

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Beziehungen zu internationalen Organisationen
Akteure	China
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Andrey, Georges
Flückiger, Bernadette
Gerber, Marlène

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Andrey, Georges; Flückiger, Bernadette; Gerber, Marlène 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Beziehungen zu internationalen Organisationen, China, 1971 – 2023. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zu internationalen Organisationen	7

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IZA	Internationale Zusammenarbeit
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
MENA	Middle East & North Africa
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE)

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
PIB	Produit intérieur brut
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
OIT	Organisation internationale du travail
CI	coopération internationale
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
APD	Aide publique au développement par rapport au revenu national brut (RNB)

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 30.01.2020
AMANDO AMMANN

Im Januar 2020 verabschiedete der Bundesrat die **Aussenpolitische Strategie 2020–2023**, die jeweils die Vorgaben der bundesrätlichen Legislaturplanung ausformuliert. Im Aussenpolitischen Bericht 2019, der die Strategie 2016–2019 evaluierte, zeigte sich, dass vor allem in Bezug auf die Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik noch Handlungsbedarf bestand. Die angestrebte Kohärenz solle durch vertikale Kooperation (lokal, kantonal, national, bilateral) und horizontale Kooperation zwischen Departementen, Bundesstellen und dem Parlament erreicht werden. Als Orientierungshilfen dienten dazu die Bundesverfassung, die Legislaturplanung sowie die UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik zu erhöhen, erarbeitete das EDA die Strategie 2020–2023 daher erstmals im Rahmen eines departementsübergreifenden Prozesses.

Thematisch setzte der Bundesrat vier Schwerpunkte: Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung. Ein besonderer Fokus sollte, wie schon in der letzten Aussenpolitischen Strategie, auf die Region Europa/EU gelegt werden.

Frieden und Sicherheit bilden altbekannte Ziele der Schweizer Aussenpolitik. Diese wolle man in der anstehenden Legislatur insbesondere durch die mögliche Wahl als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat fördern. Das Profil der Schweiz als Vermittlerin ohne versteckte Agenda solle weiterhin geschärft werden, denn gerade in humanitären und völkerrechtlichen Fragen verfüge die Schweiz mit Genf über einen weltweit anerkannten Hub.

Die Schweizer Aussenpolitik setze sich gemäss Strategie insofern für den Wohlstand des Landes ein, als sie für günstige Rahmenbedingungen auf bilateraler wie auch multilateraler Ebene Sorge. Im Fall der EU soll dies durch den Abschluss des institutionellen Abkommens gewährleistet werden. Man setze sich jedoch auch weiterhin für den Wohlstand anderer Länder ein, indem beispielsweise der Marktzugang von Entwicklungsländern begünstigt werde.

Nachhaltigkeit beziehe sich einerseits auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen sowie die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, andererseits auch auf den Schutz der Bevölkerung durch wirksame nationale Gesundheitssysteme. Auch das gefährdete Kulturerbe wolle man schützen, unter anderem durch die Teilnahme an diversen EU-Programmen sowie durch die Mitgliedschaft im UNESCO-Exekutivrat von 2019 bis 2023.

Der Bundesrat sieht die Schweiz zudem als Brückenbauerin im Bereich der Digitalisierung. Es bedürfe einer globalen Digitalisierungspolitik, um die soziale und wirtschaftliche Entwicklung fördern zu können. Auch hier solle Genf als Zentrum einer globalen Digital- und Technologiepolitik eine tragende Rolle zukommen. Bestehende Foren sollen daher ausgebaut werden. Überdies besässe die Schweiz bereits Know-How in der internationalen Vertrauensbildung und könne dies auch im Cyberraum zur Anwendung bringen; beispielsweise, wenn es um die Anwendung des Völkerrechts oder um die Klärung von Zuständigkeiten im Netz gehe. Die Interessenwahrung in der Beziehung Schweiz-EU sei nach wie vor Kernbestandteil der Schweizer Aussenpolitik. Bilaterale Abkommen wie das institutionelle Rahmenabkommen und andere, sektorielle Abkommen sollen auch weiterhin als Hauptinstrument dienen. Dazu gehöre auch die fortgesetzte Assoziierung an Schengen/Dublin. Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gelte es zudem, im Rahmen der «Mind the Gap»-Strategie die bilateralen Beziehungen mit Grossbritannien aufrecht zu erhalten. Im Nahen Osten setze man sich weiterhin für die Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte ein, während man mit Ländern wie Russland und der Türkei im Dialog stehe, um die Bevölkerung in Konfliktregionen zu unterstützen. Eher wirtschaftliche Interessen verfolge die Schweiz in China, wo man sich für die Teilnahme von Schweizer Unternehmen an der Belt and Road-Initiative stark mache, und in den USA, wo der Fokus auf der Vertiefung der bereits sehr engen wirtschaftlichen Beziehungen liege. Längerfristig dürfte der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den USA in den Vordergrund rücken.

Die NZZ beobachtete, dass die wachsende Bedeutung Chinas – unter anderem für die Schweiz – auch dem EDA nicht entgangen zu sein schien. So zählte die NZZ im vergangenen aussenpolitischen Bericht bloss zwei Erwähnungen des Landes, während es in der Strategie 2020–2023 bereits 19 Nennungen waren. Die Beziehungen zu China seien jedoch von «Knackpunkten» geprägt, so die Zeitung weiter. Differenzen in

Menschenrechtsfragen, den politischen Systemen und den sicherheitspolitischen Strategien dürften zu Interessenkonflikten führen. Zudem bemühten sich linke Kreise gemäss NZZ darum, das Freihandelsabkommen mit China zu sistieren, bis sich die Menschenrechtslage in Xinjiang verbessere. Die detaillierte Ausarbeitung der Chinastrategie erfolge erst zu einem späteren Zeitpunkt, liess Bundesrat Cassis gegenüber den Medien verlauten.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.06.2020
AMANDO AMMANN

Die kleine Kammer nahm in der Sommersession 2020 Kenntnis von der **Aussenpolitischen Strategie 2020-2023**. Der Kommissionssprecher der APK-SR, Damian Müller (fdp, LU), wollte die Strategie im Namen der APK-SR im Plenum vertieft diskutieren. Carlo Sommaruga (sp, GE) nahm dies zum Anlass, die «Erosion der Solidarität» zu kritisieren. Bezeichnenderweise werde der Solidaritätsgedanke in der Aussenpolitischen Strategie auch nicht mehr als grundlegendes Prinzip genannt. Er bemängelte die nicht erreichte APD-Quote von 0.5 Prozent in der Entwicklungszusammenarbeit, welche vom Parlament gefordert worden war, sowie die Nichterfüllung der Quote von 0.7 Prozent des BIP, zu deren Einhaltung die Schweiz sich gegenüber der UNO verpflichtet hatte. In der Folge warf er der Regierung Untätigkeit hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen in China sowie der Besetzung palästinensischer Gebiete vor. Schliesslich brachte Sommaruga auch seine Motion (Mo.17.4241) zur Ratifikation des Vertrags über das Verbot von Atomwaffen zur Sprache. Diese war von beiden Parlamentskammern angenommen worden, daher habe er zumindest die Beschreibung der Umsetzung in der Strategie erwartet. Da sich sonst niemand zu Wort meldete, fiel die angedachte «vertiefte» Diskussion äusserst kurz aus.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.03.2021
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrsession 2021 nahm der Nationalrat Kenntnis vom **Aussenpolitischen Bericht 2020**. Der Bericht gab einen Überblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Berichtsjahr, wobei er sich strukturell an der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 und deren vier Schwerpunkten ausrichtete. Einen besonderen Fokus legte er aus Aktualitätsgründen auf die Corona-Pandemie. Diese führte im Jahr 2020 zur grössten Rückholaktion der Schweizer Geschichte und zu einem ausgeweiteten Einsatz der IZA. Darüber hinaus stärkten der Einbezug der Schweiz in das europäische Krisendispositiv, der funktionierende EU-Binnenmarkt und der grosse Nutzen zahlreicher bilateraler Abkommen während der Pandemie das europapolitische Ziel des Bundesrats, den bilateralen Weg mithilfe eines institutionellen Rahmenabkommens zu vertiefen. Ein weiterer zentraler Aspekt der Aussenpolitik im Berichtsjahr war die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat, welche durch den angekündigten Einbezug des Parlaments im Inland vorangetrieben wurde. Ebenfalls hervorgehoben wurden die geografischen und thematischen Teilstrategien, mit denen der Bundesrat die Kohärenz der Aussenpolitik verstärken will. Dazu gehören die MENA-Strategie, die China-Strategie und die Subsahara-Afrika-Strategie, sowie die IZA-Strategie, die Strategie zur Digitalausserpolitik und die Strategie Landeskommunikation.

Claudia Friedl (sp, SG) kritisierte im Namen der APK-NR das Fehlen einer «Teilstrategie Europa» in diesem Bericht. Zudem unterstützte die Kommission zwar grundsätzlich das Bestreben des Bundesrats, die Politikkohärenz zu erhöhen, sie verlange aber, dass die Agenda 2030 den übergeordneten Rahmen für die Aussenpolitik bilden solle. Die Kommission bemängelte laut Friedl auch das zu kurze Kapitel zum Thema «Migration und Flucht», merkte aber selbst an, dass der Bundesrat im Migrationsbericht vertieft darauf eingehen wolle. Kommissionssprecher Denis de la Reussille (pda, NE) fügte dem Votum seiner Kollegin hinzu, dass die Frage des Zugangs zu Wasser weiterhin eine wichtige Rolle in der Schweizer Aussenpolitik spielen werde. Bei dieser Thematik könne sich die Schweiz mit ihrem Fachwissen einbringen. Noch kritischer als die Kommission war Nationalrat Roland Büchel (svp, SG), der sich entrüstet darüber zeigte, dass das Rahmenabkommen und die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Bericht erst an achter Stelle aufgeführt wurden. Er verlangte die Überweisung dieses Dossiers an das Parlament. Nationalrätin Tiana Angelina Moser (glp, ZH) bezeichnete die fehlende Führungsverantwortung des Gesamtbundesrats, dessen verwirrende Kommunikation und den mangelnden Einbezug des Parlaments diesbezüglich als «Trauerspiel» und forderte ebenfalls die Überweisung des Rahmenabkommens an das Parlament. Christine Bulliard-Marbach (mitte, FR) sprach die bevorstehende Publikation der China-Strategie an und verlangte, dass die Schweiz von China die Respektierung der Menschenrechte, mehr Transparenz und die Einhaltung international anerkannter Handelsregeln einfordern müsse. Zum Abschluss der Debatte erklärte Bundesrat Ignazio Cassis, dass sich die globalen Kräfteverhältnisse nicht zuletzt aufgrund der wachsenden

Konkurrenz der Grossmächte veränderten. Die Schweiz müsse in internationalen Auseinandersetzungen als Brückenbauerin fungieren, an ihren Trümpfen wie den guten Diensten festhalten und zugleich ihre Aussenpolitik agiler gestalten, beispielsweise durch Wissenschaftsdiplomatie oder die digitale Aussenpolitik. Cassis betonte zudem, dass die Europafrage auch bei einem gescheiterten Rahmenabkommen zentral bleiben werde und dass die Schweiz sich auch in den bilateralen Beziehungen mit europäischen Staaten engagiere, unter anderem durch die Mind the Gap-Strategie mit dem Vereinigten Königreich.³

BERICHT

DATUM: 31.12.2021
AMANDO AMMANN

Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

Nach dem Jahr 2020, das auch im Bereich der Aussenpolitik mehrheitlich von der Covid-19-Pandemie dominiert worden war, kehrten 2021 wieder andere Themen ins Scheinwerferlicht zurück. Allen voran gewannen die Beziehungen zur EU aufgrund unvorhergesehener Ereignisse an Salienz. Die Zeitungsanalyse 2021 von Année Politique Suisse unterstreicht diese Entwicklung eindrücklich: Zeitungsartikel zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa machten im vergangenen Kalenderjahr rund die Hälfte aller Artikel im Themenbereich Aussenpolitik aus (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Hauptgrund für die Prominenz der bilateralen Beziehungen in den Medien dürfte das **Ende der Verhandlungen über das Rahmenabkommen** mit der EU im Mai 2021 gewesen sein. Zwar widerspiegelte der mediale Tonfall nach dem Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen Ende April die Hoffnung, dass sich die Verhandlungen in eine weitere Runde würden retten können, doch die Reaktionen aus Politik und Wirtschaft zeigten die verhärteten Fronten in der Diskussion in der Schweiz auf. Auch das Parlament übte Ende April/Anfang Mai zunehmend Druck auf den Bundesrat aus, endlich neue Ansätze in die seit längerem blockierten Verhandlungen zu bringen. Ein Abbruch der Verhandlungen schien für den Bundesrat schliesslich angesichts der bestehenden Differenzen unvermeidlich, wobei die einseitige Entscheidung von der EU überhaupt nicht begrüsst wurde. Verschiedene politische und zivilgesellschaftliche Akteure wie die SP und die Operation Libero drängten nach dem Verhandlungsabbruch auf neue Lösungsansätze, der polarisierendste zielte gar auf einen EU-Beitritt ab. Eine in der Folge rasch ergriffene Massnahme betraf die seit 2019 blockierte **zweite Kohäsionsmilliarde**, die auf Initiative des Bundesrats in der Herbstsession von beiden Räten freigegeben wurde. Nachdem dieser zweite Schweizer Beitrag aufgrund der Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz 2019 blockiert worden war, erhoffte sich der Bundesrat von der Freigabe nun die Assoziierung an Horizon Europe.

Die Verschlechterung der Beziehungen zur EU hatte sich zu Beginn des Jahres noch nicht unbedingt abgezeichnet. Im März hatte der Bundesrat die Botschaft zur **Prümer Zusammenarbeit und dem Eurodac-Protokoll** veröffentlicht und damit die Grundlage für eine vertiefte Kooperation mit der EU in Sachen Kriminalitätsbekämpfung gelegt. Diese waren in den beiden Räten unbestritten und wurden einstimmig angenommen. Auch ein weiteres Geschäft im Rahmen der Schengen-Weiterentwicklung, die Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen, fand im Ständerat eine grosse Mehrheit. Etwas umstrittener gestalteten sich die Ratsdebatten über die Schweizer Beteiligung an der Weiterentwicklung von Frontex und über eine dafür nötige Revision des AIG. Da die Räte und die vorberatenden Kommissionen der EU-Migrationspolitik kritisch gegenüberstanden, brachten sie Ausgleichsmassnahmen in die Vorlage ein, um der humanitären Tradition der Schweiz gerecht zu werden. In der Folge wurde vor allem über deren Ausgestaltung diskutiert und weniger über den Frontex-Beitrag, der personelle und finanzielle Mittel umfasste und aufgrund der drohenden Beendigung der Schengen-Assoziierung bei einer Nichtübernahme unbestritten schien.

Deutlich positiver als die EU-Politik liest sich die Bilanz der Schweiz im Hinblick auf die Kooperation mit einzelnen europäischen Staaten. Die **bilateralen Beziehungen zum Vereinigten Königreich** im Nachgang des Brexit nahmen 2021 weiter Form an. Im Januar nahm der Ständerat als Zweitrat eine Motion Cottier (fdp, NR) an, die eine vertiefte Handelsbeziehung im Rahmen der «Mind the Gap-Strategie» des Bundesrats verlangte. Zudem veröffentlichte der Bundesrat im Juni die Botschaft zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, durch das die Schweiz einen vereinfachten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt erhalten soll. Dieses nahm die kleine Kammer in der Wintersession einstimmig an. Auch die **Nutzung**

des französischen Satellitensystems «Composante Spatiale Optique» wurde von beiden Räten ohne grösseren Widerstand angenommen.

Auch in der **Aussenwirtschaftspolitik** ereignete sich im vergangenen Jahr einiges, angefangen mit der Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien, welches die Schweizer Bevölkerung im März mit 51.6 Prozent Ja-Stimmen knapper als erwartet annahm. Deshalb werteten auch die unterlegenen Gegner und Gegnerinnen des Abkommens dieses Resultat als Erfolg, insbesondere im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, welches gemäss geltender Gesetzgebung automatisch dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Erwähnenswert war im Kontext des Aussenhandels auch die Anpassung des Embargogesetzes, durch die das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen, Munition und weiteren Gütern aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden konnte und die es dem Bundesrat erlaubt, in vergleichbaren Situationen nicht mehr die Bundesverfassung für ein Embargo bemühen zu müssen.

Deutlich weniger Veränderungen als in anderen Jahren gab es bei den **Beziehungen zu internationalen Organisationen**. Hervorzuheben ist hier die Sistierung des UNO-Migrationspakts durch den Ständerat, welcher die Ergebnisse der Subkommissionen der ausserpolitischen Kommissionen zum Thema «Soft Law» abwarten wollte. Ebenfalls von Bedeutung waren die Bewilligung der von der WAK-SR geforderten ständigen parlamentarischen Delegation bei der OECD durch die beiden Räte in der Herbstsession und die Ratifikation der ILO-Übereinkommen 170 und 174.

Einen Bedeutungsaufschwung erlebten die **bilateralen Beziehungen der Schweiz mit China**, was sich in einer Vielzahl an parlamentarischen Vorstössen äusserte. Auslöser für die rege Tätigkeit des Parlaments war die mit Spannung erwartete Publikation der Schweizer China-Strategie im März. Diese wurde unter anderem für ihren unklaren Umgang mit den chinesischen Menschenrechtsverletzungen kritisiert, weshalb die ausserpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der Frühjahrsession einen Bericht zur Umsetzung des bilateralen Menschenrechtsdialogs eingefordert – mit diesem sollte die China-Strategie beurteilt werden. Auch die Situation der tibetischen Exilgemeinschaft in der Schweiz, die laut APK-NR unter der zunehmenden Einflussnahme Chinas leidet, wurde in der Frühjahrsession thematisiert. Kurz darauf engagierte sich die APK-NR auch in diesem Themenfeld: Mittels Motion forderte sie einen stärkeren Fokus der Schweiz auf die Förderung der Menschenrechte in China, der auch in der Schweizer China-Strategie zum Ausdruck kommen sollte. Die Motion wurde vom Nationalrat zwar befürwortet, aber vom Ständerat abgelehnt. Die APK-NR war es auch, die den Bundesrat im Sommer mit einem Postulat ins Schwitzen brachte, das die Prüfung von vertieften Beziehungen mit Taiwan – unter anderem auf politischer Ebene – forderte, was ganz und gar nicht zur Ein-China-Politik der Schweiz passte und vom Bundesrat daher abgelehnt wurde. Anders sah dies der Nationalrat, der das Postulat überwies. Etwas allgemeiner ging die APK-SR vor, die in einer von ihrem Rats bereits unterstützten Motion eine Institutionalisierung des zwischenstaatlichen Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren mit China verlangte, um die politische Kohärenz der China-Politik sicherzustellen.

Zu kleineren Ausschlägen in der APS-Zeitungsanalyse 2021 führten zudem die **Guten Dienste** der Schweiz (vgl. Abbildung 1). Im Juni fand in Genf das viel beachtete Treffen zwischen US-Präsident Biden und dem russischen Präsidenten Putin statt, das von den Bundesräten Cassis und Parmelin genutzt wurde, um die Bedeutung des internationalen Genfs als Standort für interdisziplinäre Kooperation hervorzuheben. Im August verstärkte sich die Berichterstattung in diesem Themenbereich aufgrund der durch die Machtübernahme der Taliban ausgelösten Krise in Afghanistan. In deren Wirren evakuierte die Schweiz ihr DEZA-Kooperationsbüro in Kabul und vergab den lokalen Mitarbeitenden der Schweizer Aussenstellen insgesamt 230 humanitäre Visa. Im Bereich der Menschenrechte hatte der Bundesrat noch vor diesen beiden Grossereignissen die **Leitlinien Menschenrechte 2021-2024** publiziert.

Die vorübergehenden Lockerungen der globalen Corona-Massnahmen machte sich im EDA vor allem anhand der **Auslandreisen von Aussenminister Cassis** bemerkbar. Nach einem mageren 2020 schien der EDA-Vorsteher 2021 einiges nachzuholen und reiste in mehrere Länder, die im Fokus der Schweizer MENA-Strategie standen, darunter Algerien, Mali, Senegal, Gambia, Irak, Oman, Libanon, Libyen und Saudi-Arabien. Von besonderer Bedeutung war der Staatsbesuch in der Ukraine, den Cassis zum Anlass nahm, um den Vorbereitungsprozess für die Ukraine-Reformkonferenz 2022

einzuläuten.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.06.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Bundesrat verabschiedete im Februar 2023 den **Aussenpolitischen Bericht 2022**. Den Schwerpunkt bildete dabei der im Frühjahr 2022 gestartete Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Dieser führte in der Schweiz und in vielen anderen Staaten zu einer Energiekrise und zu einer starken Inflation. Auch eine in vielen Ländern zu spürende grössere Ernährungsunsicherheit und ganz allgemein eine grosse geopolitische Instabilität waren Folge dieses Krieges. Die Schweiz habe die Sanktionspolitik der EU gegen Russland unterstützt und sich gegenüber der Bevölkerung in der Ukraine solidarisch gezeigt, erklärte der Bundesrat im Bericht. Weiter hielt der Bericht fest, dass die im Juli 2022 in Lugano durchgeführte Ukraine Recovery Conference den politischen Prozess für den Wiederaufbau der Ukraine lanciert habe. Ein weiteres wichtiges Kapitel des Berichts widmete sich den Beziehungen der Schweiz zur EU. Diesbezüglich verwies der Bundesrat auf die im Februar 2022 festgelegte Stossrichtung für ein neues Verhandlungspaket mit der EU.

Weitere Themen waren auch das Engagement der Schweiz für einen wirkungsvollen Multilateralismus und der Einsitz der Schweiz im Sicherheitsrat der UNO für die Periode 2023–2024.

Als Anhang zum aussenpolitischen Bericht publizierte der Bundesrat den Bericht über die Menschenrechtsdiplomatie der Schweiz für die Jahre 2019–2022. Mit diesem Bericht erfüllte er das Postulat 20.4334 der APK-NR zum Menschenrechtsdialog mit China. Der Bundesrat hielt fest, dass sich die Schweiz bemühe, die bilaterale sowie multilaterale Menschenrechtsdiplomatie mit China aufrechtzuerhalten – der letzte bilaterale Austausch fand 2018 statt –, obwohl Chinas Bereitschaft, Menschenrechtsfragen zu diskutieren, in den letzten Jahren abgenommen habe. Zugleich habe sich die menschenrechtliche Lage in China in vielen Bereichen, etwa in Bezug auf die Meinungsäusserungsfreiheit oder die Rechte von Minderheiten, stark verschlechtert. Die Schweiz werde aber trotz der ernüchternden Ergebnisse in Kohärenz mit der China-Strategie 2021–2024 weiterhin versuchen, den bilateralen Menschenrechtsdialog wieder aufzunehmen.

Der **Nationalrat** nahm in der Frühjahrsession 2023 Kenntnis vom Bericht. Christine Bulliard-Marbach (mitte, FR) und Sibel Arslan (basta, BS) stellten den Bericht vor und erläuterten, dass dieser in der Kommission von den Fraktionen generell wohlwollend aufgenommen worden sei. Gemäss Sibel Arslan divergierten die Meinungen zur Reaktion des Bundesrates auf den Ukraine-Krieg stark: Einige hätten kritisiert, dass der Bundesrat die EU-Sanktionen gegen Russland erst auf öffentlichen Druck hin übernommen habe. Anderen wiederum habe der Bundesrat bei der Sanktionsübernahme zu rasch gehandelt und dadurch rechtsstaatliche Prinzipien verletzt. Des Weiteren habe auch die Frage der Neutralität zu reden gegeben; diese Thematik müsse in nächster Zeit vertieft diskutiert werden, lautete gemäss Arslan der Tenor in der APK-NR. Anschliessend äusserten sich die Fraktionen zu den für sie wichtigen Aspekten des aussenpolitischen Berichts. So erläuterte etwa Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) für die Mitte-Fraktion, dass die Schweiz im Bereich der Aussenpolitik entschieden auf die Einhaltung des Völkerrechts pochen müsse. Für die SP-Fraktion äusserten Brigitte Crottaz (sp, VD) und Claudia Friedl (sp, SG) ihren Unmut darüber, dass der Bundesrat lange gezögert habe, die EU-Sanktionen gegenüber Russland vollumfänglich zu übernehmen. Tiana Moser (glp, ZH) verlangte für die GLP-Fraktion einen grösseren finanziellen Effort der Schweiz für die Ukraine, insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Bundesrat die Wiederausfuhr von Rüstungsgütern ablehne. Für die SVP-Fraktion sprach sich Roger Köppel (svp, ZH) eben gerade gegen eine Ausfuhr von Waffen an die Kriegsparteien aus, da die Aufgabe des Bundesrates darin bestehe, die Schweiz aus diesem Krieg herauszuhalten. Auch die Grüne Fraktion sprach sich gegen den Export oder die Wiederausfuhr von Waffen aus; sie unterstütze jedoch die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland, wie Denis de la Reussille (pda, NE) anmerkte. Zudem forderte der Grünen-Vertreter, dass sich der Bericht zur Aussenpolitik zukünftig vermehrt der Menschenrechtssituation zuwende, und weniger von ökonomischen Aspekten geprägt sei. Schliesslich monierte Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) im Namen der FDP-Fraktion, dass es der Bundesrat verpasst habe, eine umfassende Debatte zur Schweizer Neutralität zu führen, weil ein entsprechender Bericht von Aussenminister Cassis vom Bundesrat zurückgewiesen worden sei.

Im **Ständerat** wurde der Bericht in der Sommersession 2023 nur kurz von Pirmin Bischof (mitte, SO) und Aussenminister Cassis vorgestellt und sodann stillschweigend zur Kenntnis genommen.⁵

Rückblick auf die 51. Legislatur: Aussenpolitik

Autorinnen und Autoren: Amando Ammann und Marlène Gerber

Stand: 17.08.2023

Zwei Ereignisse prägten die Debatten in der Schweizer Aussenpolitik der 51. Legislatur in besonderem Masse. Das erste war der **Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen**, den der Bundespräsident nach einem Treffen mit der EU-Kommissionspräsidentin im April 2021 bekannt gab. Für zentrale substantielle Differenzen in den Bereichen Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen hatten die beiden Parteien keine Einigung erzielen können. Der Verhandlungsabbruch führte unter anderem zu einer Blockierung der Teilnahme am EU-Forschungsprogramm «Horizon Europe» (siehe auch den Legislaturrückblick zur Bildung). Die daraufhin erfolgte Freigabe der zweiten Kohäsionsmilliarde durch die Schweiz trug nicht wesentlich zur Entspannung der Beziehungen bei. Nach mehreren Sondierungsgesprächen signalisierte der EU-Kommissar bei einem Besuch in der Schweiz in gewissen Punkten Entgegenkommen von Seiten der EU. Im Juni desselben Jahres verabschiedete der Bundesrat die Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU.

Wie ein Damoklesschwert über den bereits belasteten Beziehungen mit der EU hing zuvor auch das Referendum gegen die Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex, da ein Nein an der Urne den Ausschluss aus **Schengen** hätte nach sich ziehen können. Im Mai 2022 sprachen sich indes sieben von zehn Abstimmenden für den Frontex-Ausbau aus. Auch im Jahr 2020 hatte das Parlament bereits intensiv über mögliche Folgen der Ablehnung einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands diskutiert: Zu Beginn hatte sich der Nationalrat geweigert, auf den Ausbau des Schengener Informationssystems (SIS) einzutreten, änderte seine Meinung nach den vom Ständerat eingefügten Änderungen jedoch, woraufhin die Weiterentwicklung genehmigt wurde.

Mit sofortiger Wirkung stellte der **Ausbruch des Kriegs in der Ukraine** in der zweiten Hälfte der Legislatur andere aussenpolitischen Themen in den Schatten und prägte die Schweizer Aussenpolitik der 51. Legislatur fortan in aussergewöhnlichem Masse. In noch nie dagewesenem Ausmass übernahm die Schweiz Sanktionen der EU gegen Russland. Der Erlass und die Übernahme von Sanktionen führten auch im Parlament zu mehreren intensiven Debatten, insbesondere im Rahmen der Revision des Embargogesetzes, dessen Anpassung ursprünglich angegangen worden war, als der Bundesrat während der Krim-Krise 2014 beschlossen hatte, die EU-Sanktionen gegen Russland nicht zu übernehmen. In Zusammenhang mit den aktuellen Aggressionen wurden indes Kommissionsinitiativen lanciert, mit denen das für andere Staaten geltende Wiederausfuhrverbot von in der Schweiz erworbenen Rüstungsgütern gelockert werden soll. Direkt verknüpft wurden die Debatten um die Sanktionen und die Wiederausfuhr mit denjenigen zur Schweizer Neutralitätspolitik.

Ebenfalls Anlass für Diskussionen rund um das Neutralitätsverständnis bot der Umstand, dass die Schweiz im Juni 2022 und somit elf Jahre nach Ankündigung ihrer Kandidatur als **nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats** gewählt wurde.

Eine weitere aussenpolitische Premiere ereignete sich mit der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien, denn zum ersten Mal in der Schweizer Geschichte war ein **fakultatives Referendum zu einem Freihandelsabkommen** zustande gekommen. Im März 2021 befürworteten knapp 52 Prozent der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten das Freihandelsabkommen, das zwar erstmals Nachhaltigkeitskriterien einschloss, aber auch Zollerleichterungen für Palmöl beinhaltete.

Eine bedeutende Neuerung stellte nicht zuletzt auch die Aussenpolitische Strategie 2020–2023 dar, die zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik erstmals in einem interdepartementalen Prozess erarbeitet worden war. Ebenfalls durften sich die Räte erstmals zur **Aussenpolitischen Strategie** äussern. Als weitere Folge der Praxisänderung erarbeitete der Bundesrat in der Folge Substrategien für verschiedene geographische Regionen, wobei die China-Strategie am meisten zu reden gab.

Im Bereich der **Entwicklungspolitik** führte die während Beginn der Corona-Pandemie im Rahmen der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 diskutierte

Frage zum prozentualen Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen für intensive Debatten im Parlament. Die finanzielle Belastung der Schweiz durch die Corona-Pandemie wurde auch als Argument vorgebracht, um die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank zu verhindern. Die beiden Kammern nahmen die Krediterhöhungen jedoch an.

Zu den Jahresrückblicken:

2020
2021
2022

Beziehungen zu internationalen Organisationen

Autre point de concertation dont le but est de servir la paix dans le monde, l'Organisation des Nations Unies. En 1969, **l'Assemblée fédérale avait décidé la présentation périodique, par le gouvernement, d'un rapport sur les relations de la Suisse avec la grande institution.** Le premier de ces documents a été publié en 1971. Il décrit l'oeuvre et l'évolution de l'Organisation de 1969 à 1971, l'importance et la complexité des tâches mondiales qu'elle dirige ainsi que la multiplicité des liens qui unissent déjà notre pays à ses institutions spécialisées. L'entrée de la Chine populaire au palais de Manhattan a fait de 1971 une année capitale pour l'Organisation, en passe de devenir véritablement et prochainement universelle. Le Conseil fédéral saisit l'occasion pour signaler le danger d'isolement qui menace le pays. A la longue, l'absence de la Suisse serait même mal comprise de l'opinion mondiale qui voit par ailleurs notre pays collaborer si activement aux institutions techniques de l'Organisation. Il devient ainsi nécessaire, selon le Conseil fédéral, de clarifier cette situation ambiguë. A cette fin, notre exécutif a déclaré son intention de créer, comme en 1918 et 1945, une commission consultative ad hoc ayant mandat d'étudier le problème de l'adhésion. Toutefois la décision finale ne devrait intervenir qu'une fois résolu le problème prioritaire de nos rapports avec la future Europe des Dix.⁶

BERICHT
DATUM: 17.11.1971
GEORGES ANDREY

1) Aussenpolitische Strategie 2020-2023; NZZ, 31.1.20

2) AB SR, 2020, S. 487 ff.

3) AB NR, 2021, S. 304ff.; BBI, 2021 230

4) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

5) AB NR, 2023, S. 438 ff.; AB SR, 2023, S. 552 f.; BBI, 2023 507

6) FF, 1972, I, p. 1 ss.; Le rapport est daté du 17.11.71.