

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>18.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>UNO</b>
Akteure	<b>China</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ammann, Amando  
Andrey, Georges  
Eperon, Lionel  
Flückiger, Bernadette  
Freymond, Nicolas  
Gerber, Marlène  
Mosimann, Andrea  
Pasquier, Emilia  
Schnyder, Sébastien

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Andrey, Georges; Eperon, Lionel; Flückiger, Bernadette; Freymond, Nicolas; Gerber, Marlène; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Schnyder, Sébastien 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: UNO, China, 1971 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 18.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Aussenpolitik</b>	1
Beziehungen zu internationalen Organisationen	3
Zwischenstaatliche Beziehungen	4
<b>Infrastruktur und Lebensraum</b>	6
Umweltschutz	6
Klimapolitik	6

## Abkürzungsverzeichnis

<b>BUWAL</b>	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>IAEO</b>	Internationale Atomenergie-Organisation
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change
<b>DEZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
<b>COP</b>	UN-Klimakonferenz
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>UNHCR</b>	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>IZA</b>	Internationale Zusammenarbeit
<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
<b>MENA</b>	Middle East & North Africa

---

<b>OFEFP</b>	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>AIEA</b>	Agence internationale de l'énergie atomique
<b>GIEC</b>	groupes d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération
<b>COP</b>	Conférences des Nations unies sur les changements climatiques
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>HCR</b>	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>CI</b>	coopération internationale
<b>LEI</b>	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
<b>MOAN</b>	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

# Allgemeine Chronik

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 09.03.2021  
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrssession 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 Digitalaussenpolitik 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 verlangte 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.<sup>1</sup>

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 ALG. 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 Zweirat 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 aussenpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der Frühjahrssession 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 Frühjahrssession 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.<sup>2</sup>

## 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.<sup>3</sup>

### Zwischenstaatliche Beziehungen

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 01.01.2010  
SÉBASTIEN SCHNYDER

Au mois de janvier, **Micheline Calmy-Rey** est allée en Slovénie, en Géorgie et en Russie lors d'un voyage de trois jours. La rencontre de Ljubljana s'inscrit dans le cadre des relations bilatérales ordinaires avec la Slovénie. A Tiflis (Géorgie), la cheffe du DFAE a fait un discours auprès de représentants du gouvernement, de l'opposition et d'organisations non gouvernementales à propos des droits humains, de l'Etat de droit et des structures démocratiques. Elle l'a fait en tant que présidente du Conseil de l'Europe. Elle a ensuite rencontré le ministre russe des affaires étrangères, Sergei Lavrov à Moscou. Les discussions se sont concentrées sur la normalisation des relations entre la Géorgie et la Russie ainsi que sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme. En février, elle a évoqué la restitution des fonds Duvalier avec le président René Préval en Haïti. Elle s'est ensuite rendue au Sud-Kivu en République démocratique du Congo, puis en Tanzanie, dans le cadre d'une rencontre avec la DDC qui finance des projets dans la région. En mars, elle a discuté de la question libyenne et surtout de la procédure empêchant certains ressortissants libyens d'obtenir un visa Schengen avec la cheffe de la diplomatie européenne, Catherine Ashton, à Bruxelles. Au mois d'avril, elle a présenté les contours de la conférence d'Interlaken au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg. La conférence a traité de la question des réformes à entreprendre au sein du conseil. En mai, elle est allée à New York dans le cadre de la conférence des Nations Unies sur la révision du traité de non prolifération nucléaire. Micheline Calmy-Rey a critiqué le fait qu'après deux décennies post guerre froide, le recours à l'arme nucléaire demeure au sein des doctrines militaires des Etats. En juin, elle s'est rendue en Chine dans le cadre de l'exposition universelle de Shanghai. Elle a visité le pavillon suisse avant de se rendre à Pékin pour rencontrer le vice-premier ministre chinois, Li Keqiang et le ministre des affaires étrangères, Yang Jiechi. Au mois d'août, elle a rencontré le ministre indien des affaires étrangères et celui des finances, de l'environnement et de la science à New Dehli. En septembre, elle est allée à New York pour le sommet des Nations Unies sur les Objectifs du millénaire lors duquel elle a affirmé que la communauté internationale s'est trop focalisée sur les symptômes de la pauvreté plutôt que sur ses causes. Au mois de novembre, elle s'est rendue à Bruxelles à l'occasion du 50ème anniversaire de la mission suisse. Elle a souhaité une « helvétisation » du continent européen en ce qui concerne la démocratie directe tout en admettant que la Confédération doit mieux harmoniser sa démocratie directe avec ses obligations internationales.<sup>4</sup>

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 01.01.2013  
EMILIA PASQUIER

En janvier, le ministre des affaires étrangères, **Didier Burkhalter**, s'est rendu à Rome afin de rencontrer son homologue italien Giulio Terzi. Les deux hommes ont inauguré le premier « Forum sur le dialogue Italie-Suisse » qui vise à renforcer la coopération entre les deux pays. Le ministre s'est ensuite envolé pour les Balkans où il a rencontré les membres du gouvernement de Bosnie et Herzégovine. Ensuite, il s'est rendu à Belgrade pour discuter des présidences de la Suisse (2014) et de la Serbie (2015) à l'OSCE. L'Irlande a ensuite accueilli le ministre pour des discussions portant sur la politique européenne. Le chef de la diplomatie suisse s'est rendu à Rome à l'occasion de la tournée européenne du secrétaire d'Etat américain John Kerry. Pour inaugurer son entrée dans le groupe « Amis du Yémen », Didier Burkhalter a fait le déplacement à Londres pour participer à une rencontre de ce groupe qui vise à soutenir la transition politique yéménite. La Journée mondiale de l'eau a ensuite emmené le ministre à La Haye pour une conférence internationale. En avril, le chef de la diplomatie suisse a entamé une tournée sud-américaine qui l'a conduit au Chili, au Pérou et en Colombie. Ces voyages lui ont permis de s'entretenir avec les politiques de ces pays, ainsi que de visiter les différents projets soutenus par la Confédération. La Chine a ensuite accueilli le ministre libéral-radical pour une visite de travail centrée sur les questions bilatérales et internationales. Pour célébrer le 50e anniversaire de l'adhésion suisse au Conseil de l'Europe, Didier Burkhalter a prononcé un discours devant l'assemblée parlementaire de Strasbourg. En mai, le ministre s'est rendu en Israël et en Territoire palestinien occupé, confirmant ainsi l'engagement de la Suisse pour une solution à deux Etats au Proche-Orient. L'engagement de la Suisse pour l'interdiction de la peine de mort a ensuite emmené le conseiller fédéral au 5e Congrès mondial contre la peine de mort à Madrid. Avant de présenter les objectifs de la présidence suisse 2014 devant l'OSCE à Vienne, Didier Burkhalter a participé, également à Vienne, à une conférence de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (IEA). Il s'est ensuite rendu à Salzbourg

afin de prendre part à la rencontre quadripartite des ministres des affaires étrangères, qui regroupe les ministres allemands, autrichiens, liechtensteinois et suisses. En août, la Lituanie et la Lettonie ont accueilli le ministre neuchâtelois, qui a notamment prononcé son discours du 1er août à Riga. Le ministre a ensuite pris la route de l'est pour une visite de travail en Slovaquie. Sa visite suivante s'est déroulée aux Pays-Bas, où, après avoir rencontré le ministre des affaires étrangères néerlandais, il s'est dirigé vers La Haye pour visiter la Cour pénale internationale et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. En automne, la visite de Didier Burkhalter au Maroc a marqué la première visite officielle d'un ministre des affaires étrangères dans ce pays. Le neuchâtelois a ensuite participé à l'Assemblée générale de l'ONU, à New York. C'est ensuite l'Océanie, plus précisément l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Vanuatu, qui ont accueilli Didier Burkhalter afin d'aborder tout particulièrement les questions du changement climatique et du développement durable. En tant que nouveau membre de l'ASEM, la Suisse a été représentée par son ministre des affaires étrangères lors de la rencontre ministérielle à New Delhi. Quelques semaines avant que la Suisse ne prenne la présidence de l'OSCE, Didier Burkhalter a participé au Conseil ministériel de l'organisation à Kiev en décembre.<sup>5</sup>

#### MOTION

DATUM: 05.12.2019  
AMANDO AMMANN

Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) kritisierte im November 2019 im Tagesanzeiger die China-Politik des Bundes und bezeichnete diese als «chaotisch und inkohärent». Das unkoordinierte Vorgehen von Kantonen, Städten und Departementen führe laut Molina dazu, dass die Schweiz ihre Interessen und Werte gegenüber China nicht durchsetzen könne. Der Grund für die harsche Kritik dürften die groben Menschenrechtsverletzungen an der ethnischen Minderheit der Uiguren im Rahmen der sogenannten «Berufs- und Ausbildungscamps» gewesen sein, über welche zahlreiche Schweizer Tageszeitungen zuvor berichtet hatten. Unter anderem äusserte sich Dolkun Isa, der Präsident des Weltkongresses der Uiguren, im Tagesanzeiger zur Lage in Xinjiang und warf Xi Jinping vor, die Uiguren auslöschen zu wollen. Und auch die Neue Zürcher Zeitung äusserte sich chinakritisch und forderte die Schweiz auf, sich gegen ökonomische und stattdessen für humanitäre Interessen zu entscheiden.

Unter diesen Vorzeichen reichte Molina im Dezember 2019 eine Motion ein, um die im Freihandelsabkommen mit China vereinbarten **Präferenzbestimmungen zu sistieren**, sollte China die Internierungspolitik gegen die Uiguren nicht beenden und Besuche durch den UNHC ermöglichen. Die Schweiz dürfe den Bruch von zwingendem Völkerrecht nicht akzeptieren und müsse diplomatisch, politisch und wirtschaftlich dagegen protestieren, forderte Molina. Ausserdem habe sich China im Abkommen mit der Schweiz vertraglich dazu verpflichtet, völkerrechtliche Normen einzuhalten, also müsse die Schweiz nun entsprechende «Konsequenzen ziehen». In seiner Stellungnahme zeigte sich der Bundesrat besorgt über die Situation in der Region Xinjiang, was man sowohl im bilateralen Dialog, wie auch auf multilateraler Ebene bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht habe. Eine Verknüpfung der Empfehlungen aus dem UN-Menschenrechtsrat mit den Zollkonzessionen des Freihandelsabkommens sei jedoch nicht zielführend, da das Abkommen nur eine vollständige Kündigung als Alternative vorsehe. Man werde jedoch versuchen, die in der Schweiz ansässigen Importeure für die Problematik der Zwangsarbeit innerhalb ihrer Lieferketten zu sensibilisieren, damit diese ihre Verantwortung gemäss OECD-Leitsätzen und UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wahrnehmen könnten. Aus diesem Grund biete die Bundesverwaltung seit 2018 Workshops zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungsverfahren an, ausserdem sei ein Runder Tisch mit Vertretern des SECO, des EDA und verschiedener Unternehmen und Dachverbände zum Thema der Motion geplant. Aufgrund der bereits eingeleiteten Massnahmen beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion.

Im Dezember 2021 wurde die Motion abgeschrieben, da sie nicht innerhalb von zwei Jahren im Rat behandelt worden war.<sup>6</sup>

## Infrastruktur und Lebensraum

### Umweltschutz

#### Klimapolitik

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 07.04.1995  
LIONEL EPERON

La première Conférence ministérielle de la Convention-cadre des Nations Unies sur les **changements climatiques** – signée par 122 Etats lors du Sommet de la terre de Rio en juin 1992 – s'est ouverte fin mars à Berlin. Ayant pour objectif principal de déterminer les moyens qu'entend prendre la communauté internationale pour lutter contre le réchauffement de la planète par la stabilisation, puis la réduction, dès l'an 2000, des gaz à effet de serre, la conférence n'a pas tardé à révéler d'**importantes dissensions** entre les participants. Intéressée au premier plan par le réchauffement planétaire, l'Association des petits Etats insulaires a proposé de fixer un niveau d'émissions de CO<sub>2</sub> inférieur de 20% à celui de 1990 à l'horizon de l'an 2005. Bien que repris par l'Inde, la Chine et le Brésil, ce scénario ambitieux – auquel la majorité des pays du tiers-monde ne tarda pas à se rallier – ne fut pas sans contraster avec l'attitude divisée des pays industrialisés: si l'Union européenne accepta de considérer la proposition des pays en développement comme base de discussion, les Etats-Unis, le Japon et le Canada montrèrent en revanche de fortes réticences à l'égard d'un renforcement des objectifs de la convention. Emmenée par la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, la délégation helvétique se prononça pour sa part en faveur de l'adoption d'un **mandat de négociations** en vue de la signature d'un protocole sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre après l'an 2000, sans pour autant mentionner de buts précis. C'est précisément par l'adoption d'un mandat de négociations guère plus contraignant que la Conférence de Berlin s'est soldée, à la grande déception des organisations de protection de l'environnement. Le protocole résultant des futures négociations devrait dès lors être adopté à l'occasion de la prochaine conférence ministérielle qui se tiendra à Tokyo en 1997.<sup>7</sup>

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 19.06.1996  
LIONEL EPERON

La deuxième Conférence des Etats parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques s'est déroulée à Genève dans le courant du mois de juillet. Après avoir réuni pendant plus d'une semaine les experts internationaux de quelque 150 pays qui se sont penchés sur le problème du réchauffement planétaire provoqué par les gaz à effet de serre, la rencontre s'est poursuivie à l'échelon ministériel. A cette occasion, les porte-parole de plusieurs pays industrialisés ont officiellement apporté leur soutien au second rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC) qui établit pour la première fois l'existence d'un lien entre les changements climatiques et l'activité humaine. Sur la base de cette constatation, de nombreux intervenants se sont déclarés en faveur de mesures supplémentaires afin que la lutte contre le réchauffement climatique puisse être renforcée. Néanmoins, ces déclarations d'intention en faveur d'une diminution des gaz à effet de serre après l'an 2000 ont continué à se heurter à de nombreuses réserves, voire à des oppositions, dont les principaux auteurs furent les pays producteurs de pétrole ainsi que la Chine et la Russie. Conséquence directe de ces multiples résistances, la déclaration ministérielle par laquelle s'est clos la conférence a été publiquement rejetée par quatorze Etats, pour la plupart producteurs de pétrole. Selon ce texte, les pays industrialisés s'engagent à négocier des réductions contraignantes et significatives des émissions de gaz à effet de serre pour le siècle prochain, sans pour autant préciser les buts à atteindre. Les nouveaux engagements devront être précisés d'ici à la 3<sup>e</sup> Conférence sur le climat qui aura lieu en 1997 à Tokyo.

**Côté helvétique**, la réunion de Genève sur les changements climatiques aura permis tant à la conseillère fédérale Ruth Dreifuss qu'à Philippe Roch, directeur de l'OFEFP, de confirmer le rôle pilote joué par la Confédération dans ce domaine, puisque tous deux ont affirmé que la Suisse sera sans doute en mesure de stabiliser ses émissions de gaz carbonique en l'an 2000 à leur niveau de 1990. Il est à relever qu'à l'heure où se déroulait la conférence, les autorités fédérales n'avaient pas encore fixé les objectifs à atteindre pour le siècle prochain. Cette lacune devait cependant être comblée dès la fin octobre avec la mise en consultation d'un projet de loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> prévoyant une diminution de 10% de celles-ci pour l'an 2010.<sup>8</sup>

#### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 12.12.1997  
LIONEL EPERON

La troisième Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ne parvint que partiellement à aplanir les divergences de vues entre les divers participants au sujet des objectifs chiffrés que les pays industrialisés se doivent d'atteindre en matière de lutte contre les gaz à effet de serre pour l'après an 2000. Ce demi succès ou échec du **Sommet de Kyoto** a en grande partie résulté du profond différend qui a continué à opposer l'Union européenne aux Etats-Unis: Si les Quinze proposèrent à nouveau de fixer une diminution de 15% des rejets de CO<sub>2</sub> d'ici 2010, les Américains prôchèrent pour leur part pour une simple stabilisation, d'ici 2008 à 2012, des émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, ceci afin de ne pas menacer la croissance économique. A ces positions vinrent en outre s'ajouter les propositions formulées par les petits Etats insulaires (-20% d'ici l'an 2005) et par le Japon (-5% d'ici 2008-2012). Face à de pareils intérêts contradictoires, il ne fallut pas moins de dix jours d'**après négociations** pour que les représentants des 159 Etats présents parviennent à débloquer la situation en s'entendant finalement sur un protocole contraignant pour les pays industrialisés aux termes duquel l'UE - mais également la Suisse - s'engagent à réduire leurs émissions de six gaz à effet de serre de 8% sur la période comprise entre 2008 et 2012, contre 7% pour les USA et 6% pour le Japon (soit une réduction moyenne de 5,2%). Malgré l'insistance des Etats-Unis quant à la nécessité d'associer également les pays en voie de développement à la lutte contre le réchauffement du climat, ces derniers ont cependant été exemptés de tout engagement, même volontaire, après que la Chine se fut vigoureusement élevée contre la prétention américaine. A l'issue de la conférence, les organisations non-gouvernementales de défense de l'environnement ont tiré un bilan très mitigé de la rencontre. Elles ont notamment jugé scandaleuse l'introduction d'une bourse aux gaz à effet de serre qui permettra aux pays ayant dépassé leur plafond d'émissions de racheter leur surplus à ceux qui seront restés en deçà de leur quota.

Quelques jours avant l'adoption du Protocole de Kyoto, la Suisse avait profité de la tribune qui lui était offerte pour plaider en faveur de l'adoption d'un accord contraignant basé sur le principe du pollueur-payeur en vertu duquel les pays industrialisés produisant le plus de CO<sub>2</sub> par habitant se devraient de fournir les plus grands efforts de réduction. Parallèlement, la Confédération apporta son soutien à la position défendue par l'UE, tout en se déclarant elle-même prête à diminuer ses rejets de dioxyde de carbone de 10% d'ici l'an 2010, comme l'exige le projet de loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.<sup>9</sup>

#### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 17.12.2007  
ANDREA MOSIMANN

Im Dezember läutete die **Uno-Klimakonferenz in Bali** die Verhandlungen über ein neues weltweites Klimaabkommen ein. Es soll 2013 in Kraft treten und das Kyoto-Protokoll von 1997 ersetzen, das 2012 ausläuft. Das Verhandlungsmandat der Schweiz lehnte sich stark an die Position der EU an, der Bundesrat hatte sich aber formell noch nicht definitiv auf ein Reduktionsziel festgelegt und auch nicht auf den Anteil der Massnahmen im Inland und Ausland. Die EU hatte angekündigt, sie wolle ihre Emissionen bis 2020 gegenüber dem Referenzjahr 1990 um 20% verringern oder gar um 30% falls andere Länder dabei mitziehen. Die Staaten konnten sich an der Klimakonferenz nicht darauf einigen, konkrete Reduktionsziele für Treibhausgase im Verhandlungsmandat festzuschreiben. Sie legten aber einen verbindlichen Zeitplan fest, der bis 2009 zu einem neuen globalen Klimaabkommen führen soll. Als besonderer Erfolg galt die Integration der Länder USA, China und Brasilien, die bei Kyoto nicht dabei gewesen sind.<sup>10</sup>

#### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 21.12.2009  
NICOLAS FREYMOND

En décembre de l'année sous revue s'est tenue à Copenhague la **Conférence de l'ONU sur le climat** vouée à l'adoption d'une stratégie climatique internationale post-Kyoto. La rencontre n'a finalement débouché que sur un accord politique de principe, et non sur un traité énonçant des objectifs contraignants en matière de lutte contre le réchauffement et de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, comme le souhaitait une large majorité des participants, dont la Suisse. Dans la droite ligne de la stratégie proposée dans le projet de révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>, le Conseil fédéral avait en effet donné mandat à Moritz Leuenberger de négocier un accord global comportant des objectifs de réduction concrets et obligatoires, assortis de mécanismes flexibles (par ex. l'échange de certificats d'émission) et d'un système de contrôle transparent. L'échec des négociations est principalement imputable au refus catégorique des Etats-Unis et de la Chine, les deux principaux pollueurs, d'entrer en matière sur des objectifs chiffrés invoquant des raisons économiques (en particulier, la récession). Les parties se sont toutefois accordées sur la nécessité d'agir contre les changements climatiques et ont entériné l'objectif de limiter à 2°C le réchauffement global (par rapport à l'ère préindustrielle), selon les recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental

sur l'évolution du climat (GIEC). Le GIEC est parvenu à la conclusion que l'évolution du climat deviendrait incontrôlable si le réchauffement global excède 2°C (par rapport à l'ère préindustrielle).<sup>11</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 08.12.2012  
MARLÈNE GERBER

An der UNO-Klimakonferenz in Doha verpflichteten sich 37 Länder, darunter alle EU-Staaten sowie Australien, die Schweiz und weitere europäische Staaten, zur **Weiterführung des Kyoto-Protokolls bis 2020 (Kyoto II)**. Kanada und Japan distanzieren sich von Kyoto II; sie wollen ihre Emissionen künftig auf freiwilliger Basis reduzieren. Die Kyoto-II-Staaten sind insgesamt für rund 14 Prozent des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstosses verantwortlich. Entgegen den Erwartungen wurde die Aushandlung eines neuen Weltklimavertrages, der ab 2020 für Industrie- und Schwellenländer gelten soll, auf 2015 vertagt. Die Schweizer Delegation sah mit dem Ergebnis der Klimakonferenz gerade einmal das Minimalziel erreicht. Zufrieden zeigte sie sich über die Weiterführung des bis anhin einzigen verbindlichen Abkommens zur Treibhausgasreduktion, äusserte jedoch ihren Unmut über das mangelnde und wenig verbindliche Engagement anderer grosser Verursacher von Treibhausgasemissionen, neben Japan und Kanada namentlich die USA, China, Brasilien, Südafrika und Indien.<sup>12</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 18.11.2022  
BERNADETTE FLÜCKIGER

Im November 2022 fand in Ägypten die **27. UNO-Klimakonferenz** (die so genannte COP27) statt. Ein erstes wichtiges Ziel der Konferenz bestand laut Medienmitteilungen des EDA und des Bundesrates darin, sicherzustellen, dass die Staaten ihre an der Klimakonferenz von Paris eingereichten Reduktionsziele einhalten. Weiter sollte die Frage diskutiert werden, wie sich die Staaten besser an die Folgen des Klimawandels anpassen können. Auch sollten die Umsetzungsregeln für den an der COP26 beschlossenen Marktmechanismus betreffend die Anrechenbarkeit von im Ausland erzielten Emissionsverminderungen verabschiedet werden. Zudem sollte ein neues Finanzierungsziel für die Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern ab 2025 festgelegt werden. Die Schweiz verfolgte bei den Verhandlungen unter anderem das Ziel, dass ein konkreter Zeitplan für den Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen beschlossen wird. Die Schweiz wollte sich auch dafür einsetzen, dass sich die konkreten Beschlüsse auf die Länder und Sektoren mit den grössten Emissionen konzentrieren und dass auch die Finanzflüsse künftig klimafreundlich ausgestaltet werden. Seitens der Schweizer Regierung betonte Bundespräsident Cassis in seiner Rede am Eröffnungsanlass, dass die Schweiz vorsehe, Gelder für die Wiederauffüllung des Globalen Umweltfonds sowie für den Special Climate Change Fund und den Fonds für die Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder zu sprechen.

Am Ende der Konferenz einigten sich die Staaten auf ein Arbeitsprogramm bis 2026. Zum Bedauern der offiziellen Schweiz nahm dieses die Länder mit den höchsten Treibhausgasemissionen nicht speziell in die Pflicht, ihren Ausstoss zu verringern. Enttäuscht zeigte sich die Schweiz auch darüber, dass keine Beschlüsse zum Ausstieg aus Kohle und zum Abbau der Subventionen für Erdöl und Erdgas gefällt worden waren. Diese Pläne wurden insbesondere von China, Indien, Indonesien und Brasilien blockiert. Auch das Ziel, die weltweiten Finanzflüsse klimafreundlicher auszugestalten, konnte nicht erreicht werden. Erfreulicher war aus Schweizer Sicht der Beschluss, einen neuen Fonds zu errichten, mit dem die verletzlichsten Länder (bspw. Inselstaaten) im Umgang mit den Schäden des Klimawandels unterstützt werden sollen. Allerdings wurde noch nicht geregelt, welche Länder in den Fonds einzahlen sollen oder wie die Gelder verteilt werden.

Insgesamt zeigten sich die Schweizer Delegation an der COP27 sowie die Schweizer Medien weitgehend enttäuscht über die Resultate der Konferenz. Der Tages-Anzeiger argumentierte, dass insbesondere der Zustand, dass gewisse Länder mit grossem CO<sub>2</sub>-Ausstoss wie China und Indien weiterhin in der Kategorie der Entwicklungsländer eingestuft werden, höchst problematisch sei. Die Einstufung war an der Umweltkonferenz von 1992 in Rio de Janeiro vorgenommen und seither nicht mehr geändert worden. Dadurch müssten diese Länder nicht die gleichen Verpflichtungen wie die als Industriestaaten eingestufteten Länder eingehen und drückten sich somit vor ihrer Verantwortung. Auch Simonetta Sommaruga und der Leiter der Schweizer Delegation Franz Perrez kritisierten, dass die grossen Emittenten und die starke Öl- und Gaslobby konkrete Massnahmen wie den Kohleausstieg und die Abkehr von Subventionen für fossile Energieträger verhindert hätten.<sup>13</sup>

1) AB NR, 2021, S. 304ff.; BBl, 2021 230  
2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

- 3) FF, 1972, I, p. 1 ss.; Le rapport est daté du 17.11.71.
- 4) NZZ, 18.1.10; TG, 2.2.10; NZZ, 12.2.10; LT, 13.2.10; NZZ, 23.3.10, 27.4.10 et 5.5.10; OJ, 28.6.10; LT, 29.6.10 et 25.8.10; TA, 21.11.10; Lib., 16.11.10.
- 5) Communiqué du DFAE du 17.1.13; Communiqué du DFAE du 8.2.13; Communiqué du DFAE du 21.2.13; Communiqué du DFAE du 27.2.13; Communiqué du DFAE du 7.3.13; Communiqué du DFAE du 21.3.13; Communiqué du DFAE du 28.3.13; Communiqué du DFAE du 22.4.13; Communiqué du DFAE du 22.4.13; Communiqué du DFAE du 30.4.13; Communiqué du DFAE du 12.4.13; Communiqué du DFAE du 28.6.13; Communiqué du DFAE du 25.7.13; Communiqué du DFAE du 29.7.13; Communiqué du DFAE du 14.8.13; Communiqué du DFAE du 23.8.13; Communiqué du DFAE du 5.9.13; Communiqué du DFAE du 19.9.13; Communiqué du DFAE du 22.10.13; Communiqué du DFAE du 8.11.13; Communiqué du DFAE du 4.12.13.
- 6) Mo. 19.4408; NZZ, 23.10.19; TA, 6.11., 25.11., 28.11.19; TA, 30.11.19; SoZ, 1.12.19
- 7) JdG, 9.2.95; NZZ, 28.2, 21.3 et 4.4.95; presse des 25.3, 28.3, 6.4 et 8.4.95; NQ, 3.4.95; LNN, 5.4.95; LZ, 10.4.95.
- 8) Presse des 9.7, 18.7 et 19.7.96; TA, 8.7 et 17.7.96; NQ, 17.7.96
- 9) NQ, 27.10, 8.12, 10.12 et 16.12.97; BaZ, 7.11.97; SGT, 11.11.97; NZZ, 5.12.97; TA, 6.12, 10.12 et 13.12.97; 24 Heures et WoZ, 18.12.97; Presse des 12.11, 1-3.12, 9.12, 11.12 et 12.12.97
- 10) Bund und NZZ, 22.11.07; AZ, 29.11.07; BaZ, Bund und TG, 17.12.07.
- 11) NZZ, 28.11.09 (CF); LT, 3.12.09; BaZ et BÜZ, 5.12.09; presse du 7 au 21.12.09.
- 12) NZZ Online und Medienmitteilung BAFU vom 8.12.12.
- 13) Medienmitteilung BAFU vom 20.11.22; Medienmitteilung BR vom 17.8.22; Medienmitteilung EDA vom 7.11.22; TA, 1.11.22; LT, Lib, 3.11.22; AZ, TA, 7.11.22; TA, 8.11.22; LT, WOZ, WW, 10.11.22; NZZ, 12.11., 15.11.22; LT, 17.11.22; Lib, 18.11.22; AZ, LT, TA, 19.11.22; So-Bli, 20.11.22; AZ, TA, 21.11.22; WOZ, WW, 24.11.22; TA, 25.11.22