

Christoph Leuppi

Geschickt koordinierender Pluralismus oder disharmonisches Prinzip der Nichteinmischung?

Eine Untersuchung der Kohärenz in der schweizerischen Chinapolitik

Smartly Coordinating Pluralism or Disharmo- nious Principle of Non-Interference? – An Analysis of Coherence in Switzerland’s China Policy

Abstract: This article addresses the question of how the plurality of actors and subjects in Swiss China policy at the executive level affects the coherence of foreign policy towards China at the strategic policy level. The analysis is based on a legal and qualitative examination of the institutional foundations, evaluates the content of the relevant strategy papers and primary sources from the federal administration, while qualitative interviews allow it to be contextualized in the area of China policy. The results show that the legal basis favors the plurality of actors in Swiss China policy and thus the independence of the actors, which means that interdepartmental cooperation and the constellation of parties and persons in the Federal Council play an important role. Together with the vague overall strategic concept of the Federal Constitution, this ultimately promotes the emergence of intentional incoherence in the sense of different China policies within the federal executive.

Key Words: Swiss Foreign Policy, Bilateral Relations Switzerland-China, Policy Coherence, Political-Institutional System, Foreign Policy Strategies

Christoph Leuppi studied at the Institute for European Global Studies and obtained his MA in European Global Studies in early 2021. Since his graduation, he has worked at the Federal Office of Public Health in the International Affairs Division, where he is engaged in cooperation with the EU and neighboring countries, especially on pandemic issues.

1. Einleitung

Die bilateralen Beziehungen zu China, der weltweit zweitgrössten Volkswirtschaft mit stark wachsender Tendenz, sind für die Schweiz wirtschaftlich von grosser Bedeutung. Gleichzeitig präsentieren sich die schweizerisch-chinesischen Beziehungen als äusserst herausforderndes Politikfeld für die offizielle Schweiz, denn Chinas innenpolitische Entwicklungen sind mit den Werten westlicher Demokratien zunehmend schwieriger vereinbar. Demgegenüber wurde und wird das Dossier der Chinapolitik bisher von verschiedenen Departementen mit unterschiedlichen Zielen innerhalb ihrer Zuständigkeiten bearbeitet – keine Bundesrätin und kein Bundesrat ist ausschliesslich dafür verantwortlich. Dies liegt auch daran, dass die Aussenpolitik zu den komplexesten Politikfeldern gehört, da sie sich im Grundsatz mit allen Tätigkeiten befasst, die eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Dieser Umstand der fragmentierten Zuständigkeit blieb auf der politischen Ebene nicht unbemerkt, so forderte der SP-Nationalrat Fabian Molina 2018 in einer Motion den Bundesrat dazu auf, „[...] eine kohärente aussenpolitische Strategie für China [...]“ zu schaffen¹ und bezeichnete das bisherige Vorgehen der Departemente als „[...] weitgehend unkoordiniert [...]“.²

In diesem Kontext stellt der vorliegende Artikel,³ welcher auf einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit basiert, die Frage, wie sich die Akteurs- und Themenvielfalt in der schweizerischen Chinapolitik auf Exekutivebene seit 1999 auf die Kohärenz der Aussenpolitik gegenüber China auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien auswirkt. Dabei soll die Akteurs- und Themenvielfalt auf staatlicher Ebene als unabhängige Variable durch eine Unterfrage näher spezifiziert werden, die beantworten soll, inwiefern die rechtlichen Grundlagen einerseits die Akteurs- und Themenvielfalt und andererseits die Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlichen Ebene beeinflussen. Dies dient als Basis der Untersuchung, mithilfe derer systemische Einflüsse auf den Kohärenzgrad der Ziele und Strategien genauer abgeschätzt werden können. Der Untersuchungszeitraum der Analyse beschränkt sich auf die Jahre von 1999 bis 2020.⁴

1 Motion Molina Fabian (18.4336): *Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit*. Zugriff am 15.09.2020, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184336>.

2 Motion Molina Fabian (18.4336).

3 Beim vorliegenden Artikel handelt es sich um eine zusammenfassende Darstellung einer im Jahr 2020 am Europainstitut der Universität Basel eingereichten Masterarbeit, welche eine detaillierte Untersuchung und Analyse beinhaltet.

4 Das Jahr 1999 ist mit dem Eklat beim Staatsbesuch von Jiang Zemin in der Schweiz der Anfangspunkt einer, in Bezug auf die Vertretung liberaler Werte wie Menschenrechte und Demokratie, eher vorsichtigen Chinapolitik. Mit der seit Beginn des Jahres 2021 vorliegenden, ersten offiziellen Chinastrategie eignet sich das Jahr 2020 als Endpunkt der Untersuchungsperiode.

Die Analyse findet auf zwei Ebenen statt. Auf der institutionellen Ebene werden die rechtlichen und prozessorientierten Grundlagen für die Vielfalt an Akteurinnen und Akteuren und Themen der schweizerischen Chinapolitik untersucht. Dadurch sollen die entsprechende Struktur und deren Handlungsweise erarbeitet, wie auch die Akteurinnen und Akteure definiert werden. Hierfür werden die relevanten Grundlagen aus der Bundesverfassung (BV) der schweizerischen Aussenpolitik und deren gesetzlichen Konkretisierungen als Rechtsquellen ausgewertet und entlang juristischer Forschungsliteratur interpretiert. Die Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik werden anhand der Forschungsliteratur mit Direktquellen wie Berichten aus der Bundesverwaltung skizziert. Interviews mit Expertinnen und Experten erlauben schliesslich eine Einordnung der Chinapolitik in diesen Kontext. In einem zweiten Schritt wird eine inhaltliche Auswertung der Ziele und Strategien der verschiedenen Akteurinnen und Akteure durchgeführt. Auf dem ersten Teil aufbauend, fokussiert er auf die Verwirklichung der institutionellen Grundlagen in Politikinhalt strategischer Natur. Dadurch können Erkenntnisse zur inhaltlichen Kohärenz gewonnen werden. Dieser Schritt stützt sich auf Strategien, Berichte und Planungsinstrumente der Akteurinnen und Akteure und Informationen aus den Interviews mit Expertinnen und Experten.

2. Die Kohärenzanalyse in der Aussenpolitikforschung

Die Fragen nach Kohärenz und nach den systembedingten Auswirkungen darauf sind für diese Untersuchung zentral und verlangen nach einem tieferen Verständnis des Konzepts der Kohärenz und den theoretischen Grundlagen der Kohärenzanalyse. In der politikwissenschaftlichen Forschung existiert weder eine einheitliche Definition des Konzepts der Politikkohärenz noch gibt es eine dezidierte Kohärenztheorie.⁵ In dieser Analyse wird darum eine eigene Definition verwendet, welche sich an den vorhandenen theoretischen Grundlagen und den darauf aufbauenden Forschungen orientiert, die sich mit der Kohärenz auf unterschiedlichen Ebenen im politischen Prozess oder in politischen Institutionen befassen. Wichtig sind dabei etwa die Grundlagen des vielzitierten Politologen Hydén, welcher die Kohärenz relativ abstrakt als Übereinstimmung zwischen politischer Absicht und politischem Ergebnis – einem Mass für

⁵ Philippe Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik“ (PhD diss., Universität Zürich, 2011), Zugriff am 26.10.2020, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/60936/1/Dissertation_Guldin.pdf.

institutionelle Wirksamkeit – bezeichnet,⁶ jedoch auch die Arbeiten von Guldin,⁷ Vatter et al.,⁸ Goetschel et al.,⁹ Knoepfel et al.¹⁰ und von Wyss und Zimmermann,¹¹ deren Publikationen sich mit der Kohärenz im schweizerischen Politiksystem beschäftigen.¹² Der Fokus der Analyse liegt dabei auf der Interpolicy-Kohärenz¹³, welche sich nicht nur auf die Kohärenz eines Politikbereichs wie beispielsweise der Wirtschaftsaussenpolitik beschränkt, sondern die Chinapolitik der Schweiz als Ganzes zu erfassen vermag. Eine hohe Interpolicy-Kohärenz weist ein staatlicher Akteur gemäss Wyss und Zimmermann auf, wenn „[...] die beabsichtigten Ziele eines bestimmten Verwaltungshandelns den beabsichtigten Zielen der übrigen, interdependenten Politikbereichen entsprechen.“¹⁴ Mangels einer exakten, einheitlichen oder breit akzeptierten Definition für dieses Konzept wird folgende, eigene Definition verwendet:

Interpolicy-Kohärenz besteht durch das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Politikbereichen eines Staates, welche sowohl politikspezifische wie auch gemeinsame Ziele und oder die entsprechenden Handlungen unterminieren respektive ihrer Wirkung berauben. Politische Kohärenz kann entstehen, wenn Institutionen, Strategien und Verhalten zur Erreichung gemeinsamer Ziele harmonisiert werden und die politische Absicht dem politischen Ergebnis entspricht.

Dabei gilt es festzuhalten, dass die absolute Kohärenz nicht den Normalzustand der Staatspolitik darstellt, da eine totale Harmonisierung nicht dem pluralistischen Sinne eines demokratischen Staates entsprechen kann.¹⁵ Rechtlich wird oftmals bewusst Ermessensspielraum für die ausführenden Stellen gelassen, damit diese im Sinne ihrer Spezialisierung die Staatsaufgaben effizient¹⁶ und anhand ihres gesetzlichen Auftrags verrichten können. Im gleichen Sinne lässt sich zwischen

6 Göran Hydén, „The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation,“ in *Policy Coherence in Development Co-operation*, Hrsg. Jacques Forster und Olaf Stokke, EADI-Book Series, 22 (New York: Frank Cass, 1999), 58–77.

7 Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik“.

8 Adrian Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik*. Nationales Forschungsprogramm 42+ (Zürich: Rüegger, 2005).

9 Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002).

10 Peter Knoepfel et al., „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien,“ in *Einführung in die Politikevaluation*, Hrsg. Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1997).

11 Stefan Wyss und Willi Zimmermann, *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*, Cahiers de l'IDHEAP, Bd. 168 (Chavannes-près-Renens: IDHEAP, 1997).

12 Siehe besonders die Begriffsbeschreibung von Kohärenz durch Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 47: „Kohärenz ist das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Sachpolitiken, dient der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Glaubwürdigkeit staatlicher Programme. Positiv formuliert kann Kohärenz als Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele bezeichnet werden“.

13 Knoepfel et al., „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien,“ 92.

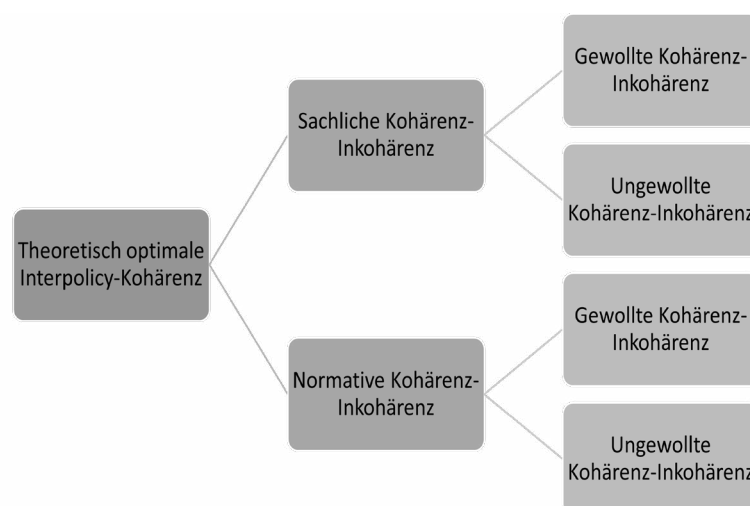
14 Wyss und Zimmermann, *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*, III.

15 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 48; Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 93.

16 Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 195.

der theoretisch optimalen und der politisch optimalen Kohärenz unterscheiden.¹⁷ Während die Erstgenannte sich an einem theoretischen Optimum orientiert, stellt die Zweitgenannte eine pragmatische Ziel- und Mittelkoordination dar, mittels derer politische Entscheide aufgrund von äusseren Restriktionen verhältnismässig getroffen werden.¹⁸ Die vorliegende Analyse stützt sich auf das Konzept der theoretisch optimalen Kohärenz, da die politisch optimale Kohärenz eher einen politischen Konsens darstellt, der in seiner Art auch widersprüchlich sein kann und darum der theoretisch optimalen Kohärenz widersprechen würde. Darauf aufbauend kann die Interpolicy-Kohärenz weiter in zwei verschiedene Arten von Kohärenz eingeteilt werden. Eine sachliche Kohärenz herrscht vor, wenn sich keine logisch-sachlichen Widersprüche zwischen den Politikbereichen feststellen lassen. Bei der normativen Kohärenz entspricht hingegen die politische Absicht dem politischen Ergebnis und somit einem wünschbaren Ergebnis. Weiter lassen sich Inkohärenzen auch bezüglich ihrer Intention unterscheiden. Eine gewollte Inkohärenz kann dadurch entstehen, indem beispielsweise generell-abstrakte Rechtsnormen als Grundlage für die ausführende Politik bewusst Spielraum für die Gestaltungskraft von spezialisierten Akteurinnen und Akteuren offenlassen. Dies kann zu einer effizienteren Form von Bürokratie führen. Ungewollte Inkohärenzen entstehen dagegen durch sogenannte Systemfehler in Form von widersprüchlichem Verhalten oder ausbleibender Koordination. Die folgende Grafik stellt diese Systematisierung bildlich dar.

Abbildung 1: Die Systematik der Interpolicy-Kohärenz



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁷ Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 198.

¹⁸ Ebd.

Vatter et al. entwickelten in ihrer Publikation zur Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik Grundmerkmale für die Politikkohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Dabei unterscheiden sie erstens zwischen Merkmalen der Verfahrens- und Prozessebene sowie zweitens den Merkmalen auf kognitiver Ebene:

- **Verfahrens- und Prozessebene**
 - Gemeinsame Festlegung einer Gesamtstrategie
 - Vollständige gegenseitige Information über Aktivitäten anderer Stellen
 - Institutionalisierung von Konsultationsverfahren
- **Kognitive Ebene**
 - Vorhandensein einer Sensibilität und eines Bewusstseins für Koordination und Kohärenz in allen beteiligten Stellen¹⁹

Ein möglichst hoher Grad an Politikkohärenz bedarf daher sowohl geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen als auch einer bestimmten Werthaltung der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Beide Ebenen sind dabei gleichermassen wichtig. Vatter et al. bezeichnen die institutionellen Rahmenbedingungen als den leitenden Handlungskontext.²⁰ Demgegenüber würden Rollenkonzepte und Verhaltensmuster eine zentrale Voraussetzung einer kohärenten Aussenpolitik darstellen.²¹ Diese Analyse konzentriert sich mittels einer eingehenden Untersuchung der institutionellen Grundlagen auf die Verfahrens- und Prozessebene und bestrebt somit den ersten Determinanten zu ergründen. Im Politikzyklus²² setzt die klassische Analyse der Interpolicy-Kohärenz bei zwei Phasen an – bei der Politikformulierung und bei der Politikimplementierung. Während Letztere den politischen Output in Form von konkretem Staatshandeln darstellt und dabei auch in die kognitive Ebene vorstösst, beschreibt Erstere die Erstellung von Rahmenbedingungen wie Strategien, Ziele oder Gesetze.²³ Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wird im zweiten Teil des Artikels die Interpolicy-Kohärenz auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien untersucht – damit der Phase der Politikformulierung zugehörig. Mit der vertieften Konzentration auf die inhaltlich-strategische Ebene sollen die rechtlichen,

¹⁹ Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 59.

²⁰ Ebd., 355.

²¹ Ebd., 40.

²² In der Policy-Analyse wird traditionell der Politikzyklus als Hilfsmittel zur Veranschaulichung der Abfolge der verschiedenen Phasen des politischen Prozesses herangezogen. Es lassen sich dabei folgende Phasen unterscheiden: 1. Wahrnehmung, Definition und Formulierung des Problems, 2. Agendagestaltung, 3. Politikformulierung, Politikausgestaltung und Entscheidung, 4. Politikimplementierung, 5. Politikwirkung, 6. Politikrevision und Politiktermination. Siehe dazu: Ulrich Klöti, Uwe Serdült und Thomas Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, Nationales Forschungsprogramm Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik, Synthesis 51 (Bern: Schweizerischer Nationalfonds NFP 42, 2000), 39.

²³ Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 202.

prozessorientierten und strategischen Voraussetzungen für die schweizerische Chinapolitik möglichst vollständig dargestellt werden können. Die Analyse der Phase der Politikimplementation bezüglich derer Interpolicy-Kohärenz und damit des effektiven politischen Outputs sowie der genannten kognitiven Ebene als zweites Grundmerkmal für die Politikkohärenz müssten in einer weiterführenden Analyse auf Basis dieser Untersuchung ausgewertet werden.

3. Institutionelle Ebene – Rechtliche und prozessorientierte Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik

Die institutionellen Vorgaben bilden den leitenden Handlungskontext, innerhalb dessen sich der Politikzyklus abspielt. Geeignete Rahmenbedingungen und Verfahrensstrukturen dürfen gemäss den vorangegangenen theoretischen Überlegungen somit als Grundvoraussetzungen für eine kohärente Politik bezeichnet werden. Mit der Untersuchung der rechtlichen Grundlagen aus Verfassung und gesetzlicher Konkretisierung sowie der effektiven Entscheidungsprozesse innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik mittels Forschungsliteratur und Praxisberichten lassen sich in Verbindung mit Aussagen aus den Interviews mit Expertinnen und Experten die systemischen Grundvoraussetzungen für die Vielfalt der Akteurinnen und Akteure in der schweizerischen Chinapolitik beschreiben. In der Folge werden die Hauptkenntnisse thesenhaft dargestellt.

Rechtliches Primat der Bundesexekutive in der Aussenpolitik

Die Hauptverantwortung für die schweizerische Aussenpolitik liegt gemäss Art. 54 Abs. 1 der schweizerischen BV klar beim Bund.²⁴ Die klassische Kompetenzteilung nach gewaltenteilenden und föderalen Prinzipien gestaltet sich im Vergleich zur Innenpolitik anders. Sowohl im horizontalen Zusammenspiel mit dem Parlament²⁵ als auch im vertikalen Machtgefüge mit den Kantonen nach Art. 54 Abs. 3 und Art. 55 BV genießt der Bund und mit ihm der Bundesrat als oberstes Exekutivorgan grossen Handlungsspielraum, welcher juristisch noch vergrössert wird, indem die BV in Bezug auf das Instrumentarium dem Bundesrat keine Schranken setzt.²⁶ Die Vielfalt der Akteurinnen und Akteure reduziert sich in der föderalen Struktur der Schweiz somit

²⁴ Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Aufl. (Zürich: Dike, 2014), Art. 54, Rz. 6.

²⁵ Bernard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney, Hrsg., *Bundesverfassung (Basler Kommentar)* (Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2015), Art. 166, Rz. 18ff., Rz. 21ff., Rz. 24f., Rz. 27.

²⁶ Ebd., Art. 54, Rz. 19.

entscheidend auf die Exekutive – namentlich auf den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Die Konzentration der Kompetenzen bei der Bundesexekutive stellt in der Konsequenz jedoch auch die Basis für starke Departemente dar, welche aufgrund ihrer gewichtigen Stellung potenziell eigene Interessen verfolgen können. Diese Machtverteilung lässt sich ohne Abstriche auf die schweizerische Chinapolitik übertragen, da Kantone und Städte aufgrund der sogenannten „kleinen Aussenpolitik“ und Städtepartnerschaften nur geringfügige Möglichkeiten haben, selbst mit China als Staat, mit Städten oder Provinzen Beziehungen aufzubauen, welche zudem nach Art. 56 Abs. 2 BV den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen dürfen.

Materielle Orientierungspunkte der BV als offener und dehnbarer Referenzrahmen

Die in der BV genannten Ziele für die schweizerische Aussenpolitik nach Art. 2, Art. 54 Abs. 2 und Art. 101 Abs. 1 sind offen und abstrakt formuliert,²⁷ haben keine Hierarchie²⁸ und stellen darum einen dehnbaren Referenzrahmen für die inhaltliche Gestaltung der Aussenpolitik dar. Die Ziele, die sich in die zwei Schemata Interessenverfolgung durch Wohlförderung gegenüber Orientierung an universalen Werten einteilen lassen,²⁹ bilden eine bereits bestehende Konfliktlinie der schweizerischen Politik ab, ohne diesen Zielkonflikt zu moderieren. Die Erkenntnisse aus den Interviews mit Direktbeteiligten an der schweizerischen Chinapolitik unterstützen diese Darstellung.³⁰ Allerdings wird die offen formulierte Zielsetzung nicht als das eigentliche Problem angesehen. Inkohärenzen würden beispielsweise vielfach aufgrund der „strategischen Führungslosigkeit“ der schweizerischen Aussenpolitik in der Umsetzung entstehen³¹ oder aufgrund fehlender Kriterien zur Auslegung der BV.³² Dieser Umstand verstärke in der Folge die relative Autonomie der Departemente, welche eigene Aktivitäten leicht durch die abstrakt formulierten Ziele rechtfertigen können.³³ In Bezug auf die Chinapolitik bedeutet dies, dass die Vorgaben der BV kein geeignetes Instrument sind, um bestehende Zielkonflikte durch rechtliche Vorgaben eindämmen zu können und eine etwaige Abwägung stark von der Personen- und Parteienkonstellation im Bundesrat abhängt. In der Chinapolitik seien aufgrund derer Wichtigkeit in praktisch allen Politikbereichen zudem die Interessenskonflikte gar noch ausgeprägter.³⁴ Das separat genannte Ziel für die Aussenwirtschaftspolitik in Art. 101 BV untermauert

27 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Art. 54, Rz. 35.

28 Ebd., Art. 54, Rz. 21.

29 Ebd., Vorbem. zur Aussenverfassung, Rz. 32.

30 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

31 Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

32 Interview 4, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

33 Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

34 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

und rechtfertigt Aktivitäten im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen mit China zusätzlich zur Wohlfahrtsförderung aus Art. 54 BV, was gemäss der Forschungsliteratur in der Vergangenheit auch zu einer Höherstellung dieses Bereichs geführt hat.³⁵ Diese These der leichten Tendenz zur Bevorzugung der Aussenwirtschaftspolitik bestätigen auch die Direktbeteiligten aus der Praxis, beobachten aber keine absolute, wirtschaftliche Dominanz.³⁶

Die Rolle des Bundesrates in der Aussenpolitik – Souveräner Hauptakteur oder Getriebener des Departementalismus?

Da die Bundesverfassung den Bundesrat in Art. 174 BV mit der politischen Führung und dem Vorstand über die Departemente nach Art. 178 Abs. 2 BV betraut, kann der Bundesrat aus rechtlicher Sicht als das zentrale, staatsleitende Organ bezeichnet werden.³⁷ Er ist gemäss Art. 180 Abs. 1 BV für die Strategie wie auch für die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung verantwortlich, was besonders in der Aussenpolitik wichtige Aufgaben darstellen. In der Forschungsliteratur, den Berichten von staatlichen Gremien und ebenfalls in den geführten Interviews mit Direktbeteiligten an der schweizerischen Chinapolitik wird der Bundesrat als operative und strategische Leitungsbehörde der Aussenpolitik oftmals kritisiert. Dem Gremium werden eine Führungsschwäche in der Aussenpolitik angelastet³⁸ wie auch strategische Defizite,³⁹ die Vernachlässigung der Aussenpolitik gegenüber der Innenpolitik⁴⁰ und einen Hang zum Departementalismus.⁴¹ Letzterer sei im politischen System der Schweiz besonders stark ausgeprägt und führe dazu, dass schlussendlich die Departemente das treibende Element der Schweizer

35 Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt,“ in *Bundesblatt 2001*, Hrsg. Bundeskanzlei; 00.091, 294; Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 68; Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik,“ 92.

36 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

37 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Vorbem. zu Art. 174–187, Rz. 7.

38 Klöti, Serdült und Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, 263f.; Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

39 Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats,“ in *Bundesblatt 2007*, Hrsg. Bundeskanzlei, 2899; Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates,“ in *Bundesblatt 2014*, Hrsg. Bundeskanzlei, 5473.

40 Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 88; Thomas Bernauer und Dieter Ruloff, Hrsg., *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*. (Chur: Rüegger, 2000), 336; Interview 5, ehemaliges Mitglied des Bundesrates.

41 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Vorbem. zu Art. 174–187, Rz. 17; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 4, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats; Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

Regierung seien und die jeweiligen Vorsteherinnen oder Vorsteher der Leitung des eigenen Departements mehr Gewicht beimessen als ihrer gemeinsamen Rolle im Bundesrat. Diese Mängel sind aufgrund ihrer systemischen Natur jedoch nicht als spezifisches Problem der Chinapolitik zu verorten, sondern als genereller *Modus Operandi* der schweizerischen Aussenpolitik. Wiederum wird dabei die Wichtigkeit der personellen Zusammensetzung des Bundesrates und speziell die gewichtige Rolle des EDA-Vorstehers oder der EDA-Vorsteherin hervorgehoben.⁴² Das Regierungssystem verunmögliche die Erzeugung einer kohärenten Chinapolitik nicht per se, vieles hänge mit der Dynamik der einzelnen Mitglieder des Bundesrates und deren Verständnis des Regierens zusammen.⁴³

Akteursvielfalt und verschiedene Interessen in der Bundesverwaltung

Nebst dem Bundesrat ist die Bundesverwaltung als Teil der Bundesexekutive von grosser Bedeutung. Die Auswertung der verschiedenen Organisationsverordnungen (z.B. OV-EDA) der Departemente zeigt dabei, dass die Verantwortlichkeiten in der Aussenpolitik zwischen ebendiesen aufgeteilt sind. Das EDA hat zwar mit Art. 1 Abs. 1 OV-EDA die Oberaufgabe, die Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz sicherzustellen. Dieselbe OV definiert nach Art. 1 Abs. 3 die Aussenpolitik jedoch grundsätzlich als Aufgabe, die in Kooperation mit allen Departementen zu erfolgen hat. Während die Fachdepartemente die spezifischen, in ihrer Verantwortlichkeit liegenden Themen⁴⁴ bearbeiten, ist für das EDA nach Art. 2 lit. a OV-EDA die Rolle der Gesamtkoordinatorin zum Zweck einer kohärenten Aussenpolitik festgeschrieben (Art. 1 Abs. 1 lit b OV-EDA). Somit handelt es sich bei der Akteursvielfalt in der schweizerischen Chinapolitik um eine rechtlich vorgesehene Vielfalt, welche durch die Direktbeteiligten aus der Praxis auch entsprechend wahrgenommen wird.⁴⁵ So seien prinzipiell auch verschiedene Aussenpolitiken möglich, sogar innerhalb der einzelnen Departemente. Solange sich diese

42 Interview 5, ehemaliges Mitglied des Bundesrates.

43 Ebd.

44 Artikel zu Zielen und Grundsätzen der Departementstätigkeit aus den Organisationsverordnungen mit Bezugnahme auf die Aussenpolitik: Art. 2 lit. d OV-EDI: „Es sucht die internationale Zusammenarbeit, insbesondere auch auf europäischer Ebene.“; Art. 2 lit. c OV-EJPD: „Es wirkt in seinen Tätigkeitsbereichen hin auf eine wirksame nationale und internationale Zusammenarbeit.“; Art. 1 lit. a OV-VBS: „Es trägt mit der Armee bei [...] sowie zu internationalen Bemühungen um die Erhaltung des Friedens.“; Art. 1 Abs. 4 OV-EFD: „Bei der Verfolgung dieser Ziele trägt das EFD der europäischen und der weltweiten Entwicklung Rechnung. Es wahrt in Zusammenarbeit insbesondere mit [...] die Interessen der Schweiz in internationalen Finanz-, Steuer- und Währungsangelegenheiten gegenüber dem Ausland.“; Art. 1 Abs. 1 lit a OV-WBF: „Allgemeine Wirtschaftspolitik: Es fördert eine wettbewerbsfähige Binnen- und Aussenwirtschaft, [...]“ Art. 1 Abs. 1 lit. b OV-WBF: „Bildung, Forschung und Innovation: Es fördert einen entwicklungs-, leistungs- und wettbewerbsfähigen, international vernetzten Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum [...]“; Art. 2 lit. c OV-UVEK: „Es setzt sich in allen Tätigkeitsbereichen für die internationale Abstimmung ein, insbesondere auf europäischer Ebene“.

45 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

jedoch nicht widersprechen, sei dies unproblematisch.⁴⁶ Dem EDA ist innerhalb diese Systems eine komplexe Rolle zugewiesen, muss es neben der Gesamtsicht über die Chinapolitik auch die Koordination ebendieser sicherstellen, während die Zuständigkeiten mit und zwischen den Fachdepartementen geteilt werden. Diese Akteursvielfalt birgt die potenzielle Gefahr, dass die verschiedenen Departemente, oder innerhalb dieser die Bundesämter und Staatssekretariate, ihre eigenen Interessen verfolgen und den Gesamtauftrag aus den Augen verlieren. Damit die Chinapolitik in dieser dezentral organisierten Verwaltung eine hohe Interpolicy-Kohärenz aufweist, ist es somit unabdingbar, dass die interdepartementale Zusammenarbeit auf einem guten Niveau funktioniert und sich alle an denselben Zielen orientieren.

Wichtigkeit der interdepartementalen Kooperation

In der Forschungsliteratur der 1990er-Jahre wurden die interdepartementale Zusammenarbeit und ihre prozeduralen Regeln oftmals stark kritisiert,⁴⁷ sie wurde gar mit dem Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung umschrieben.⁴⁸ Die rechtliche Auswertung der Kooperationsregelungen auf Gesetzesebene zeigte hingegen, dass die Kompetenzen und Instrumente in diesem Bereich grundsätzlich vorhanden sind⁴⁹ und alle Akteurinnen und Akteure auf gegenseitige Zusammenarbeit verpflichtet werden.⁵⁰ Neben den zahlreichen Kooperationsinstrumenten hat erneut der Bundesrat nach Art. 180 BV eine wichtige Rolle als oberstes Kooperationsorgan und wird dabei von der Bundeskanzlei wesentlich unterstützt – inhaltlich wie administrativ.⁵¹ Zur Zusammenarbeit in der Aussenpolitik existiert zudem eine Weisung des Bundesrates, die die Zuständigkeiten und Konsultationspflichten nochmals konkretisiert und eine Verpflichtung aller

46 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

47 Klöti, Serdült und Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, 18.

48 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 372; Aviva Schnur, „Aussenpolitische Situationsdefinition in Bundesrat und Bundesverwaltung,“ in *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung, Nationales Forschungsprogramm 42*. Hrsg. Thomas Bernauer und Ruloff Dieter (Chur: Rüegger, 2000), 61.

49 Siehe dazu: Art. 25 Abs. 2 lit. a RVOG: Kooperation im Bundesrat als Teil der präsidialen Pflichten; Art. 53 RVOG resp. Art. 16 RVOV: Generalsekretärenkonferenz; Art. 4 RVOV: Ämterkonsultation; Art. 15 RVOG resp. Art. 5 RVOV: Mitberichtsverfahren; Art. 36 Abs. 1 RVOG: Vorgabe Ziele von Bundesrat an Bundesverwaltung; Art. 51 RVOG: Verpflichtung für die Departemente zur Planung im Rahmen der Gesamtplanung des Bundesrates; Art. 11 RVOV: Verpflichtung für Departemente zum Vollzug im Rahmen der vom Bundesrat vorgelegten Zielen und Prioritäten.

50 Siehe dazu: Art. 52 RVOG: Verpflichtung Bundesrat und weitere Organe zur Wahrnehmung der Kooperationsaufgaben aus Verfassung und Gesetz; Art. 42 Abs. 2 RVOG: Verantwortung Generalsekretariate, dass Planungen und Tätigkeiten ihres Departements mit denjenigen der anderen Departemente und des Bundesrates koordiniert werden; Art. 14 RVOV: Verpflichtung Verwaltungseinheiten zur Zusammenarbeit sowie zu gegenseitiger Information und Unterstützung; Art. 15 RVOV: Sicherstellung Mitwirkung von betroffenen Einheiten sowie Einladung zur Stellungnahme.

51 Siehe dazu: Art. 32 lit. a RVOG: Beratungs- und Unterstützungsfunktion im Bereich der Kooperation durch Bundeskanzler/in; Art. 33 Abs. 1 RVOG: Departementsübergreifende Kooperation ausserhalb des Bundesrates durch Bundeskanzler/in.

zur Steigerung der Kohärenz beinhaltet.⁵² Durch den Vergleich der offiziellen Berichte und der Forschungsliteratur aus den 1990er Jahren mit aktuellen Berichten sowie den Interviews dieser Analyse entsteht der Eindruck, dass die interdepartementale Kooperation in der Aussenpolitik gegenüber den 1990er Jahren heute auf einem besseren Niveau funktioniert, wie zum Beispiel eine Evaluation der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahre 2013 feststellt.⁵³ Die formalen Regeln dazu sind wie bereits erwähnt vorhanden, doch viele gelebte und als wichtig empfundene Kooperationsformen sind nicht in Gesetzen, Verordnungen oder Weisungen geregelt. Die intern Beteiligten weisen vor allem auf die Wichtigkeit der informellen Kooperation hin, welche von aussen nicht sichtbar sei, aber ihrer Ansicht nach gut funktioniere.⁵⁴ Dies macht das Funktionieren der interdepartementalen Zusammenarbeit im Bereich der Chinapolitik einerseits abhängig vom Kooperationswillen und dem Führungsanspruch der Mitglieder des Bundesrates. Andererseits ist die Zusammenarbeitskultur in der Bundesverwaltung entscheidend. Inwiefern diese beiden Kriterien in der Chinapolitik während des Untersuchungszeitraums erfüllt wurden, lässt sich mit dieser Analyse nicht abschliessend beurteilen. Durch diese Untersuchung lässt sich jedoch feststellen, dass in den institutionellen Grundlagen zur Zusammenarbeit in der Chinapolitik zahlreiche formale Regelungen bestehen, um diese in kohärente Bahnen zu lenken.

4. Inhaltliche Ebene – Staatliche Chinapolitiken in der schweizerischen Aussenpolitik

Der zweite Teil der Analyse fokussiert auf die Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien, namentlich auf die inhaltliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in Strategien und Zielformulierungen durch Gesamtstrategien des Bundes und die verschiedenen Strategien der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Damit soll die Auswirkung der Akteursvielfalt auf die Kohärenz der inhaltlichen Politikformulierung beurteilt und somit ein Hauptteil der Fragestellung beantwortet werden.

⁵² Schweizerischer Bundesrat, „Weisungen über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung,“ in *Bundesblatt 2000*, Hrsg. Bundeskanzlei, 1f.

⁵³ Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates,“ Hrsg. Bundeskanzlei, 5458.

⁵⁴ Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

Die Analyse⁵⁵ orientiert sich an den folgenden Kriterien:

1. Vorhandensein einer gemeinsamen, übergeordneten Zielsetzung im Sinne einer Gesamtkonzeption
2. Die Ziele und Strategien der verschiedenen Politikbereiche orientieren sich am Gesamtkonzept
3. Die Gewichtung der Ziele und Strategien orientiert sich am Gesamtkonzept
4. Die Ziele und Strategien der Politikbereiche weisen keine gegenseitigen Zielkonflikte oder Widersprüche auf
5. Vorhandensein eines Abwägungsverfahrens innerhalb des rechtlichen Rahmens, um existierende Zielkonflikte und Widersprüche zu koordinieren

Das erste Kriterium, die Festlegung einer Gesamtstrategie, auf die sich die verschiedenen aussenpolitischen Aktivitäten abstützen lassen, ist dabei eine wichtige Grundvoraussetzung zur Gewährleistung aussenpolitischer Kohärenz⁵⁶ und wurde von bisherigen Kohärenz-Analysen übernommen.⁵⁷ Durch die Analyse der Strategien mit dem zweiten sowie dem dritten Kriterium lässt sich feststellen, ob und mit welcher Gewichtung sich die Strategien am Gesamtkonzept ausrichten, um die Sphäre der normativen Kohärenz zu ergründen. Das vierte Kriterium untersucht die Strategien auf sachlich-logische Widersprüche sowie auf Zielkonflikte, um die Strategien auf sachliche Inkohärenzen zu überprüfen. Das letzte Kriterium soll die Strategien schliesslich dahingehend untersuchen, ob bei Vorhandensein von Zielkonflikten ein Verfahren definiert ist, wie diese zu moderieren sind.

Gemeinsame Zielsetzung und Strategie

Die diesbezügliche Untersuchung zeigt ein Gemenge an strategischen Vorgaben. Einzelne aussenpolitische Berichte und Strategien des EDA vermögen dem Anspruch einer Gesamtkonzeption zu genügen, doch insgesamt betrachtet fehlt eine einzelne, stringente Gesamtstrategie für die schweizerische Aussenpolitik. Diese Verschiedenheit bedeutet hinsichtlich der Kohärenz, dass verschiedene Akteurinnen und Akteure ihre potenziell eigenen Ziele im Sinne von mehreren Aussenpolitiken verfolgen können. Mit Verweis auf die kohärenztheoretische Systematisierung können durch diesen Umstand aufgrund der offen formulierten verfassungsrechtlichen

55 Die insgesamt 60 im Untersuchungszeitraum vorliegenden Strategien wurden im Bewusstsein ausgewertet, dass es sich bei allen Quellen um offizielle Dokumente des Bundes handelt. Da Regierungen gemäss Aussage des ehemaligen Mitglieds des Bundesrates ihre Ziele und Absichten nicht immer offenlegen möchten, ist davon auszugehen, dass die Strategien nicht die vollkommene Strategierealität bis ins letzte Detail abbilden. Die Aussagekraft der Analyse beschränkt sich somit auf die öffentlich zugänglichen Strategiepapiere.

56 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 50.

57 Ebd., 51; Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und Nationalrates, „Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1992 vom 6. April 1993,“ in *Bundesblatt 1993*, Hrsg. Bundeskanzlei; 93.033, 312.

Grundlagen gewollte Inkohärenzen entstehen. Da weder die Verfassung noch eine Gesamtstrategie die Zielkonflikte entschärfen, werden diese Zielkonflikte den politischen Akteurinnen und Akteuren und Entscheidungsprozessen überlassen. Dies zeigt wiederum den hohen Stellenwert der interdepartementalen Kooperation für eine kohärente Aussenpolitik. Da bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes noch keine öffentliche Chinastrategie publiziert wurde, lassen sich die Konsequenzen des Vorhandenseins von gewollten Inkohärenzen in der Gesamtkonzeption der schweizerischen Aussenpolitik für die strategische Konzeptionierung der Chinapolitik lediglich abschätzen. Die Bezugnahmen auf die Chinapolitik in den besprochenen Strategien sind meist oberflächlich. Sie geben zwar Hinweise darauf, dass intern bereits eine Chinastrategie bestehe. Doch die inhaltlichen Belange bleiben auf einer abstrakten Ebene und können in ihrer Natur nicht als ein Gesamtkonzept für die Chinapolitik bezeichnet werden. Sie geben sicherlich Hinweise darauf, wie die Schwerpunkte der künftigen Chinastrategien aussehen werden und in der Vergangenheit waren. Aufgrund der Gesamtkonzeption der Aussenpolitik, die wesentlichen Spielraum für die Akteurinnen und Akteure offenlässt, kann vermutet werden, dass dies auch in den bestehenden Chinastrategien der Fall war.

Ziele und Strategien der Departemente

Die Auswertung der einzelnen Strategien der Departemente zeigt, dass sich die Strategien des EDA und die Strategien, welche das EDA mitverfasst hat, meist auf den verfassungsrechtlichen Referenzrahmen der schweizerischen Aussenpolitik stützen. Die Strategien von anderen Departementen, die sektorielle Bereiche der Aussenpolitik zum Inhalt haben, orientieren sich dagegen selten am vollständigen materiellen Rahmen der BV, sondern nur an denjenigen Zielen, die für ihren Politikbereich relevant sind. Im Kontext der Chinapolitik besteht damit das Risiko, dass sich die verschiedenen Zielsetzungen der zahlreichen Bundestellen in unterschiedlichen Chinapolitiken manifestieren. Das offene und abstrakte Gesamtkonzept für die schweizerische Chinapolitik gibt den Akteurinnen und Akteuren somit grossen Spielraum, der ohne interdepartementale Kooperation zu Zielkonflikten oder gar Widersprüchen führen kann. Die aussenpolitischen Strategien oder strategieähnliche aussenpolitische Berichte spielen zudem für die Zielorientierung der Departementsstrategien eine untergeordnete oder gar keine Rolle. Trotz des offenen Gesamtkonzepts und der unterschiedlichen Orientierung daran lässt sich in der Ausformulierung der Strategien keine klare Ungleichbehandlung in Form von Unter- oder Übergewichtungen von Politikbereichen beobachten. Die Wohlförderung ist in den meisten Strategien eher besser integriert und weist zudem am meisten monothematische Strategien auf. Logische Widersprüche, welche die Wirkung der Gesamtzielsetzung oder bereichsspezifische Zielsetzungen unterminieren würden, lassen sich in den Strategien der Departemente

insgesamt keine beobachten. Hingegen beinhalten die Strategien einige Zielkonflikte, die meistens entlang der Konfliktlinie zwischen Werthaltungen und Interessenverfolgung in Form von Wohlfahrtsförderung verlaufen. Zudem existieren auch Zielkonflikte zwischen der Aussenwirtschaftsförderung und der Wahrung der Unabhängigkeit.

Die relativ kurz gehaltenen Bezüge zur Chinapolitik zeigen trotz ihrer Knappheit, dass der Ausbau der Beziehungen zu China vor allem aus wirtschaftlichen Gründen als Zielsetzung überwiegt.⁵⁸ Die weiteren aussenpolitischen Ziele und generelle Risiken werden weniger reflektiert – in China wird vor allem eine wirtschaftliche Chance gesehen.⁵⁹ Zwar werden die Chancen und Risiken der Chinapolitik, die sich entlang der Konfliktlinie Wohlfahrtsförderung durch Aussenwirtschaft und Werthaltungen wie Förderung der Menschenrechte und der Demokratie bewegen, in einzelnen Papieren insgesamt vertieft.⁶⁰ Allerdings fehlen strategische Publikationen, die beide Aspekte gleichzeitig behandeln und damit einen Ansatz liefern könnten, wie die Zielkonflikte zu moderieren wären. Eine Ausnahme stellt die neuste aussenpolitische Strategie dar, in welcher die Zielkonflikte zwischen Werthaltungen und Interessenverfolgung konkret für die Chinapolitik dokumentiert werden.⁶¹ Zudem zeigen die sicherheitspolitischen Berichte des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mögliche Zielkonflikte

58 Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt,“ 306; Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik* (2004), 7, Zugriff am 02.12.2020, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/grundlagen_wirtschaftspolitik/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.download.pdf/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes* (2012), 35, Zugriff am 02.12.2020, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/35762.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), *Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz* (2016), 28, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45749.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur* (2012), 15f, Zugriff am 20.10.2020, <https://www.eda.admin.ch/dam/mision-eu-brussels/de/documents/Aussenpolitische%20Strategie%20DE.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur* (2016), 20, Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_DE.pdf.

59 Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik*, 5.

60 Schweizerischer Bundesrat, „Beilage: Bericht über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven,“ in *Bundesblatt 2015*, Hrsg. Bundeskanzlei, 1253; Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2018,“ in *Bundesblatt 2019*, Hrsg. Bundeskanzlei, 19.009, 1576.

61 Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2020–2023* (2020), 7–8, 27–30. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf.

zwischen den aussenwirtschaftspolitischen Interessen und der Sicherheitspolitik der Schweiz auf.⁶² Es kann geschlussfolgert werden, dass sich die in diesem Kapitel untersuchten Strategien aufgrund der Offenheit des Gesamtkonzeptes der Aussenpolitik innerhalb dieses Rahmens bewegen. Damit ist die normative Kohärenz zwischen Absicht und Umsetzung innerhalb der inhaltlichen Ebene gegeben. Da das Gesamtkonzept jedoch einen sehr grossen Spielraum offenlässt, lässt es auch viel Raum für gewollte Inkohärenzen innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse. Damit besteht die Gefahr von verschiedenen, voneinander abhängigen Chinapolitiken, innerhalb deren ohne funktionierende Kooperationen aus Zielkonflikten Widersprüche in der Umsetzung der Politik entstehen können.

Umgang mit Zielkonflikten

Betreffend den Umgang mit Zielkonflikten definieren weder die rechtlichen Grundlagen noch die Strategien im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik ein konkretes Vorgehen anhand klarer Kriterien, nach dem der Bundesrat bei aussenpolitischen Zielkonflikten eine Güterabwägung vornehmen soll. Somit wird diese Aufgabe dem ordentlichen Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrat überlassen. Im Sinne der Kohärenz unterstreicht dies einmal mehr den grossen Spielraum des Bundesrates. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, dass die an aussenpolitischer Kohärenz interessierten Mitglieder des Bundesrates ihre Entscheide stets an den unterschiedlichen Zielen des verfassungsrechtlichen Referenzrahmens für die Aussenpolitik ausrichten und getreu diesem eine sachlich und normativ kohärente Politik machen. Da die aussenpolitischen Ziele der Schweiz jedoch in sich bereits Konfliktlinien beinhalten, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat bei den Abwägungen von Fall zu Fall immerzu einen Politikbereich bevorzugen könnte. Eine die Kohärenz berücksichtigende Abwägung würde dabei zwar korrekt ausgeführt stattfinden, doch im Endeffekt könnte die Summe der Entscheidungen inkohärent sein, womit wiederum durch ein offenes System mit viel Spielraum gewollte Inkohärenzen auf der sachlichen und auf der normativen Ebene entstehen können.

⁶² Schweizerischer Bundesrat, „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz,“ in *Bundesblatt 2010*, Hrsg. Bundeskanzlei; 10.059, 5158; Schweizerischer Bundesrat, „Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates,“ in *Bundesblatt 2016*, Hrsg. Bundeskanzlei; 16.061, 7770.

5. Fazit

Die Ergebnisse der Analyse erlauben den Schluss, dass die rechtlich so vorgesehene, pluralistisch geprägte Konstellation der Akteurinnen und Akteure in der schweizerischen Aussenpolitik sowie das System der Kooperation die Entstehung von mehreren Chinapolitiken begünstigen. Die Gründe dafür liegen neben den rechtlichen Grundlagen im ausgeprägten Departementalismus des politischen Systems der Schweiz, dem uneinheitlichen Gesamtkonzept auf strategischer Ebene und den unterschiedlichen Zielorientierungen der verschiedenen Strategien, die sich aufgrund des breit gesteckten verfassungsrechtlichen Referenzrahmens für die Aussenpolitik ergeben. Die Existenz von verschiedenen Chinapolitiken der Bundesexekutive, welche durch die zahlreichen Fachdepartemente mit ihren jeweiligen Spezialisierungen bearbeitet werden, hat einen wesentlichen Einfluss auf den Grad der sachlichen Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlich-strategischen Ebene. Je besser die Kooperation zwischen den verschiedenen Politikbereichen funktioniert, desto eher ist die Chinapolitik im Endresultat kohärent. Die personelle Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Bundesrates als sehr wichtiger Akteur mit zahlreichen Kompetenzen und Aufgaben ist dabei besonders hervorzuheben. Die Untersuchung der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien kam zum Ergebnis, dass die Chinapolitik auf dieser Ebene vor allem gewollte Inkohärenzen in Bezug auf die sachliche Interpolicy-Kohärenz aufweist. Die normative Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik als Ganzes ist dagegen auf der inhaltlich-strategischen Ebene kohärent, da kaum Abweichungen von den politischen Vorgaben festgestellt werden konnten. Dieser Umstand ist vor allem auf die weitgefassten materiellen Orientierungspunkte und auf das Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzeptes der Aussenpolitik zurückzuführen. Den Grad der normativen Interpolicy-Kohärenz für die Chinapolitik zu eruieren, ist indes relativ schwierig, da die Bereichsstrategien bezüglich der Chinapolitik lückenhaft und die entsprechenden Länderstrategien nicht zugänglich sind. Im Bereich der sachlichen Kohärenz sind in der schweizerischen Aussenpolitik auf der inhaltlich-strategischen Ebene zahlreiche Zielkonflikte erkennbar, jedoch keine klaren Widersprüche. Die Zielkonflikte lassen sich hauptsächlich entlang der Konfliktlinie der Wohlförderung in Form von der Aussenwirtschaftspolitik und den in Art. 54 Abs. 2 BV genannten Werthaltungen verorten. Ein weiterer Zielkonflikt besteht zwischen den Politikbereichen der Sicherheits- und der Aussenwirtschaftspolitik. Die aktuellsten strategischen Publikationen lassen den Schluss zu, dass sich diese Zielkonflikte aufgrund der gemachten Überlegungen auf die Chinapolitik übertragen lassen. Dabei handelt es sich wie eingangs erwähnt um gewollte Inkohärenzen, da die Zielkonflikte Manifestationen der materiellen Vorgaben der BV und des strategisch uneinheitlichen Gesamtkonzeptes sind. Das Sichtbarwerden dieser Zielkonflikte in den Departementsstrategien ist jedoch ebenfalls auf die Akteursvielfalt der schweizerischen Aussenpolitik mit entsprechender Gestaltungsfreiheit zurückzuführen. Die

Chinapolitik der Schweiz bewegt sich damit zusammenfassend innerhalb ihrer Vorgaben und weist eine hohe normative Interpolicy-Kohärenz auf. Die sachliche Interpolicy-Kohärenz tendiert auf der Achse zwischen kohärent und inkohärent im Vergleich zur normativen aber eher zu Letzterem, da Zielkonflikte in den Strategien beobachtbar sind und nicht moderiert werden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Grad der sachlichen Interpolicy-Kohärenz der politischen Umsetzung der Chinapolitik ebenfalls in Richtung Inkohärenz tendieren könnte.

6. Bibliografie

6.1 Quellen

6.1.1 Rechtliche Quellen

- Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- Organisationsverordnung (OV-EDA) vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (SR 172.211.1).
- Organisationsverordnung (OV-EDI) vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1).
- Organisationsverordnung (OV-EFD) vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (SR 172.215.1).
- Organisationsverordnung (OV-EJPD) vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1).
- Organisationsverordnung (OV-UVEK) vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (SR 172.217.1).
- Organisationsverordnung (OV-VBS) vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (SR 172.214.1).
- Organisationsverordnung (OV-WBF) vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (SR 172.216.1).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).

6.1.2 Materialien

- Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und Nationalrates. „Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1992 vom 6. April 1993.“ In *Bundesblatt 1993*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 93.033, 310–348.
- Motion Molina Fabian (18.4336): *Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit*. Zugriff am 15.09.2020, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184336>.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats.“ In *Bundesblatt 2007*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 2897–2976.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der

- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 2014*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 5457–5496.
- Schweizerischer Bundesrat. „Weisungen über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung.“ In *Bundesblatt 2000*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 2850–2852.
- Schweizerischer Bundesrat. „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt.“ In *Bundesblatt 2001*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 00.091, 261–358.
- Schweizerischer Bundesrat. „Aussenpolitischer Bericht 2018.“ In *Bundesblatt 2019*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 19.009, 1505–600.
- Schweizerischer Bundesrat. „Beilage: Bericht über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven.“ In *Bundesblatt 2015*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 1215–1264.
- Schweizerischer Bundesrat. „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz.“ In *Bundesblatt 2010*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 10.059, 5133–5222.
- Schweizerischer Bundesrat. „Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates.“ In *Bundesblatt 2016*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 16.061, 7763–7888.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur*. 2012. Zugriff am 20.10.2020, <https://www.eda.admin.ch/dam/mission-eu-brussels/de/documents/Aussenpolitische%20Strategie%20DE.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur*. 2016. Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_DE.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2020–2023*. 2020. Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*. 2012. Zugriff am 02.12.2020, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/35762.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). *Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz*. 2016. Zugriff am 02.12.2020. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45749.pdf>.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik*. 2004. Zugriff am 02.12.2020, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/grundlagen_wirtschaftspolitik/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.download.pdf/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.

6.1.3 Interviews

Interview 1, von Christoph Leuppi mit einem Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 13. Oktober 2020 via Zoom und Telefon.

Interview 2, von Christoph Leuppi mit einer beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigten Person, 20. Oktober 2020 via Skype for Business.

Interview 3, von Christoph Leuppi mit einer beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigten Person, 22. Oktober 2020 via Skype for Business.

Interview 4, von Christoph Leuppi mit einem Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 28. Oktober 2020 via Skype.

Interview 5, von Christoph Leuppi mit einem ehemaligen Mitglied des Bundesrates, 3. November 2020 via Zoom.

6.2 Literatur

Bernauer, Thomas, und Dieter Ruloff, Hrsg. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*. Chur: Rüegger, 2000.

Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, und Klaus A. Vallender, Hrsg. *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. 3. Aufl. Zürich: Dike, 2014.

Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002.

Guldin, Philippe. „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik.“ PhD diss., Universität Zürich, 2011. Zugriff am 26.10.2020, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/60936/1/Dissertation_Guldin.pdf.

Hydén, Göran. „The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-Operation.“ In *Policy Coherence in Development Co-operation*, herausgegeben von Jacques Forster und Olaf Stokke, 58–77. EADI-Book Series, 22. New York: Frank Cass, 1999.

Klöti, Ulrich, Uwe Serdült, und Thomas Widmer. *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*. Nationales

Forschungsprogramm Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik. Synthesis 51. Bern: Schweizerischer Nationalfonds NFP 42, 2000.

Knoepfel, Peter, Frédéric Varone, Werner Bussmann, und Luzius Mader. „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien.“ In *Einführung in die Politikevaluation*, herausgegeben von Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel, 78–118. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1997.

Schnur, Aviva. „Aussenpolitische Situationsdefinition in Bundesrat und Bundesverwaltung.. In *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*, herausgegeben von Thomas Bernauer und Ruloff Dieter, 45–84. Chur: Rüegger, 2000.

Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz, und Michael Rheinegger. *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Nationales Forschungsprogramm 42+.* Zürich: Rüegger, 2005.

Waldmann, Bernard, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, Hrsg. *Bundesverfassung (Basler Kommentar)*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2015.

Wyss, Stefan, und Willi Zimmermann. *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik.* Cahiers de l'IDHEAP, Bd. 168. Chavannes-près-Renens: IDHEAP, 1997.