China: Der Bundesrat spielt auf Zeit

Die Regierung diskutierte erneut über China-Sanktionen, und sie zaudert weiter. Brüssel wird ungeduldig

Simon Marti

Selten tut sich der Bundesrat so schwer wie im Umgang mit China. Seit fast zwei Jahren quält sich die Regierung schon mit der Frage, ob die Schweiz die sogenannten «thematischen Sanktionen» der Europäischen Union mittragen soll. Strafmassnahmen, die Brüssel wegen der chinesischen Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren verfügt hat. Der Bundesrat drückt sich – und schweigt.

Erst auf Anfrage der «NZZ am Sonntag» räumt das federführende Wirtschaftsdepartement WBF ein, dass eine Übernahme der EU-Sanktionen bereits zweimal Thema im Bundesrat war. Zuletzt am 9. Dezember, zwei Tage nach der Bundesratswahl, einen Tag nach der Departementsverteilung. Ob Zufall oder Absicht: Fakt ist, dass die Beratung im Trubel rund um Schwarznasenschafe und die Interessenbindungen von Albert Rösti in den Medien unter den Tisch fiel. Und von sich aus informierte der Bundesrat nicht über seine Position zu China.

Dafür beschloss die Landesregierung im Stillen, die bestehenden Rechtsgrundlagen «noch vertiefter» zu prüfen, wie das WBF nun auf Anfrage schreibt. «Ziel des Bundesrates ist es, sich die Möglichkeit offenzuhalten, in Zukunft bei Bedarf punktuell und gezielt sehr spezifische Fälle, die von der heutigen Praxis nicht abgedeckt werden, berücksichtigen zu können.» Tatsächlich? Die gewundene Begründung steht im Widerspruch zur minuziösen Vorarbeit der Bundesverwaltung. Dort laufen die rechtlichen Abklärungen zu den Sanktionen seit geraumer Zeit.

MARK SCHIEFELBEIN / KEYSTONE

Früher lief es glatter: Vorbereitungen zum Besuch des damaligen Bundesrates Didier Burkhalter in Peking. (15. Januar 2016)

Von sich aus informierte der Bundesrat schon gar nicht über seine Position.

Bund lässt sich viel Zeit

Als die EU im Frühling 2021 Einreisesperren gegen chinesische Beamte verfügte und Vermögen blockierte, machte sich auch die Verwaltung in Bern an die Arbeit. Bereits am 3. März 2021 kam die Koordinationsgruppe Sanktionspolitik des Bundes zum Schluss, «die rechtlichen Aspekte im Hinblick auf die Vereinbarkeit einer Übernahme der thematischen Sanktionen» mit der Schweizer Gesetzgebung «ausführlicher zu beleuchten». Das geht aus dem Sitzungsprotokoll hervor, das die «NZZ am Sonntag» gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) einsehen konnte. Am 14. Juni 2021 traf sich die Gruppe erneut und hielt fest, noch offene juristische Fragen in einem Dokument zuhanden des Bundesrates auszuräumen. «Ziel ist es, dass dem Bundesrat bereits mit diesem Aussprachepapier eine rechtliche Einschätzung präsentiert werden kann.» Grundsätzlich sollten alle Optionen dargelegt werden, «mit der Aufführung von Chancen und Risiken einer Nichtübernahme» der Menschenrechtssanktionen. Das Grundlagenpapier wurde im Sommer 2021 erarbeitet. Die Verwaltung hält es bis heute unter Verschluss.

Anderthalb Jahre ist das her. Der Bundesrat zeigte in der Folge keinerlei Eile. Erst am 7. September 2022 beriet er die Sanktionen ein erstes Mal, wie das Wirtschaftsdepartement bestätigt. Festlegen wollte er sich nicht. Stattdessen erhielt das WBF den Auftrag, «gewisse Aspekte zu den thematischen Sanktionen, wie beispielsweise mögliche humanitäre Auswirkungen oder aussenpolitische Auswirkungen, vertiefter zu analysieren».

Kritik aus der EU

Zwei Bundesratssitzungen, monatelange Arbeit in den Departementen, und doch fällt kein Entscheid. Im Parlament verlieren manche die Geduld. Rechtlich sei der Fall klar, sagt SP-Nationalrat Fabian Molina. Die Schweiz könne die Sanktionen beschliessen, wenn sie wolle. «Das ist schlimmer als Arbeitsverweigerung, das ist Feigheit», so Molina. «Der Druck im In- und aus dem Ausland wird so lange steigen, bis sich der Bundesrat nicht mehr wegducken kann», ist er überzeugt.

Der freisinnige Ständerat Damian Müller widerspricht. «Die Forderung der Linken nach Sanktionen tönt einfach und populär. Wir lösen aber kein einziges Problem, wenn wir uns von der Diplomatie verabschieden.» Auf diesem Weg sei viel mehr Wirkung zu erzielen als mit symbolischen Gesten. «Wir dürfen uns nicht aus der Verantwortung nehmen, aber sicher auch nicht vor den Karren der EU spannen lassen», betont Müller.

Brüssel sieht das Zögern des Bundesrats kritisch. René Repasi vertritt die deutschen Sozialdemokraten im Europäischen Parlament und amtet als stellvertretender Vorsitzender der Delegation für die Beziehungen zu China. «Es wäre natürlich zu begrüssen, wenn die Schweiz die thematischen Sanktionen übernehmen würde», sagt er. «Diese wurden von der EU ergriffen, weil Menschenrechte verletzt werden. Und eine neutrale Haltung gegenüber Menschenrechtsverletzungen ist einigermassen schwer nachzuvollziehen.» Die Wahrnehmung in der EU sei, «dass die Debatte in der Schweiz keine ehrliche ist». Entweder trage das Land die Sanktionen mit oder nicht, diesen Entscheid gelte es zu vertreten, so Repasi. «Als souveräner Staat sollte die Schweiz auch souverän über Sanktionen befinden. Heute ist die Situation aber vielmehr so, dass man sich hinter der EU versteckt, wenn es denn gerade passt.»

Nicht nur Brüssel hört genau hin, wenn in Bern das Verhältnis zu Peking verhandelt wird. Anfang November sagte der chinesische Botschafter Wang Shihting im Interview mit dieser Zeitung: «Sollte die Schweiz die Sanktionen übernehmen und sich die Situation in eine unkontrollierte Richtung entwickeln, werden die chinesisch-schweizerischen Beziehungen darunter leiden.»

Die Drohung hat ihre Wirkung offenbar nicht verfehlt.

Verletzt die Schweiz die Rechte von Russen?

Anwälte dürfen russische Firmen nicht mehr beraten. Nun protestieren Juristen beim Bundesrat: Dieser schränke Grundrechte ein.

Mirko Plüss

Wendet die Schweiz legitime Mittel an, um gegen Russland vorzugehen? Oder verletzt sie rechtsstaatliche Prinzipien? Der Genfer Anwaltsverband beantwortet letztere Frage mit einem klaren Ja. Kürzlich versandte der Verband einen Protestbrief an Guy Parmelin, Vorsteher des Wirtschaftsdepartements, und an Bundespräsident Alain Berset. Der Titel: «Schwere Verletzung des garantierten Zugangs zur Justiz». Die Grundlagen der Schweizer Rechtsstaatlichkeit würden ausgehebelt, heisst es.

Auslöser für die heftige Kritik ist das achte Sanktionspaket gegen Russland. Dieses erliess die EU im Oktober als Folge der russischen Teilmobilisierung. Am 23. November übernahm der Bundesrat die neuen Massnahmen. Unter anderem beinhaltet das Sanktionspaket ein laut Experten präzedenzloses Verbot von Rechtsdienstleistungen.

Von diesem Verbot betroffen sind Personen, die in Verbindung mit russischen Unternehmen oder dem russischen Staat stehen. Sie können sich zwar weiterhin vor Schweizer Gerichten juristisch vertreten lassen. Ausserhalb von Prozessen dürfen Anwälte ihnen jedoch keine sogenannten Rechtsberatungen mehr anbieten. Rechtsberatungen sind indes gerade im wirtschaftlichen Umfeld Alltag, sie werden beispielsweise bei Immobiliengeschäften oder Handelsfragen in Anspruch genommen. Russische Staatsangehörige benötigen Rechtsberatungen auch, um den Umgang mit den Sanktionen richtig einschätzen zu können.

Das zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) betont, dass Ausnahmen vom Verbot vorgesehen seien. Dennoch fällt die Kritik der Genfer Anwälte heftig aus. Miguel Oural, der Vorsitzende des Genfer Anwaltsverbandes, sagt: «Durch das Verbot bestimmter juristischer Dienstleistungen schränkt der Bundesrat den grundrechtlichen Zugang zur Justiz ein.» Eine solche Beschränkung sei mehr als ein einfaches Hindernis für die Gewerbefreiheit von Anwälten: «Es ist ein Angriff auf Rechtsstaatlichkeit und Justiz, denn ohne Rechtsberatung gibt es keinen effektiven Zugang zur Justiz.»

Die Genfer sind mit ihrer Kritik nicht allein. Der Schweizerische Anwaltsverband SAV unterstützt die Kritik der Genfer Kollegen. «Es gibt derzeit noch viele offene Punkte, die seitens des Seco noch nicht beantwortet worden sind, was der Rechtssicherheit nicht zuträglich ist», sagt Generalsekretär René Rall. Der SAV stehe deshalb schon seit über einem halben Jahr mit dem Seco in Verbindung. «Insofern ist der direkte Weg an den Bundesrat seitens der Genfer verständlich.»

In anderen Ländern läuft eine ähnliche Diskussion. In Deutschland kämpft die Bundesrechtsanwaltskammer dafür, dass die Sanktionen zurückgenommen werden. In der Schweiz wies ein juristisches Gutachten im Auftrag des SAV bereits im Oktober auf mannigfaltige Mängel an dem Sanktionspaket hin. «Aus rechtsstaatlicher Sicht erscheint das Verbot höchst problematisch, weil damit das Recht auf rechtliche Beratung verletzt wird und damit auch der Anspruch auf rechtliches Gehör», heisst es darin. Der Verfasser, Strafrechtsprofessor Marcel Niggli, doppelt auf Anfrage nach. «Das Verbot ist für die Schweiz präzedenzlos», sagt Niggli. Neben Inhalt kritisiert er auch die Form scharf und sagt, eine Verordnung reiche für ein Verbot nicht aus: «Es handelt sich um einen groben Grundrechtseingriff, dieser bedarf zumindest einer gesetzlichen Grundlage. Es scheint fast so, als wolle die Verwaltung bei den Russland-Sanktionen Gesetzgeber spielen.»

Das Seco will die Kritik nicht kommentieren. Die Pressestelle schreibt: «Die Schweiz stellt sicher, dass der Zugang zum Schweizer Recht gewahrt und die Rechtsstaatlichkeit vollständig gewährleistet wird.» Dies sei «die Bedingung des Bundesrates» gewesen, als er die neuen Verbote übernommen habe.

Die Anwälte wollen trotz ihrem Protest auf keinen Fall als «Russland-Versteher» gelten.

Dass der Disput bisher nicht öffentlich gemacht wurde, dürfte auch mit einer gewissen Zurückhaltung der Anwälte zusammenhängen. Diese wollen trotz ihrem Protest auf keinen Fall als «Russland-Versteher» gelten: Der oberste Genfer Anwalt Miguel Oural sagt: «Der Anwaltsverband verurteilt Russlands Aggression gegen die Ukraine scharf.» Sanktionen halte er für ein legitimes aussenpolitisches und völkerrechtliches Instrument zur Wiederherstellung des Friedens. Jedoch: «Diese Massnahmen müssen die Regeln der Rechtsstaatlichkeit respektieren.»

Schwieriger Umgang mit der Grossmacht

Der Bund überprüft seine Politik gegenüber China. Doch ob der Bundesrat die auslaufende Strategie erneuert, ist offen. Der Druck ist so gross wie nie – auch vonseiten der Nato

Simon Marti

Für einmal waren selbst seine Kritiker positiv überrascht. Aussenminister Ignazio Cassis präsentierte im Frühling 2021 eine eigene China-Strategie. Ein Novum in der Schweizer Aussenpolitik und Ausdruck von Cassis' Willen, dem wachsenden Gewicht der Grossmacht Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat lotete darin einen Weg aus, der den Riesenmarkt für Schweizer Unternehmen offenhalten sollte, ohne dabei die eigenen Werte über Bord werfen zu müssen. Kritik am chinesischen Regime wurde in der Strategie klar formuliert, die Menschenrechte sollten von da an bei jeder Gelegenheit thematisiert werden. «Mehr Selbstbewusstsein» forderte der Aussenminister damals vor den Medien ein.

Zweieinhalb Jahre später macht sich der Bund nun daran, diese Politik zu überarbeiten, wie Recherchen dieser Zeitung zeigen. Es ist allerdings ein Prozess mit offenem Ausgang. Die heutige China-Strategie läuft nächstes Jahr aus, und ob ihr eine neue Doktrin nachfolgt, ist unsicher.

Die Strategie sei Gegenstand «einer Midterm Review», führt ein Sprecher des Aussendepartements (EDA) wortreich aus: Es gehe darum, ihre Auswirkungen auf die Bundesverwaltung, die Kantone und Gemeinden, die Zivilgesellschaft, sowie wissenschaftliche Kreise zu bewerten.

Und was geschieht dann? «Darüber hinaus wird es Aufgabe des Bundesrates sein, zu entscheiden, ob er die aktuelle Strategie nach deren Auslaufen durch eine neue Strategie verlängern will. Diese Entscheidung ist noch ausstehend», heisst es aus dem EDA.

Damian Müller, Luzerner Ständerat und Aussenpolitiker der FDP, hofft, dass der Bundesrat Kurs hält. Die Strategie sei ein vorausschauendes Instrument. «Wir sind gut beraten, diese gezielt weiterzuentwickeln.»

KEYSTONE

Hoher Besuch: Bundesrat Ignazio Cassis begrüsst den chinesischen Aussenminister Wang Yi in Bern. (22. Oktober 2019)

Kaum Resultate

Müller vermutet, dass nicht alle in der Regierung die gleichen Prioritäten verfolgen. Eine Fortsetzung der Strategie bedinge, dass das Wirtschaftsdepartement von SVP-Bundesrat Guy Parmelin mitziehe. «Da gibt es noch extrem viel Luft nach oben», meint er. Ob sich Müllers Hoffnungen erfüllen, ist fraglich, zumal der Bundesrat zuletzt alles andere als geeint auftrat. Der Krieg in der Ukraine und die Debatte um Waffenexporte und Neutralität haben Spuren hinterlassen.

Selbst im Aussendepartement ist wenig übriggeblieben von der zupackenden Rhetorik, mit der Müllers Parteifreund Cassis das Projekt lancierte. «Die Strategie von 2021 war recht gut gelungen. Sie umriss den Handlungsspielraum der Schweiz ziemlich genau und sparte auch die kritischen Punkte nicht aus», sagt Ralph Weber, Professor an der Universität Basel und Kenner der schweizerisch-chinesischen Beziehungen. «Nur folgte daraus leider eher wenig.»

So habe der Bund kaum Stellen geschaffen, die sich mit dem Land beschäftigen, obwohl man sich genau das vorgenommen habe. «Diese Lücken bleiben spürbar», stellt Weber fest.

Im EDA ist wenig übriggeblieben von der Rhetorik, mit der Cassis das Projekt lancierte.

Die Ambitionen von 2021 sind also rasch verblasst. «Die Kritik, die zum Beispiel an der Menschenrechtssituation in China geübt wurde, ist längst wieder vom Pragmatismus der Realpolitik eingeholt worden», urteilt Weber. Daran ändere auch der Menschenrechtsdialog nichts, der Anfang Juli wieder anlief. Dabei setzte die chinesische Delegation durch, dass mehrere Schweizer Nichtregierungsorganisationen kurzerhand von den Gesprächen ausgeschlossen wurden, wie der «Tages-Anzeiger» berichtete.

«Die Spannung zwischen ökonomischen Interessen und den anderen in der Verfassung eingeschriebenen Werten kann auch ein Strategiepapier kaum auflösen», sagt Weber. Die Frage sei, wie der Bundesrat mit dieser Spannung umgehe. «Da ist eine klare Linie derzeit kaum erkennbar.»

Ein eindrückliches Beispiel für die Widersprüche liefert die interdepartementale Arbeitsgruppe, die sich mit der Grossmacht beschäftigt. Der Bundesrat rief das Gremium eigens im Zuge der China-Strategie ins Leben. Zuletzt kamen die Vertreter der verschiedenen Departemente Ende April zusammen. Die «NZZ am Sonntag» konnte gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz das Sitzungsprotokoll einsehen.

Das Protokoll zeigt anschaulich den Anspruch der Schweizer Diplomatie, international die guten Dienste spielen zu lassen und den Dialog zu fördern zwischen China, seinen Nachbarn und dem Westen. Zugleich dokumentiert es eine Blockbildung, der sich neutrale Staaten nicht mehr so einfach entziehen können.

Zu Beginn der Sitzung referierte Botschafter Thomas Greminger. Er ist Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik und ehemaliger Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Vor der Arbeitsgruppe sprach er über die verschiedenen Gefahrenherde in Ostasien. Greminger sieht die Schweiz als Brückenbauerin in der Region, die einen Dialog anstossen könne.

Nach dem Spitzendiplomaten ergriffen Vertreter der Schweizer Mission bei der Nato in Brüssel das Wort. Sie machten deutlich, dass bei einer Zunahme der Spannungen zwischen China und dem Westen die Neutralität zwangsläufig unter Druck komme. «Im Konfliktfall würde von der Schweiz als Teil der erweiterten transatlantischen Familie erwartet werden, dass sie die transatlantische Einigkeit mitträgt. Ein Abseitsstehen im Sinne einer neutralen Haltung würde nicht verstanden werden», vermerkt das Protokoll.

Unparteiische Brückenbauerin oder Angehörige der «transatlantischen Familie»? Beides gleichzeitig wird für die Schweiz womöglich eines Tages nicht mehr möglich sein.

Abhängig von den Grossen

Bei den Parteien wird das Dilemma ganz unterschiedlich bewertet. Die SVP sieht sich bereits in ihren schlimmsten Prognosen bestätigt. Das Ausland habe registriert, dass der Bundesrat bei Druck einbreche, sagt Parteichef Marco Chiesa. «Es kann aber nicht sein, dass wir unsere wichtigste aussenpolitische Staatsmaxime, die Neutralität, von der Akzeptanz anderer Länder oder Organisationen abhängig machen.»

SP-Nationalrat Fabian Molina hält dagegen: «Es ist doch bemerkenswert, dass man sich im EDA eine aktive Rolle zutraut.» Da sei es nur richtig, dass die Schweiz versuche zu vermitteln.

Eine weniger innenpolitisch gefärbte Deutung liefert Professor Ralph Weber. Er beobachtet eine Neigung zur «Romantisierung der eigenen Neutralität». Man sehe aber an der Haltung der Vereinigten Staaten, der EU und der Nato, dass das Selbstverständnis der Schweiz als Vermittlerin, die sich gleichzeitig zum Westen zählt, immer weniger akzeptiert werde. Diese Rolle gehe aber nur so lange auf, wie sie von den Grossmächten toleriert werde, sagt Weber. «Nun droht die Gefahr, dass uns das Ganze mehr und mehr um die Ohren fliegt.»

Eine erneuerte und griffige China-Strategie wäre zumindest ein erster Schritt, um genau das zu verhindern.

Diplomatie und Profit

73

Jahre ist es her, dass die Schweiz die Volksrepublik China offiziell anerkannte – kaum ein anderes westliches Land war schneller.

15,9

Milliarden Franken betrugen die Schweizer Exporte nach China 2022.

Classe politique

CH MEDIA

Tamara Funiciello

KEYSTONE

Hannes Germann

Tamara Funiciello, Groupie, überrascht mit ihrer Liebe für kapitalistische Spielwaren. Die SP-Nationalrätin sah sich mit der Politikchefin des «Blick» im Kino «Barbie» an – und war begeistert. Der Film über die Plastikprinzessin habe zwar nicht besonders viel Tiefgang und natürlich sei er Werbung für den Mattel-Konzern. «Aber er ist eine echt gute Einführung in den Feminismus», sagte Funiciello. Ihre Lieblingsszene? Als Ken im Film das Wort Patriarchat entdeckt. Wenn Funiciello also demnächst in Pink im Bundeshaus auftaucht, wissen wir, warum: Sie wurde von Mattel gekauft.

Hannes Germann, Frühzünder, nimmt den 1. August zum Anlass für ein rhetorisches Feuerwerk. Um ja der Erste zu sein, hat der SVP-Ständerat seine Rede zum Bundesfeiertag bereits am 27. Juli auf Twitter veröffentlicht – und das in drei Teilen. Darin lässt er uns wissen, dass die Schweiz «immer noch an der Weltspitze» stehe – «oder zumindest ganz oben». Was der Unterschied ist, sei dahingestellt. Hauptsache, Switzerland first.

Critical Mass: Juso-Chef von Polizei gestoppt

Die Zürcher Polizei liess die unbewilligte Velo-Demo gewähren, sie kündigte aber 52 Verzeigungen an. **René Donzé**

Zu den prominentesten Betroffenen gehört der SP-Kantonsrat und Juso-Präsident Nicola Siegrist. «Die Polizei hat friedliche Velofahrer*innen - auch mich - kontrolliert, verzeigt, schikaniert und weggewiesen», schreibt er auf Twitter. Das sei «unnötig». Siegrist war einer von vielen, die trotz Warnung der Polizei an der sogenannten Critical Mass teilgenommen haben: einem Veloumzug, der jeden letzten Freitagabend in verschiedenen Städten stattfindet. In Zürich, so hat es der Statthalter aufgrund einer Anzeige zweier FDP-Politiker kürzlich entschieden, brauche es hierfür eine Bewilligung, da es sich um eine Demonstration handle. Doch niemand hat eine solche beantragt, und darum hat die Stadtpolizei mit Massnahmen gedroht.

Siegrist fuhr dennoch los, um «ein Zeichen fürs Velo zu setzen», wie er auf Anfrage sagt, «und weil es unverhältnismässig ist, eine Bewilligung für diesen spontan und nicht organisierten Anlass zu verlangen». Die Polizei habe ihn gestoppt und ihm eine Verzeigung in Aussicht gestellt. Er hält es offen, ob er diese anfechten wird.

So wie ihm erging es 51 weiteren Personen. Laut Polizei waren mehrere hundert Teilnehmer unterwegs. «Dabei kam es zu kleineren Verkehrsbehinderungen, kurzen Blockaden und auch Verkehrsregelverletzungen», teilte sie am Samstag mit. Und: «Die Stadtpolizei hat insgesamt 52 Personen kontrolliert, die im Nachgang wegen Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration verzeigt werden.» Zudem wurden Videoaufnahmen gemacht, damit «wir Ermittlungen von möglichen Straftaten im Nachhinein noch tätigen können», sagt Sprecherin Daniela Brunner.

Die politische Beurteilung des Einsatzes fällt durchzogen aus. Der FDP-Fraktionschef Michael Schmid spricht von einem verhältnismässigen Vorgehen. Die Polizei habe dafür gesorgt, dass der öffentliche Verkehr nicht gross behindert wurde. «Das ist für uns ein wichtiger Gradmesser.» Eticus Rozas, Vizepräsident der Zürcher Grünen, wiederum ist froh, «dass die Polizei die Velos fahren liess». «Übertrieben» seien jedoch die Videoaufnahmen und die vielen Verzeigungen.

Die Frage ist, was am letzten Freitag im August passiert. Vielleicht nehmen mehr Personen teil, wenn das Wetter besser ist und weil die Ferien vorbei sind. Vielleicht schrecken die vielen Verzeigungen auch ab. Die Polizei will nichts zu ihrem künftigen Vorgehen sagen.

Auf lange Frist allerdings dürfte sich ohnehin etwas ändern. Im März hat das Stadtparlament eine Motion überwiesen. Nun muss der Stadtrat die Polizeiverordnung dahingehend ändern, dass die «vorübergehende Benutzung des öffentlichen Raumes zu politischen Sonderzwecken keine strafbare Handlung mehr darstellt».

Still und leise: Sanktionen gegen China sind vom Tisch

Die Regierung lehnt gezielte Massnahmen wegen Menschenrechtsverletzungen ab. Über seinen Entscheid mochte der Bundesrat aber nicht informieren.

PETER KLAUNZER / KEYSTONE

Die chinesische Flagge hängt neben den drei Eidgenossen im Bundeshaus. Anlass war der Besuch von Staatschef Xi Jinping. (15. Januar 2017)

Simon Marti

Quälend lange drückte sich der Bundesrat vor einer Antwort auf die Frage, ob die Schweiz die thematischen Sanktionen gegen China übernehmen soll, die die EU wegen chinesischer Menschenrechtsverletzungen verhängt hat. Anders als traditionelle Sanktionen richten sich diese nicht gegen einen Staat als Ganzes, sondern gezielt gegen ausgewählte Personen, Organisationen oder Unternehmen. Nun zeigt sich: Die Regierung hat im Stillen beschlossen, dass der Bund die Massnahmen nicht mitträgt.

Wie das zuständige Wirtschaftsdepartement (WBF) von Bundesrat Guy Parmelin (SVP) einräumt, hat die Landesregierung bereits am 9. Dezember 2022 entschieden, «die bis dahin bestehenden thematischen Sanktionen nicht zu übernehmen». Darunter fallen namentlich jene Sanktionen, die Brüssel gegen chinesische Staatsbürger erlassen hat. «Der Bundesrat machte eine Güterabwägung gestützt auf verschiedene aussenpolitische und rechtliche Kriterien», heisst es aus dem Wirtschaftsdepartement. Genauer will man dort die Interessenabwägung nicht erläutern.

Sollte die EU neue thematische Sanktionen erlassen, wird der Bund diese Listings zwar prüfen und eventuell mittragen. Aber: «Dieses Vorgehen ist auf zukünftige Listings der EU anwendbar, bisherige Listings sind nicht Teil davon», schreibt das WBF. Die thematischen Sanktionen gegen China, von der EU im März 2021 erlassen, sind damit vom Tisch.

Obwohl das Parlament den Umgang mit China regelmässig thematisiert, hat der Bundesrat die Räte und die Öffentlichkeit nicht über seinen Richtungsentscheid informiert. In Sachen Kommunikation «entscheidet der Bundesrat von Fall zu Fall», erklärt ein WBF-Sprecher. Am 9. Dezember habe der Bundesrat beschlossen, «zu diesem Zeitpunkt nicht zu kommunizieren». Rechtliche Fragen seien noch offen gewesen.

Was in dieser offiziellen Sprachregelung nicht erwähnt wird: Die Regierung musste auch damit rechnen, dass ihre Entscheidung im In- und Ausland kontroverse Reaktionen auslösen würde.

«Diese Haltung der Schweiz wird international kaum verstanden werden», sagt der SP-Nationalrat Fabian Molina. «Das ist ein sehr bedauerlicher Entscheid.» Der Bundesrat unterlaufe damit die Anstrengungen der EU zur Einhaltung der Menschenrechte in China. «Dass der Bundesrat nicht kommunizierte, zeigt, dass er sich der Brisanz dieses Entscheids bewusst ist und versucht hat, ihn zu vertuschen.» Zwar sei dem zuständigen Wirtschaftsminister die Tragweite des Beschlusses bewusst, sagt Molina. «Aber die thematischen Sanktionen sind ein neues Instrument. Ich denke, dass Bundesrat Parmelin die Debatte über diesen Ansatz scheut.»

Erst im Dezember 2020 hat die EU die Grundlagen geschaffen, um bei schweren Menschenrechtsverletzungen gezielte Massnahmen zu ergreifen. Bereits im Frühling 2021 sanktionierte die EU vier chinesische Funktionäre und ein Unternehmen wegen ihrer Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen gegen die ethnische Minderheit der Uiguren. Die Betroffenen dürfen nicht mehr in die EU-Mitgliedstaaten einreisen. Allfällige Vermögen werden eingefroren. Das Vorgehen brachte die Schweiz in Zugzwang: Sollte sie mit der EU mitziehen?

Gegenmassnahmen drohen

Der Ansatz der thematischen Sanktionen mag relativ neu sein, doch er wurde von der Bundesverwaltung intensiv geprüft. Regelmässig tauschten sich in den vergangenen zweieinhalb Jahren Vertreter des Staatssekretariats für Wirtschaft, des Aussendepartements, des Nachrichtendienstes und des Bundesamtes für Justiz darüber aus. Im Sommer 2021 legten sie ein vertrauliches Aussprachepapier vor, das dem Bundesrat die Vor- und Nachteile der thematischen Sanktionen detailliert darlegt und der Regierung als Entscheidungsgrundlage diente. Die «NZZ am Sonntag» konnte das Dokument gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz einsehen.

Die Beamten erkennen demnach durchaus Chancen im Vorgehen der EU. So könnten Vermögenssperren und Einreiseverbote eine abschreckende Wirkung entfalten und Täter auch dann belangen, «wenn die nationale oder internationale Justiz nicht in der Lage oder willens ist, dies zu tun». Eine Übernahme der thematischen Sanktiosregimes der Europäischen Union würde darüber hinaus einen Beitrag leisten, um «allfällige Schlupflöcher zu schliessen», heisst es im Aussprachepapier der Verwaltung. Und: «Ein Mitziehen der Schweiz würde ihre Glaubwürdigkeit als verlässliche und kohärente Partnerin in sanktionspolitischen Fragen gegenüber wichtigen Partnern weiter stärken.»

Selbst ein positiver Impuls in der blockierten Europapolitik schien denkbar. Nach dem Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU habe die Schweiz «ein Interesse, Kooperationsmöglichkeiten im beidseitigen Interesse systematisch zu identifizieren und zu nutzen», hält das Papier fest. Eine enge Abstimmung der Sanktionspolitik würde ein positives Signal nach Brüssel senden.

Doch auch über die Gefahren machte man sich im Sommer 2021 in Bern keine Illusionen. China habe auf die Verhängung der Menschenrechtssanktionen mit Gegenmassnahmen reagiert. «Sollte die Schweiz sich den thematischen Sanktionen der EU anschliessen, könnte auch sie von derartigen Massnahmen betroffen sein.»

Genau da setzte Peking an. Der chinesische Botschafter in der Schweiz, Wang Shihting, schlug im November 2022 in der «NZZ am Sonntag» harsche Töne an: «Wem die freundschaftlichen Beziehungen der beiden Länder wirklich am Herzen liegen und wer verantwortungsvoll Politik macht, wird den Sanktionen nicht zustimmen.» Wenig später versenkte der Bundesrat die Sanktionen still und heimlich.

Bürgerliche sind erleichtert

Der Präsident der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates ist darüber erleichtert. «Ich bin froh, wenn das ohnehin angespannte Verhältnis mit China nicht noch zusätzlich belastet wird», sagt der SVP-Parlamentarier Franz Grüter. Der Bundesrat handle vernünftig, wenn er den Ball nun flach halte.

Kritik an China ja, aber bitte im dafür vorgesehenen Rahmen, finden SVP und FDP.

Grüter verweist auf die Bestrebungen des Nationalrates, die Zusammenarbeit mit dem taiwanischen Parlament zu intensivieren. Ein Signal, das Spuren hinterlassen habe. «In dieser Frage versteht Peking keinen Spass», warnt Grüter. Peking anerkennt die Unabhängigkeit Taiwans nicht an und betrachtet die Insel als Teil Chinas.

Kritik an China, ja, aber bitte im dafür vorgesehenen Rahmen: So lautet der Ansatz von SVP und FDP. Im dafür vorgesehenen Menschenrechtsdialog verurteile der Bund die Menschenrechtsverletzungen, betont der freisinnige Ständerat Damian Müller. «Das scheint mir das bessere Format als rein symbolische Sanktionen. Die Schweiz macht keine Aussenpolitik mit dem Lautsprecher.» Der Bundesrat müsse abwägen, wie er die verschiedenen Interessen der Schweiz unter einen Hut bringe. Das habe er in diesem Fall richtig gemacht, glaubt Müller.

Das sieht die Linke anders. In einem neuen Vorstoss verlangt SP-Nationalrat Molina, dass der Bundesrat die thematischen Sanktionen der EU übernehmen muss. Mit den heutigen Mehrheitsverhältnissen hätte die Motion im Nationalrat Aussicht auf Erfolg. Zumal sich gerade die Mitte-Partei heute China gegenüber kritischer positioniert als noch vor einigen Jahren. Ob das Begehren auch in der nächsten Legislatur eine Chance hat, entscheidet sich am Wahlsonntag in drei Wochen.

Classe politique

ADV / KEYSTONE

Lukas Reimann

ADV / KEYSTONE

Yvonne Feri

Lukas Reimann, Sesselrücker, muss um seinen Sitz im Nationalrat kämpfen. Im wortwörtlichen Sinn. Als es sich sein SVP-Kollege Marcel Dettling am Donnerstag auf Reimanns Stuhl im Ratssaal gemütlich machen wollte, ging das edle Stück in die Brüche. Gleich an zwei Stellen war das Holz gespalten. Zum Glück verfügt das Parlament für solche Fälle über Ersatz, so dass der St. Galler die Session nicht etwa im Stehen hinter sich bringen musste. Vor anderen Parteifreunden, die bei den Wahlen auf Reimanns Sitz schielen, schützt das freilich nicht.

Yvonne Feri, Kassenwartin, treibt Schulden ein. In einer Mail mahnt die Geschäftsführerin die Mitglieder der SP-Reformplattform, ihre Beiträge zu entrichten. Bloss gingen auch Rechnungen an Genossen, die gar nicht zum Reformflügel zählen. Die Adressen seien versehentlich in den Verteiler «gerutscht», entschuldigt sich Feri. Dabei könnte man meinen, dass der rechte Flügel der Partei eigentlich eine ziemlich überschaubare Truppe darstellt.

Nationalfonds: Stiftungsrat krebst zurück

Nach heftigen Protesten verzichtet die Leitung des Nationalfonds auf die geplante Reform des mächtigen Forschungsrates.

Andreas Hirstein

Es geht um Milliardenbeträge und Tausende von Forschungsprojekten. Das oberste Leitungsgremium des Schweizerischen Nationalfonds (SNF), der Stiftungsrat, wollte mit einer Reform den Forschungsrat entmachten, der bis heute direkt über die Verteilung der Forschungsgelder in der Schweiz entscheidet. Die Mitglieder des Rats sollten sich zukünftig auf die forschungspolitische und strategische Arbeit konzentrieren. Bei der Evaluation von Förderanträgen hätten sie nur noch eine Aufsichtsfunktion inne. Die eigentliche Begutachtung wäre an externe Experten ausgelagert worden. Gegen die Pläne des Stiftungsrats sowie von Forschungsratspräsident Matthias Egger wehrten sich die Forscher, wie die «NZZ am Sonntag» berichtete.

Nun hat der Stiftungsrat überraschend nachgegeben und seinen Beschluss von Ende August revidiert. Dies teilte der Präsident der Stiftung, Alt-Nationalrat Jürg Stahl (SVP), in einem Brief an alle Forschungsratsmitglieder mit. Stahl schreibt, er hoffe, dass der Entscheid zur Wiederherstellung des gegenseitigen Vertrauens zwischen Stiftungs- und Forschungsrat des SNF beitrage.

Den Beschluss hatte der Stiftungsrat am Donnerstag gefasst. Damit folgte er der Argumentation der Forschenden, die die Evaluation von Projekten als eine ihrer Kernaufgaben sehen. Nur die direkte Beteiligung an den Verfahren könne die hohe Qualität der Begutachtung garantieren, die auch international als vorbildlich gelte. Und nur wer selbst an Evaluationen mitwirke, könne sinnvolle neue Strategien entwickeln. In einer Umfrage unterstützten rund 80 Prozent der Forschungsratsmitglieder diese Position. In der Folge verfassten sie einen Brief an jeden einzelnen der 42 Stiftungsräte.

Mit einer nun «sehr grossen Mehrheit» sei der Stiftungsrat der Position des Forschungsrats gefolgt, schreibt Stahl in seinem Brief. Es gebe im Stiftungsrat «einen sehr starken Konsens», dass man dem Begehren des Forschungsrats folgen solle. Gleichzeitig begrüsst Stahl, dass der Forschungsrat bereit sei, sich zukünftig substanziell an der wichtigen und notwendigen politischen Arbeit zu beteiligen.

Für die geplanten Reformen will sich der Nationalfonds nun zwei Monate mehr Zeit lassen, um das bisher unter grossem Zeitdruck laufende Verfahren zu beruhigen. Noch in diesem Jahr soll ein neuer Präsident des Forschungsrats gewählt werden, der den derzeitigen Präsidenten Matthias Egger turnusgemäss Anfang 2025 ablösen soll. Per Januar kommenden Jahres wird ausserdem der Stiftungsrat verkleinert und erneuert. Er hätte die Kompetenz, die Übergangsphase bis zur neuen SNF-Struktur allenfalls nochmals zu verlängern.