaluationsaspekt 3: Koordinationsinstrumente und Ressourcen der Bundesverwaltung	14
4.1	<i>IDAG</i>	<i>15</i>
4.2	<i>“Whole-of-Switzerland”-Ansatz.....</i>	<i>17</i>
4.3	<i>China-Kompetenzen</i>	<i>18</i>
4.4	<i>“Austausch mit gleichgesinnten Partnern”</i>	<i>19</i>
4.5	<i>Aussennetz in China</i>	<i>20</i>
5	Evaluationsaspekt 4: Inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung, Kommunikation, Referenzierung	21
5.1	<i>Inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung</i>	<i>21</i>
5.2	<i>Öffentliche Kommunikation</i>	<i>23</i>
5.3	<i>Referenzierung gegenüber dem Parlament</i>	<i>25</i>
6	Evaluationsaspekt 5: Nutzen für Stakeholder in der Schweiz	26
6.1	<i>Allgemeine Erkenntnisse</i>	<i>26</i>
6.2	<i>Fall-Beispiel Kanton Zürich.....</i>	<i>30</i>
7	Haupterkenntnisse und Empfehlungen	32
7.1	<i>Haupterkenntnisse</i>	<i>32</i>
7.2	<i>Empfehlungen</i>	<i>33</i>
	Appendix	35

Illustrationen

Illustration 1 - Evaluationsaspekte.....	4
Illustration 2 - Formalisierte China-Politiken im Vergleich	5
Illustration 3 - In der China-Strategie formulierte Ziele und Massnahmen	11
Illustration 4 - IDAG-Teilnahmespiegel	16
Illustration 5 - Stakeholder-Umfrage: Übersicht der befragten Akteure	27
Illustration 6 - Stakeholder-Umfrage: Entwicklung der China-Aktivitäten und Kenntnis der Strategie	29
Illustration 7 - Stakeholder-Umfrage: Nutzen der Strategie	29
Illustration 8 - Stakeholder-Umfrage: Nutzen des Orientierungsrahmens sowie unbefriedigende Aspekte ..	30
Illustration 9 - Stakeholder-Umfrage: Informations-/Erfahrungsaustausch und China-Kompetenzen.....	30

1 Einleitung

Die China Macro Group (CMG) wurde im August 2024 vom Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements des Äusseren (EDA) aufgrund ihrer Qualifikationen als ein auf China und Geopolitik spezialisiertes Forschungs- und Beratungsunternehmen¹ beauftragt, die China-Strategie des Bundesrats vom März 2021 extern zu evaluieren². Zuvor wurde für interne Zwecke bereits eine Mid-Term Evaluation durchgeführt.

Die China-Strategie ist Teil der „ausserpolitischen Strategiekaskade“³ und soll zur Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik beitragen. Sie ist eine sogenannte Folgestrategie zur Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 (APS 20-23) und als eine von fünf geografischen Strategien die einzige länderspezifische. Ihre Geltungsperiode ist auf die Jahre 2021 bis 2024 definiert. Grundsätzlich sollen geografische und thematische Strategien in jeder Legislatur aktualisiert werden.

Gemäss Berichterstattung in verschiedenen Schweizer Medien hat das EDA die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) anfangs Juli 2024 jedoch darüber informiert, dass die China-Strategie formal nicht mehr länderspezifisch fortgesetzt werden solle, sondern dass „die neue Strategie [...] indes auch andere asiatische Länder umfassen [wird], nämlich Indien, Japan, Südkorea und Indonesien“⁴. Ein am 27. August 2024 eingereichter Motionstext⁵ verlangt mit Blick auf China als „globaler Grossmacht“ und dessen „Streben nach technologischer Weltführerschaft“ die Fortführung der China-Strategie als geografische länderspezifische Strategie des Bundesrats. Stand heute ist noch nicht klar, welches Vorgehen sich durchsetzen wird.

Die Zielsetzung der Evaluation ist, Erkenntnisse über die Umsetzung und den Nutzen der China-Strategie seit März 2021 zu gewinnen sowie Empfehlungen zur zukünftigen Umsetzung und Formalisierung der China-Politik des Bundesrats als Teil der ausserpolitischen Strategiekaskade zu machen⁶. Da die Strategiekaskade ihrerseits keine konkreten Vorgaben darüber macht, wie eine Strategie zu evaluieren ist, wurde das von CMG erarbeitete Konzept situativ mit den beiden EDA-Abteilungen Asien und Pazifik (AAP) sowie dem im Dezember 2020 neu geschaffenen Policy-Planning abgestimmt.

Die fünf Evaluationsaspekte dieses Berichts sind: 1) Vergleich der Schweizer China-Strategie mit ausgewählten Ländern, 2) Umsetzung der thematischen Schwerpunkte durch die Bundesverwaltung, 3) Koordinationsinstrumente und Ressourcen der Bundesverwaltung, 4) inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung, öffentliche Kommunikation und Referenzierung gegenüber dem Parlament sowie 5) Nutzen der China-Strategie für Stakeholder in der Schweiz gemäss dem „Whole-of-Switzerland“-Ansatz.

Methodisch sind analytische bzw. politische Richtigkeit oder Adäquanz der Inhalte der China-Strategie explizit nicht Gegenstand der Evaluation. Überdies wird nur evaluiert, was Bundesrat und die Bundesverwaltung grundsätzlich selber beeinflussen können. Empirisch stützt sich die Evaluation auf Interviews mit der Bundesverwaltung, eine mit Stakeholdern der China-Strategie in der Schweiz durchgeführte Umfrage, interne Dokumente der Bundesverwaltung (z.B. Protokolle der IDAG-China, Treffen mit der chinesischen Seite auf Stufe Bundesrat und Konsultationen mit „gleichgesinnten“ Ländern) sowie auf eigene Recherchen öffentlicher Quellen ab. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der Evidenzarbeit wegen grosser Informationsmenge (z.B. Parlamentsgeschäfte rund um China) nur selektiv wahrgenommen werden konnte.

Eine erste Limitation einer Evaluation der China-Strategie liegt darin, dass relevantes Verwaltungshandeln oder der erzielte Mehrwert kausal meist nicht klar auf die Wirkung der China-Strategie als einem spezifischen

¹ <https://www.chinamacro.ch/>

² Den Evaluierenden ist keine Regierung bekannt, welche die China-Politik bzw. -Strategie extern evaluieren lässt und veröffentlicht.

³ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/strategien.html>

⁴ <https://www.nzz.ch/schweiz/cassis-beerdigt-die-china-strategie-ld.1838093>

⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243822>

⁶ Empfehlungen zur „ausserpolitischen Strategiekaskade“ vorliegender Evaluation bedürfen gezielter Diskussion mit Policy Planning.

aussenpolitischen Instrument des Bundesrats zurückführbar ist. Andererseits haben sich mit der Covid-Pandemie und Chinas rigoroser „Zero-Covid“-Politik sowie dem Einmarsch der russischen Armee in der Ukraine am 24. Februar 2022 zwei im März 2021 nicht vorliegende Einflussfaktoren von grosser Tragweite für die Umsetzung der China-Strategie eingestellt. Diesen Faktoren wird in den jeweiligen Schlussfolgerungen Rechnung getragen, selbst wenn sie in diesem Bericht nicht an jeder objektiv zutreffenden Stelle immer wieder explizit genannt werden.

Was die China-Strategie des Bundesrats bei der chinesischen Regierung ausgelöst hat und wie dies wiederum die bilaterale Beziehung beeinflusst hat, ist nicht Teil dieser Evaluation. Es kann allerdings festgestellt werden, dass sich das Engagement der chinesischen Seite insbesondere nach Aufhebung der „Zero-Covid“-Politik trotz einer kurz nach der Veröffentlichung der China-Strategie des Bundesrats durch den Botschafter der VR China WANG Shiting in Bern in kritischem Ton vorgetragenen Reaktion⁷ keine eigentliche Veränderung erfahren hat. Im Gegenteil charakterisierte der damalige chinesische Vize-Premier LIU He auf dem Weg an das Weltwirtschaftsforum in Davos nach einem Treffen mit Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Januar 2023 in Zürich Chinas Politik gegenüber der Schweiz als „Switzerland first“⁸.



Illustration 1 - Evaluationsaspekte

⁷ Die offizielle Reaktion Chinas auf die China-Strategie des BR war zurückhaltend und hat sich auf eine Medienkonferenz des Botschafters der VR China in der Schweiz vom 22. März 2021 sowie ein Statement von der Vize-Aussenministerin und Sprecherin des Aussenministeriums Hua Chunying vom 22. März 2021 beschränkt. Auch inoffizielle Reaktionen beispielsweise durch chinesische Think-Tanks oder Medien waren marginal. In der Wortwahl fiel die chinesische Reaktion ähnlich aus wie beispielsweise auf die deutsche oder niederländische China-Strategie. China begrüsst den Willen der Schweizer Regierung, „den Dialog mit China fortzusetzen und die bilateralen Beziehungen auszubauen“, protestiert aber gegen „unbegründete Anschuldigungen und Angriffe auf Chinas politisches System, die Menschenrechtslage sowie die Innen- und Aussenpolitik, die von den Fakten abweichen“ und beklagt eine „veraltete, vom Kalten Krieg geprägte Mentalität“ sowie eine Praxis der „ideologische Abgrenzung“. Für Aussagen des chinesischen Botschafters in der Schweiz, WANG Shiting, vgl. im Tages-Anzeiger unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/dagegen-protestieren-wir-mit-nachdruck-298246642308>.

⁸ <https://v.ifeng.com/c/8MTAgm3h8E1> als chinesische Video-Quelle, wo LIU He sagt: „China-Switzerland relations are very good. When dealing with bilateral relations, we have always implemented a specific policy called \"Switzerland first\", across various cooperation areas such as finance, trade, and others. We don't give such a market opening policy to other countries, and it's always \"Switzerland first\". The reason is very simple. We respect Switzerland and the great miracle created by the Swiss people.“ (inoffizielle Übersetzung)

2 Evaluationsaspekt 1: Vergleich der Schweizer China-Strategie mit ausgewählten Ländern

Dieses Kapitel vergleicht die China-Strategie des Bundesrats vom März 2021 mit China-Strategien oder anderen relevanten Formalisierungen von China-Politik (z.B. Reden) von **acht ausgewählten Ländern** – den vier EU-Mitgliedsländern Deutschland, Niederlande, Frankreich und Schweden sowie vier weiteren OECD-Ländern Norwegen, Singapur, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich. Alle ausgewählten Länder haben in jüngerer Zeit entweder ebenfalls eine China-Strategie verabschiedet oder dienen sonst mit Blick auf ihre aussenpolitischen Positionierungsbemühungen für die Schweiz als interessanter Vergleich.

Zunächst werden diese Länder-Beispiele entlang von drei Aspekten analysiert: Erstens die **formalen Aspekte**, beispielsweise ob eine Formalisierung als Strategie vorliegt oder eine explizite Geltungsdauer definiert wurde, zweitens die **Kontextfaktoren**, die die entsprechende Landesregierung in ihrer China-Politik beeinflussen, sowie drittens die Art, inwiefern die jeweiligen China-Strategien bzw. China-Politiken insbesondere mit Blick auf die “strategische Konkurrenz”⁹ zwischen den USA und China eine **Positionierung im internationalen Gefüge** definiert. Wirksamkeit und Umsetzung dieser China-Strategien bzw. China-Politiken werden nicht analysiert. Danach wird die China-Strategie des Bundesrats vergleichend analysiert.

2.1 China-Strategien oder Formalisierungen der China-Politik ausgewählter Länder

Formalisierte China-Politiken im Vergleich: vier EU-Mitglieds- und vier andere OECD-Länder als Benchmark									
China-dediziertes Strategiedokument	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Typ	China-Strategie	China-Strategie	China-Positions-papier	China-Strategie	China-Strategie	Zuletzt 2007 eine China-Strategie ¹	Zuletzt 2012 eine China-Strategie ¹	N/A ¹	N/A ¹
Publikationsjahr	2021	2023	2019	2019	Nicht öffentlich ¹				
Seitenzahl	40 S.	64 S.	104 S.	22 S.					
Weitere Aspekte									
Umfang / Inhalt ²	Umfassend, eng	Umfassend, breit	Umfassend, eng	Umfassend, eng				Konzis (2 Seiten in IRR 2023), eng	
China-spezifische Ziele	✓	✓	✓	✓		✗	✗	✓	✗
China-spezifische Massnahmen	✓	✓	✓	✓		✗	✗	✓	✗
Ressourcen-Implikationen	✗	✗	✓ (Aufbau Kompetenzen Netherlands Enterprise Agency)	✓ (Aufbau National China Centre)				✓ (Aufbau von CN-Kompetenzen)	

Illustration 2 - Formalisierte China-Politiken im Vergleich

Formale Aspekte: Von den acht analysierten Ländern haben die vier EU-Mitgliedstaaten ihre China-Politik als China-Strategie – oder im Fall der Niederlande als “Positions-papier” – formalisiert¹⁰. Deutschland sowie die Niederlande verfügen zusätzlich dazu über eine Indo-Pazifik-Strategie, jeweils ohne formale Beziehung zur jeweiligen China-Strategie. Die vier anderen OECD-Länder definieren ihre China-Politik mittels geografisch oder thematisch breiteren oder übergeordneten Strategiedokumenten sowie zentralen Reden. Es fällt auf, dass Norwegen und Neuseeland eine frühere Praktik, ihre jeweilige China-Politik als China-Strategie zu formalisieren, später wieder aussetzten. Ein breiterer Blick auf Europa zeigt, dass unabhängig von der

⁹ China-Strategie 2021-2024, S. 6.

¹⁰ Frankreichs China-Strategie ist nicht öffentlich, weshalb diese Evaluation die Indo-Pazifik-Strategie von 2021 nutzt.

Formalisierungsform praktisch alle europäischen Länder in den letzten Jahren einen strategischeren Ansatz im Umgang mit China anstreben, während lediglich sechs eine formale China-Strategie entwickelt haben.¹¹

Vom *Umfang* unterscheiden sich die drei China-Strategien erheblich voneinander. Nichtsdestotrotz ähneln sich die schwedische (22 Seiten), niederländische (104 Seiten) und deutsche (64 Seiten) China-Strategie bezüglich dem *inhaltlichen Konzept*, welches vor allem die Elemente von China-Analyse, Beschreibung der jeweiligen bilateralen Beziehung sowie Definition der Handlungsfelder und -prioritäten umfasst. Die deutsche China-Strategie greift darüber hinaus auch nicht China-spezifische Themen wie Deutschlands Standortpolitik oder den Zustand der Lieferketten-Diversifizierung der deutschen Wirtschaft auf.

Ziele und Massnahmen werden in allen drei Dokumenten formal erwähnt, bleiben jedoch überall abstrakt oder sind vage formuliert. Ebenfalls ist festzustellen, dass diese Dokumente Ziele und Massnahmen weder indexieren noch klare Zuständigkeiten zuweisen. Es werden keine Geltungsdauer oder Budgetimplikationen festgelegt¹². Teilweise werden operationelle Faktoren wie neue Gremien oder Gefässe beschrieben, z.B. die Schaffung neuer Austausch- und Koordinationsformate der Regierung mit inländischen Stakeholdern in den Niederlanden oder das Einrichten einer Staatssekretärinnen- und Staatssekretärsrunde zu China in Deutschland. Insgesamt äussern sich die Dokumente hierzu aber praktisch nicht. Das niederländische Positionspapier ist hierbei mit 25 Zielen und 32 definierten Massnahmen noch am explizitesten.

Die fünf nicht als Strategie formalisierten China-Politiken greifen auch inhaltliche Aspekte wie Analysen zu China auf, jedoch in weitaus geringerem Masse. Das Vereinigte Königreich geht dabei einen Mittelweg und widmet der China-Politik zwei Seiten im *Integrated Review Refresh 2023*, der aussenpolitischen Strategie des Vereinigten Königreichs. Es definiert als einziges dieser fünf Länder konkrete Ziele und Massnahmen für den Umgang mit China und verdoppelt überdies die Ressourcen zur Stärkung der China-Kompetenz¹³.

Kontextfaktoren: Alle hier analysierten Länder bekennen sich als EU-Mitgliedstaat oder OECD-Mitglied zu einer liberalen Wirtschaftspolitik sowie internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung. Dabei ist China für alle diese Länder ein wichtiger wirtschaftlicher Partner. Deutschland weist unter allen EU-Mitgliedstaaten die höchste wirtschaftliche Verflechtung mit China auf.

Norwegen, das Vereinigte Königreich und Neuseeland sind je mindestens in einer US-amerikanisch angeführten aussen-, spionage- oder sicherheitspolitischen Allianz oder Partnerschaft (z.B. NATO, AUKUS, 5 Eyes). Neuseeland prüft derzeit überdies einen Beitritt zu AUKUS. Neuseeland und Singapur liegen geografisch in einer Region, in der aus US-amerikanischer Sicht China die USA "verdrängen" ("displace") will und welcher infolgedessen seit der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA unter Trump vom Dezember 2017¹⁴ als Teil der von Joe Biden fortgesetzten Indopazifik-Politik erhöhte strategische Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Der politische Diskurs in diesen Ländern hat sich zuletzt mit verschiedensten Themen im Zusammenhang mit China beschäftigt: "wirtschaftliche Sicherheit" ("economic security"), Wissenssicherheit ("knowledge security"), industrielle Wettbewerbsfähigkeit, Einflussnahme durch chinesische Akteure ("influence operations") sowie Menschenrechte. Die Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine haben die Frage der Importabhängigkeit von China sowie Chinas Position zu diesem Krieg in den Vordergrund gerückt.

So ist die Notwendigkeit, sich in der einen oder anderen Form zur Frage der nationalen oder wirtschaftlichen Sicherheit explizit mit Blick auf China zu positionieren, in allen Ländern gestiegen. Das Thema Menschenrechte war insbesondere für Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich ein

¹¹ Siehe ETNC Report 2023 "From a China strategy to no strategy at all - Exploring the diversity of European approaches".

¹² In der schwedischen Strategie heisst es einzig, die Regierung werde die Arbeit zum Aufbau eines China-Kompetenzzentrums aufnehmen.

¹³ „We will double funding to build China capabilities across government to better understand China and allow us to engage confidently where it is in our interests to do so.“

¹⁴ <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

zentraler Faktor, während die Wahrnehmung chinesischer Einflussnahme in Deutschland, den Niederlanden und Schweden grossen Einfluss hatte. Insbesondere Deutschland, die Niederlande, Neuseeland und das Vereinigte Königreich sahen sich von Washington und dessen sich zuspitzendem Konflikt mit Peking gedrängt, sich klarer zu positionieren.¹⁵

Insgesamt scheint interner bzw. externer politischer Druck auf die Regierungen vor dem Hintergrund der US-China Beziehung der zentrale Faktor zu sein, die China-Politik zu formalisieren. So hatte sich die aktuelle deutsche Regierung mit Blick auf den innenpolitischen Diskurs den Auftrag selber in den Koalitionsvertrag geschrieben, eine China-Strategie auszuarbeiten. In den Niederlanden war es das Parlament, das die Erstellung eines solchen Papiers verlangt hat, während in Schweden und dem Vereinigten Königreich jeweils die Regierungen entschieden, wenn auch in minimalistischer Form, die China-Politik zu formalisieren.

Positionierung: Die Analyse der acht verglichenen Länder mit Blick auf ihr jeweiliges Positionierungsverhalten zeigt, dass die zunehmenden Spannungen zwischen Washington und Peking der zentrale Einflussfaktor für die Formulierung der China-Politik ist. Als wichtigste Effekte dieser Spannungen werden eine stärkere politische Polarisierung, geoökonomische Fragmentierung, mehr Wettbewerb im multilateralen System sowie eine geopolitische höhere Relevanz des “indo-pazifischen” Raums gesehen.

In ihren *Beschreibungen, wie sie China sehen und charakterisieren*, wählen die Dokumente zuweilen klare Worte: Die deutsche China-Strategie beispielsweise sieht China als aussenpolitisch “deutlich offensiver” und stellt ein Streben nach “regionaler Hegemonie” fest. Die französische Indo-Pazifik-Strategie schreibt China eine “aggressive Diplomatie” zu, während das Vereinigte Königreich China gar als eine “epochale und systemische Herausforderung” (“epoch-defining and systemic challenge”) bezeichnen, die von einer “erbarmungslos autoritären Tradition” charakterisiert sei. Die anderen Regierungen bleiben in ihrer Wortwahl gemässigter, stellen in der Substanz jedoch ähnliche Tendenzen fest.

Die *USA als Ordnungsmacht* bleiben derweil für die meisten Vergleichsländer auch in der China-Politik ein explizit genannter und strategisch wichtiger Bezugspunkt. Für die UK sind die Beziehungen mit Washington “absolut essenzieller Pfeiler [ihrer] Sicherheit”. Deutschland spricht von einer “enge[n], vertrauensvolle[n] Partnerschaft” und auch Norwegen sieht in Washington einen engen Partner und den wichtigsten Alliierten, während Singapur die USA als “unverzichtbar” für die eigene Sicherheit und Stabilität erachtet. Nur Schweden nennt die USA in den analysierten Dokumenten nicht explizit.

In den Beschreibungen der *bilateralen Beziehungen mit China* zeigen sich die Ambivalenzen des jeweiligen Umgangs mit Peking. Die deutsche China-Strategie etwa sieht China in Anlehnung an die EU China-Politik gleichzeitig als “Partner, Wettbewerber und systemischen Rivalen”, wobei Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs zugenommen hätten. Das niederländische Papier spricht derweil von “umfassenden und intensiven” Beziehungen und von einer “Chance und Herausforderung”, während Singapur “langjährige, bedeutende” sowie “enge und vielfältige” Beziehungen mit Peking sieht und Neuseeland “reife” und “komplexe” Beziehungen mit China als “essenziellem Wirtschaftspartner” pflegt.

Wenig überraschend, für die Positionierungsfrage aber wichtig, referenzieren alle EU-Mitgliedstaaten in ihrer China-Politik explizit die China-Strategie der EU¹⁶ – sogar die Nicht-EU-Staaten Norwegen und UK tun dies. Singapur als Kleinstaat im Asien-Pazifik positioniert sich derweil explizit eigenständig (“pro-Singapur”), während sich Neuseeland als “Brückenbauer” mit einer “unabhängigen Aussenpolitik” sieht.

Schliesslich bekennen sich alle Länder in der einen oder anderen Form zur *regelbasierten internationalen Ordnung*. Die deutsche Strategie etwa äussert sich “besorgt” über Chinas “Bestrebungen”, diese Ordnung “zu relativieren”, und sieht deren Stärkung als “Kern unserer Aussenpolitik”.

¹⁵ Siehe u.a. ETNC Report 2023 “From a China strategy to no strategy at all - Exploring the diversity of European approaches”.

¹⁶ <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

2.2 Schweizer China-Strategie im Vergleich

Die China-Strategie des Bundesrats ist in **formaler Hinsicht** als geografische Strategie der “ausserpolitischen Strategiekaskade” ausgestaltet. Sie ist länderspezifisch und fokussiert auf die Volksrepublik China. Sie ist in fünf Kapitel strukturiert, umfasst 40 Seiten, hat eine Geltungsdauer 2021-2024 und wurde neben den Amtssprachen auch in Englisch publiziert.

Die China-Strategie orientiert sich als sogenannte Folgestrategie der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 (APS 20-23) bezüglich thematischer Schwerpunkte¹⁷ an ihr. Inhaltlich analysiert sie zunächst China und die geopolitischen Implikationen von dessen Entwicklung, beschreibt Beziehungen zwischen der Schweiz und China, definiert drei Prinzipien, 22 Ziele und 45 Massnahmen und umschreibt schliesslich interne und externe Koordinationsinstrumente für die Umsetzung der China-Strategie.

Im Vergleich mit den genannten Ländern fällt bezüglich der formalen Aspekte auf, dass die China-Strategie des Bundesrats formal präziser und strukturierter ist, selbst wenn die Ziele und Massnahmen ebenfalls nicht indexiert und nicht mit Zuständigkeiten versehen sind. Auch ist die China-Strategie der Schweiz die einzige der verglichenen, die eine explizite Geltungsdauer festlegt und in eine umfassende Strategiekaskade eingebettet ist. Obwohl sich ihr 5. Kapitel explizit mit Ressourcen befasst, legt der Bundesrat wie fast alle übrigen Regierungen keine neuen Ressourcen fest.

Der **Kontext** der China-Strategie der Schweiz ist primär durch drei Faktoren beeinflusst: Erstens ist China für die Schweiz bis heute ein wichtiger Handelspartner¹⁸. Zweitens hatte die Schweiz bis 2019 – das Jahr der Unterzeichnung des sogenannten “BRI MoU”¹⁹ mit China als vermeintlich letztem wichtigen bilateralen Meilenstein bis heute – grundsätzlich eine offene Haltung zur Zusammenarbeit mit China. Drittens wurden innenpolitische Faktoren ab 2018 – politisch kulminierend in der “Motion Molina” (18.4336²⁰) – wichtiger, als die Schweizer China-Politik erstmals Gegenstand breiterer parlamentarischer und gesellschaftlicher Diskussionen wurde. So sieht denn auch die China-Strategie selber mit ihrer Veröffentlichung das Postulat der APK-N (20.4334²¹) sowie die “Motion Nidegger” (20.3738²²) als erfüllt. Mit anderen Worten ist es wie in den meisten der verglichenen Ländern auch in der Schweiz dem Parlament zuzuschreiben, dass der Bundesrat seine China-Politik formalisiert hat. Der China-Diskurs und die wirtschaftlichen Faktoren ist ähnlich wie in anderen Ländern, einzig existiert in der Schweiz keine eigentliche Diskussion zum Thema «De-risking».

Ebenfalls relevant für die **Positionierung** der Schweiz ist, wie *China beschrieben* wird: so hätten sich autoritäre Tendenzen Chinas in den letzten Jahren sowie die Zentralisierung der politischen Macht seit der Übernahme der Partei- und Staatsführung von Xi Jinping in 2012 bzw. 2013 verstärkt. Auch die Menschenrechtsslage in China habe sich verschlechtert, insbesondere mit höherem Druck auf ethnische Minderheiten und religiöse Gruppierungen. Schliesslich sei die „Belt and Road Initiative“ (BRI) ein Markenname für Chinas wachsende wirtschaftliche und geopolitische Präsenz auf dem internationalen Parkett, der dessen Führungsanspruch „strategisch ausbaut und unterstreicht“.

Die China-Strategie bezeichnet im *bilateralen Verhältnis* China als ein sogenanntes Schwerpunktland und sieht anders als die EU davon ab, Bezeichnungen wie „wirtschaftlicher Konkurrent“ oder „Systemrivale“²³ zu verwenden. Die Zugehörigkeit zur EU als supranationaler Organisation bedeutet für EU-Mitgliedstaaten im Übrigen generell, dass diese eine andere Ausgangslage in der Positionierungsfragen rund um Geopolitik und China haben als die Schweiz mit ihrer eigenständigen Aussenpolitik.

¹⁷ Die vier thematischen Schwerpunkte sind: Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit und Digitalisierung.

¹⁸ 10.8% der Schweizer Exporte und 5.6% der Importe sowie 2.1% aller Direktinvestitionen im Ausland betreffen China.

¹⁹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/56683.pdf>

²⁰ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=47978>

²¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204334>

²² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203738>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0005>

Vor diesem Hintergrund sticht am meisten heraus, dass die Schweiz das einzige der verglichenen Länder ist, das als Teil der China-Strategie ein explizites Kapitel (3.2)²⁴ zur Positionierung definiert hat. Kapitel 3.2 beschreibt die Schweiz als neutrales Land, keinem Block zugehörig und mit eigenständiger und universell ausgerichteter Aussenpolitik. Es äussert sich in impliziter Form weiter zu den Beziehungen mit den USA bzw. dem „Westen“ allgemein dahingehend, dass die Schweiz „im Zweifel für die Freiheit [steht]“. In Bezug auf Europa bzw. der EU schreibt die China-Strategie, dass „geregelter Beziehungen mit der EU [...] in der aktuellen geopolitischen Situation [als] noch wichtiger“ seien.

Ferner argumentiert das Kapitel aus einer Positionierungslogik zur *Beziehung mit China*: „Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass die Schweiz ihre Interessen und Werte auch in Zukunft am wirksamsten durch breit diversifizierte Beziehungen zu China wahren kann. Eine Abkehr der Schweiz von China hätte keine positive Wirkung auf Chinas innenpolitische Entwicklung, würde hingegen den Interessen der Schweiz schaden und Unsicherheiten bezüglich unserer aussenpolitischen Positionierung schüren.“ Dieser Hinweis auf Nachteile bzw. „Kosten“ einer Abkehr von China will aufzeigen, dass eine unilaterale Veränderung der Schweizer China-Politik Auswirkungen auf die Beziehungen der Schweiz mit Drittstaaten haben kann, die ja mitunter ihrerseits eigene komplexe, auf Balance ausgerichtete Beziehungen mit China pflegen.

Dieses Kapitel kreierte mit Blick auf „weltpolitische Entwicklungen“ wichtige neue Positionierungskonzepte für die Schweizer Aussenpolitik, wie am teilweise wörtlichen Niederschlag in der zeitlich nachgelagerten, hierarchisch übergeordneten²⁵ APS 2024-2027 in Form eines wichtigen eigenen – sinnigerweise auch als 3.2 nummerierten – Kapitels erkennbar wird.

Indessen wird das *Kapitel 3.2. der APS 24-27* in mehrfacher Hinsicht weiterentwickelt: Erstens wirkt das Kapitel „offensiver“ und gestaltender konzipiert, was sich auch am Titel „Wofür steht die Schweiz in der Welt?“ zeigt. Zweitens wird der Begriff der „liberalen internationalen Ordnung“²⁶ mit „(regelbasierter) internationaler Ordnung“ ersetzt, was vermeintlich eine zuvor bestehende konzeptionelle Unschärfe betraf (siehe Kapitel 5.1). Drittens wird expliziter umschrieben, dass die Schweiz auch mit „autoritären Staaten“ zusammenarbeiten müsse²⁷. Viertens werden die USA – neben EU, EFTA-Staaten und dem Vereinigten Königreich – neu explizit als „wichtigste Partner“ der Schweiz beispielhaft genannt sowie die Rolle der NATO für die europäische Sicherheit anerkannt. Fünftens wird „unmissverständlich“ das Selbstverständnis der Schweiz als „Teil der europäischen Wertegemeinschaft“ normativ noch stärker unterstrichen. Sechstens wird die Schweiz vor dem Hintergrund einer zunehmenden geopolitischen Polarisierung und sino-amerikanischen Blockbildung noch stärker als „Brückenbauerin“ dargestellt. Siebtens wird die Neutralität der Schweiz nur noch als Instrument (vgl. Kapitel 6.2 APS 24-27) und nicht mehr als Attribut ihrer Identität bzw. Positionierung definiert. Achters wird die Umschreibung der „Blockfreiheit“ der Schweiz²⁸ neu als „institutionell keinem der globalen Machtzentren an[gehörig]“ verfeinert.

Interessanterweise zeigt die Umfrage unter den Stakeholdern in der Schweiz im Sinne des „Whole-of-Switzerland“-Ansatzes (vgl. Kapitel 6), dass diese Klärung der Positionierung der Schweiz im internationalen Gefüge als besonders nützlich gesehen wird. Im Kontrast dazu haben die Evaluationsinterviews mit VertreterInnen der IDAG-China festgestellt, dass die in der China-Strategie geleistete Klärung der

²⁴ Titel des Kapitels ist „Positionierung im internationalen Gefüge“.

²⁵ Sogenannte Ebene 1 der aussenpolitischen Strategiekaskade.

²⁶ Dieser Begriff wurde zuvor in APS 20-23, China-Strategie wie auch in der AVIS28 (<https://www.eda.admin.ch/avis28>) konsistent verwendet.

²⁷ „Im Umgang mit autoritären Staaten verfolgt die Schweiz eine Position, die Werte und Realpolitik nicht gegeneinander ausspielt. Vergleiche hierzu insbesondere den „Integrated Review Refresh 2023“, der aussenpolitischen Strategie der UK, die ausführt: „As IR2021 identified, an expanding group of ‘middle-ground powers’ are of growing importance to UK interests as well as global affairs more generally, and do not want to be drawn into zero-sum competition any more than the UK does. We will need to work with these countries to protect our shared higher interest in an open and stable international order, accepting that we may not share all of the same values and national interests.“

²⁸ Vgl. China-Strategie, Kap. 3.2.: „Die Schweiz ist neutral, keinem Block zugehörig und dem Dialog mit allen Staaten verpflichtet.“

Positionierung der Schweiz in der Verwaltungstätigkeit rund um China erstaunlicherweise weder als wichtig gesehen wird, noch durch Referenzierungen oder anderswie Niederschlag gefunden hätte.

Wichtigste Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann im Vergleich mit den ausgewählten Ländern festgestellt werden, dass – erstens – die Schweizer China-Strategie in formaler Hinsicht betreffend Struktur, Klarheit und Detaillierung sehr aussergewöhnlich ist, den meisten aber bezüglich ihrem inhaltlichen Konzept (Scope) ähnelt, zweitens ihre Entstehung wie bei den meisten verglichenen Ländern aus parlamentarischer Aktivität katalysiert wurde und dass sie sich – drittens – mit Blick auf die spezifische aussenpolitische Situation der Schweiz in substanziellster und explizitester Weise hinsichtlich ihrer internationalen Positionierung äussert.

3 Evaluationsaspekt 2: Umsetzung thematische Schwerpunkte durch Bundesverwaltung

Die China-Strategie hat im 4. Kapitel 22 Ziele und 45 Massnahmen definiert. Ziele und Massnahmen orientieren sich an den in der APS 2020-2023 definierten vier thematischen Schwerpunkten sowie den in Kapitel 3.3 definierten Prinzipien. In Evaluationsinterviews bzw. schriftlichen Anfragen wurden Massnahmen auf *Aktivität* und die Ziele auf *Zielerreichungsgrad* evaluiert.²⁹ Die inhaltliche Richtigkeit und Adäquanz von Zielen und Massnahmen werden nicht evaluiert.

3.1 Umsetzung

Die Analyse zeigt, dass ein Grossteil der in der Strategie festgehaltenen Ziele gemäss Einschätzung der Bundesverwaltung *teilweise* oder *vollständig erreicht* wurden.³⁰ Von 22 Zielen wurden deren 9 *erreicht*. 12 wurden *teilweise erreicht*, und lediglich eines wurde *nicht erreicht*. Die zur Zielerreichung ergriffenen Massnahmen wurden grösstenteils als *genügend* oder gar als *viel* empfunden. Dabei wird die Aktivität bei 13 als *viel*, bei 26 als *genügend*, bei 5 als *wenig* und bei einem als *zu wenig* eingeschätzt. Im Schwerpunkt *Frieden und Sicherheit* war die Schweiz aus Sicht der Befragten am aktivsten.

²⁹ Die folgenden zwölf Stellen wurden in Evaluationsinterviews persönlich befragt: Benedikt Wechsler (DIGI), Daniel Cavegn (Policy Planning), Benno Zogg (SEPOS), Natalie Rast / Felix Rosenberger (beide SECO), Christoph Küng / Thomas Koch (beide SIF), Pascal Hubatka (AFM), Martine Rohn (BAFU), Thierry Umbehr / Christian Engler (beide DEZA), Hans-Christian Baumann (AIS), Yves Morath (AWN), Manuel Eugster (UNA), Régis Nyffeler (SBFI). Schriftlich befragt wurden zusätzlich sechs Stellen: Ursula Siegfried (IGE), Nino Seiler (AE), Christian Andres (BAZL), Sarah Waldemer (BAG), Katharina Lautschke (DV), Thomas Schneider / René Dönni (BAKOM). Siehe dazu auch Appendix B. Die in diesem Kapitel erwähnten Detailinformationen zur Umsetzung der jeweiligen Massnahmen – insbesondere die Beispiele – beruhen auf den Evaluationsinterviews. Sie wurden aus Zeitgründen nicht nochmals mit den zuständigen Stellen validiert.

³⁰ Wo unterschiedliche Einschätzungen für Ziele/Massnahmen vorliegen, wurde jene der IDAG-Einheit mit 1. Federführung priorisiert.

Überblick Auswertung 22 Ziele & 45 Massnahmen																	
Ziele/Massnahmen		Aktivität				Beitrag zur Zielerreichung			Ziele/Massnahmen		Aktivität				Beitrag zur Zielerreichung		
		1	2	3	4	1	2	3			1	2	3	4	1	2	3
Frieden und Sicherheit	A Sicherheitspolitik								Wohlfahrt	K Arbeitsbedingungen							
	A.1 Sicherheitspolitik			X				X		K.1 Arbeitsbed. Projekte			X				
	A.2 Austausch				X					K.2 Arbeitsbed. Dialog				X			
	A.3 Sicherheitsdialog			X						L Nachh. Reiseland						X	
	B Intl. Ordnung							X		L.1 Tourismus			X				
	B.1 bil. Dialog				X					L.2 Visa Bearbeitung				X			
	B.2 Austausch zu China			X						L.3 Flugverbindungen							
	C Rüstungskontrolle							X		M Klimaschutz							X
	C.1 Proliferation				X					M.1 Klimotechnologie				X			
	C.2 Rüstungskontrolle				X					M.2 Mitigation			X				
	D Spionage/Einfluss							X		N Finanz. Klimaschutz						X	
	D.1 Sensibilisierung				X					N.1 Umsetzung Abkommen				X			
	D.2 Innere Sicherheit			X						O Gesundheitsvorschriften						X	
Wohlfahrt	E Menschenrechte							X	Nachhaltigkeit	P Dialog Pflege			X				
	E.1 Menschenrechtsdialog			X						P.1 Expertenaustausch			X				
	E.2 Grundrechte			X						R Fintech/Sust. Finance						X	
	E.3 Universalität				X					R.1 Fintech			X				
	E.4 Expertenaustausch		X							S BRI					X		
	F Intl. Wirtschaftssystem							X		S.1 Grossprojekte		X					
	F.1 Bil. Zusammenarbeit		X							T Intl. Entwicklungs-ZA						X	
	F.2 Intl. Gremien			X						T.1 Wissenstransfer		X					
	G Marktzugang							X		R Entwicklungsfinanz.			X				
	G.1 Freihandelsabkommen			X						S Offener/sicherer dig. Raum							X
	G.2 Wettbewerbsgleichheit		X							S.1 Koordination		X					
	G.3 Abkommen Analyse			X						S.2 Recht im dig. Raum			X				
	H China's Reformen									T Intl. Genf für dig. Fragen							X
Digitalisierung	H.1 Geschäftsumfeld				X					T.1 Dig. Kooperation				X			
	I Taiwan							X	Digitalisierung	U Geneva Dialogue				X			
	I.1 Austausch mit Taiwan			X						R Rahmenbedingungen						X	
	J BFI							X		R.1 Dig. Herausforderungen		X					
	J.1 Forschungsdialog			X						R.2 Besteuerung			X				
	J.2 Akademische Freiheit			X						V Diversifiz. Anbietermarkt							X
	J.3 Bundesinitiativen			X						V.1 Mobilfunknetze		X					
										V.2 Sicherheit im dig. Raum			X				

Illustration 3 - In der China-Strategie formulierte Ziele und Massnahmen

Die Ziele (5) im thematischen Schwerpunkt **Frieden und Sicherheit** wurden ganz (2) oder *teilweise* (3) erreicht. Die Aktivität der Massnahmen (13) wird insgesamt als *wenig* (1), *genügend* (6) oder *viel* (6) eingeschätzt.

- So wurde etwa stark in den Austausch mit anderen Akteuren in der Schweiz (vgl. Massnahme A2) investiert. Dazu gehört beispielsweise eine regelmässige Kooperation der Abteilung für Internationale Sicherheit (AIS)³¹ im EDA mit dem Geneva Center for Security Policy (GCSP) oder der Zermatt Roundtable – eine Track 1.5-Initiative. Ausserdem wurde der bilaterale Dialog zur Sicherheitspolitik (vgl. Massnahme A3) als einer der wenigen Dialoge trotz Covid ein Mal durchgeführt und intern mögliche Eskalationsszenarien durchgespielt (vgl. Massnahme A1).
- Auch wurde der bilaterale Dialog mit China zu den Schweizer Prioritäten in der UNO und in anderen multilateralen Gremien (vgl. Massnahme B1) spürbar intensiviert. Die Schweiz unterhält beispielsweise zwei UNO-Dialoge mit China und hat sich vor dem Einsitz im Sicherheitsrat zweimal mit Peking im Rahmen der diesbezüglichen Konsultationen ausgetauscht. Der Austausch mit gleichgesinnten Partnern (vgl. Massnahme B2) derweil wurde weniger aktiv gestaltet und ist in Genf als auch New York nur teilweise formalisiert.
- Die AIS hat über einen institutionalisierten jährlichen Austausch beispielsweise auch aktiv versucht, China näher an das Missile Technology Control Regime heranzuführen (vgl. Massnahme C1). Ausserdem versucht die Schweiz seit mehr als einem Jahr gemeinsam mit Neuseeland und Irland, Chinas Rechenschaft zum Atomwaffensperrvertrag einzufordern (vgl. Massnahme C2).
- Zur Abwehr von chinesischen Spionage- und Beeinflussungsaktivitäten hat der Bund stark in Sensibilisierung investiert (vgl. Massnahme D1). Dazu hat es verschiedene Meetings des EDA mit dem NDB, dem SBFI und Hochschulen gegeben. Auch erfolgte ein regelmässiger Austausch mit dem Seco oder Verbänden dazu. Die diesbezügliche Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern (vgl. Massnahme D2) wurde indes weniger stark vorangetrieben.
- Der bilaterale Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China wurde seit Sommer 2019 vorübergehend durch die chinesische Seite sistiert, konnte im 2023 aber erstmals wieder durchgeführt werden. Die Schweiz hat zudem diverse Démarchen – auch mit anderen Ländern – zur Förderung der individuellen Grundrechte in China (vgl. Massnahme E2) getätigt und die bereits früher

³¹ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda/staatssekretariat/abteilung-sicherheitspolitik.html>

bestehende Menschenrechts-Rolle auf der Botschaft nun mit einem diplomatischen Profil besetzt. Daneben unterstützt die Abteilung für Frieden und Menschenrechte (AFM)³² NGOs finanziell für Analysen, hat – mit wenigen Ausnahmen – die jüngsten Gemeinsamen Erklärungen zu Menschenrechtsfragen im UNO-Kontext konsistent unterstützt (vgl. Massnahme E3) und führt einen international einmaligen Expertenaustausch im Strafvollzugswesen mit dem chinesischen Justizministerium (vgl. Massnahme E4).

Die Ziele (7) im thematischen Schwerpunkt **Wohlstand** wurden teilweise (4) oder ganz (3) erreicht. Die Aktivität der Massnahmen (15) wird insgesamt als *zu wenig* (1), *wenig* (1), *genügend* (10) oder *viel* (3) eingeschätzt.

- Die Gemischte Wirtschaftskommission (GWK) konnte sich aufgrund der Pandemie lediglich 2021 treffen. So war die bilaterale Zusammenarbeit (vgl. Massnahme F1) zwischen dem SECO und dessen chinesischen Partnern im Zusammenhang mit der Stärkung des internationalen Handels-, Finanz- und Währungssystems relativ gering. Das SIF derweil traf seine Partner durchgehend, etwa zum Finanzdialog oder zum Stock Connect. In multilateralen Gremien, etwa der 12. und 13. WTO-Ministerkonferenz, hat das SECO die Schweizer Interessen jeweils den Erwartungen entsprechend eingebracht (vgl. Massnahme F2). Das SIF berichtete hier derweil von Schwierigkeiten, im Zuge der Pandemie an chinesische Akteure heranzukommen.
- Die Gespräche über eine Modernisierung des bilateralen Freihandelsabkommens mit China wurden anlässlich des Besuches von Premier LI Qiang in der Schweiz Anfang 2024 und die diesbezüglichen Verhandlungen dazu per 23. September 2024 offiziell aufgenommen (vgl. Massnahme G1).
- Daneben war die Schweiz aktiv dabei, sich bilateral wie auch multilateral für ein offenes und wettbewerbsfähiges Geschäftsumfeld in China einzusetzen (vgl. Massnahme H1). Neben der GWK und der Wirtschaftsmission 2024 hat man sich auch multilateral im Rahmen des 9. WTO Trade Policy Reviews (TPR) zu China³³ aktiv eingebracht, wie auch im Rahmen des IWF oder des OECD Paris Club.
- Mit Blick auf Taiwan hat die Schweiz den engen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch mit Taipei weitergeführt (vgl. Massnahme I1). Am 19. April 2021 hat der Bundesrat dazu einen Bericht zur Erfüllung des von der APK-N eingereichten Postulats (21.3967) "Beziehungen zu Taiwan (Chinesisches Taipei): aktueller Stand und Vertiefungsmöglichkeiten" publiziert. Einen Wirtschaftsdialog gab es nicht, aber einen regen Austausch zu Wissenschaftsfragen.
- Im Bereich Bildung, Forschung und Innovation hat die Schweiz den Dialog mit China sowohl in bi- wie auch in multilateralen Gremien weitergeführt (vgl. Massnahme J1), sich in den Gesprächen regelmässig für den Aspekt der akademischen Freiheit eingesetzt (vgl. Massnahme J2) und die entsprechenden Initiativen auf Bundesebene weitergeführt (vgl. Massnahme J3). Bundesrat Guy Parmelin hat im Juli 2024 etwa seine chinesischen Gesprächspartner im MOST und MOE auf Minister-Stufe getroffen. Zu den Initiativen auf Bundesebene gehören Swissnex, das "Leading House Asia" sowie ein SNF-Forschungsprojekt.
- Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Produktivität in Unternehmen in China wurden die bereits zuvor unterstützten Projekte im Rahmen der IAO³⁴ (vgl. Massnahme K1) weitergeführt. Aktiver war das SECO hier aber mit dem tri-partiten Arbeitsdialog – ein Dialog mit dem chinesischen Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit (MoHRSS) und chinesischen Sozialpartnern, unter Einbezug von Schweizer Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern (vgl. Massnahmen K2).
- Die Schweizer Botschaft in Peking hat nach der Wiederöffnung Chinas im Zuge der Lockerungen der Covid-Massnahmen viel unternommen, um die Visa-Anträge effizient bearbeiten zu können (vgl. Massnahme L2). Ausserdem wurde die Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus (vgl. Massnahme L1) sowie Gespräche zur Verbesserung von Flugverbindungen (vgl. Massnahme L3) weitergeführt.

³² <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda/staatssekretariat/abteilung-menschlichesicherheit.html>

³³ https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp558_e.htm

³⁴ Insbesondere das Projekt "Sustainable and Competitive Enterprises" SCORE 2017-2021

Die Ziele (6) im thematischen Schwerpunkt **Nachhaltigkeit** wurden nicht (1), teilweise (4) oder ganz (1) erreicht. Die Aktivität der Massnahmen (9) wird insgesamt als *wenig* (2), *genügend* (5) oder *viel* (2) eingeschätzt.

- Die DEZA hat China beispielsweise aktiv mit Expertise unterstützt (vgl. Massnahme M1), etwa mit einem “Zero Emission Building Code” oder Forschungsprojekten am PSI zu sauberer Luft. Das weitere klimapolitische Engagement der DEZA rund um die Mitigation klimaschädlicher Emissionen (vgl. Massnahme M2) hat sich von China auf Drittstaaten verschoben, Derweil ist es nun das BAFU, das sich im Rahmen von UNFCCC, CBD und der UNO-Konvention zu Umweltfragen aktiv für eine stärkere finanzielle Beteiligung Chinas im multilateralen Kontext einsetzt (vgl. Massnahme N1).
- In Bezug auf die Einhaltung der internationalen Gesundheitsvorschriften in China (vgl. Ziel O) hat das BAG im Sommer 2024 einen Aktionsplan (“plan of action”) mit dem chinesischen Gesundheitsministerium im Rahmen des 2005 unterzeichneten Memorandum of Understandings unterzeichnet (vgl. Massnahme O1), wobei die Initiative insbesondere von den chinesischen Seite ausging. Der Expertenaustausch (vgl. Massnahme O2) wurde ebenfalls weitergeführt.
- Zudem hat das SIF mit dem Finanzdialog, dem Stock Connect sowie dem jährlich geführten Ministertreffen einiges unternommen, um gute Rahmenbedingungen für Unternehmen im Bereich Fintech und Sustainable Finance zu schaffen, damit diese in China ihre Geschäftschancen wahrnehmen können (vgl. Massnahme P1).
- Im Zusammenhang mit der Einhaltung internationaler Sozial- und Arbeitsstandards in Projekten entlang der chinesischen Seidenstrasseninitiative haben SECO und SIF im April 2022 ein virtuelles Arbeitstreffen mit der NDRC (vgl. Massnahme Q1) durchgeführt. Auch die DEZA hat aus ihrer Sicht nur unzureichend versucht, den Wissenstransfer aus der Schweizer IZA über “effective donor cooperation” und CIDCA (Dez 2022, Jan 2023) zu intensivieren (vgl. Massnahme R1), während SIF und SECO versucht haben, China in die internationalen Regelwerke der G20 und des Pariser Clubs zur transparenten Entwicklungsfinanzierung einzubinden (vgl. Massnahme R2).

Die Ziele (4) im thematischen Schwerpunkt **Digitalisierung** wurden teilweise (1) oder komplett (3) erreicht. Die Aktivität der Massnahmen (8) wird insgesamt als *wenig* (1), *genügend* (5) oder *viel* (2) eingeschätzt.

- Die Schweiz hat sich im Rahmen von UN-OEWG, dem Global Digital Compact, dem “Sino-European Cyber Dialogue” oder dem “Geneva Dialogue” den Erwartungen entsprechend mit gleichgesinnten Ländern koordiniert (vgl. Massnahme S1) und für das Völkerrecht und die Menschenrechte im digitalen Raum eingesetzt (vgl. Massnahme S2).
- Im Rahmen der US-China-Gespräche in Genf beispielsweise hat DIGI aktiv versucht, China stärker in die Entwicklung von innovativen Gouvernanz- und Kooperationsmodellen im digitalen Bereich einzubinden (vgl. Massnahme T1). Dazu wurde unter anderem auch der “Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace” weitergeführt (vgl. Massnahme T2).
- Die Herausforderungen im Umgang mit Daten (vgl. Massnahme U1) wurden lediglich im Rahmen des Sino-European Cyber Dialogs adressiert. Zudem gab es einen Austausch mit China zur Frage der Besteuerung von bilateralem Handel und Investitionen beim Online-Handel und der digitalisierten Wirtschaft (vgl. Massnahme U2).
- Letztlich setzt sich die Strategie auch zum Ziel, zu einem diversifizierten Anbietermarkt bei digitalen Schlüsseltechnologien beizutragen (Ziel V), um einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden. Dazu hat das BAKOM die nötigen Sicherheitsvorkehrungen bei Mobilfunknetzen der nächsten Generation getroffen (vgl. Massnahme V1), während die AIS versucht hat, die Fragen der Sicherheit in internationalen Gremien – etwa der UN-OEWG oder dem European Cyber-Dialogue – einzubringen und so die Cyberrisiken für die Schweiz zu minimieren (vgl. Massnahme V2).

3.2 Allgemeine Beobachtungen zur Nutzung der China-Strategie

Die Evaluationsgespräche mit zwölf Bundesstellen der IDAG-China zeigen, dass die China-Strategie in der Bundesverwaltung grundsätzlich als ein hilfreiches Instrument gesehen wird. Insbesondere diene sie als Informationsquelle und Referenzdokument zur Klärung von Positionen und Prioritäten rund um China.

Einige nutzen sie darüber hinaus auch in der operativen Arbeit als abgestimmte Handlungsbasis. Für andere ist gerade die präzise und klare Wortwahl wichtig, um zu vermeiden, dass gewisse Ziele – etwa bilaterale Interessen im Vergleich zu multilateralen Massnahmen zur Stärkung der Menschenrechte in China – gegeneinander ausgespielt werden. Die in der Strategie verankerten Prinzipien, Ziele und Massnahmen erhöhen zudem die Verbindlichkeit. Auch wird die China-Strategie teilweise als mutiges, weil auch umstrittenes Dokument gesehen, das der China-Politik des Bundesrates zu mehr interner sowie externer Aufmerksamkeit verholfen hat. Dies führte beispielsweise dazu, dass menschenrechtliche Aspekte über das EDA hinaus stärker gesehen und berücksichtigt werde.

Gleichzeitig war und ist die China-Strategie für die interviewten Bundesstellen in der Verwaltungspraxis nur punktuell relevant. So orientieren sich einige bezüglich Positionierung der Schweiz stattdessen entweder direkt an der APS, oder aber an strategischen Dokumenten aus dem eigenen Departement, die oft auch auf Stufe Bundesrat erlassen wurden. Eine Stelle monierte, die China-Strategie sei eine Strategie des EDA mit zu starkem sicherheitspolitischen Fokus. Auch werde die China-Strategie in der Praxis nicht als Führungsinstrument zur Themensetzung und Strukturierung von IDAG-Besprechungen genutzt, so dass sich diverse Bundesstellen ihrer – aus Sicht ursprünglicher Dokumentierung der EDA-AAP an sich formal klar zugewiesenen – Federführung für bestimmte Massnahmen oder Ziele schlicht gar nicht bewusst waren.³⁵ Schliesslich wurde mehrfach betont, dass die in der Strategie festgehaltenen Ziele und Massnahmen oft nicht explizit für die China-Strategie erarbeitet wurden, sondern meist schon existierten, was bedeutet, dass der Mehrwert der China-Strategie mehr in deren konsolidierenden Sicht liegt.

Derweil wurden mehrere wichtige externe Faktoren genannt, die die Umsetzung der Massnahmen der China-Strategie beeinflusst haben: Die Pandemie und Chinas rigorose “Zero-Covid”-Politik haben persönliche Treffen verunmöglicht. Der im Februar 2022 losgetretene russische Krieg gegen die Ukraine hat zu wichtigen Repriorisierungen innerhalb der Bundesverwaltung geführt, gleichzeitig aber die Sensibilität für geostrategische Fragen erhöht. Ähnlich hat der Bericht der damaligen UNO-Menschenrechtskommissarin Michelle Bachelet zwischenzeitlich eine allgemein erhöhte Aufmerksamkeit für Fragen rund um die Menschenrechtslage der Uiguren in Xinjiang erzeugt. Die multilaterale Arbeit der Schweiz profitierte vom Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat 2023 und 2024, während im Kontext von Themen der Bildung, Forschung und Innovation insbesondere die neue chinesische Datenschutzgesetzgebung ab 2021 ein Problembewusstsein schuf. Nicht zuletzt wurden die generell knappen Ressourcen erwähnt.

Wichtigste Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass die Umsetzung der Massnahmen und die Zielerreichung von der Bundesverwaltung grundsätzlich positiv eingeschätzt wird. Dass die Bilanz nicht noch positiver ausfällt, ist auch wichtigen externen Faktoren geschuldet. Allerdings wurde die Strategie nicht konsequent als Führungsinstrument genutzt, was – unabhängig von den externen Faktoren – einer effektiven Umsetzung prinzipiell nicht zuträglich sein kann.

4 Evaluationsaspekt 3: Koordinationsinstrumente und Ressourcen der Bundesverwaltung

Dieses Kapitel evaluiert Aktivität, Wirkung und Beobachtungen aus der Praxis nach März 2021 verschiedener, im Kapitel 5 der China-Strategie erwähnter internen und externen **Koordinationsinstrumenten**.

Als **interne Koordinationsinstrumente** zur Stärkung einer kohärenten China-Politik will der Bundesrat “die China-Kompetenzen in der Bundesverwaltung und die Vernetzung mit Kompetenzzentren im In- und Ausland” stärken. Ausserdem wurde mit der Strategie eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zu China ins Leben gerufen, die sich “mindestens dreimal pro Jahr” treffen sowie “Informations- und Erfahrungsaustausch” plus die Suche nach “koordinierten Positionen” ermöglichen sollte. Schliesslich wollte der Bundesrat einen

³⁵ Die Erarbeitung von Zielen und Massnahmen der China-Strategie wurde in der Bundesverwaltung umfassend konsultiert, allerdings wurde die Federführung pro Massnahme bzw. Ziel, die teilweise unter mehrerer Stellen aufgeteilt sind, nicht gemeinsam vereinbart.

regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch mit Schweizer Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung im Sinne eines “Whole-of-Switzerland”-Ansatzes führen, um China-spezifische Kompetenzen zu stärken, Synergien zu identifizieren sowie Chancen und Herausforderungen für die Schweiz im Umgang mit China besser zu identifizieren.

Als **externe Koordinationsinstrumente** nennt die China-Strategie insbesondere die Kanäle des Dialogs und Austauschs mit China, die offiziellen Vertretungen in China sowie die Ressourcen im multilateralen Kontext. Schliesslich soll regelmässiger Austausch mit sogenannten “gleichgesinnten” Ländern zu China der Schweiz helfen, ihre China-Kompetenzen zu stärken und ihre Politik wirksamer zu gestalten.

Methodisch wurden mit EDA-AAP zwölf Bundesstellen der IDAG-China identifiziert, die für diese Evaluation aufgrund derer thematischen Prioritäten als besonders relevant eingestuft und darum mittels Interviews befragt wurden. Weitere sechs wurden auf schriftlichem Weg für Rückmeldungen konsultiert. Schliesslich wurden alle vorliegenden IDAG-China Protokolle sowie weitere interne Dokumente analysiert.

Die bilateralen Dialoge und Austauschformate mit China – ein externes Koordinationsinstrument, das von der Pandemie besonders betroffen war – wurden im Sinne einer Übersicht auf Aktivität und Relevanz für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden analysiert³⁶. Von den 28 identifizierten Formaten – 12 davon unter Federführung des WBF, 9 des EDA, 3 des EFD, 2 des EDI, 1 des VBS und 1 des UVEK – sind insgesamt 20 auch nach der Pandemie heute weiterhin noch aktiv. Dabei werden bis auf den Uhrendialog alle aktiven aus Sicht Schweizer Interessen auf *mittlere* bis *hohe Relevanz* eingeschätzt – insbesondere die 11 aktiven wirtschaftlich orientierten Formate, die mit zwei Ausnahmen alle als *hoch relevant* eingeschätzt werden. Schliesslich werden die im Rahmen der Umsetzung von Massnahmen der China-Strategie betroffenen Dialoge und Austauschformate auch in Kapitel 3 jeweils kurz erwähnt.

4.1 IDAG

Zur Evaluation der IDAG-China als Koordinationsinstrument wurden acht IDAG-Protokolle³⁷ und der Anwesenheitsspiegel³⁸ analysiert sowie – wie im Kapitel 3 erwähnt – zwölf Evaluationsinterviews mit ausgewählten IDAG-TeilnehmerInnen geführt. Insgesamt schätzt die Mehrheit der Befragten den Mehrwert der IDAG-China als *moderat* bis *gross* ein³⁹.

Wie von der Strategie vorgegeben wurden nach März 2021 bis Anfang 2024 drei IDAGs pro Jahr durchgeführt. Diese wurden von den 36 eingeladenen Bundesstellen immer von mindestens 24 TeilnehmerInnen besucht. Die Stellen im EDA, WBF sowie das Fedpol nahmen mit weiteren sechs Bundesstellen an allen IDAG-Besprechungen teil, die restlichen 27 internen Stellen haben teils mehr, teils weniger lückenhaft teilgenommen. Die Teilnahme wurde sicherlich von der jeweiligen Themensetzung beeinflusst.

³⁶ Für die Übersicht siehe Appendix A.

³⁷ Für das fünfte von neun Treffen der IDAG-China liegt kein Protokoll vor.

³⁸ Für das erste von neun IDAG-China Treffen liegt kein Anwesenheitsspiegel vor.

³⁹ Einschätzungen zu “Aktivität”: 1 zu *wenig*, 1 *wenig*, 13 *genügend*, 2 *viel*; Einschätzungen zu Mehrwert: 0 *kein*, 2 *gering*, 8 *moderat*, 7 *gross* (n=17), siehe auch Appendix C.

Teilnehmer-Liste IDAG 1 nicht verfügbar

IDAG-Teilnahmespiegel: EDA, SECO, SBFI und Fedpol konstant, ansonsten lückenhafte Teilnahme

		IDAG 2	IDAG 3	IDAG 4	IDAG 5	IDAG 6	IDAG 7	IDAG 8	IDAG 9	Assessment
	Teilnehmer	28	30	33	30	35	36	24	35	
EDA	AAP	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	AAM	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	EU/AE	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	DIGI	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	Botschaft BJ	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	AFM	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	AIS	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	AUN/JUNA	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	AWN	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	DEZA	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	DV	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	Policy Planning	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	Protokoll	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	PRS	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	KD	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
	Reg.-K. OE/ZA	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
WBF	SECO	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	SBFI	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
EJPD	Fedpol	x	x	x	x	x	x	x	x	Komplett
	IGE	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	BJ	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	SEM	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
VBS	NDB	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	GS	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	BASPO	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
	SIPOL/SEPOS	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
EDI	BAG	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	BLV	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
EFD	SIF	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	ESTV	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
UVEK	BAFU	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	BAKOM	x	x	x	x	x	x	x	x	Weitgehend
	BAZL	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
	BFE	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
BK	BK	x	x	x	x	x	x	x	x	Teilweise
Extern	Swissuniversities	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
	GCSP	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel
	DiploFoundation	x	x	x	x	x	x	x	x	Vereinzel

Notiz: Pro Stelle nahmen teils mehr als eine Person teil, daher stimmt das Teilnehmer-Total nicht mit den Kreuzen nicht überein

Illustration 4 - IDAG-Teilnahmespiegel

Die Analyse von acht vorhandenen IDAG-Protokollen⁴⁰ zeigt, dass die Zielvorgaben der IDAG-China teilweise erreicht wurden. So fand in allen acht untersuchten IDAGs ein Informations- und Erfahrungsaustausch statt. Dieser Austausch fokussierte sich auf spezifische Themen wie z.B. "China im multilateralen Kontext", "Chinas Rolle in der internationalen Standardsetzung im Cyberbereich" oder "Sicherheitspolitische Entwicklungen in und um China". Zudem wurden jeweils aktuelle Themen und relevante anstehende Geschäfte im Rahmen eines "tour de table" von den verschiedenen Bundesstellen eingebracht.

Auch wurden anfänglich die in der Strategie definierten Ziele und Massnahmen zur Strukturierung der Agenda genutzt, was indes nach der 3. IDAG nicht mehr fortgeführt wurde. Ob der Austausch in der IDAG-China versuchte, Positionen im Sinne der China-Strategie zu koordinieren, ist aus den Protokollen nicht erkennbar. Aussagen aus den Evaluationsinterviews deuten darauf hin, dass diese Koordination schon früh aufgegeben wurde, weil aufgrund der Struktur der IDAG-China als "unrealistisch" betrachtet.

Die Protokolle erlauben dabei jedoch nur einen beschränkten Einblick in die inhaltliche Arbeit der IDAG. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Protokolle mutmasslich kurzgehalten wurden, um im Falle externer Anfragen um Einsicht gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz keine aus Sicht der Verwaltung potenziell sensitiven Informationen preisgeben zu müssen. Die letzten vier Protokolle umfassen gerade mal noch eine Seite.⁴¹

Die befragten IDAG-TeilnehmerInnen äusserten sich dahingehend, dass die IDAG-China eine wichtige Fortführung des Erarbeitungsprozesses der China-Strategie sei, sie gut vorbereitet und moderiert werde sowie einen bis zur Etablierung dieser China-IDAG nie dagewesenen, umfassenden Informations- und Erfahrungsaustausch über die Departemente hinweg ermögliche, was an sich schon eine wichtige Leistung der China-Strategie sei und auch erlaube, China besser als Akteur in der ganzen Breite zu erfassen. Die IDAG-China treffe sich öfter als andere IDAGs der Bundesverwaltung, diskutiere intensiver und konkreter und sei gerade auch dann wertvoll, wenn neben dem Tagesgeschäft Zeit für strategische Themen eingeräumt wird.

⁴⁰ Die zugrunde liegende Analyse wird auf Anfrage und in Rücksprache mit EDA-AAP herausgegeben.

⁴¹ Eine Abklärung der Evaluierenden bei der zuständigen Fachstelle in der Bundesverwaltung hat ergeben, dass die IDAG-China den vom Öffentlichkeitsgesetz eingeräumten Spielraum nicht ausgenutzt hat. Um sicherheitspolitischen Aspekten sowie dem Bedarf nach effektiver Zusammenarbeit unter einer grossen Zahl von Teilnehmenden besser Rechnung zu tragen, kann die aktuelle Praxis überdacht werden.

Ungeachtet der künftigen Formalisierungsform der China-Politik des Bundesrats müsse mit Blick auf Wichtigkeit und Komplexität Chinas für die Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie in Betracht gezogen werden, in zu definierender Form eine China-spezifische IDAG fortzuführen.

In einzelnen Interviews wurde aufgebracht, die China-IDAG schöpfe ihren Mehrwert deswegen nicht aus, weil sie die in der China-Strategie definierten Ziele und Massnahmen nicht systematisch für die Zwecke von Traktandensetzung und Wirkungsmessung heranziehe. Dies wurde mit dem allgemeinen Hinweis ergänzt, IDAGs seien in der Bundesverwaltung generell zu stark auf sich alleine gestellt, sodass bedauerlicherweise hinsichtlich Nutzung dieses wichtigen Koordinationsinstruments keine “Best-Practices” ausgetauscht würden. Gute “IDAG Templates” würden in der Bundesverwaltung aber existieren.

Ein weiterer Kritikpunkt betraf die grosse Zahl an Teilnehmenden, insbesondere aus dem EDA, was manchmal zu einem zu formellen, der Diskussion abträglichen Stil der Sitzungen geführt habe. Die Meinungen gehen allerdings hinsichtlich Realisierbarkeit darüber auseinander, ob eine Art Ausschuss der IDAG-China – bis hin zu einem Kreis auf Stufe StaatssekretärInnen, gerade für China – gebildet werden sollte, um in kleinerer Zusammensetzung gezielt Differenzbereinigungen vorzunehmen. In einem Interview wurde angeregt, die grundsätzliche Entscheidkompetenz der IDAG transparent zu thematisieren und falls sinnvoll zu schärfen.

Schliesslich wurde die Frage – ebenfalls ein Gouvernanz-Aspekt – aufgeworfen, ob das in der China-Strategie vorgesehene Instrument des “Projektteams” nicht fälschlicherweise zu zurückhaltend eingesetzt worden sei und dadurch an sich notwendiger Koordination und inhaltlichen Vertiefungen im Weg stand.⁴²

4.2 “Whole-of-Switzerland”-Ansatz

Aus Sicht der befragten IDAG-TeilnehmerInnen wurde nur *wenig* bis *genügend* unternommen, um das Ziel, einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch mit externen Akteuren in der Schweiz intensiviert zu führen. Entsprechend wird der Mehrwert lediglich als *wenig* oder *moderat* gesehen⁴³.

Für viele Stellen in der Bundesverwaltung haben sich mit der China-Strategie hinsichtlich Interaktionen mit externen Anspruchsgruppen weder die wahrgenommene Bedarfslage noch die verfügbaren Ressourcen verändert. Bundesstellen wie das SIF, SBFI oder SEPOS verfügen über etablierte Kanäle und der China-bezogene Austausch erfolgt nach Bedarf und anlassbezogen. Gewisse Bundesstellen wie das BAFU oder die DEZA sehen mit Blick auf ihre China-Verantwortlichkeiten – abgesehen vom Parlament – keine eigentlichen Stakeholder in der Schweiz. Die Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) ihrerseits scheint vergleichsweise besonders aktiv und unterhält aktiven Austausch mit dem Privatsektor⁴⁴, der Zivilgesellschaft und den Kantonen. Es wird jedenfalls ersichtlich, dass der “Whole-of-Switzerland”-Ansatz je nach Bundesstelle eine stark unterschiedliche Stakeholder-Ausprägung hat.

Aufgrund ihrer koordinierenden Rolle sieht sich gerade die EDA-AAP mit zahlenmässig viel, über die Jahre nun aber auch abgenommener externer Nachfrage nach Austausch zu China gegenüber, welcher die Abteilung gemäss eigener Aussage nur äusserst selektiv entsprechen kann⁴⁵. Dem Austausch zu China mit interessierten Kantonen konnte die EDA-AAP hingegen von Anfang an Priorität einräumen und hat unterdessen mit dem

⁴² Es wurden nur je ein Projektteam zu Taiwan sowie eine zu „Business and Human Rights“ eingesetzt. Verschiedene Befragte äusserten aber die Ansicht, man hätte auch zur Frage der China-Kompetenz ein Projektteam einsetzen sowie eine informell agierende Arbeitsgruppe zu den in den letzten Jahren erlassenen chinesischen Cyber- und Datengesetzen offiziell als solche konstituieren sollen.

⁴³ Einschätzung zu “Aktivität”: 0 zu *wenig*, 5 *wenig*, 9 *genügend*, 2 *viel*; Einschätzung zu “Mehrwert”: 0 *kein*, 5 *gering*, 7 *moderat*, 4 *gross* (n=16), vgl. auch Appendix C.

⁴⁴ Gemeinsam mit SECO, z.B. das Schweizer Forum „Wirtschaft und Menschenrechte“ vom 18. Oktober 2023.

⁴⁵ Vgl. auch Aussagen in der Stakeholder-Umfrage (siehe Kapitel 6).

Netzwerk der Aussenbeziehungsleitenden einen jährlichen Austausch zu China etabliert. EDA-AAP lädt nach Bedarf weitere IDAG-Mitglieder wie insbesondere SECO oder AFM dazu ein.⁴⁶

Insgesamt scheint trotz Verbesserung das Ziel nicht erreicht. Der wichtigste, wenn auch offensichtliche Grund scheinen schlicht zu knappe Ressourcen zu sein. Es ist allerdings auch zu erwähnen, dass die China-Strategie zum “Whole-of-Switzerland”-Ansatz ausser ausreichender Regelmässigkeit keine konkreten operationellen Erwartungen formuliert.

4.3 China-Kompetenzen

Die China-Strategie erwähnt an mehreren Stellen⁴⁷ das Ziel, die China-Kompetenzen in der Bundesverwaltung stärken zu wollen. In Kapitel 5.1 heisst es zudem, der Bundesrat wolle in diesem Zusammenhang auch die Vernetzung mit Kompetenzzentren im In- und Ausland stärken.

Aus Sicht der IDAG-TeilnehmerInnen, die die Verbesserung der eigenen China-Kompetenzen seit März 2021 lediglich mit *gering* bis *moderat* beurteilen, wurde dafür nicht genug unternommen⁴⁸. Die DEZA beispielsweise sieht denn auch ihre China-Kompetenz weit weniger entwickelt als ihre Afrika-Kompetenz.

In den Evaluationsinterviews wurde positiv beurteilt, dass seit Vorliegen der China-Strategie die China-bezogenen Netzwerke in der Bundesverwaltung viel aktiver und dichter geworden seien, man heute einfacher zum Telefonhörer greife, um sich zu informieren und auszutauschen und dass man heute bei anspruchsvollen Fragen rund um China auch eher zusammenarbeitet, weil der interdepartementale Aspekt solcher Fragen klarer gesehen werde. Vereinzelt wurde betont, man müsse den Aufbau von China-Kompetenzen ohnehin breit verstehen: beispielsweise könne ein verwaltungsintern erarbeitetes Papier zu China wichtigen kompetenzfördernden Charakter haben.

Insbesondere das Aussennetz vor Ort in China wird als zugänglich und wegen relativer Distanz zu politischen Prozessen in Bern als wertvolle Informationsquelle gesehen. Allerdings müsste – so einzelne Aussagen – das dort aufbereitete Wissen nicht nur Bern, sondern das ganze Schweizer Aussennetz in Drittstaaten informieren, da China als global wichtiger Akteur in praktisch jedem Kontext des Schweizer Aussennetzes relevant geworden ist – das Stichwort eines China-Kompetenzzentrums auf der Botschaft in Beijing wurde genannt.

Demgegenüber wurde verschiedentlich geäussert, die EDA-AAP hätte gestützt auf ihre koordinierende Rolle aktiver sein müssen und beispielsweise zumindest vereinzelte formale Trainings organisieren oder ausgewählte Berichte und Analysen aktiver in die IDAG reintragen sollen. Ihrerseits hatte die EDA-AAP in der ersten Sitzung der IDAG-China den Vorschlag gemacht, ein Projektteam für das Thema der China-Kompetenz einzusetzen, was allerdings aus nicht tiefer abgeklärten Gründen nie umgesetzt wurde (vgl. auch Kapitel 4.1).

Insgesamt habe man zu wenig Gebrauch gemacht von formalen Trainings: Zwar gab es für die Diplomaten-Volées, d.h. Neueinsteiger in den diplomatischen Beruf, im 2022 und 2023 je eine China-Schulung über einen Tag als Teil einer China gewidmeten, interdepartementalen Schulungswoche und auch die DEZA hat eine vergleichbare China-Schulung pilotiert. Dreimal wurden externe Gäste in die IDAG-China eingeladen, nämlich Vertreter von Swissuniversities, DiploFoundation und GCSP (siehe Illustration 4). Darüber hinaus gab es nur noch einzelne Initiativen verschiedener Bundesstellen: Die AFM etwa führte 2021 zusammen mit externen ExpertInnen drei Menschenrechts-Kurse für die Bundesverwaltung durch, während das SECO eine interne

⁴⁶ Vgl. hierzu auch <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20213592/Bericht%20BR%20D.pdf> sowie https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/staatskanzlei/aussenbeziehungen/Bericht_Aussenbeziehungen%202019-2022.pdf, was die diesbezügliche wichtige Rolle und Initiative des Kantons Zürich dokumentiert.

⁴⁷ Kapitel 3.3 (Prinzipien für die Zusammenarbeit) und Kapitel 5.1/5.2 (interne und externe Koordinationsinstrumente).

⁴⁸ Einschätzung zu “Aktivität”: 1 zu *wenig*, 5 *wenig*, 10 *genügend*, 1 *viel*; Einschätzung zu “Fortschritt”: 1 *kein*, 5 *gering*, 11 *moderat*, 0 *gross* (n=17), vgl. auch Appendix C.

Arbeitsgruppe zu China eingeführt hat, die entsprechendes Wissen zusammenträgt, und überdies mehrere Klausuren auf Stufe der Geschäftsleitung China-Fragen gewidmet hat.

Schliesslich wurde die allgemeine Ressourcenknappheit mehrfach als wichtigste Limitation von China-Kompetenz oder von deren weiterem Aufbau in der Bundesverwaltung genannt. So verfügen von den mittels Evaluationsinterviews konsultierten Stellen in der Bundesverwaltung einzig AAP, SECO, AIS sowie UNA mehr als eine Vollzeitstelle (in Vollzeitäquivalenten), die sich mit China beschäftigen. Entsprechend wird denn die Verbesserung gemäss Aussage von EDA-AAP auch als “sehr limitiert” gewertet.

Dabei ist auch festzuhalten, dass insbesondere die EDA-AAP sowie die Botschaft in Peking zwar als China-Kompetenzzentren für die Bundesverwaltung gesehen werden, aber auch hier keine Investitionen getätigt wurden. Auf der Botschaft erfolgte stattdessen infolge Pandemie und Sparmassnahmen aus Bern sogar ein leichter Stellenabbau.

4.4 “Austausch mit gleichgesinnten Partnern”

Die China-Strategie will den Austausch mit gleichgesinnten Partnern zu China vertiefen. Der Bundesrat verspricht sich davon eine Stärkung der China-Kompetenzen für die Schweiz sowie eine höhere Wirksamkeit seiner China-Politik. Die Evaluation stützt sich auf Protokolle von Asien- bzw. Chinakonsultationen⁴⁹ geführt durch die EDA-AAP. Wichtigste Erkenntnis ist, dass diese Art von Austausch in der Strategie-Periode bereits mehrfach stattgefunden hat.

Nach März 2021 hat die EDA-AAP fünf Konsultationen mit verschiedenen gleichgesinnten Partnern, darunter Neuseeland, die EU, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Schweden und die USA, durchgeführt. Gemäss EDA-AAP wird China in praktisch allen Konsultationen thematisiert, darunter auch mit „nicht-gleichgesinnten“ Ländern. Die Konsultationen mit der EU, dem Vereinigten Königreich sowie mit Schweden erfolgten fast ausschliesslich zu China. Hinsichtlich thematischer Breite und Detailtiefe war die Konsultation mit der EU am substanziellsten.

Thematisch wurden insbesondere folgende Bereiche abgedeckt: Positionierungsfragen im Umgang mit China, die Taiwan-Frage, die Region Asien-Pazifik, Handels- und Investitionspolitik, Geopolitik, US-China Beziehung, Abhängigkeiten von China, bilaterale Beziehungen mit China, Entwicklung und Herausforderungen heimischer Unternehmen in China, Menschenrechte sowie Chinas Position im Ukraine-Krieg.

Häufiger ging es um China als internationalem Akteur und weniger um die inländische und innenpolitische Situation in China. Ausser mit Deutschland ging es in allen Gesprächen immer auch um den Umgang mit China auf pluri- oder multilateraler Ebene. Die Gespräche mit Neuseeland und der EU hoben die Zusammenarbeit im Asien-Pazifik hervor, während sich die Konsultationen mit Schweden und den USA stärker auf geopolitische Themen wie Chinas Rolle im Ukraine-Krieg oder die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Europa und China konzentrierten. Ein zentrales Muster über alle Konsultationen hinweg ist der Fokus auf Auswirkungen der geopolitischen Rivalität zwischen den USA und China sowie den geopolitischen Spannungen im Asien-Pazifik auf die jeweilige China-Politik. Im Gespräch mit den USA wurde überdies die Rolle der Schweiz als Vermittlerin sowie die Wichtigkeit, dass gleichgesinnte Länder gegenüber China mit geeinter Stimme auftreten, betont – dies, obwohl die Position der Schweiz gegenüber China nur am Rande thematisiert wurde.

Aus Evaluationssicht kann festgestellt werden, dass EDA-AAP stellvertretend für die Bundesverwaltung solchen Austausch mit gleichgesinnten Partnern durchgeführt hat. Inwiefern China-Kompetenzen der Schweiz und die Wirksamkeit der China-Politik gestärkt werden konnten, kann nicht sinnvoll beurteilt werden.

⁴⁹ Die zugrunde liegende Analyse wird auf Anfrage und in Rücksprache mit EDA-AAP herausgegeben.

4.5 Aussennetz in China

Die China-Strategie definiert abgesehen vom Visa-Bereich⁵⁰ keine expliziten Ziele oder Massnahmen für das Aussennetz in China. Um einen Eindruck von Relevanz und Nutzen der China-Strategie sowie allgemeine Beobachtungen zu Wirksamkeitsaspekten des Aussennetzes in China zu erhalten, wurden mit VertreterInnen der Botschaft in Beijing sowie von den drei Generalkonsulaten⁵¹ in Guangzhou, Shanghai und Hongkong ebenfalls kurze Evaluationsinterviews durchgeführt.

Haupterkennnis ist, dass die China-Strategie vor allem als internes Referenzdokument und Auslegeordnung gesehen wird, die in "losen Zügen" den Rahmen und die Richtung für die aussenpolitische und diplomatische Arbeit vorgibt. Deshalb ist sie prinzipiell für die Botschaft relevanter als für die Generalkonsulate, da sich primär erstere um die politischen Aspekte der Beziehungen mit China kümmert, allerdings die China-Strategie auch in der politischen Arbeit selten bis nie explizit mit chinesischen Gesprächspartnern thematisiert. Selbst intern – beispielsweise für Schulungen von lokalem Personal – spiele sie eine untergeordnete Rolle. Die Strategie sei viel eher als Kompass und nicht als evaluierbare "Messlatte" konzipiert, wofür schliesslich die als Führungsinstrumente etablierten "MBOs"⁵² dienen würden.

Für Generalkonsulate, die sich mit konsularischen Aufgaben wie der Betreuung von Schweizer BürgerInnen vor Ort, Beglaubigungen von Dokumenten, der Ausstellung von Visa für chinesische Reisende, Standort- und Exportförderung sowie kulturellen Aktivitäten befassen, sei die China-Strategie grundsätzlich weder für ihre direkten Anspruchsgruppen, noch für die Interaktion mit den chinesischen Behörden relevant. Allerdings zeigt das Beispiel von Hongkong, dass in der China-Strategie enthaltene politische Positionen die Grundlage geschaffen hatten, dass – in Koordination mit der Botschaft in Peking – aktiver offizielle Stellungnahmen insbesondere zu Fragen der Menschenrechte abgegeben werden.

Über den konkreten Nutzen und Mehrwert der China-Strategie an sich hinaus werden die meisten für das Aussennetz zur Umsetzung der China-Strategie relevanten Wirksamkeitsaspekte – wie beispielsweise Infrastruktur, Ressourcenausstattung, Informationsfluss mit der Zentrale in Bern oder der Koordination der Besuchsdiplomatie – positiv beurteilt. Gerade der Austausch vor Ort mit gleichgesinnten Partnern scheint gut zu funktionieren, unter anderem auch mit verschiedenen Formen von Einbettung in Plattformen der EU-27. Bezüglich Infrastruktur wurde mit Blick auf die Stakeholder-Interessen und eigenen Zielsetzungen einzig die für Repräsentationszwecke nach örtlichem Verständnis zu abgelegene Lage der Residenz des Generalkonsuls in Hongkong als ungenügend eingeschätzt.

Zu den herausfordernden Themen im Aussennetz wurden der Zugang zu chinesischen Gesprächspartnern, der Datenschutz sowie die China-Kompetenz genannt. Für ersteres bestehen neben einem für Austausch mit Experten und nicht-staatlichen Akteuren in China schwieriger gewordenen Umfeld gerade auch Einschränkungen für Generalkonsulate dahingehend, dass deren sämtlichen externen Kontakte administrativ aufwändig über eine zentrale chinesische Ansprechstelle koordiniert werden müssen. Mangels Vorgaben der Zentrale wurden vom Aussennetz in China eigenständig entwickelte, China-spezifische Richtlinien eingeführt, die den Umgang für einen besseren Datenschutz festlegen. In Bezug auf China-Kompetenzen im Aussennetz wird allseits wenig Aktivität festgestellt, es gebe abgesehen von den mit dem Tagesgeschäft befassten Berichten sowie dem Entsendegespräch für Mitarbeitende im Aussennetz keine eigentliche Unterstützung beispielsweise in Form von Schulung, Briefing oder Lektüreliste und dies, obwohl der China-Kontext als distinkt wahrgenommen wird. Hier wird die Lektüre der China-Strategie unter dem diplomatischen Personal immerhin als ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung auf die Versetzung nach China genannt. Schliesslich wurde erwähnt, dass inhaltliche Spannungen oder potenzielle Widersprüche von Interpretationen aus Berichten der Schweizer Botschaften in den USA bzw. in China in Bern bewusster moderiert werden könnten.

⁵⁰ Vgl. Massnahme L2: „Gewährleistung einer effizienten Visa-Bearbeitung“.

⁵¹ Das Generalkonsulat Chengdu ist gemäss Website temporär geschlossen (zuletzt besucht am 20. Oktober 2024).

⁵² "Management by Objectives"

Wichtigste Schlussfolgerungen

Aus Sicht der Evaluation hat die IDAG-China unter den Koordinationsinstrumenten den grössten Mehrwert geschaffen und ihre Ziele abgesehen von der Koordination von Positionen erreicht. Der “Whole-of-Switzerland”-Ansatz hingegen hat nur vereinzelt zu mehr China-spezifischem Austausch unter und mit Schweizer Akteuren geführt. Bei den China-Kompetenzen klafft die grösste, breit festgestellte Handlungslücke. Diese können zwar auch ohne spezialisierte Schulungen durch aktiveren Austausch innerhalb der Bundesverwaltung gestärkt werden, allerdings darf nicht verkannt werden, dass ein meist auf Politikgestaltung fokussierter Austausch Limitationen betreffend Wissensaneignung hat. Wie genau China-Kompetenzen pragmatisch, aber wertschaffend für die Bundesverwaltung aufgebaut werden könnten, scheint aus den Rückmeldungen jedenfalls noch nicht klar. Umso mehr ist davon abzuraten, diese Aufgabe einfach unter die Koordinationsaufgaben der EDA-AAP zu subsumieren, weil gerade deren Ressourcenausstattung ohnehin als sehr knapp wahrgenommen wird.

5 Evaluationsaspekt 4: Inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung, Kommunikation, Referenzierung

Dieses Kapitel verbindet verschiedenen Betrachtungen rund um die inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung, die kommunikative Verwertung und die formale Referenzierung der China-Strategie. Konkret evaluiert es erstens, inwiefern Analysen der China-Strategie von Kernfragen der internationalen Politik durch ausgewählte, zeitlich nachgelagerte Berichte/Strategien rezipiert werden, zweitens, wie Bundesrat, Bundesverwaltung und Aussennetz in China diese Kernpunkte der China-Strategie öffentlich kommunizieren und drittens, wie der Bundesrat die China-Strategie in China-bezogenen parlamentarischen Geschäften referenziert hat.

5.1 Inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung

Geprüft wird die Rezipierung durch fünf auf Stufe Bundesrat erlassene, nachfolgend chronologisch geordnete Dokumente: Sicherheitspolitischer Bericht 2021 (SIPO-Bericht, November 2021), Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik (AWS, November 2021), Amerikas Strategie 2022-2025 (AS, Februar 2022), Südostasien Strategie 2023-2026 (SOAS, Februar 2023) und Aussenpolitische Strategie 2024-2027 (APS 24-27, Januar 2024). Inhaltlich werden Analysen der China-Strategie zu drei Kernfragen der internationalen Politik geprüft, nämlich wie (1) Chinas internationaler Machtanspruch, (2) die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China und (3) der Zustand der *internationalen Ordnung* charakterisiert werden.

Betreffend (1) *Chinas internationalem Machtanspruch* spricht die China-Strategie davon, dass “China [...] seinen wachsenden Einfluss auch [nutzt], um das multilaterale System zu seinen Gunsten umzugestalten. So deutet Peking Normen der bestehenden internationalen Ordnung getreu seines Gesellschafts- und Entwicklungsmodells um.” Überdies sei die “Belt and Road Initiative” (BRI) „ein global orientiertes Entwicklungsmodell, mit dem China seine wachsende wirtschaftliche und geopolitische Präsenz auf dem internationalen Parkett mit einem Markennamen versehen will und seinen Führungsanspruch strategisch ausbaut und unterstreicht.“

Von den fünf untersuchten Dokumenten äussern sich nur zwei⁵³ zu dieser ersten Kernfrage: Der SIPO-Bericht äussert sich dahingehend, dass es „[...] noch offen [ist], inwieweit China wirklich eine globale Führungsrolle sucht und eine solche international auf Akzeptanz stossen würde.“ Die APS 24-27 ihrerseits attestiert China hingegen ein „Hinwirken auf eine sino-zentrische Welt“. Der direkte Widerspruch der Interpretationen von SIPO-Bericht und der APS 24-27 dazu, was Chinas internationaler Machtanspruch sei, fällt auf.⁵⁴ Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung der China-Strategie zu dieser ersten Kernfrage der internationalen Politik gering ist. Das Verständnis des Bundesrats zu

⁵³ Die AVIS28 attestierte der Belt and Road Initiative noch globale Ambitionen: „Nach Ansicht vieler Beobachter zielt Peking mit dieser Initiative [Belt and Road Initiative] auch darauf, Welthandel und Weltpolitik neu auszurichten – mit China als Zentrum.“ Die APS 20-23 ihrerseits äussert sich wie folgt: „China strebt zunehmend eine Neuordnung des globalen Systems nach eigenen Bedürfnissen an.“

⁵⁴ Diese per anfangs 2024 durch den Bundesrat vorgenommene Einschätzung könnte mit der international viel beachteten Rede von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen von März 2023 zusammenhängen, wo sie sagt: „[...] the Chinese Communist Party's clear goal is a systemic change of the international order with China at its centre“.⁵⁴

dieser Frage hat sich nämlich innert weniger als drei Jahren von einer interessengeleiteten „Umgestaltung“ von Normen der internationalen Ordnung zu einem Hinwirken auf eine „sino-zentrische Welt“ stark gewandelt.

Betreffend der (2) *Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und China* spricht die China-Strategie von „strategischer Konkurrenz“, „geopolitischer Rivalität“ oder einfach „Rivalität“. Der SIPO-Bericht spricht von „Konkurrenz der Grossmächte“ mit einer „systemischen Konkurrenz“ insbesondere im Technologiebereich, die AWS von „(strategischer) Rivalität“, die AS von „Systemkonkurrenz“, die SOAS von „strategischem Wettbewerb“, „geopolitischer Konkurrenz (der Grossmächte)“ und einem „aufkommenden Systemkonflikt zwischen China und den USA“ sowie die APS 24-27 schliesslich von „strategischer Konkurrenz (der Grossmächte)“, „systemischer Konkurrenz“ und „systemischem Wettbewerb“.⁵⁵

Abgesehen von der feststellbaren Begriffsheterogenität fällt auf, dass die Amerikas Strategie die erste⁵⁶ Strategie ist, die den Begriff „Systemkonkurrenz“ im umfassenden Verständnis⁵⁷ nutzt. Sie schreibt in diesem Zusammenhang China zu, dass es dem „liberal-demokratischen Westen sein eigenes zentralistisch-autoritäres System als Gegenmodell entgegenhält.“⁵⁸ Während die SOAS von „Systemkonflikt“ spricht, löst die APS 24-27 als hierarchisch übergeordnete Strategie die Frage der „Systemkonkurrenz“ nicht vollständig auf, sondern bleibt vage: einerseits nutzt sie den Begriff des „systemischen Wettbewerbs“, sagt aber gleichzeitig, dass „[der] Gegensatz zwischen Demokratien und Autokratien alleine [...] die heutigen Verhältnisse [...] nur unzureichend zu erklären“ vermöge.

Auch für die zweite Kernfrage kann also nur eine limitierte inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung der China-Strategie festgestellt werden, da sich mit dem späteren Aufgreifen der Idee einer Systemkonkurrenz eine klar verschärfte Interpretation der internationalen Politik durch den Bundesrat eingestellt hat, unter welcher die Schweiz als Demokratie nominell aktiv „Partei“ dieser Konkurrenz wird. Dieser Umstand wird zwar teilweise mit der in der APS 24-27 stärker als früher betonten Rolle der Schweiz als „Brückenbauerin“ aufgefangen, dennoch setzt die APS mit dem thematischen Schwerpunkt von „Demokratie und Gouvernanz“ und aktiver Demokratieförderung ein klares, mutmasslich von der Idee einer „Systemkonkurrenz“ geprägtes Zeichen.

Betreffend den (3) *Zustand der internationalen Ordnung* stellt die China-Strategie fest, dass “[es] noch nicht absehbar [ist], wieweit sich die globale Gouvernanz weiter fragmentieren wird und ob sich die Abgrenzung in Normenräume mit je eigenen Wertesystemen, Industriestandards, Datenräumen und Zahlungssystemen vertiefen wird.” Weiter verstärke der „Machtzuwachs Chinas und sein robustes Entstehen für eigene Interessen [...] Tendenzen zur weiteren Fragmentierung der internationalen Ordnung.“⁵⁹

Der SIPO-Bericht stellt fest: „Das Ende des Kalten Kriegs war das Ende der Bipolarität in der internationalen Sicherheitspolitik. Die darauffolgende Phase der Dominanz der USA scheint nun auch zu Ende zu gehen. Es ist fraglich, ob sich in absehbarer Zeit wieder eine stabile Struktur – zum Beispiel eine neue bipolare Ordnung zwischen den USA und China oder eine multipolare Ordnung – herausbilden wird.“ Zudem: „Der Umstand, dass keine einzelne Grossmacht global dominiert, fördert eine Regionalisierung von Ordnungssystemen.“ Die

⁵⁵ Die AVIS28 beinhaltet keine spezifische Konzeptionalisierung der US-China Beziehung.

⁵⁶ Die APS 20-23 beschreibt die sino-amerikanische Beziehung nicht als Systemkonkurrenz.

⁵⁷ Die AWS nutzt zwar den Begriff der Systemkonkurrenz, allerdings lediglich in Bezug auf das Wirtschaftssystem: „Die westliche Welt befindet sich in einem zunehmenden Systemwettbewerb mit alternativen Wirtschaftsordnungen: So orientieren sich westliche Volkswirtschaften – im Einklang mit westlichen Wertvorstellungen – tendenziell stärker am Modell einer liberalen, offenen und sozialen Marktwirtschaft. Auf der anderen Seite stehen verstärkt staatlich geprägte Wirtschaftssysteme, teilweise gepaart mit autoritären Tendenzen.“

⁵⁸ Diese Formulierung ist möglicherweise durch die amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie (National Security Strategy, Oktober 2022) unter Präsident Joe Biden beeinflusst, welche von „democracies against autocracies“ spricht, was zum Leitmotiv der Politik erhoben wurde.

⁵⁹ Die AVIS28 war in ihrer Aussage hierzu deutlicher: „Der Bedeutungszuwachs nicht-westlicher Werte hat zu einer Erosion der liberalen internationalen Ordnung geführt.“ Die APS 20-23 ihrerseits äussert sich dahingehend: „Die Weltordnung, wie sie seit Ende des Kalten Krieges Bestand hatte, ist im Umbruch. Sie riskiert von einem instabileren Gefüge konkurrierender regionaler Normen- und Ordnungssysteme überlagert zu werden.“

AWS sieht ebenfalls eine Regionalisierung: „Es gibt eine Tendenz zur regionalen Blockbildung, mit jeweils unterschiedlichen Staats-, Wirtschafts- und Wertesystemen.“

Die APS 24-27 ihrerseits analysiert: „Tendenzen einer Blockbildung sind heute zwar erkennbar. Von einer sino-amerikanischen Zweiteilung der Welt zu sprechen, würde aber nicht der derzeitigen Faktenlage entsprechen. Vielmehr fällt auf, dass sich zahlreiche Staaten keinem Machtzentrum zuordnen lassen wollen und stattdessen versuchen, mit einer variablen Aussenpolitik ihren Handlungsspielraum zwischen den Grossmächten zu maximieren.“⁶⁰ Die geografischen Strategien AS und SOAS äussern sich nicht zur internationalen Ordnung. Nennenswert ist überdies, dass die BRICS erstmals in der APS 24-27 vor dem Hintergrund internationaler Gouvernanzfragen betrachtet werden.⁶¹

Mit Blick auf diese dritte Kernfrage fügt sich die China-Strategie also in eine fortlaufende und insgesamt konsistente Charakterisierung des Bundesrats – einschliesslich AVIS28 und APS 20-23 – über den Zustand der internationalen Ordnung ein. Insbesondere wird bis heute keine eigentliche Bipolarität bzw. sino-amerikanische Blockbildung gesehen. Hingegen ist die prominente, aber unklare Nutzung des Begriffs der „liberalen internationalen Ordnung“ in der China-Strategie – wie auch in der AVIS28 und der APS 20-23 – hervorzuheben, welcher weder von den Vereinigten Staaten⁶², noch der EU, den G7 oder beispielsweise der deutschen Bundesregierung in Regierungsdokumenten genutzt wird. Der Begriff scheint nach der China-Strategie allerdings wieder aufgegeben worden zu sein. Die APS 24-27 spricht demnach konsequent nur von der „(regelbasierten) internationalen Ordnung“.

Zusammenfassend erfolgte auch im Zusammenhang mit der internationalen Ordnung keine relevante konzeptionell-inhaltliche Rezipierung der China-Strategie. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass weitere Kernfragen der internationalen Politik wie beispielsweise das Verhalten von Staaten, die sich keinem Machtzentrum zuordnen lassen, weder in der China-Strategie noch in den anderen ausgewählten Dokumenten gezielt betrachtet werden. Wie in Kapitel 2.2. schon gesagt, hat zudem das Kapitel 3.2 der China-Strategie als solches insofern die grösste Rezipierungsleistung erbracht, als dass es das Kapitel 3.2 der APS 24-27 („Wofür steht die Schweiz in der Welt?“) mutmasslich inspiriert und inhaltlich wesentlich geprägt hat.

5.2 Öffentliche Kommunikation

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern inhaltliche Kernpunkte der China-Strategie in der öffentlichen Kommunikation von Bundesrat, der Bundesverwaltung und dem Aussennetz in China explizit aufgegriffen werden („policy articulation“)⁶³. Zwei Typen von China-bezogenen Kommunikationsinhalten wurden hierbei untersucht: einerseits die Kommunikation rund um acht Treffen mit chinesischen Ministern auf Stufe Bundesrat⁶⁴ nach März 2021 sowie andererseits die China-bezogene Kommunikation ausgewählter Accounts der Bundesverwaltung auf X (vormals Twitter)⁶⁵.

⁶⁰ Die APS 24-27 ergänzt, dass bei Ausbleiben von Reformen der internationalen Gouvernanz „die Fragmentierung der internationalen Gouvernanz und Normen voranzuschreiten [droht].“ Sowie: „Wir leben in einer Übergangsphase, eine neue stabile internationale Ordnung zeichnet sich nicht ab. Die bestehende Ordnung droht einer Weltunordnung zu weichen, in der Machtpolitik das Völkerrecht und die kollektive Sicherheit weiter an den Rand drängen, Konflikte offen ausbrechen und Akteure unterschiedlichster Art ihre Handlungsspielräume testen. Manches deutet darauf hin, dass wir erst am Beginn einer Zeitenwende stehen.“

⁶¹ APS24-27 hierzu: „Informelle Diskussionsformate wie die erweiterten BRICS gewinnen an Attraktivität und können zu einer weiteren Fragmentierung der internationalen Gouvernanz beitragen. Die Erweiterung der BRICS verdeutlicht dabei das Buhlen um den Globalen Süden im geopolitischen Wettstreit.“

⁶² Eine Ausnahme hier bildet der frühere US Secretary of State Mike Pompeo, der eine Rede zum Thema „liberal international order“ hielt, vgl. <https://2017-2021.state.gov/restoring-the-role-of-the-nation-state-in-the-liberal-international-order-2/>.

⁶³ Diese Evaluation hat selber 24 Kernpunkte definiert, um den wichtigen Inhalten der China-Strategie, die nicht formal als Prinzip oder Ziel definiert sind, ebenfalls Rechnung zu tragen, vgl. die Übersicht im Appendix.

⁶⁴ 03/2021 Telefongespräch BR Cassis und AM WANG Yi; 11/2021 Telefongespräch BR Cassis und AM WANG Yi; 12/2021 Telefongespräch BR Maurer und Vize-PM LIU He; 03/2022 Telefongespräch BP Cassis mit AM WANG Yi; 01/2023 Treffen BR Keller-Sutter und Vize-PM LIU He in Zürich; 01/2024 Offizieller Besuch PM LI Qiang bei BP Amherd, mit BR Parmelin und BR Cassis, in Bern; 02/2024 Treffen BR Cassis und AM WANG Yi in Bern; 07/2024 Reise von BR Parmelin nach China.

⁶⁵ Berücksichtigt Tweets und Re-Tweets die von den Accounts des Bundesrats, der Departemente, des EDA AAP (@SwissMFAasia), des EDA AFM (@SwissPeaceHR), des EDA StatSec (@SwissMFAstatSec) und der Botschaft in Peking (@SwissEmbChina) veröffentlicht wurden.

Insgesamt wurden mehr als 250 solcher Inhalte betrachtet, wovon 48 vertieft analysiert wurden, weil sie explizit auf die China-Strategie verweisen oder mindestens einen derer Kernpunkte erwähnen. Von diesen 48 Inhalten beziehen sich 17 auf Bundesrats- bzw. Ministertreffen, wovon zehn via Soziale Medien und sieben mittels Pressemitteilung entweder vor oder nach den Treffen kommuniziert wurden.

Kommunikationsinhalte zu Treffen mit China auf Bundesrats- bzw. Ministerebene: In der öffentlichen Kommunikation der Schweiz zu den erwähnten acht Bundesrats- bzw. Ministertreffen mit China zeigt sich allgemein eine kommunikative Zurückhaltung. Der Fokus der Kommunikationen liegt oft auf prozessualen Aspekten bei fast ausschliesslich positiver Tonalität. Die mit der China-Strategie definierten Kernpunkte werden hingegen kaum proaktiv kommuniziert. Abgesehen davon wurde nur in vier von acht Treffen überhaupt eine offizielle Pressemitteilung verfasst, in zwei weiteren lediglich Kurzbeiträge für soziale Medien.⁶⁶ Entsprechend ist festzustellen, dass die Kernpunkte der China-Strategie nur minimal in die öffentliche Kommunikation integriert werden.

Eine Ausnahme hievon war die Kommunikation rund um den offiziellen Besuch des chinesischen Premierministers Li Qiang in Bern im Januar 2024. In der anschliessenden Pressemitteilung wurden mehrere Kernpunkte der China-Strategie inhaltlich aufgegriffen⁶⁷. So wurde beispielsweise die "Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit mit China [...]", " [die] Achtung der Grundfreiheiten" sowie "die Notwendigkeit einer internationalen Ordnung, die auf dem Recht und den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen beruht" in der Pressemitteilung unterstrichen.

Ein kurzer Blick auf die öffentliche Kommunikation von gleichgesinnten Ländern⁶⁸ zu ministeriellen Treffen mit China zeigt, dass der Bundesrat mutmasslich auch im internationalen Vergleich diskret kommuniziert. Beispielsweise kommentierte das norwegische Aussenministerium in einer Pressemitteilung zum Aussenminister-Treffen vom 5. Februar 2024 in Peking zwischen Espen Barth Eide und WANG Yi die Menschenrechtssituation in China wie folgt: "Human rights are an important part of Norway's relationship with China. I encouraged Chinese authorities to adhere to their international obligations, and I raised the human rights situation in China, including in Xinjiang, Tibet, and Hong Kong"⁶⁹. Ein zweites Beispiel zeigt, wie eine Pressemitteilung des neuseeländischen Aussenministeriums im gleichen Themenfeld Differenzen mit China explizit betont: „Alongside areas of cooperation, it was important to acknowledge areas of difference such as human rights, including the situation in Xinjiang, Hong Kong and Tibet.“⁷⁰

Weiter fällt auf, dass aus den genannten Gesprächsprotokollen ersichtliche Meinungsverschiedenheiten oder abweichende Positionen kommunikativ gegen aussen grundsätzlich unerwähnt bleiben bzw. auch nicht proaktiv mit dazugehörigen Schweizer Positionen balanciert werden. Das passt in die erwähnte, allgemein diskrete öffentliche Kommunikation der Schweiz, wodurch extern jedenfalls ein nur grobes Bild der besprochenen Inhalte vermittelt wird.

Kommunikationsinhalte auf ausgewählten Kanälen von "X": "X" wird insgesamt nur selten dafür genutzt, um Einschätzungen zu China oder zur Positionierung der Schweiz zu kommunizieren. Während die "Neutralität" oder die "Schweiz als Brückenbauerin" je nur einmal, der "externe Austausch zu China mit allen Stakeholdern in der Schweiz" zweimal und die "Koordination mit gleichgesinnten Partnern" viermal erwähnt wurden, wurde die "Förderung der Achtung der Menschenrechte in China" in 22 von 48 resp. insgesamt 250 Beiträgen und damit signifikant häufiger genannt.

⁶⁶ Das Fehlen einer ausführlichen Pressemitteilung könnte auf die Umstände der Treffen in den Jahren 2021 und 2022 zurückzuführen sein, da diese jeweils per Telefon oder Videokonferenz stattfanden. Die chinesische Seite veröffentlichte jedoch in allen vier Fällen ausführliche Pressemitteilungen, die zahlreiche politische Prioritäten ihrerseits enthielten.

⁶⁷ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99693.html>

⁶⁸ Hierzu wurden vergleichbare öffentliche Kommunikationsinhalte von Deutschland, der Niederlande, Norwegen und Neuseeland analysiert.

⁶⁹ <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/important-dialogue-with-china/id3024481/>

⁷⁰ <https://www.beehive.govt.nz/release/nz-and-chinese-foreign-ministers-hold-official-talks>

Insgesamt werden die Kernpunkte der China-Strategie nur selten und oft oberflächlich referenziert. Stattdessen bleiben die Beiträge meist deskriptiv. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Post des EDA-Staatssekretärs auf "X" zu einem Treffen mit LIU Xiaoming, dem Sonderbeauftragten der chinesischen Regierung für die Angelegenheiten der koreanischen Halbinsel, im März 2024: "Insightful exchange with Special Rep. @AmbLiuXiaoMing addressing complexities of the #KoreanPeninsula. Delving into current geopolitical challenges while fostering stronger ties between Switzerland and China. Switzerland remains committed to peace and security in Northeast Asia". Obschon ein Bekenntnis zu "Frieden und Sicherheit" genannt wird, werden an sich definierte konkrete Positionen aus der China-Strategie nicht referenziert.

Überdies hat die öffentliche Kommunikation über soziale Medien, die spezifisch Kernpunkte der China-Strategie aufgreift, seit 2023 abgenommen. In den Jahren 2021 und 2022 wurden noch 23 Beiträge mit solchen Inhalten identifiziert, in den Jahren 2023 und 2024 waren es nur noch deren acht.

5.3 Referenzierung gegenüber dem Parlament

Dieses Kapitel untersucht, inwieweit in der Beantwortung parlamentarischer Geschäfte zu China explizit auf die China-Strategie Bezug genommen wurde. Diese Bezüge wurden zudem auf ihre inhaltliche Übereinstimmung mit den politischen Kernpunkten der China-Strategie geprüft. Dazu wurden 68 Stellungnahmen des Bundesrats auf parlamentarische Interpellationen, Motionen, Postulate sowie Fragestunden aus dem Parlament untersucht.⁷¹

Insgesamt wird die Strategie nicht häufig referenziert. Seit der Verabschiedung der China-Strategie im März 2021 wurden in 28% (18 von 68) der Stellungnahmen des Bundesrats zu China-Geschäften explizit auf die Strategie verwiesen. In den Jahren 2021 und 2022 lag dieser Anteil bei 37% bzw. 30% höher, während seit 2023 in keiner Stellungnahme mehr auf die China-Strategie Bezug genommen wurde. Gleichzeitig sank die absolute Anzahl der parlamentarischen Geschäfte zu China signifikant, von 30 bzw. 23 respektive in den Jahren 2021 und 2022 auf 8 bzw. 7 respektive in den Jahren 2023 und 2024 – ein Hinweis auf ein insgesamt abgenommenes parlamentarisches Interesse an China.

Die China-Strategie wurde am häufigsten in Geschäften zu "Menschenrechten in China" (8 von 32) und der "Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik" (3 von 3) referenziert⁷². Unterdurchschnittlich oft wurde sie hingegen in Geschäften zur "Einflussnahme Chinas in der Schweiz" (1 von 7), "Aussenwirtschaftspolitik" (0 von 5) und den "Beziehungen zu Taiwan" (1 von 5) erwähnt.

In fast allen Fällen (16 von 18) der Stellungnahmen mit direkter Bezugnahme auf die China-Strategie wurde entweder mittels direktem Zitat oder einer inhaltlich korrekt wiedergegebenen Paraphrasierung auf die China-Strategie verwiesen. In zwei Fällen⁷³ wurde indes eine inhaltliche Inkohärenz festgestellt, die sich beide auf dasselbe thematische Anliegen und dieselbe Stellungnahme beziehen: Darin wurde darauf verwiesen, dass "die Einhaltung der Menschenrechte und der Schutz von Personen, die diese verteidigen" eine Priorität der Schweizer Menschenrechtsdiplomatie gemäss China-Strategie sei. Die Aussage jedoch, dass die Schweizer Menschenrechtsdiplomatie ebenfalls den Schutz von Personen, die die Menschenrechte verteidigen, beinhalte, findet sich so nicht in der China-Strategie.

Wichtigste Schlussfolgerungen

Die in der China-Strategie enthaltenen Analysen zu Kernfragen der internationalen Politik werden nur limitiert rezipiert, weil der Bundesrat später insofern wesentliche Änderungen vornimmt, als dass er die sino-amerikanische Rivalität nun als *Systemkonkurrenz* betrachtet und China ein Hinwirken auf eine sino-zentrische Welt attestiert. Die wichtigste Rezipierung der China-Strategie war die weitgehende Übernahme

⁷¹ Die 68 Geschäfte wurden anhand der folgenden Curia-vista Suche ermittelt: Suche nach Geschäften mit "China" im Volltext mit Einreichungsdatum nach März 2021, danach einzeln qualitativ nach Relevanz mit Blick auf die China-Strategie gefiltert.

⁷² Die 32 China-Geschäfte zu Menschenrechten machen alleine fast die Hälfte (47%) aller hier analysierten China-Geschäfte aus.

⁷³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20227887>;
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20227890>

von Kapitel 3.2. (“Positionierung im internationalen Gefüge”) in die APS 24-27. Trotz Vorliegens der China-Strategie werden deren Kernpunkte rund um Treffen auf Stufe des Bundesrats bzw. über den Kanal “X” selten explizit kommuniziert. Die Schweiz kommuniziert im internationalen Vergleich zurückhaltend, wobei menschenrechtliche Positionen vergleichsweise am häufigsten kommuniziert werden. Schliesslich wird die China-Strategie für parlamentarische Geschäfte nur beschränkt referenziert bzw. genutzt.

6 Evaluationsaspekt 5: Nutzen für Stakeholder in der Schweiz

Dieses Kapitel analysiert, welchen Nutzen die China-Strategie des Bundesrats für Stakeholder in der Schweiz geschaffen hat. Die Strategie selber sieht den Mehrwert insbesondere in der Vorgabe eines Orientierungsrahmens, im Ausbau der China-Kompetenzen in- und ausserhalb der Bundesverwaltung, in der Schaffung der IDAG China zur Stärkung der Kohärenz in der China-Politik sowie im Informationsaustausch mit Akteuren ausserhalb der Verwaltung.

Eine Umfrage wurde an 94 Organisationen⁷⁴ aus unterschiedlichen Anspruchsgruppen wie Kantone/Städte, Institutionen der Lehre und Forschung, Standort-/Exportförderung und Handelskammern, Think-Tanks, Wirtschafts-/Branchenverbände, Zivilgesellschaft/NGOs sowie ausgewählten Unternehmen geschickt⁷⁵. Alle angeschriebenen Organisation wurden aufgefordert, eine institutionelle Sicht einzubringen. Bei den Unternehmen wurde eine Gruppe von zwölf Grossfirmen angeschrieben mit der Vermutung, dass diese eher über die Kapazitäten verfügen, eine China-Strategie zu verarbeiten und für eigene Zwecke einzusetzen. Politische Parteien sowie Individuen (z.B. China- oder Geopolitik-Experten) wurden nicht berücksichtigt.

6.1 Allgemeine Erkenntnisse

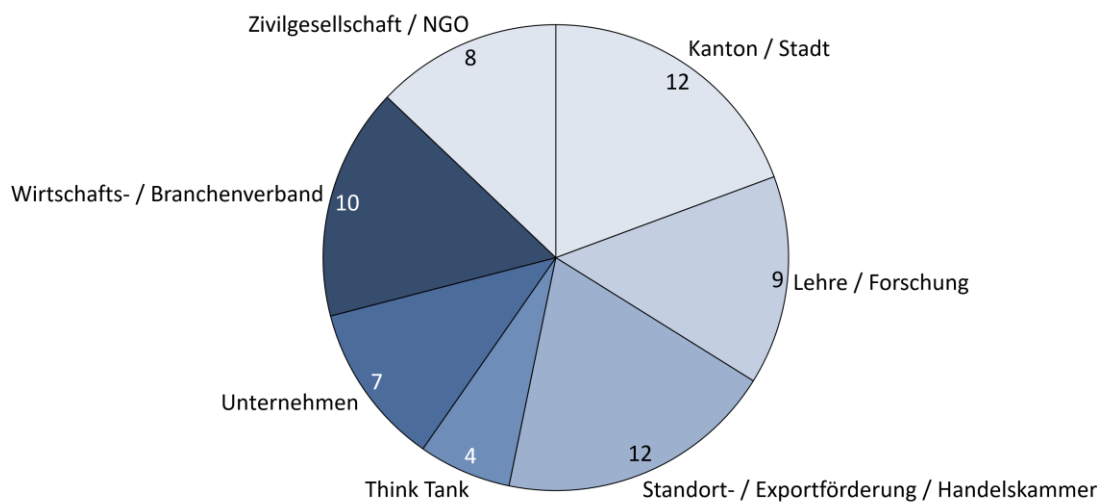
Insgesamt haben 62 Organisationen – 12 Kantons-/Stadtregierungen, 9 Institutionen der Lehre und Forschung, 12 Organisationen der Standort-/Exportförderung oder Handelskammern, 4 Think Tanks, 7 Unternehmen, 10 Wirtschafts-/Branchenverbände und 8 Organisationen der Zivilgesellschaft inkl. NGOs – an der Umfrage teilgenommen und sind in der Folge als befragte Organisationen gemeint⁷⁶.

⁷⁴ Eine Übersicht aller i.S.v. „Whole-of-Switzerland“-Ansatz angeschriebene Stakeholder in der Schweiz ist in Appendix E. Die China-Strategie selber definiert diese Organisationen nicht, die Evaluierenden haben nach bestem Wissen und Gewissen eine solche Liste definiert.

⁷⁵ Die Stakeholder-Umfrage wurde im Zeitraum 5. September bis 10. Oktober 2024 durchgeführt. Die komplette Umfrage ist in Appendix F.

⁷⁶ Eine Vertiefung der Umfrageergebnisse gegliedert nach einzelnen Stakeholder-Gruppen findet sich in Appendix G.

Stakeholder-Umfrage: Übersicht der befragten Akteure (n = 62)



Quelle: Stakeholder-Umfrage (5. September – 10. Oktober 2024)

Illustration 5 - Stakeholder-Umfrage: Übersicht der befragten Akteure

Die Umfrage zeigt, dass die **Strategie** bei der grossen Mehrheit der befragten Organisationen (89%) **bekannt** ist, bei Unternehmen vergleichsweise am wenigsten (43%). Mehr als zwei Drittel (70%) haben ausserdem einmal (21%) oder mehrfach (49%) an einer **Veranstaltung** teilgenommen, wo die China-Strategie thematisiert worden ist. Think Tanks (50%) und Unternehmen (57%) waren hier am wenigsten aktiv.

Eine grosse Mehrheit der befragten Organisationen (90%) unterhält aktive **China-bezogene Aktivitäten**. Diese Aktivitäten haben sich in der Geltungsperiode der China-Strategie ab März 2021 jedoch heterogen entwickelt. Insgesamt 75% gaben an, ihre China-Aktivitäten seien *gleich geblieben* (34%) oder haben sich *reduziert* (41%). Lediglich 19% haben ihre China-Aktivitäten nach März 2021 *intensiviert* – unter anderem zwei von drei Think Tanks⁷⁷ und drei von sieben Unternehmen. Derweil haben Kantone/Städte ihre China-bezogenen Aktivitäten am häufigsten *reduziert* (73%).

Knapp zwei Drittel der Befragten attestiert der China-Strategie einen *teilweisen* (54%) oder *grossen* (8%) **Nutzen**, lediglich 7% sehen gar keinen Nutzen. Für Think Tanks (75%) und Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs (88%) ist die Strategie besonders nützlich. Die befragten Organisationen setzen die Strategie insbesondere für *Sensibilisierung/Risiko-Management* (33%), *Entscheidungen/Planungen* (28%), *politische Arbeit/Lobbying* (26%) sowie *Kommunikation* (25%) ein. Interessant: Im Unterschied zu anderen Organisationen steht für Wirtschaftsverbände (36%) und Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs (36%) steht die *politische Arbeit/Lobbying* ganz klar im Vordergrund.

Im Sinne eines **Orientierungsrahmens** wird insbesondere die *Klärung der Position der Schweiz gegenüber China und im internationalen Gefüge* als nützlich erachtet (58%), gefolgt von der *Definition von bi- und multilateralen Zielen der Schweiz gegenüber China* (37%). Abgesehen von Think Tanks und Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs sehen alle befragten Organisationen den grössten Nutzen in der Positionierungsleistung der Strategie.

⁷⁷ Ein Think Tank hat diese Frage unbeantwortet gelassen.

In Bezug auf den in der Strategie angestrebten stärkeren **Informations- und Erfahrungsaustausch** mit dem Bund bzw. unter relevanten Akteuren in der Schweiz zu China wird tendenziell keine grosse Veränderung festgestellt. Nur etwas mehr als ein Drittel (38%) sieht eine *leichte* (32%) bzw. *starke* (6%) Verbesserung von Austausch unter Akteuren in der Schweiz gegenüber vor der China-Strategie. Insbesondere Kantone/Städte (58%) und Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs (63%) nehmen eine positive Veränderung wahr, Unternehmen (14%) und Wirtschaftsverbände (10%) derweil nur bedingt. Insgesamt zwei Organisationen (3%) stellen eine Abnahme fest – eine Standortförderung und eine NGO.

Die eigenen **China-Kompetenzen** konnten die befragten Organisationen nur *wenig* (39%) oder *moderat* (26%) verbessern. Eine *starke* Verbesserung berichtete niemand. Eine Veränderung der China-Kompetenzen der Bundesverwaltung konnten mehr als die Hälfte (55%) der Befragten nicht beurteilen. 33% stellen derweil eine *teilweise* (31%) oder *signifikante* (2%) Verbesserung fest.

Die Hälfte (50%) sieht die **Kohärenz in der China-Politik** seit der Veröffentlichung der China-Strategie als *teilweise* (48%) oder *signifikant* (2%) gestärkt. Kantone/Städte (58%) und Think Tanks (100%) sehen die diesbezügliche Entwicklung besonders positiv. Bei Institutionen der Lehre und Forschung dagegen empfinden lediglich 22% eine Verbesserung, während 56% eine solche klar verneinen.

Insgesamt zehn der befragten Organisationen geben an, ihr **Verhalten wegen der Strategie geändert** zu haben. Einzelne Kantone/Städte berichten, dass die Strategie dabei geholfen habe, in der Aussenkommunikation klarer aufzutreten. Gleichzeitig üben einzelne Kantone/Städte und Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs seit der Veröffentlichung der China-Strategie mehr Vorsicht und Zurückhaltung im Umgang mit China, wobei hier die Strategie wenn dann nur einer von mehreren Faktoren war.

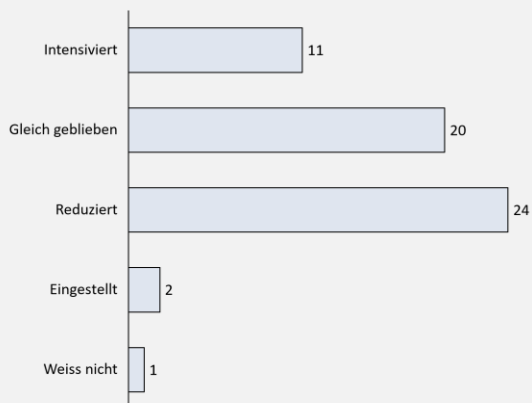
Insgesamt beurteilen 73% der befragten Organisationen den Umstand, dass die Schweiz eine offizielle **länderspezifische China-Strategie** hat, als *teilweise* (39%) oder *klar* (34%) positiv. Kantone/Städte sehen dies mit insgesamt 50% – 17% teilweise und 33% klar – positiv, und sind diesbezüglich am kritischsten.

Die befragten Organisationen sehen dabei auch **Verbesserungspotenzial**. Besonders die in Kapitel 5 der China-Strategie definierten *Umsetzungsaspekte* werden von 45% als unbefriedigend beurteilt, gefolgt von Kapitel 3 – der *Positionierung der Schweiz und Prinzipien für die Zusammenarbeit mit China* (22%). Für 20% gibt es nichts an auszusetzen. Wirtschaftsverbände stechen hier mit 63% Zufriedenheit heraus.

Stakeholder-Umfrage: 26 (44%) haben China-Aktivitäten reduziert, 55 (89%) haben Kenntnis von der Strategie

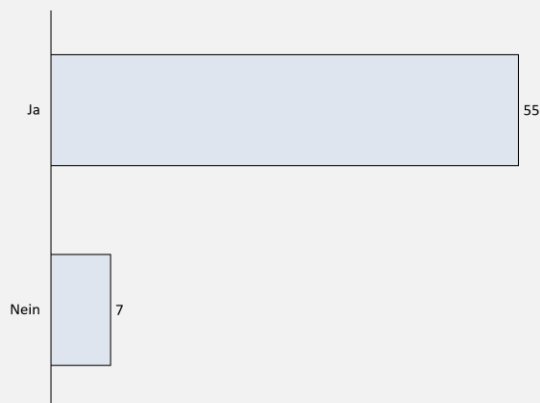
Entwicklung der Aktivitäten (n = 58)

Q3: Falls ja, wie haben sich die China-bezogenen Aktivitäten Ihrer Organisation seit 2021 entwickelt?



Kenntnis der China-Strategie (n = 62)

Q4: Haben Sie Kenntnis von der China Strategie 2021-2024 des Bundesrats?



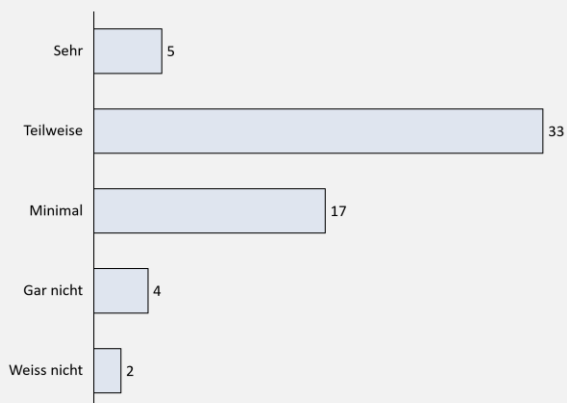
Quelle: Stakeholder-Umfrage (5. September – 10. Oktober 2024)

Illustration 6 - Stakeholder-Umfrage: Entwicklung der China-Aktivitäten und Kenntnis der Strategie

Stakeholder-Umfrage: 38 (62%) sehen Nutzen – Sensibilisierung als wichtigste Verwendung der Strategie

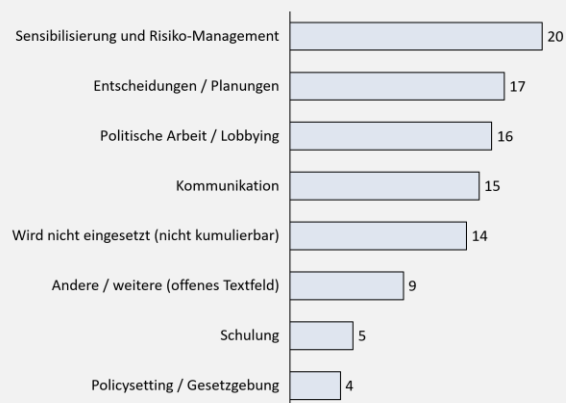
Nutzen für Organisation (n = 61)

Q7: Wie nützlich ist die China-Strategie allgemein für die Bedürfnisse Ihrer Organisation?



Verwendung der Strategie (n = 61)

Q6: Für welche Aktivitäten Ihrer Organisation wird die China-Strategie eingesetzt? (mehrere Antworten möglich)



Quelle: Stakeholder-Umfrage (5. September – 10. Oktober 2024)

Illustration 7 - Stakeholder-Umfrage: Nutzen der Strategie

Stakeholder-Umfrage: Positionierung der grösste Nutzen – Umsetzung am unbefriedigendsten

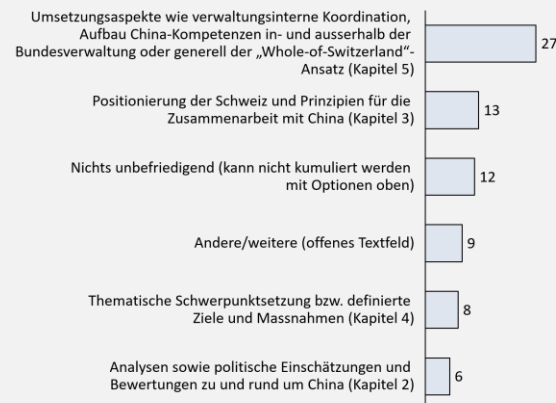
Orientierungsrahmen (n = 62)

Q8: Worin sehen Sie den grössten Nutzen der China-Strategie als Orientierungsrahmen für die Bedürfnisse Ihrer Organisation? (3 Antworten möglich)



Unbefriedigende Aspekte der Strategie (n = 60)

Q14: Was ist aus Sicht Ihrer Organisation in der China-Strategie unbefriedigend? (mehrere Antworten möglich)



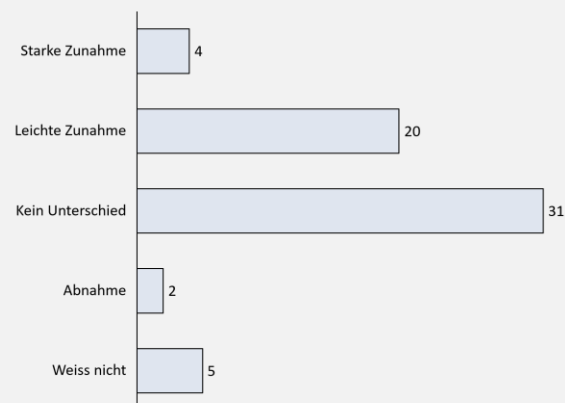
Quelle: Stakeholder-Umfrage (5. September – 10. Oktober 2024)

Illustration 8 - Stakeholder-Umfrage: Nutzen des Orientierungsrahmens sowie unbefriedigende Aspekte

Stakeholder-Umfrage: Austausch mit Bund sowie eigene China-Kompetenzen nur leicht verbessert

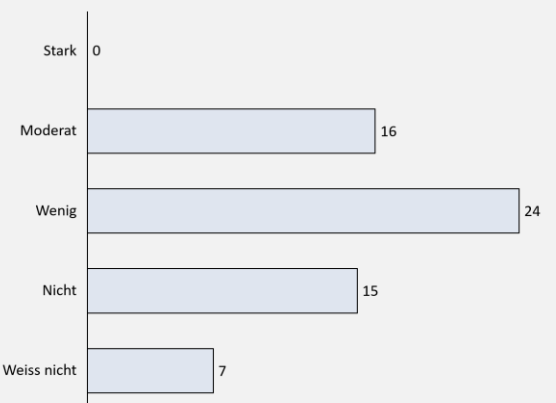
Informations- und Erfahrungsaustausch (n = 62)

Q9: Wie hat die China-Strategie den Informations- und Erfahrungsaustausch Ihrer Organisation mit dem Bund bzw. unter relevanten Akteuren in der Schweiz zu China verändert?



China-Kompetenzen (n = 62)

Q10: Wie wurden die China-Kompetenzen in Ihrer Organisation im Zusammenhang mit Aktivitäten rund um die China-Strategie bzw. infolge des "Whole-of-Switzerland"-Ansatzes gestärkt?



Quelle: Stakeholder-Umfrage (5. September – 10. Oktober 2024)

Illustration 9 - Stakeholder-Umfrage: Informations-/Erfahrungsaustausch und China-Kompetenzen

6.2 Fall-Beispiel Kanton Zürich

Für die mit dem "Whole-of-Switzerland"-Ansatz adressierten Stakeholder ist von Interesse zu verstehen, ob die China-Strategie mit Blick auf politische und kommunikative Herausforderungen in einer konkreten Zusammenarbeit mit chinesischen Partnern von Nutzen ist. Die Strategie selber spricht davon, "geleitet durch Interessen" und mit "selbstbewusst vertretenen Grundwerten der Schweiz" mit China zusammenzuarbeiten. Der Kanton Zürich wird hier als Fall-Beispiel behandelt, weil aus der Umfrage erkennbar wurde, dass China-

Aktivitäten seit März 2021 in der Kategorie Kantone/Städte am meisten reduziert wurden und weil für den Kanton Zürich relativ mehr öffentlich einsehbare Quellen verfügbar sind.

Der Kanton Zürich unterhält gemäss “Bericht zu den Aussenbeziehungen 2019-2022”⁷⁸ mit Guangdong und Chongqing, zwei chinesischen subnationalen Körperschaften, Partnerschaften. Dabei ist die wirtschaftsstarke Provinz Guangdong seit 2014 Partnerregion des Kantons Zürich, mit welcher Ende 2020 ein Aktionsplan⁷⁹ für den Zeitraum 2020-2022 und die Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Mobilität, Umwelt sowie innovative Technologien wie Blockchain und künstliche Intelligenz abgeschlossen wurde. Prominentestes Instrument darin ist der “Financial Roundtable”, welcher auf beiden Seiten die wichtigsten Finanzakteure zusammenbringt. Zu den gemeinsam für den Financial Roundtable identifizierten Themen gehören u.a. Versicherungsinnovation, der Kapitalmarkt oder “Green Finance”.

Für die Periode nach März 2021 lassen sich drei Beispiele finden, die eine kommunikative bzw. politische Zurückhaltung seitens des Kantons Zürich illustrieren, die offenbar trotz Vorliegens einer China-Strategie des Bundesrats nicht ausgeräumt wurden: Erstens fand anfangs September 2023 ein hochrangiger chinesischer Delegationsbesuch angeführt von WANG Weizhong, Gouverneur der Provinz Guangdong, statt, der durch die Regierungsrätin Carmen Walker-Späh⁸⁰ empfangen wurde, auf Zürcher Seite aber nicht öffentlich dokumentiert ist. Zweitens traf Ernst Stocker am 4.11.2022 als Regierungspräsident und Vorsteher der Finanzdirektion des Kantons Zürich den chinesischen Generalkonsul Zhao Qinghua, was ebenfalls nur auf chinesischer Seite dokumentiert ist.⁸¹ Schliesslich wird die frühere Praktik eines offiziellen Grusswortes durch einen Regierungsvertreter des Kantons Zürich anlässlich des Amtsantritts eines neuen chinesischen Generalkonsuls – beispielsweise für die Generalkonsulin Gao Yanping durch den damaligen, schon mal als Regierungspräsidenten amtierenden Ernst Stocker vom 5. Februar 2016⁸² – für die aktuelle Generalkonsulin Chen Yun mit Amtsantritt im März 2023 nicht mehr praktiziert.

Diese Beispiele lassen sich für die Zwecke dieser Evaluation dahingehend interpretieren, dass die in der China-Strategie definierte “Positionierung der Schweiz im internationalen Gefüge” (Kapitel 3.2) und die “Prinzipien für die Zusammenarbeit” (Kapitel 3.3.)⁸³ in der föderalen Schweiz insofern keine politisch-kommunikativ tragfähige Basis für kantonales Regierungshandeln zu schaffen vermögen, dass die interessierte Öffentlichkeit entsprechend transparent über die aktive Pflege einer China-Partnerschaft informiert würde.

Dies kann mutmasslich auch daran liegen, dass die China-Strategie – anders als EU-Politik⁸⁴ allgemein sowie die Aussenpolitische Strategie 2024-2027⁸⁵ konkret – nicht über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) mit den Kantonen konsultiert bzw. diskutiert wurde. Überdies existiert auch keine kantonale Direktorenkonferenz, die sich ihrerseits umfassend mit Aussenbeziehungen und Aussenwirtschaft der Schweiz befassen würde, welche die China-Strategie hätte aufgreifen können. Wegen des Fehlens eines solchen Verständigungsprozesses lässt sich für das Fall-Beispiel des Kantons Zürich feststellen, dass das Vorliegen der China-Strategie in jedem Fall keinen ausreichenden Legitimierungseffekt auf das kantonale Regierungshandeln zur Pflege dieser China-Partnerschaft erzielen konnte.⁸⁶

⁷⁸ [https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/staatskanzlei/aussenbeziehungen/Bericht_Aussenbeziehungen%202019-2022.pdf)

[dokumente/organisation/staatskanzlei/aussenbeziehungen/Bericht_Aussenbeziehungen%202019-2022.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/staatskanzlei/aussenbeziehungen/Bericht_Aussenbeziehungen%202019-2022.pdf)

⁷⁹ <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/12/vertiefung-der-kooperation-zwischen-dem--kanton-zuerich-und-der-.html>

⁸⁰ https://www.cnbayarea.org.cn/english/News/content/post_1127731.html

⁸¹ http://zurich.china-consulate.gov.cn/zlghd/202211/t20221108_10837443.htm; <https://mp.weixin.qq.com/s/K5e5ntf5dwsIxqoFyz607A>

⁸² https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/finanzdirektion/finanzdirektion/regierungsrat-ernst-stocker/2015-16/rr_stocker_generalkonsulin_vr_china.pdf; Auch für den früheren Generalkonsul Zhao Qinghua mit Amtsantritt im Mai 2018 lässt sich schon kein öffentlicher Beleg mehr finden.

⁸³ Darin wird China auch als Schwerpunktland der Schweizer Aussenpolitik definiert.

⁸⁴ <https://kdk.ch/aktuell/medienmitteilungen/details/die-kantone-unterstuetzen-neue-verhandlungen-mit-der-eu>

⁸⁵ <https://kdk.ch/aktuell/stellungnahmen/details/die-kantone-unterstuetzen-die-aussenpolitische-strategie-des-bundesrats>

⁸⁶ Gemäss Bericht Aussenbeziehungen 2019-2022 des Kantons Zürich hat der Kanton am Austausch mit dem Bund zu China teilgenommen.

Wichtigste Schlussfolgerungen

Die grosse Mehrheit der Stakeholder sieht für ihre Organisation einen prinzipiellen Mehrwert einer länderspezifischen China-Strategie. Nutzen und Wirkung werden derweil sehr heterogen wahrgenommen. Die Positionierung ist dabei für die meisten am nützlichsten, während die Umsetzung der Strategie als grösstes Manko wahrgenommen wird. Viele wünschen sich insbesondere eine aktivere Rolle des Bundes und mehr Austausch. Das Fall-Beispiel des Kantons Zürich stützt die Vermutung, dass die Strategie Kantonen/Städten nicht hilft, politischen und kommunikativen Herausforderungen rund um die Zusammenarbeit mit China zu begegnen.

7 Haupterkenntnisse und Empfehlungen

Die Zielsetzung der Evaluation ist es, Erkenntnisse über die Umsetzung und den Nutzen der China-Strategie seit März 2021 zu gewinnen sowie Empfehlungen zur zukünftigen Umsetzung und Formalisierung der China-Politik des Bundesrats als Teil der aussenpolitischen Strategiekaskade zu machen.

7.1 Haupterkenntnisse

Vergleich der Schweizer China-Strategie mit ausgewählten Ländern

- Die China-Strategie ist in formaler Hinsicht (Klarheit, Detaillierung, Geltungsperiode) aussergewöhnlich im internationalen Vergleich, ähnelt bezüglich ihrem inhaltlichen Konzept (Scope) aber den meisten anderen China-Länderstrategien.
- Die Parlamente in den Vergleichsländern haben wie in der Schweiz eine entscheidende Rolle darin gespielt, China-Strategien zu entwickeln bzw. China-Politiken in einer Länderstrategie zu formalisieren. Insgesamt greifen jedoch nur wenige Länder zu einer solchen länderspezifischen Formalisierung.
- Die Schweizer China-Strategie äussert sich in Bezug auf geopolitisch relevante Positionierungsfragen im internationalen Gefüge jedoch vergleichsweise am substanziellsten und explizitesten.

Umsetzung der thematischen Schwerpunkte durch die Bundesverwaltung

- Die Umsetzung der 45 definierten Massnahmen sowie die entsprechende Zielerreichung gemäss China-Strategie wird von der Bundesverwaltung grundsätzlich positiv eingeschätzt. Unklar ist jedoch, welche Ziele und Massnahmen kausal wegen dieser China-Strategie definiert und umgesetzt wurden.
- Dass die Bilanz nicht noch positiver ausfällt, ist auch wichtigen externen Faktoren wie der Pandemie geschuldet. Überdies scheinen Ressourcen der Bundesverwaltung für China-bezogene Arbeit generell knapp zu sein.⁸⁷
- Die China-Strategie wurde zudem nicht konsequent als Führungsinstrument zur Gestaltung der China-IDAG sowie für die departementsinterne Umsetzungssteuerung genutzt, was sich insbesondere negativ auf Effizienz und Kohärenz auswirken kann.
- Ausserdem wird sie von den interviewten Bundesstellen im Verwaltungsalltag nur punktuell als relevant gesehen.

Koordinationsinstrumente und Ressourcen der Bundesverwaltung

- Die IDAG-China hat unter den von der Strategie vorgesehenen Koordinationsinstrumenten den grössten Mehrwert geschaffen, hat aber ein Kernziel, nämlich Positionen zu koordinieren, nicht erreicht.
- Der "Whole-of-Switzerland"-Ansatz hat nur vereinzelt zu mehr Austausch unter und mit Akteuren geführt.
- Bei den China-Kompetenzen klafft die grösste, von allen Seiten festgestellte Handlungslücke.
- EDA-AAP sieht sich besonders hohen externen Ansprüchen nach Austausch und Koordination gegenüber, muss infolge zu knapper personeller Ressourcen aber stark priorisieren.

⁸⁷ Die 18 in der IDAG-China vertretenen Bundesstellen schätzen, kumulativ zwischen 8.9 bis maximal 16.1 Vollzeitstellen China-bezogen einzusetzen; vgl. dazu Appendix C.

Inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung, Kommunikation und Referenzierung

- Die inhaltlich-konzeptionelle Rezipierung der China-Strategie durch zeitlich nachgelagerte zentrale Strategiedokumente auf Stufe des Bundesrats zu Kernfragen der internationalen Politik ist begrenzt, weil sich die Sicht des Bundesrats auf zwei solcher Kernfragen – nämlich, wie der Wettbewerb zwischen den USA und China zu qualifizieren und was Chinas grundlegendes Streben in der internationalen Ordnung sei – zwischen 2021 und 2024 signifikant geändert hat, was für derart strukturelle Fragen jedoch unplausibel rasch erfolgt.
- Dazu kommt, dass konzeptionelle Unschärfen oder sonstwie diplomatisch ungeeignete Formulierungen – z.B. die Nutzung des Begriffs der «liberalen internationalen Ordnung» in der China-Strategie oder die Umschreibung der Schweiz als «blockfrei» – in zentralen Strategien des Bundesrats nach der China-Strategie wieder fallengelassen wurden.
- Die wichtigste Rezipierung war die weitgehende Übernahme von Kapitel 3.2. (“Positionierung im internationalen Gefüge”) in die APS 24-27.
- Trotz Vorliegen der China-Strategie werden deren inhaltlichen Kernpunkte rund um Treffen auf Stufe des Bundesrats mit chinesischen Vertretenden bzw. über den Kanal “X” selten explizit kommuniziert.
- Die Schweiz scheint auch im internationalen Vergleich zurückhaltend zu kommunizieren, wobei menschenrechtliche Positionen vergleichsweise am häufigsten kommuniziert werden.
- Die China-Strategie wird für parlamentarische Geschäfte nur beschränkt referenziert bzw. genutzt. Am häufigsten erfolgte dies bei Geschäften zu “Menschenrechten in China”.

Nutzen der China-Strategie für Stakeholder in der Schweiz

- Die grosse Mehrheit der Stakeholder sieht für ihre Organisation einen prinzipiellen Mehrwert einer länderspezifischen China-Strategie.
- Nutzen und Wirkung werden sehr heterogen wahrgenommen. Die Inhalte der China-Strategie zur Positionierung der Schweiz im internationalen Gefüge sind dabei für die meisten am nützlichsten, während die Umsetzung der Strategie als grösstes Manko wahrgenommen wird.
- Viele wünschen sich insbesondere eine aktivere Rolle des Bundes mit mehr Austausch, Beiträgen an die Stärkung der China-Kompetenzen und insbesondere auch mehr Kommunikation zur China-Strategie.
- Das Fall-Beispiel des Kantons Zürich stützt die Vermutung, dass die China-Strategie Schweizer Kantone und Städten operationell nicht hilft, den politischen und kommunikativen Herausforderungen in deren jeweiligem lokalem Kontext rund um bestehende oder neue Zusammenarbeit mit chinesischen Partnern effektiv zu begegnen.

7.2 Empfehlungen

Zukünftige Umsetzung und Formalisierung der China-Politik

- (1) Vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen mit dem Parlament sowie mit Blick auf den Umstand der im internationalen Vergleich aussergewöhnlich spezifischen und expliziten Formalisierung der Schweizer China-Politik und der als länderspezifischen Strategie ohnehin von der Strategiekaskade abweichenden Formalisierungsform kann es durchaus sachdienlich sein, die China-Politik künftig als Teil des Asien-Pazifiks zu formalisieren. Die Hauptvorteile wären, die Region kongruent mit Chinas geostrategischem Fokus und dem geografischen Referenzrahmen der sino-amerikanischen strategischen Konkurrenz zu betrachten, Wechselwirkungen unter regionalen Akteuren besser und strategischer abzubilden sowie relevante Auswirkungen die internationale Ordnung im Allgemeinen präziser zu identifizieren.
- (2) Um aber auch unter einer allfälligen neuen Asien-Pazifik G20-Strategie weiterhin einen ausreichenden Fokus auf China zu ermöglichen, sollte überlegt werden, eine «China-(Unter-)IDAG» zu schaffen, um den von allen Seiten als wertvoll empfundenen China-spezifischen Informationsaustausch weiterhin auch institutionell zu incentivieren.
- (3) Überdies sollten für die Stärkung von China-Kompetenzen in der Bundesverwaltung glaubwürdige Minimal-Anstrengungen unternommen werden. In einem ersten Schritt sind hierzu die Ressourcenfrage sowie die konkrete, als heterogen wahrgenommene Bedürfnislage zu klären.

- (4) Infolge einer vergleichsweise als zurückhaltend wahrgenommenen öffentlichen Kommunikation des Bundesrats in der China-Politik sollte erwogen werden, zwecks einer ausgewogeneren Kommunikation formal ohnehin schon in der Form der China-Strategie definierte aussenpolitische Positionen, Prinzipien und Ziele primär als „policy articulation“ situativ aktiver zu kommunizieren.
- (5) Der Erwartung von Schweizer Akteuren – insbesondere von Kantonen und Städten sowie Institutionen der Lehre und Forschung – nach mehr Austausch mit dem Bund sollte mit eingeräumter Priorität oder anderweitig zusätzlichen Anstrengungen als wichtige Beiträge an den „Whole-of-Switzerland“-Ansatz entsprochen werden.
- (6) Mit Blick auf breite departementsübergreifend-interne und vielfältigste externe Berührungspunkte sollte überlegt werden, die für die Umsetzung der China-Strategie federführend zuständige Dienststelle im EDA mit einer zusätzlichen diplomatischen Stelle auszustatten.

Allgemeine Aspekte für die aussenpolitische Strategiekaskade

- (7) Es sollten Anstrengungen unternommen werden, beispielsweise via der verwaltungsübergreifenden Sammlung von «Good Practices» als Richtlinien und entsprechenden Schulungen, um die IDAG als Management-Instrument effektiver zu machen. Auch können Prozesse von Dokumentierung und Übergabe zwischen rotierenden Diplomaten mit vergleichbaren Massnahmen optimiert werden.
- (8) Departementsübergreifend sollten KollegInnen der Bundesverwaltung, die mit internationalen Sachverhalten, Aussenpolitik und Diplomatie Berührungspunkte haben, bewusster auf geopolitisch relevante Positionierungsfragen der Schweiz im internationalen Gefüge sensibilisiert bzw. geschult werden.
- (9) Für in aussenpolitischen Strategien definierte Ziele und Massnahmen sollten entsprechende konkrete Zuständigkeiten gemeinsam vereinbart und dann in der Umsetzung aktiv und konsistent – z.B. als Monitoring oder zur Strukturierung der Agenda – eingesetzt werden. Für die in einer Strategie definierten übergeordneten Prinzipien (vgl. Kapitel 3.3 der China-Strategie) sollte geklärt werden, ob und gegebenenfalls wie deren Einhaltung in der Verwaltungspraxis sichergestellt bzw. evaluiert werden kann.
- (10) Umsetzungsorientierte Inhalte einer Strategie – wie z.B. Kapitel 5 der China-Strategie – sollten so formuliert sein, dass die darin enthaltenen Ziele und Massnahmen explizit als solche erkennbar sind.
- (11) Für die erwartbar zunehmenden geopolitisch relevanten Positionierungsfragen für die Schweiz im internationalen Gefüge sollte ein dediziertes interdepartementales und hochrangiges Gefäss mit ausreichender Entscheidungskompetenz eingeführt werden, das moderiert durch das Policy-Planning die Schweizer Aussenpolitik diesbezüglich dynamisch und konzeptionell steuert. Synergien mit der thematischen Folgestrategie „Strategische Landeskommunikation“ sollten mindestens durch einen aktiven, laufenden gegenseitigen Informationsfluss realisiert werden.
- (12) Policy-Planning sollte unter Berücksichtigung dieser vorliegenden Evaluation der China-Strategie allgemeine Richtlinien festlegen, wie künftige Evaluationen am wertschaffendsten auszugestalten sind.



Appendix

- Appendix A: Dialoge und Austauschformate der Schweiz mit der Volksrepublik China
- Appendix B: Übersicht der geführten Evaluationsinterviews mit Bundeseinheiten der IDAG China
- Appendix C: Antworten aus den IDAG-Evaluationsinterviews zu den internen Koordinationsinstrumenten
- Appendix D: 24 Kernpunkte der China-Strategie zur Positionierung der Schweiz
- Appendix E: Übersicht angeschriebene Stakeholder für die Umfrage zum “Whole-of-Switzerland”-Ansatz
- Appendix F: Stakeholder-Umfrage
- Appendix G: Vertiefung aus Sicht einzelner Stakeholder-Gruppen

Appendix A: Dialoge und Austauschformate der Schweiz mit der Volksrepublik China⁸⁸

Nr.	Inhalt des Dialogs/Austausches	Federführung	Kategorisierung	Aktivität			Relevanz		
				Ja	Nein	aufgehoben	tief	mittel	hoch
1	Dialogue stratégique (2017)	EDA-AAP	Politik	x					x
2	Dialogue politique (2010)	EDA-AAP	Politik	x					x
3	Dialogue sur le travail et l'emploi (2011)	SECO	Wirtschaft	x					x
4	Dialogue sur les affaires multilatérales liées à l'UNO (2016)	EDA-UNA	Politik	x				x	
5	Dialogue sur les Droits de l'Homme (1991)	EDA-AFM	Politik	x					x
6	Expert Exchange on Prison-Management	EDA-AFM	Politik	x					x
7	Dialogue sur la Santé	BAG	Sicherheit/Gesundheit	x				x	
8	Dialogue financier (2013)	SIF	Wirtschaft	x				x	
9	Commission économique mixte (1974)	SECO-BWAO	Wirtschaft	x					x
10	FTA Sub-Committee on Technical Barriers to Trade	SECO	Wirtschaft	x					x
11	FTA Sub-Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures	SECO	Wirtschaft	x					x
12	Intellectual Property Working Group (2007)	IGE	Wirtschaft	x					x
13	Echanges sur la Coopération Internationale au Développement	DEZA	Politik	x				x	
14	Dialog zur Rüstungskontrolle	EDA - AIS	Sicherheit/Gesundheit	x					x
15	Dialogue sur la sécurité (DDPS) (SIPOL-Dialogue) (2007)	Sipol - GS VBS	Sicherheit/Gesundheit	x					x
16	Sino-Swiss Bilateral Joint Working Group on Science & Technology	SBFI	Wirtschaft	x					x
17	Sino-Swiss Education Policy Dialogue	SBFI	Wirtschaft	x					x
18	FTA Joint China-Switzerland Committee (the "Joint Committee",	SECO	Wirtschaft	x					x
19	Sub-Committee on Customs Procedures and Trade Facilitation	BAZG	Wirtschaft		x				x
20	Sub-Committee on the Implementation of Origin Matters	BAZG	Wirtschaft		x				x
21	Energy Working Group	BFE	Wirtschaft		x				x
22	Dialogue migratoire	BJ SEM	Politik		x		x		
23	Dialogue sur les questions de droit international (2012)	DV	Politik		x		x		
24	Consultations sur la politique de sécurité (2017)	EDA - AIS	Sicherheit/Gesundheit		x				x
25	AG Investition	SECO	Wirtschaft		x		x		
26	Umwelt/Nachhaltigkeit	SECO	Wirtschaft		x		x		
27	Uhren-Dialog	SECO	Wirtschaft	x			x		
28	Arbeit (mit SAA)	SECO	Wirtschaft	x					x

⁸⁸ Auf Basis der von EDA-AAP zur Verfügung gestellten Übersicht (Stand August 2024), wobei aus den Evaluationsinterviews punktuell Ergänzungen vorgenommen worden sind. Die Kategorisierung wurde von den Evaluierenden vorgenommen.



Appendix B: Übersicht der geführten Evaluationsinterviews mit Bundeseinheiten der IDAG China

Bundeseinheit	Person(en)	Datum	Form
1 EDA-DIGI	Benedikt Wechsler	6. September 2024	mündlich
2 EDA Policy Planning	Daniel Cavegn	6. September 2024	mündlich
3 VBS-SEPOS	Benno Zogg	11. September 2024	mündlich
4 WBF-SECO	Natalie Rast / Felix Rosenberger	11. September 2024	mündlich
5 EFD-SIF	Christoph Küng / Thomas Koch	12. September 2024	mündlich
6 EDA-AFM	Pascal Hubatka	12. September 2024	mündlich
7 UVEK-BAFU	Martine Rohn	12. September 2024	mündlich
8 EDA-DEZA	Thierry Umbehr / Christian Engler	12. September 2024	mündlich
9 EDA-AIS	Hans-Christian Baumann	13. September 2024	mündlich
10 EDA-AWN	Yves Morath	13. September 2024	mündlich
11 EDA-UNA	Manuel Eugster	13. September 2024	mündlich
12 WBF-SBFI	Régis Nyffeler	13. September 2024	mündlich
1 WBF-IGE	Ursula Siegfried	11. Oktober 2024	schriftlich
2 EDA-AE	Nino Seiler	9. Oktober 2024	schriftlich
3 UVEK-BAZL	Christian Andres	18. Oktober 2024	schriftlich
4 EDI-BAG	Sarah Waldemer	23. Oktober 2024	schriftlich
5 EDA-DV	Katharina Lautschke	17. Oktober 2024	schriftlich
6 UVEK-BAKOM	Thomas Schneider / René Dönni	15. Oktober 2024	schriftlich



Appendix D: 24 Kernpunkte der China-Strategie zur Positionierung der Schweiz

Explizite Bezugnahme auf die China-Strategie

A) Wichtigste Qualifizierungen Chinas

International

- A1 Grossmacht mit weitreichenden geopolitischen Ambitionen
- A2 Chinas Entwicklungsmodell von Wohlstand ohne politischen Pluralismus als Alternative zur liberalen Demokratie
- A3 Verlangt stärkere Mitsprache in IOs und versucht Regeln der IZA nach Massgabe der eigenen Interessen mitzugestalten

Domestic

- A4 Zunehmende autoritäre Tendenzen und Repression
- A5 "Wandel durch Handel" nicht eingetroffen
- A6 Staat mit dominanter Rolle in der chinesischen Wirtschaft

B) Positionierung CH in den IB

Grundprinzipien / Rolle

- B1 Eigenständige und universelle Aussenpolitik
- B2 Neutral, keinem Block zugehörig
- B3 Brückenbauerin / Guten Dienste
- B4 Vermittlung zwischen chinesischen und westlichen Vorstellungen zum allseitigen Nutzen
- B4 Koordination mit gleichgesinnten Partnern

Zentrale Interessen in den IB

- B5 Unmittelbares Interesse an liberaler internationaler Ordnung und handlungsfähigen multilateralen Organisationen
- B6 Gegen geopolitische Polarisierung und eine sino-amerikanische Blockbildung
- B7 Unterstützung der Reformen der Internationalen Organisationen

D. Politikziele der CH

Bilateral

- C1 Eigenständige China-Politik
- C2 China weiterhin formell als Schwerpunktland
- C3 Stärkung der China-Kompetenz
- C4 Sucht gezielt Zusammenarbeit mit China, strebt eine Zusammenarbeit in allen Bereichen an, in denen schweizerische Interessen bestehen
- C5 Konstruktiv-kritischen Dialog, vertritt selbstbewusst die Grundwerte der Schweiz, wie sie in der Verfassung stehen
- C6 Ein-China-Politik der Schweiz

Multilateral

- C7 Einbindung Chinas in die liberale internationale Ordnung
- C8 Einbindung Chinas in die Bewältigung globaler Herausforderungen
- C9 Koordination der China-Politik mit gleichgesinnten Partnern, wo ein Mehrwert resultiert

Whole-of-Switzerland

- C10 Interne Koordination der China-Politik
- C11 Externer Austausch zu China mit allen Stakeholders in der Schweiz



Appendix E: Übersicht angeschriebene Stakeholder für die Umfrage zum “Whole-of-Switzerland”-Ansatz

Organisation	Kategorie
1 Kanton Zürich	Kanton/Stadt
2 Kanton Basel-Stadt	Kanton/Stadt
3 Kanton St. Gallen	Kanton/Stadt
4 Stadt Zürich	Kanton/Stadt
5 Kanton Fribourg	Kanton/Stadt
6 Gemeinde Interlaken	Kanton/Stadt
7 Kanton Luzern	Kanton/Stadt
8 Gemeinde Arosa	Kanton/Stadt
9 Kanton Aargau	Kanton/Stadt
10 Gemeinde Crans-Montana	Kanton/Stadt
11 Kanton Obwalden	Kanton/Stadt
12 Kanton Waadt	Kanton/Stadt
13 Gemeinde Zermatt	Kanton/Stadt
14 Stadt Lugano	Kanton/Stadt
15 Universität Zürich	Lehre / Forschung
16 ETH Zürich	Lehre / Forschung
17 Université de Genève	Lehre / Forschung
18 EPFL	Lehre / Forschung
19 Hochschule St. Gallen	Lehre / Forschung
20 ZHAW School of Management and Law	Lehre / Forschung
21 Berner Fachhochschule	Lehre / Forschung
22 Universität Basel	Lehre / Forschung
23 Zürcher Hochschule der Künste	Lehre / Forschung
24 Universität Bern	Lehre / Forschung
25 Universität Fribourg	Lehre / Forschung
26 Universität Luzern	Lehre / Forschung
27 Università della Svizzera italiana	Lehre / Forschung
28 Innosuisse	Lehre / Forschung
29 Schweizerischer Nationalfonds	Lehre / Forschung
30 Zürcher Handelskammer	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
31 Switzerland Global Enterprise (Export Promotion)	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
32 Switzerland Global Enterprise (Investment Promotion)	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
33 Greater Zurich Area	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
34 Handelskammer Beider Basel	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
35 Industrie- und Handelskammer St. Gallen	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
36 Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
37 Genève	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
38 Greater Geneva Bern area	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
39 Standortförderung Kanton Bern	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
40 Aargauische Industrie- und Handelskammer	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
41 Handelskammer Graubünden	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
42 Industrie- und Handelskammer Thurgau	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
43 Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
44 Standortförderung Solothurn	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
45 Wirtschaftsförderung Kanton Schaffhausen	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
46 International Chamber of Commerce	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
47 Swiss Chinese Chamber of Commerce	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
48 Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Zürich	Standort-/Exportförderung/Handelskammer



49	Swiss Chinese Chamber of Commerce Romandie Chapter	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
50	Swiss Chinese Chamber of Commerce Ticino Chapter	Standort-/Exportförderung/Handelskammer
51	Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH	Think Tank
52	Center for Security Studies (CSS) der ETH	Think Tank
53	Geneva Centre for Security Policy	Think Tank
54	Avenir Suisse	Think Tank
55	Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik	Think Tank
56	Foraus	Think Tank
57	Swiss Institute for Global Affairs (SIGA)	Think Tank
58	The Adecco Group	Unternehmen
59	UBS	Unternehmen
60	Roche	Unternehmen
61	ABB	Unternehmen
62	SwissRe	Unternehmen
63	Novartis	Unternehmen
64	Sika	Unternehmen
65	Schindler	Unternehmen
66	Richemont	Unternehmen
67	Schweizerische Nationalbank	Unternehmen
68	MSC	Unternehmen
69	SGS	Unternehmen
70	Nestlé	Unternehmen
71	Swissmem	Wirtschafts-/Branchenverband
72	ScienceIndustries	Wirtschafts-/Branchenverband
73	Schweizerische Bankiervereinigung	Wirtschafts-/Branchenverband
74	Economiesuisse	Wirtschafts-/Branchenverband
75	Verband Schweizer Uhrenindustrie	Wirtschafts-/Branchenverband
76	Swiss Textiles	Wirtschafts-/Branchenverband
77	Interpharma	Wirtschafts-/Branchenverband
78	Spedlogswiss	Wirtschafts-/Branchenverband
79	Swissholdings	Wirtschafts-/Branchenverband
80	Schweizerischer Versicherungsverband	Wirtschafts-/Branchenverband
81	Schweiz Tourismus	Wirtschafts-/Branchenverband
82	Nuklearforum	Wirtschafts-/Branchenverband
83	Asset Management Association Switzerland	Wirtschafts-/Branchenverband
84	Gesellschaft für bedrohte Völker	Zivilgesellschaft / NGO
85	Verein Tibeter Jugend in Europa	Zivilgesellschaft / NGO
86	Public Eye	Zivilgesellschaft / NGO
87	Amnesty International	Zivilgesellschaft / NGO
88	Uyghur Congress	Zivilgesellschaft / NGO
89	Uigurischer Verein	Zivilgesellschaft / NGO
90	Gesellschaft Schweizerisch-Tibetische Freundschaft	Zivilgesellschaft / NGO
91	Section romande de la Société Suisse-Chine	Zivilgesellschaft / NGO
92	Asia Society Switzerland	Zivilgesellschaft / NGO
93	Sinoptic	Zivilgesellschaft / NGO
94	Gesellschaft Schweiz China	Zivilgesellschaft / NGO



Appendix F: Stakeholder-Umfrage

Die folgende Umfrage wurde an 94 Akteure in der Schweiz geschickt (siehe Appendix D):

Stakeholder-Survey als Teil der externen Evaluation der China Strategie 2021-2024 des Bundesrats

Das Eidgenössische Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat entschieden, eine umfassende externe Evaluation der China Strategie 2021-2024 des Bundesrates zu veranlassen, um deren Wirksamkeit und Relevanz in den vergangenen vier Jahren eingehend zu analysieren und zu bewerten. Die China Macro Group (CMG) wurde mit dieser Aufgabe vom EDA mandatiert.

Dieser Stakeholder-Survey wird an eine Auswahl involvierter Akteure in der Schweiz - u.a. Kantone/Städte, Think-Tanks, NGOs, Lehre/Forschung, Standort-/Exportförderung und Handelskammern, Wirtschafts-/Branchenverbände - geschickt.

Er umfasst total 16 Fragen und benötigt ca. 10 Minuten zum Auszufüllen. Die Surveyfragen orientieren sich formal an Inhalt und Struktur der China-Strategie. Der Stakeholder-Survey ist nur in deutschsprachiger Version programmiert – geben Sie Bescheid, wenn die Surveyssprache Ihre Organisation davon abhalten sollte, effektiv in dieser Evaluation beizutragen.

Bitte tragen Sie Ihren Namen und Ihre Organisation ein, damit Rückfragen bei Bedarf möglich sind und damit wir prüfen können, dass der Surveylink nicht doppelt genutzt wird.

Die in diesem Stakeholder-Survey erhobenen Daten werden vertraulich behandelt und nur in anonymisierter Form weiterverwendet. Der Survey ist offen vom 5. bis zum 10. Oktober 2024.

Ihre Perspektive und Erfahrung sind von grösster Bedeutung, um die Auswirkungen und die Erfolgsbilanz der China Strategie 2021-2024 des Bundesrates fundiert zu beurteilen. Daher möchten wir Sie nachdrücklich dazu einladen, an dieser Umfrage teilzunehmen und Ihren wichtigen Beitrag zu leisten. Ihre Teilnahme wird massgeblich dazu beitragen, das Verständnis der bisherigen Ergebnisse zu vertiefen und künftige strategische Ausrichtungen zu gestalten.

Bei Rückfragen Ihrerseits melden Sie sich bitte direkt bei mherrmann@chinamacro.ch oder msettelen@chinamacro.ch.

Vielen Dank im Voraus für Ihre geschätzte Zeit!

(1/16) Name und Organisation

- Ihr Name/Vorname
- Ihre Organisation

(2/16) Unterhält Ihre Organisation **aktive China-bezogene Aktivitäten (z.B. Forschung, Publikationen, Dialog, Events, Business, Besuche)?**

- Antworten: ja, nein, weiss nicht

(3/16) Falls ja, wie haben sich die **China-bezogenen Aktivitäten Ihrer Organisation seit 2021 entwickelt?**

- Antworten: intensiviert, gleich geblieben, reduziert, eingestellt, weiss nicht

(4/16) Haben Sie Kenntnis von der **China Strategie 2021-2024 des Bundesrats?**

- Antworten: ja, nein

(5/16) Haben Sie in den letzten Jahren an **Veranstaltung(en)** teilgenommen, wo die China-Strategie thematisiert wurde?

- Antworten: mehrfach, einmal, nein, weiss nicht

(6/16) Für welche **Aktivitäten** Ihrer Organisation wird die China-Strategie eingesetzt? (mehrere Antworten möglich)

- Entscheidungen / Planung
- Politische Arbeit / Lobbying
- Kommunikation
- Sensibilisierung und Risiko-Management
- Schulung
- Policysetting / Gesetzgebung
- Wird nicht eingesetzt (kann nicht kumuliert werden mit Optionen oben)
- Andere (offenes Textfeld)

(7/16) Wie **nützlich** ist die China-Strategie allgemein für die Bedürfnisse Ihrer Organisation?

- Antworten: sehr, teilweise, minimal, gar nicht, weiss nicht

(8/16) Worin sehen Sie den grössten Nutzen der China-Strategie als **Orientierungsrahmen** für die Bedürfnisse Ihrer Organisation? (3 Antworten möglich)

- Analysiert politische, wirtschaftliche und weitere Entwicklungen in China
- Nimmt politische Einschätzungen und Bewertungen zu Entwicklungen in China vor
- Analysiert geopolitische Dynamiken im Zusammenhang mit China
- Definiert bi- und multilaterale Ziele und Massnahmen der Schweiz gegenüber China
- Klärt Position der Schweiz gegenüber China und im internationalen Gefüge
- Klärt Zuständigkeiten innerhalb der Schweiz in Bezug auf Austausch mit chinesischen Akteuren
- Klärt Rolle und Aufgaben von Bund / EDA in der China-Politik
- Leistet keinen relevanten Nutzen (kann nicht kumuliert werden mit Optionen oben)
- Andere/weitere (offenes Textfeld)

(9/16) Wie hat die China-Strategie den **Informations- und Erfahrungsaustausch** Ihrer Organisation mit dem Bund bzw. unter relevanten Akteuren in der Schweiz zu China verändert?

- Starke Zunahme
- Leichte Zunahme
- Kein Unterschied
- Abnahme
- Weiss nicht

(10/16) Wie wurden die **China-Kompetenzen** in Ihrer Organisation im Zusammenhang mit Aktivitäten rund um die China-Strategie bzw. infolge des „Whole-of-Switzerland“-Ansatzes gestärkt?

- Stark
- Moderat
- Wenig
- Nicht
- Weiss nicht

(11/16) Wurden die **China-Kompetenzen in der Bundesverwaltung** seit der Verabschiedung der China-Strategie im März 2021 aus Sicht Ihrer Organisation gestärkt?

- Ja, signifikant
- Teilweise
- Nein

- Weiss nicht

(12/16) Hat die China-Strategie aus Sicht Ihrer Organisation die **politische Kohärenz** der Schweiz themenübergreifend und mit Blick auf den Föderalismus im Umgang mit China gestärkt?

- Ja, signifikant
- Teilweise
- Nein
- Weiss nicht

(13/16) Hat die China-Strategie zu einer **Verhaltensänderung** Ihrer Organisation geführt? Wenn ja, inwiefern?

- (offenes Textfeld)

(14/16) Was ist aus Sicht Ihrer Organisation in der China-Strategie **unbefriedigend**? (mehrere Antworten möglich)

- Analysen sowie politische Einschätzungen und Bewertungen zu und rund um China (Kapitel 2)
- Positionierung der Schweiz und Prinzipien für die Zusammenarbeit mit China (Kapitel 3)
- Thematische Schwerpunktsetzung bzw. definierte Ziele und Massnahmen (Kapitel 4)
- Umsetzungsaspekte wie verwaltungsinterne Koordination, Aufbau China-Kompetenzen in- und ausserhalb der Bundesverwaltung oder generell der „Whole-of-Switzerland“-Ansatz (Kapitel 5)
- Nichts unbefriedigend (kann nicht kumuliert werden mit Optionen oben)
- Andere/weitere (offenes Textfeld)

(15/16) Abschliessend: Schafft eine offizielle China-Strategie des Bundesrats aus Sicht Ihrer Organisation **Mehrwert** im Vergleich dazu, wenn es diese länderspezifische Strategie nicht gäbe?

- Ja, auf jeden Fall
- Teilweise
- Eher nicht
- Nein
- Weiss nicht

(16/16) Weitere **Beobachtungen, Feedback, Anliegen** oder **Ideen**

- [Offenes Textfeld]

Appendix G: Vertiefung aus Sicht einzelner Stakeholder-Gruppen

Die Einschätzungen zur China-Strategie der verschiedenen Typen von Anspruchsgruppen fallen sehr heterogen aus.

Kantone/Städte

Kantone und Städte schätzen die vorliegende China-Strategie – gerade die darin vorgenommene Positionierung der Schweiz. Dennoch sind einige im Umgang mit China vorsichtiger geworden und haben ihre China-Aktivitäten reduziert. Unklar bleibt, ob sich dies mit einem von den Kantonen/Städten gewünschten stärkeren Austausch mit der Bundesverwaltung ändern würde.

- 73% der befragten Kantone/Städte (n=12) haben ihre China-Aktivitäten im Zeitraum 2021-2024 *reduziert* – mit Abstand die höchste Quote aller befragten Organisationen. Die Strategie hat die Komplexitäten im Umgang mit China noch offenkundiger gemacht, aber auch Covid und die Geopolitik spielten eine Rolle. Die Strategie ist dem Grossteil (75%) bekannt und 75% gaben an, *ein- oder mehrmals* an einer Veranstaltung zur China-Strategie teilgenommen zu haben.
- Kantone und Städte schätzen die vorliegende China-Strategie, aber lediglich die Hälfte (50%) sieht entweder einen *teilweisen* (42%) oder *grossen* (8%) Nutzen in ihr und befürwortet prinzipiell eine solche Länderstrategie (50%). Wenig überraschend ist indes die *Positionierung der Schweiz gegenüber China und im internationalen Gefüge* für Kantone/Städte als Orientierungsrahmen besonders wertvoll (58%). Kantone/Städte setzen die Strategie dabei vorwiegend für *Entscheidung / Planung* (25%), *Sensibilisierung und Risiko-Management* (25%) und *Kommunikation* (25%) ein. Sowohl intern als auch extern sei die Strategie ein hilfreiches Arbeitsinstrument.
- Verbesserungspotenzial sehen Kantone/Städte insbesondere in der *Umsetzung* (42%). Einzelne monieren, die Strategie werde “zu wenig gelebt” und wünschen sich mehr Kommunikation, Austausch mit und Unterstützung vom Bund, obschon 58% eine – vorwiegend jedoch nur *leichte* (50%) – Zunahme beim Informations-/Erfahrungsaustausch erkennen. Die Frage ist, ob diese Akteure durch einen stärkeren solchen Austausch auch wieder proaktiver im Umgang mit China agieren werden – sowohl in Projekten als auch in der Aussenkommunikation generell (siehe dazu auch Kapitel 6.3). Unabhängig davon konnten 67% ihre China-Kompetenzen verbessern und 58% sehen eine gestärkte Kohärenz in der China-Politik.

Standort-/Exportförderer und Handelskammern

Für Standort- und Exportförderer sowie Handelskammern ist die China-Strategie nur bedingt relevant, zumal sie auch für Unternehmen kein zentrales Referenzdokument ist. Wichtiger sind konkrete Erfahrungen von vor Ort, um den Unternehmen praktische Unterstützung anbieten zu können. Die Positionierung der Schweiz ist für sie indes zwar wertvoll, doch noch verbesserungswürdig.

- Über die Hälfte dieser Organisationen (n=12) haben ihre China-Aktivitäten *reduziert* (42%) oder ganz *eingestellt* (17%). Die Strategie ist bekannt und 92% haben *ein- oder mehrmals* an einer Veranstaltung zum Thema teilgenommen.
- 75% dieser Organisationen beurteilen die Strategie als nützlich, 25% davon sehen gar einen *grossen Nutzen*. Wie zu erwarten wird auch hier die *Klärung der Position der Schweiz* als am wertvollsten (67%). Die Existenz einer solchen länderspezifischen Strategie befürworten dabei 67%, unter anderem weil dies eine national einheitlichere Haltung ermögliche. Eingesetzt wird sie derweil insbesondere für *Sensibilisierung und Risiko-Management* (50%), *Entscheidungen/Planung* (50%) und *Kommunikation* (50%), wobei explizit erwähnt wurde, dass die Strategie zur Klarheit in der Kommunikation sowohl gegenüber Schweizer wie auch chinesischen Stakeholdern beigetragen habe. Eine Handelskammer gab indes – im Widerspruch dazu – zu Protokoll, dass sich ihre Mitgliedsfirmen im Rahmen einer Besprechung wegen geringer Relevanz gegen eine Weiterführung der China-Strategie ausgesprochen hätten.
- Ein Drittel (33%) empfindet die *Umsetzungsaspekte* als unbefriedigend, und auch hier konnten viele (50%) *keinen Unterschied* beim Informations- und Erfahrungsaustausch unter Akteuren in der Schweiz feststellen. Eine Organisation verortet sogar einen Rückgang. Interessant: Weitere 33% finden die *Positionierung der Schweiz sowie die Prinzipien für die Zusammenarbeit mit China* unbefriedigend, obschon als Mehrwert erkannt. Die Strategie würde “zu wenig gelebt”, heisst es. 75% sehen die eigenen

China-Kompetenzen dennoch als *wenig* (42%) bis *moderat* (33%) verbessert, während die Hälfte (50%) eine *teilweise* Stärkung der politischen Kohärenz im Umgang mit China erkennt.

Wirtschafts-/Branchenverbände

Wirtschafts- und Branchenverbände begrüßen die China-Strategie und sind zufrieden mit ihr, schätzen ihren Nutzen jedoch etwas nüchterner ein. Gerade für die Verbandsarbeit schaffen die in der Strategie formulierten Einschätzungen und Positionierungs-Elemente konkreten Mehrwert.

- Die China-Aktivitäten von Wirtschafts-/Branchenverbänden (n=10) sind im Zeitraum der China-Strategie entweder *gleich geblieben* (56%) oder wurden *reduziert* (33%). Lediglich eine Organisation hat diese *intensiviert*. Auch ihnen ist die Strategie bekannt, wobei die Hälfte (50%) *ein-* oder *mehrmals* an einer diesbezüglichen Veranstaltung teilgenommen haben.
- Die Hälfte (50%) findet die Strategie nützlich, 9% davon erkennt einen *grossen* Nutzen. Auch den Umstand, dass die Schweiz eine solche länderspezifische Strategie hat, unterstützt die grosse Mehrheit (80%). Gleichzeitig wurde von einem Verband eingebracht, dass diese Strategie ein wohl politisch motivierter Einzelfall sei und verzerrend wirke, während eine geografisch breitere Asienstrategie den Blick sinnvollerweise auf die ganze Region ermöglichte. Wie nicht anders zu erwarten, empfinden diese Verbände die *Klärung der Position der Schweiz* (40%), die *Analyse der Entwicklungen in China* (40%), sowie die *Analyse geopolitischer Dynamiken* (40%) als am wertvollsten. Dabei unterstützt sie in erster Linie deren *Politische Arbeit/Lobbying* (56%) und *Kommunikation* (22%).
- Erstaunlich: Mehr als die Hälfte dieser Verbände (63%) sind ausnahmslos zufrieden mit der vorliegenden Strategie. Dennoch stellt auch hier die Mehrheit (64%) *keinen Unterschied* beim Informations- und Erfahrungsaustausch fest, wobei ein Verband eine leichte Zunahme sieht. 60% gaben an, ihre China-Kompetenzen gestärkt zu haben, während 50% eine verbesserte politische Kohärenz wahrnehmen. Dass der Nutzen der Strategie insgesamt dennoch etwas nüchterner betrachtet wird, könnte auch bedeuten, dass diese Verbände von einer China-Strategie schlicht nicht mehr erwarten.

Lehre und Forschung

Hochschulen sowie andere Bildungs- und Forschungsinstitutionen schätzen das Vorliegen einer China-Länderstrategie. Sie hat zu einer grösseren Sensibilität im Umgang mit China beigetragen, und wird entsprechend stark im Risiko-Management eingesetzt. Gleichzeitig wünschen auch sie sich noch mehr konkrete Unterstützung seitens der Bundes.

- Im gegenwärtigen geopolitischen Umfeld wenig überraschend: Institutionen der Lehre und Forschung (n=9) haben ihre China-Aktivitäten nicht verändert (63%) oder reduziert (38%). Die Strategie ist derweil *bekannt* und 67% haben *mehrfach* an einer Veranstaltung zur China-Strategie beigewohnt.
- Hochschulen sowie andere Bildungs- und Forschungsinstitutionen sehen das Vorliegen einer China-Länderstrategie derweil sehr positiv (67% sehen einen *teilweisen* Nutzen). Die Strategie hat diese Akteure stärker für den Umgang mit China sensibilisiert und einen sektorübergreifenden Austausch zu China punktuell katalysiert. Gerade die *Positionierung der Schweiz* (67%), die *Analyse geopolitischer Dynamiken* (44%) sowie die *Analyse politischer, wirtschaftlicher und anderer Entwicklungen in China* (44%) sind für diese Akteure in einem zunehmend komplexen Umfeld sehr wertvoll. Entsprechend befürworten 77% eine solche Länderstrategie. Diese Einschätzungen und Positionierungen werden insbesondere für *Sensibilisierung und Risiko-Management* (56%) sowie *Entscheidungen/Planung* (44%) eingesetzt.
- Mehr als die Hälfte (56%) sind indes mit der Umsetzung der Strategie nicht restlos zufrieden. 56% stellen auch keinen Unterschied beim Informations- und Erfahrungsaustausch unter Akteuren in der Schweiz fest. Es brauche zudem mehr Austausch ("einen reflektierten Dialog") in der Schweiz zum Umgang mit chinesischen Organisationen und Akteuren, mehr Engagement und Ownership seitens des Bundes im Thema "responsible internationalization", oder grundsätzlich mehr Unterstützung beim Aufbau von China-Kompetenz. Diese konnten indes 78% *leicht* verbessern, während 56% keine bessere Kohärenz in der Schweizer China-Politik feststellen.

Zivilgesellschaft/NGOs

Organisationen der Zivilgesellschaft und NGOs schätzen besonders die klaren und verbindlichen Formulierungen sowie Ziele und Massnahmen in der Strategie zu den Menschenrechten. Auch sie haben jedoch den Eindruck, dass in der Umsetzung zu wenig unternommen wurde. Sie sehen den grössten Verbesserungsbedarf aller Akteure.

- Organisationen der Zivilgesellschaft/NGOs (n=8) haben ihre China-Aktivitäten im Zeitraum 2021-2024 gleich gehalten (38%) oder *reduziert* (50%) – lediglich 13% haben sie *intensiviert*. Die Abnahme der China-Aktivitäten seien jedoch nicht der Strategie geschuldet, sondern der Situation in China (Hongkong). Die Zunahme derweil habe mehr mit den betrieblichen Entwicklungen der entsprechenden Organisation zu tun. Allen ist die Strategie bekannt, und die grosse Mehrheit (86%) hat auch bereits *mehrfach* an Veranstaltungen zum Thema teilgenommen.
- 88% empfinden die Strategie als *teilweise* nützlich für ihre Organisation, und alle sehen einen *teilweisen* (50%) oder *grossen* (50%) Mehrwert im Vorliegen einer solchen länderspezifischen Strategie. Eine Organisation äusserte konkret auch die Erwartung, dass die klaren Formulierungen zur Menschenrechtslage auch in einer Folgestrategie entsprechend übernommen würden, wie beispielsweise die “kohärente und konsequente Vertretung der Anliegen auf allen Stufen wie auch in multilateralen Gremien” (Kapitel 3.1 der Strategie). Besonders wertvoll sind für diese Organisationen somit die *Definition von bi- und multilateralen Zielen und Massnahmen* (75%) sowie die *Positionierung der Schweiz* (63%). Insbesondere auch die expliziten Formulierungen zum Thema Menschenrechte wurden von zwei Organisationen hervorgehoben. Ausserdem, so eine Organisation, biete die Strategie die Möglichkeit, Bund und Verwaltung an ihren selbst deklarierten Zielen zu messen und “wo nötig zur Rechenschaft zu ziehen”. Die Strategie wird hier vor allem für *Politische Arbeit/Lobbying* (63%), *Kommunikation* (38%) und *Schulungen* (38%) eingesetzt.
- Die allgemeine Unzufriedenheit mit der Strategie ist hier am grössten – *Umsetzungsaspekte* empfinden ganze 88% als unzureichend. Dennoch nehmen beim Informations- und Erfahrungsaustausch zwei Drittel (63%) eine *leichte* (38%) oder *starke* (25%) Zunahme wahr. Auch geben 63% an, ihre China-Kompetenzen gestärkt zu haben, und die Hälfte sieht die politische Kohärenz der Schweiz im Umgang mit China gestärkt. Die *Positionierung der Schweiz* (38%) sowie die *thematische Schwerpunktsetzung bzw. definierte Ziele und Massnahmen* (38%) werden ebenfalls als suboptimal empfunden. Eine Organisation zeigt sich explizit enttäuscht darüber, dass “trotz zunehmender Menschenrechtsverletzungen” aus ihrer Sicht wenig unternommen wurde.

Unternehmen

Für Unternehmen ist die China-Strategie weniger relevant und dadurch auch weniger bekannt. Sie setzen sie auch verhältnismässig wenig ein. Wenn, dann ist in einem zunehmend komplexen geopolitischen Umfeld insbesondere die Positionierung der Schweiz wertvoll. Doch gerade zu dieser wünschen sie sich eine proaktivere Kommunikation seitens des Bundes.

- Die befragten Unternehmen (n=7) haben ihre China-Aktivitäten entweder nicht verändert (43%) oder *intensiviert* (43%). Ein Unternehmen meldet eine Reduktion. Gleichzeitig ist hier die China-Strategie weniger bekannt (57%), wobei all diese Unternehmen *ein-* oder *mehrmals* an einer Veranstaltung zum Thema teilgenommen haben.
- Somit nicht überraschend: Nur ein Drittel der Unternehmen sieht einen *teilweisen* Nutzen in der vorliegenden Strategie. 72% begrüssen indes die Existenz einer solchen Strategie prinzipiell. Im zunehmend komplexen geopolitischen Umfeld ist für die Wirtschaft insbesondere die in der Strategie erarbeitete *Positionierung der Schweiz* (71%) wertvoll. Fast drei Viertel der hier befragten Unternehmen setzen die Strategie in ihrer Arbeit jedoch nicht ein. Wenn doch, dann tun sie das insbesondere für *Sensibilisierung und Risiko-Management* (29%) und *Politische Arbeit/Lobbying* (29%).
- Die Umsetzung wird auch hier (43%) als das grösste Manko gesehen. Die Strategie werde grundsätzlich zu wenig kommuniziert. Zudem wünschen sich zwei Unternehmen, dass gerade die Frage der Positionierung der Schweiz noch stärker adressiert würde, zumal Unternehmen im Umgang mit dem sich “verschärfenden Dilemma zwischen amerikanischen und chinesischen Druckversuchen” besonders

betroffen seien. Ein weiteres Unternehmen hätte sich zudem gewünscht, dass die Interessen des Finanzplatzes noch stärker reflektiert würden, beispielsweise bezüglich des Marktzugangs in China für Schweizer Banken und Finanzdienstleister. In Bezug auf den mit der Strategie angestrebten stärkeren Informations- und Erfahrungsaustausch unter Akteuren in der Schweiz sehen derweil 86% keine Veränderung. Ihre China-Kompetenzen konnten fast drei Viertel (71%) ebenfalls nicht spürbar verbessern. Die politische Kohärenz in der Schweiz im Umgang mit China sieht ein Drittel (33%) als gestärkt.

Think Tanks

Think Tanks haben sie ihre China-Aktivitäten tendenziell intensiviert und schätzen das Vorliegen einer länderspezifischen China-Strategie. Anders als andere Akteure schätzen sie besonders die Festlegung von Zielen und Massnahmen sowie die Klärung der Rolle und Aufgaben von Bund und EDA. Sie setzen die Strategie dabei ausschliesslich für Sensibilisierungs-Aktivitäten ein.

- Im Unterschied zu anderen Akteuren haben drei von vier Think Tanks (75%, n=4) ihre China-Aktivitäten im Zeitraum der China-Strategie *intensiviert*. Für das Geneva Centre for Security Policy (GCSP) beispielsweise ist China aus sicherheits- und geopolitischen Gründen ein wichtiger Partner. Alle wissen um die Strategie und die Hälfte (50%) hat auch schon *ein- oder mehrmals* an einer entsprechenden Veranstaltung teilgenommen.
- Die hier befragten Think Tanks sehen sowohl die vorliegende (75% *teilweise*) als auch prinzipiell eine länderspezifische China-Strategie (75%) sehr positiv. Think Tanks, die sich unter anderem auch mit den schweizerisch-chinesischen Beziehungen befassen, schätzen insbesondere die *Definition von bi- und multilateralen Zielen und Massnahmen* (50%) sowie die *Klärung der Rolle und Aufgaben von Bund/EDA in der China-Politik* (50%). Wenn sie eingesetzt wird (75%), dann ausnahmslos für *Sensibilisierung und Risiko-Management*.
- Als unbefriedigend empfinden 50% die *Umsetzungsaspekte* der Strategie und jeweils weitere 25% die *Positionierung der Schweiz und Prinzipien für die Zusammenarbeit mit China* sowie die *Analyse, die politischen Einschätzungen und Bewertungen zu und rund um China*. Gleichzeitig hat die Hälfte (50%) eine *leichte* Zunahme beim Informations- und Erfahrungsaustausch festgestellt. 75% derweil konnten ihre China-Kompetenzen *teilweise* ausbauen, während alle befragten Think Tanks eine teilweise Stärkung der politischen Kohärenz der Schweiz im Umgang mit China festgestellt haben.