

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	17.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Gute Dienste
Akteure	Iran
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Burgos, Elie
Escher, Regina
Hulliger, Caroline
Pasquier, Emilia
Schnyder, Sébastien

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Burgos, Elie; Escher, Regina; Hulliger, Caroline; Pasquier, Emilia; Schnyder, Sébastien 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Gute Dienste, Iran, 1980 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Zwischenstaatliche Beziehungen	2
Gute Dienste	4

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NGO	Nichtregierungsorganisation
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
LGBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Intersexuelle
OHCHR	UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ONG	Organisation non gouvernementale
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
OTAN	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
LGBTI	Lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.03.2020
AMANDO AMMANN

Der Nationalrat nahm im März 2020 den **Aussenpolitischen Bericht 2019** zur Kenntnis. Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Berichtsjahr. Dabei zieht er auch Bilanz über die bundesrätliche Aussenpolitische Strategie 2016–2019, wobei diese im Generellen positiv ausfiel. Einzelne Ziele, insbesondere in der Europapolitik, konnten noch nicht erreicht werden. Grund dafür war vor allem der nach wie vor ausstehende Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens, welches den bilateralen Weg mit der EU konsolidieren und weiterentwickeln sollte. Im Jahr 2019 beobachtete der Bundesrat gemäss Bericht fünf globale Trends, dazu gehörten die internationale Protestbewegung der Klimajugend und jene in Hongkong genauso wie die digitale Transformation und deren Risiken. Auch der zunehmende strategische Wettbewerb zwischen den Grossmächten, explizit der Handelskonflikt zwischen den USA und China, die Schwächung des Multilateralismus sowie die damit einhergehende Abnahme des Sicherheitsniveaus liessen sich im Berichtsjahr beobachten. Institutionen wie die NATO, die OSZE und die EU würden stärker in Frage gestellt und die Situation im Mittleren Osten gewinne sowohl in Syrien, im Iran, in Jemen wie auch in der Golfregion an Brisanz, erklärte der Bundesrat im Bericht.

Die letzte grosse Entwicklungstendenz sei die Verlangsamung der Globalisierung, was für die Schweiz bedeute, dass der europäische Markt kurz- und mittelfristig an Bedeutung gewinnen dürfte. Daraus folge als logische Konsequenz ein Bedeutungsgewinn der bilateralen Beziehungen mit europäischen Staaten, auch ausserhalb der EU. Kommissionssprecher Molina (sp, ZH) würdigte im Namen der APK-NR die guten Dienste der Schweiz als Trägerin von Schutzmandaten und die Umsetzung der UNO-Agenda 2030 trotz mangelnder Kohärenz zwischen den Politikfeldern. Kritischer äusserte er sich zur fehlenden Führung des Bundesrats in der Europapolitik, dennoch beantragte die Kommission, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Roger Köppl (svp, ZH) liess hingegen kaum ein gutes Haar an der Aussenpolitik der Schweiz und bemängelte angesichts der sich anbahnenden Corona-Krise den «Irrweg», den die Schweiz mit ihrer «globalen Abhängigkeit» eingeschlagen habe. Die Fraktion der FDP fand lobende Worte für den Bericht und die gestärkte Rolle der Schweiz als medierende Kraft im Nahen Osten. Sibel Arslan (basta, BS) bemängelte stellvertretend für die grüne Fraktion diverse inhaltliche Lücken, wie die Verfolgung von LGBTIQ-Menschen und die neue Richtlinie zur Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs. Zum Abschluss betonte der anwesende Bundesrat Ignazio Cassis, dass die Aussenpolitik sowohl verfassungsrechtlich wie auch faktisch eine Angelegenheit des Gesamtbundesrats sei. Er zeigte sich überzeugt, dass der Problematik der fehlenden Kohärenz in der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 Rechnung getragen werde und sich die Schweizer Aussenpolitik dementsprechend noch kohärenter und glaubwürdiger präsentieren dürfte.

Die Kenntnisnahme durch den Ständerat erfolgte aufgrund des Sessionsabbruchs nicht mehr in der Frühlingssession 2020.¹

MOTION
DATUM: 22.11.2022
AMANDO AMMANN

Im November 2022 reichten die Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte **zwei fast gleichlautende Kommissionsmotionen zur Unterstützung der iranischen Zivilgesellschaft** ein. Während sowohl die APK-NR (Mo. 22.4278) als auch die APK-SR (Mo. 22.4274) den Bundesrat damit beauftragen wollten, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um die iranische Zivilgesellschaft in ihrem Kampf für Frauen- und Menschenrechte zu unterstützen, forderte die nationalrätliche Motion zusätzlich die vollständige Übernahme der EU-Sanktionen gegen Mitglieder des iranischen Regimes. Beide Kommissionen begründeten ihre Vorstösse damit, dass das iranische Regime mit physischer Gewalt gegen die zivilgesellschaftlichen Proteste vorgehe und iranische NGOs daher finanziell und durch weitere geeignete Massnahmen unterstützt werden müssten.

Eine Kommissionsminderheit Nidegger (svp, GE) in der APK-NR und eine Kommissionsminderheit Chiesa (svp, TI) in der APK-SR beantragten, die Motionen abzulehnen. Auch der Bundesrat sprach sich für die Ablehnung beider Motionen aus, da die Schweiz bereits mit mehreren diplomatischen Interventionen auf bilateraler und multilateraler Ebene auf die jüngsten Entwicklungen reagiert habe. Das EDA führe zudem einen Menschenrechtsdialog mit dem Iran und spreche dabei auch Einzelfälle

von Menschenrechtsverletzungen gezielt und offen an. Eine Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sei mit erheblichen Risiken verbunden, da Vergeltungsmassnahmen gegen diese Organisationen ergriffen werden könnten, argumentierte der Bundesrat weiter. Die Schweiz arbeite gemäss dem Vorsorgeprinzip mit internationalen Organisationen zusammen, unter anderem unterstütze das EDA Projekte des UNICEF und des OHCHR im Bereich der Jugendjustiz. Die Schweizer Botschaft in Teheran fördere zudem NGO-Projekte in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und menschliche Sicherheit zugunsten der iranischen Bevölkerung. Der Bundesrat gewichte schliesslich die besondere Rolle der Schweiz mit ihren Schutzmachtmandaten höher als den möglichen Effekt zusätzlicher Sanktionen gegen den bereits stark sanktionierten Iran.

Während der **Ständerat** die Motion seiner APK in der Frühjahrsession mit 20 zu 19 Stimmen (bei 1 Enthaltung) aufgrund der Gegenstimmen der FDP-, SVP- und einiger Mitte-Mitglieder knapp ablehnte, beschloss der **Nationalrat** mit 105 zu 65 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) gegen den Willen der SVP- und der FDP-Fraktion die Annahme der Motion seiner Kommission. Im Ständerat standen vor allem die wichtige Rolle der Schweiz mit ihren Schutzmachtmandaten im Iran und der privilegierte diplomatische Zugang zum Regime im Vordergrund. Auch in der nationalrätlichen Debatte wurden diese Bedenken aufgeworfen, verfielen aber bei der Ratsmehrheit nicht. Nationalrat Walder (gp, GE) warnte etwa davor, dass der Iran nicht davon ausgehen dürfe, dass ihm die Gewährung von Schutzmachtmandaten eine Vorzugsbehandlung durch die Schutzmächte garantiere. Die Menschenrechtsbilanz des Iran sei seit Jahren dramatisch und ein Verzicht auf weitere Sanktionen könnte als Unterstützung des Regimes interpretiert werden.²

Zwischenstaatliche Beziehungen

INTERPELLATION / ANFRAGE
DATUM: 08.12.1980
REGINA ESCHER

MIGRIERT Après qu'il est devenu manifeste que les otages américains n'étaient plus aux mains des étudiants mais que les dirigeants iraniens constituaient le moteur de cette affaire, des voix se sont élevées en Suisse pour critiquer le DFAE: les diplomates suisses, disaient-elles, devraient persister dans leur exigence de libération des otages et, devant le refus des Iraniens, déposer ensuite leur mandat de puissance protectrice; ne pas agir ainsi favoriserait en quelque sorte une violation durable du droit des gens. Le conseiller fédéral Aubert a répondu à une question semblable de V. Oehen (an, BE) en lui faisant remarquer qu'officiellement la situation n'avait pas changé depuis avril. Notre ministre des affaires étrangères a ajouté que le dépôt du mandat de puissance protectrice enlèverait toute crédibilité au principe de la disponibilité de la Suisse.³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 17.12.1980
REGINA ESCHER

Depuis avril, **la Suisse représente officiellement les intérêts américains en Iran**. Les conditions dans lesquelles la Suisse a commencé à exercer son mandat de puissance protectrice ont été vraiment exceptionnelles: l'ambassade américaine était occupée; les diplomates américains étaient pris en otage. Malgré ces circonstances contraires au droit des gens, la Suisse a répondu affirmativement à la requête des Etats-Unis. En effet, notre pays ne saurait refuser ses bons offices et services précisément dans des situations difficiles, puisque le principe de disponibilité et sa longue tradition de puissance protectrice l'y obligent moralement. L'Iran a accepté que la Suisse représente les intérêts américains. Les différends concernant le séquestre des biens de l'ex-shah n'ont pas constitué un obstacle au mandat de la Suisse, étant donné que les Iraniens ont fait usage des voies de droit ordinaires, auxquelles le Conseil fédéral les avait renvoyés en 1979. Le mandat de puissance protectrice que remplit la Suisse consiste surtout en un rôle d'intermédiaire. Les efforts en vue d'obtenir la libération des otages ont dépassé le cadre ordinaire d'une représentation d'intérêts. Cependant, dans ces négociations, des diplomates suisses ont joué longtemps un rôle essentiel. Vers la fin de l'année, les Algériens ont pris le relais. Ils étaient en effet plus proche de la mentalité islamique et révolutionnaire des dirigeants iraniens et leurs chances d'aboutir à une solution étaient donc plus grandes. Après la libération des otages en janvier 1981, la Suisse est encore restée puissance protectrice des Etats-Unis en Iran.

Après qu'il est devenu manifeste que les **otages américains** n'étaient plus aux mains des étudiants mais que les **dirigeants iraniens** constituaient le moteur de cette affaire, des voix se sont élevées en Suisse pour critiquer le DFAE: les diplomates suisses, disaient-elles, devraient persister dans leur exigence de libération des otages et, devant le refus des Iraniens, déposer ensuite leur mandat de puissance protectrice; ne pas agir ainsi

favoriserait en quelque sorte une violation durable du droit des gens. Le conseiller fédéral Aubert a répondu à une question semblable de V. Oehen (an, BE) en lui faisant remarquer qu'officiellement la situation n'avait pas changé depuis avril. Notre ministre des affaires étrangères a ajouté que le dépôt du mandat de puissance protectrice enlèverait toute crédibilité au principe de la disponibilité de la Suisse.⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 27.04.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

Peu avant la conférence des Nations Unies contre le racisme à Genève, Hans-Rudolf Merz a rencontré le **président iranien** Mahmoud Ahmadinejad. Les discussions ont porté sur les relations bilatérales, la politique mondiale et les droits de l'homme. En marge du sommet, Micheline Calmy-Rey a répondu aux critiques de cette rencontre en affirmant que la Suisse menait une politique de dialogue ouvert avec l'Iran et représentait les intérêts américains en Iran. Lors de la conférence, elle a dénoncé les propos antisémites du président iranien. Cette rencontre a toutefois ravivé les tensions entre Israël et la Confédération.⁵

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 07.06.2020
AMANDO AMMANN

Bundesrat Ignazio Cassis traf im September 2020 in seiner Rolle als Aussenminister den iranischen Präsidenten Hassan Rouhani und den iranischen Aussenminister Mohammad Javad Zarif. Der Besuch des Schweizer Bundesrats in Teheran fand im Rahmen des 100-Jahr-Jubiläums der diplomatischen Beziehungen der beiden Länder statt. Bundesrat Cassis betonte bei den Gesprächen den Schweizer Willen, sich weiterhin für einen konstruktiven Dialog zwischen dem Iran und anderen Staaten einzusetzen. Zurzeit vertritt die Schweiz die Interessen der USA und von Saudi-Arabien im Iran, sowie die iranischen Interessen in Saudi-Arabien und in Kanada. Mittels dieser Schutzmachtmandate bemüht sich die Schweiz darum, die regionale Stabilität im Mittleren Osten zu erhalten. Als Konsequenz der 2016 vereinbarten bilateralen Roadmap drehten sich die Gespräche um Wirtschafts- und Finanzthemen, die Menschenrechtslage und die Kooperation in den Bereichen Wissenschaft, Umwelt, Gesundheit, geistiges Eigentum und nukleare Sicherheit. Zu letzterem Punkt zeigte sich Bundesrat Cassis besorgt; so forderte er die iranischen Politiker dazu auf, das Nuklearabkommen einzuhalten.⁶

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 02.11.2022
AMANDO AMMANN

Anfang November 2022 gab der **Bundesrat** bekannt, dass das WBF gemeinsam mit dem EDA entschieden habe, **die Lieferung iranischer Drohnen nach Russland zu sanktionieren**. Damit übernehme die Schweiz die Sanktionen der EU gegen drei iranische Militäranghörige und eine Firma, welche an der Entwicklung und Lieferung von Drohnen an Russland beteiligt gewesen sein sollen. Diese Drohnen seien anschliessend im Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine eingesetzt worden. Die sanktionierten Subjekte durften damit nicht mehr in die EU oder die Schweiz einreisen, mit ihnen durften keine Geschäfte gemacht werden und allfällige Vermögen in der Schweiz konnten eingefroren werden. Gleichzeitig gaben beide Departemente aber auch bekannt, dass man die **weiteren** – im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Protesten – erlassenen **EU-Sanktionen gegenüber dem Iran nicht übernehmen** wolle. Nach der Tötung von Jina Mahsa Amini in iranischem Polizeigewahrsam am 16. September 2022 war es im Iran zu landesweiten Demonstrationen gekommen, welche die iranische Regierung gewaltsam hatte niederschlagen lassen. Die EU sanktionierte daraufhin elf Personen und vier Organisationen, die sowohl mit dem Tod der jungen Iranerin als auch mit der Protestbekämpfung in Verbindung gebracht wurden. Der Bundesrat rechtfertigte den Verzicht auf die Übernahme dieser Sanktionen damit, dass die Schweiz den Tod von Amini als eines der ersten Länder auf höchster Stufe mit dem Iran thematisiert und eine «rasche, unabhängige und unparteiische Aufklärung gefordert» habe. Auch die Gewaltanwendung gegen Protestierende habe man verurteilt und den Iran auf bilateraler und multilateraler Ebene zur Einhaltung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen aufgefordert. Diese Massnahmen erachtete der Bundesrat als ausreichend. Zudem übernehme die Schweiz fünf Schutzmachtmandate im oder für den Iran, welche ebenfalls in die Abwägung miteingeflossen seien. Die bereits bestehenden Finanz-, Reise- und Gütersanktionen wollte der Bundesrat hingegen weiterhin aufrechterhalten.

Der emeritierte Rechtsprofessor Thomas Cottier erklärte die Zurückhaltung des Bundesrats im Tages-Anzeiger damit, dass die Schweiz bisher noch nie «thematische Menschenrechtssanktionen» – also Sanktionen gegen Staaten, die auf ihrem Gebiet Menschenrechte nicht einhalten – erlassen habe. Dementsprechend wäre eine Übernahme aller EU-Sanktionen ein Paradigmenwechsel mit Präzedenzcharakter gewesen. In der Folge hätte man diese auf weitere Staaten anwenden müssen, da die EU

derartige Sanktionen beispielsweise auch gegen China erlassen habe.

Der Entscheid des Bundesrats sorgte für einige rote Köpfe in der Schweizer Parteienlandschaft. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) forderte im Tages-Anzeiger mehr Unterstützung der Demokratiebewegung im Iran und kritisierte die nur teilweise erfolgte Sanktionsübernahme. SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) bezeichnete den Bundesratsentscheid gar als «Skandal», für den es rechtlich keinen Grund gebe. Auch in der Bevölkerung formierte sich Widerstand gegen die offizielle Haltung der Schweiz: In Bern protestierten kurz darauf tausende Personen auf dem Bundesplatz gegen das iranische Regime und forderten eine Wende in der Schweizer Iran-Politik. Die grüne Nationalrätin Natalie Imboden (gp, BE), die ebenfalls an den Protesten teilnahm, kritisierte, dass sich die Schweiz hinter ihren Schutzmachtmandaten verstecke.⁷

Gute Dienste

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 26.07.2006
ELIE BURGOS

Dans le cadre de la **crise internationale liée au dossier nucléaire iranien**, le président iranien Mahmoud Ahmadinejad a utilisé l'ambassade de Suisse à Téhéran (qui représente les intérêts américains en Iran) pour transmettre une lettre adressée à son homologue américain. Suite à ce geste sans précédent depuis 1980 envers les USA, l'Iran a demandé à la Suisse d'examiner la possibilité d'organiser une conférence internationale à Genève, en vue de discussions entre l'Iran et les pays disposant de l'arme nucléaire. Malgré l'engagement du DFAE, aucune avancée significative n'a été enregistrée durant l'année sous revue.⁸

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 22.03.2007
ELIE BURGOS

Dans le cadre de la **crise internationale liée au dossier nucléaire iranien**, la Confédération a offert en début d'année son expertise nucléaire à Téhéran.⁹

ANDERES

DATUM: 24.11.2013
EMILIA PASQUIER

Au mois de novembre, Genève a accueilli des **pourparlers entre les pays E3/UE+3 et l'Iran sur le dossier du nucléaire iranien**. Malgré le pessimisme précédant les négociations quant à possibilité de trouver un compromis avec l'Iran, les discussions ont abouti sur un plan d'action commun. La Suisse a salué cette grande avancée dans un dossier longtemps resté gelé.

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 02.04.2015
CAROLINE HULLIGER

Début avril, à Lausanne, une **entente** a été conclue **entre les E3/UE+3 et l'Iran sur le programme nucléaire iranien**. Le sigle E3/UE+3 désigne les trois pays les plus influents de l'Union Européenne, c'est-à-dire l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, ainsi que la Chine, les Etats-Unis et la Russie. Didier Burkhalter a salué cette déclaration commune et déclaré qu'elle constituait un pas important vers plus de sécurité dans le monde.¹⁰

BERICHT

DATUM: 14.12.2018
AUDREY BOVEY

Au mois de décembre 2018, le Conseil fédéral publiait son **rapport en réponse au postulat «Bons offices. Faire un bilan des démarches de facilitation et de médiation de la Suisse au niveau international»**. A titre de rappel, la notion de «bons offices» regroupe différentes actions menées par la Suisse en faveur de la promotion de la paix: les mandats de puissance protectrice et de représentation d'intérêts étrangers, la politique d'État hôte – organisation de conférences ou de négociations de paix sous l'égide de la Suisse ou celui de l'ONU – ainsi que l'ensemble des activités relatives à la facilitation du dialogue et à la médiation. Le rapport fait ainsi état des mandats de puissance protectrice exercés notamment par la Suisse en Iran pour les Etats-Unis et l'Arabie saoudite, en Géorgie pour la Russie ou encore en Egypte pour l'Iran. Dans le domaine de la médiation, le Conseil fédéral se félicite de pouvoir compter sur «un solide réseau de contacts et des relations soigneusement entretenues depuis de longues années», ayant par exemple permis à la Suisse d'exercer une médiation entre l'Arménie et la Turquie en 2009 ou d'assurer des mandats de soutien tels que ceux exercés depuis 2012 dans le contexte des conflits en Colombie ou au Myanmar. Si les bons offices permettent à la Confédération de se profiler sur la scène internationale et facilitent sous certains aspects le développement de la politique extérieure helvétique, ils sont également synonymes de véritable valeur ajoutée. «Ils servent l'image de la Suisse», peut-on finalement lire en conclusion du rapport de l'exécutif fédéral.¹¹

- 1) AB NR, 2020, S. 325 ff.; BBl, 2020, S.1565 ff.
- 2) AB NR, 2023, S.362 ff.; AB SR, 2023, S. 251 ff.; Mo. 22.4274; Mo. 22.4278
- 3) BO CN, 1980, p. 1435; Bund, 296, 17.12.80.
- 4) BO CN, 1980, p. 1435; Bund, 31.3. et 17.12.80; BaZ, 19.4.80; TLM, 25.4. et 17.4.80; NZZ, 10.5.80; 24 Heures, 22.8.80.
- 5) LT, 20.4.09; SN, 21.4.09; TA, 22.4.09; AZ, 27.4.09.
- 6) Medienmitteilung EDA vom 7.9.20; Roadmap Schweiz-Iran vom 27.2.16; CdT, TA, 2.9.20; AZ, 7.9.20
- 7) Medienmitteilung BR vom 2.11.22; NZZ, TA, 2.11.22; CdT, TA, 3.11.22; AZ, 7.11.22; Republik, 10.11.22
- 8) Presse du 9.5.06; TA, 26.7.06.
- 9) LT, 22.3.07.
- 10) Communiqué du DFAE du 02.04.2015; NZZ, TA, 2.4.15; NZZ, 4.4.15
- 11) Rapport CF du 14.12.2018