

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Rumänien, Russland
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
Bernhard, Laurent
Bovey, Audrey
Burgos, Elie
Caretto, Brigitte
Käppeli, Anita
Mach, André
Magnin, Chloé
Pasquier, Emilia
Schnyder, Sébastien
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bernhard, Laurent; Bovey, Audrey; Burgos, Elie; Caretti, Brigitte; Käppeli, Anita; Mach, André; Magnin, Chloé; Pasquier, Emilia; Schnyder, Sébastien; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Beziehungen zur Europäischen Union (EU), Rumänien, Russland, 1990 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	8
Zwischenstaatliche Beziehungen	13
Aussenwirtschaftspolitik	15
Landesverteidigung	16
Landesverteidigung und Gesellschaft	16
Infrastruktur und Lebensraum	17
Energie	17
Erdöl und Erdgas	17

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WTO	Welthandelsorganisation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
EG	Europäische Gemeinschaft
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IZA	Internationale Zusammenarbeit
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
VIS	Visa Information System
InstA	Institutionelles Abkommen
MENA	Middle East & North Africa
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen
<hr/>	
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
OMC	Organisation mondiale du commerce
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
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
DFE	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
EEE	l'Espace économique européen
DDC	Direction du développement et de la coopération
USS	Union syndicale suisse
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
G20	Groupe des vingt
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CE	Communauté européenne

OIT	Organisation internationale du travail
CI	coopération internationale
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
VIS	Système d'information sur les visas
InstA	Accord institutionnel
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
MRA	L'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.03.2012
EMILIA PASQUIER

Au début de l'année sous revue, le Conseil fédéral a présenté son **rapport de politique étrangère 2011**. Le rapport relate premièrement les bouleversements du printemps arabe qui ont amené la Suisse à accroître son engagement en Afrique du Nord et au Proche-Orient. Si la commission a déploré la passivité de la communauté internationale et de la Suisse avant le commencement des mouvements révolutionnaires, elle se montre satisfaite de l'engagement helvétique notamment en matière d'aide humanitaire, de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement démocratique et économique. En commission, la discussion autour du printemps arabe a mis en lumière deux préoccupations: l'afflux migratoire et le futur de l'approvisionnement énergétique. Concernant la politique européenne, le rapport gouvernemental a mentionné l'impact de la crise de la dette et de la politique migratoire commune sur la Suisse. La discussion au parlement a également abordé le futur des accords bilatéraux, qui, selon l'UE, auraient atteint leurs limites. Cette nouvelle position de Bruxelles a ainsi ralenti les négociations dans divers domaines, tels l'agriculture, l'électricité, la sécurité des aliments et la santé publique. Au niveau mondial, l'année 2011 a permis à la Suisse de renforcer ses relations avec les grandes puissances émergentes, notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, la Russie et la Chine. Le rapport fait également mention des pressions exercées sur le secret bancaire suisse ainsi que sur le secteur financier au cours de l'année sous revue. Enfin, la tradition humanitaire suisse, soit son engagement contre les conflits violents, son rôle de médiateur et son aide humanitaire particulièrement sollicitée au Japon et au Maghreb en 2011, a été maintes fois saluée par les parlementaires. Au final, les deux chambres ont pris acte du rapport.¹

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 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.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.03.2022
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrsession 2022 nahm der Ständerat Kenntnis vom **Aussenpolitischen Bericht 2021**. Im Mittelpunkt des Berichts stand die Europapolitik der Schweiz mit dem Schwerpunkt des institutionellen Rahmenabkommens. Darüber hinaus gab er eine Übersicht über die aussenpolitischen Aktivitäten in Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023. Zu Beginn lieferte der Bericht eine Einschätzung der geopolitischen Entwicklungen und hielt fest, dass der Abzug der US-amerikanischen Truppen aus Afghanistan – der die Evakuierung des Schweizer Kooperationsbüros nötig gemacht hatte – eine Zeitenwende markiere, wobei sich die USA von der Terrorbekämpfung abwenden und sich stattdessen auf ihre Beziehungen mit rivalisierenden Grossmächten wie China konzentrieren würden. Durch die zunehmenden Spannungen zwischen den Grossmächten hätten auch die Guten Dienste und die Gaststaatrolle der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Als Beispiel nannte der Bericht das Treffen zwischen US-Präsident Joe Biden und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin in Genf, sowie die Vorbereitung zahlreicher Friedensprozesse, unter anderem jenen für Libyen.

Zudem sei es gelungen, im Bereich der Aussenpolitik mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen Departementen herzustellen. Mit der Veröffentlichung der geografischen Folgestrategien Sub-Sahara-Afrika 2021-2024 und China 2021-2024 wurde die zweite Ebene der aussenpolitischen Strategie ausgebaut.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die durch die IZA-Strategie 2021-2024 definiert wird, dominierten im Berichtsjahr die Folgen der Covid-19-Pandemie. Die Schweiz beteiligte sich unter anderem an der Entlastung der Gesundheitssysteme durch finanzielle und medizinische Hilfslieferungen, beispielsweise durch die zusätzlichen Kredite in Höhe von CHF 226 Mio. zugunsten der multilateralen Initiative «Access to Covid-19 Tools Accelerator». In Erfüllung der Strategie Digitalausserpolitik 2021-2024 wurde der Wissenschaftsdiplomatie eine grössere Rolle in der Schweizer Aussenpolitik eingeräumt. Die 2019 gegründete GESDA konnte im Berichtsjahr erstmals eine grössere Veranstaltung durchführen und trug damit zum Ziel der Strategie bei, brückenbauend an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik zu wirken.

Ein wichtiges Ziel der Legislaturplanung des Bundesrats 2019-2023 bestand in der Sicherstellung geregelter Beziehungen mit der EU. Aufgrund des Abbruchs der Verhandlungen über das InstA widmete sich das Schwerpunktkapitel den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Der Bundesrat bekräftigte seinen Willen, den bilateralen Weg fortzuführen und legte dar, welche zusätzlichen Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturziels ergriffen werden müssen. Um die Beziehungen zur EU zu verbessern und die Zusammenarbeit zu stärken, wurden verschiedene Massnahmen beschlossen, darunter die Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration und die Aufnahme eines strukturierten politischen Dialogs. In vielen Bereichen zeigte sich 2021 jedoch keine Verbesserung oder gar eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen. So wurden bei den Assoziierungen an das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+ keine Fortschritte erzielt, das Stromabkommen mit der EU rückte nach dem Aus des Rahmenabkommens in weite Ferne und die fehlende Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte zwang

den Bundesrat dazu, Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgung mit sicheren Medizinprodukten zu erlassen. Trotz der schwierigen Beziehungen band sich die Schweiz auch im Berichtsjahr in verschiedenen Sektoren enger an die EU. Unter anderem beschäftigte sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit dem von der EU vorgesehenen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit wurde aktualisiert und das Parlament genehmigte die Übernahme weiterer Teile des Schengen-Besitzstands. Zudem wurde die Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit, die wichtig für die polizeiliche Kooperation innerhalb Europas ist, im Parlament angenommen.

Der Bericht bilanzierte, dass die Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 in Bezug auf die Beziehungen zur EU einen Rückschlag erlitten habe. Anderweitig verlaufe die Implementation der Strategie trotz der Pandemie aber zufriedenstellend. Im anstehenden Jahr wolle sich die Schweiz für einen wirksamen Multilateralismus einsetzen, wenn möglich als Mitglied des UNO-Sicherheitsrats. Zwei wichtige Anlässe zu diesem Thema fanden 2022 in der Schweiz statt, einerseits das «International Cooperation Forum Switzerland», andererseits die fünfte Ukraine-Reformkonferenz.³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 08.04.2022
AMANDO AMMANN

Anfang April 2022 nahm Bundespräsident Cassis am jährlichen Fünftreffen der deutschsprachigen Aussenministerinnen und Aussenminister im Fürstentum Liechtenstein teil. Gemeinsam mit Annalena Baerbock, Alexander Schallenberg, Dominique Hasler und Jean Asselborn besprach Aussenminister Cassis die Lage in der Ukraine, die geopolitischen Auswirkungen und die durch die russischen Angriffshandlungen ausgelöste humanitäre Krise. Im Anschluss nutzten die **fünf Aussenminister und Aussenministerinnen den Anlass, um einen gemeinsamen Appell an Russland zu richten**. Sie forderten Russland dazu auf, alle Kampfhandlungen in der Ukraine sofort zu beenden und die Truppen vom ukrainischen Hoheitsgebiet abzuziehen. Darüber hinaus verurteilten sie die massiven und systematischen Verletzungen des humanitären Völkerrechts, insbesondere die Angriffe auf Zivilpersonen. Laut dem Schweizer Bundespräsidenten setzen sich alle fünf Länder als Teil einer gemeinsamen europäischen Wertegemeinschaft für Frieden, Stabilität, Sicherheit und Wohlfahrt ein. Cassis nutzte die Gelegenheit zudem, um seinen Amtskolleginnen und -kollegen die Schweizerische Neutralitätspolitik zu erläutern und diese über den Stand des Europadossiers zu informieren. Er strich hierbei vor allem die kürzlich veröffentlichte Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU heraus.⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 16.12.2022
AMANDO AMMANN

Ende Mai 2022 traf sich eine Delegation des Bundesrates zum bereits zweiten Mal nach dem **Treffen** im März mit allen im Parlament vertretenen Parteien im Hotel Bellevue in Bern zu einem Gespräch über den Krieg in der Ukraine und dessen Folgen für die Schweiz. Der Bundesrat erläuterte den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, dass sich die Schweizer Antwort auf den russischen Angriffskrieg auf vier Pfeiler stütze, namentlich Recht, Solidarität, Sicherheit und Gute Dienste. Diskutiert wurde nicht nur die anstehende Ukraine Recovery Conference in Lugano, sondern auch die Schweizer Auslegung der Neutralität und der Neutralitätsbericht, den der Bundesrat angekündigt hatte. Die bundesrätliche Delegation legte die sicherheitspolitischen Folgen des Krieges dar, wobei auch der Zusatzbericht des VBS zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 angesprochen wurde. Dieser befasse sich mit der Möglichkeit einer verstärkten internationalen Kooperation in der Sicherheitspolitik, verriet der Bundesrat. Auch zur Beschaffung der F-35A-Jets, zur Migrationspolitik angesichts der ukrainischen Schutzsuchenden und der Energie- und Wirtschaftspolitik stand die Regierung den Parteien Rede und Antwort.

Anfang Juni beurteilte der Bundesrat mehrere **umstrittene Kriegsmaterial-Geschäfte**. Unter anderem lagen der Schweiz Anfragen von Deutschland (Munition und Radschützenpanzer) und Dänemark (Radschützenpanzer) zur Weitergabe von Kriegsmaterial an die Ukraine vor. Die Regierung lehnte beide Gesuche aufgrund der geltenden Ausfuhrkriterien gemäss Kriegsmaterialgesetz und des neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots ab. Der Bundesrat stellte jedoch klar, dass Kriegsmaterial-Zulieferungen an europäische Rüstungsunternehmen weiterhin möglich seien, auch wenn die Gefahr bestehe, dass einige der gelieferten Komponenten in Kriegsmaterial verbaut in die Ukraine gelangen könnten. Das Kriegsmaterialgesetz sehe vor, dass sich Schweizer Unternehmen an den internationalen Wertschöpfungsketten beteiligen können, jedoch dürfe gemäss bundesrätlicher Praxis der Anteil der Schweizer Einzelteile am Endprodukt eine gewisse Warenwertschwelle nicht überschreiten. Da zwei weitere Gesuche aus Deutschland

(Panzerfaustkomponenten) und Italien (Flugabwehrkomponenten) diese Vorgaben einhielten, wurden sie vom Bundesrat bewilligt.

Eine Woche später beschloss die Landesregierung die **Übernahme** eines weiteren **EU-Sanktionspakets gegen Russland (sechstes Sanktionspaket)**, das ein Embargo auf Rohöl und gewisse Erdölerzeugnisse aus Russland umfasste. Nebst dem Kauf wurden auch die Einfuhr, Durchfuhr und der Transport in und durch die Schweiz untersagt. Auch die Erbringung entsprechender Dienstleistungen, darunter Versicherungs- und Rückversicherungsdienstleistungen für den Erdöltransport, waren damit nicht mehr erlaubt. Im Finanzbereich wurden diverse Dienstleistungen für die russische Regierung oder für in Russland niedergelassene juristische Personen und Organisationen verboten. Auch ein Werbeverbot, das Medien wie *Russie Today* oder *Sputnik* betraf, war im Sanktionsbündel enthalten. Das WBF habe die notwendigen Massnahmen getroffen, um die EU-Sanktionen in Schweizer Recht zu überführen, so die Regierung in ihrer Medienmitteilung. Das WBF habe zudem weitere russische und belarussische Personen und Organisationen auf die Sanktionsliste gesetzt und den Ausschluss von vier russischen und belarussischen Banken aus dem Nachrichtensystem SWIFT bewilligt. Auch die Liste der mit einem Ausfuhrverbot belegten Militär- und Technologiegüter wurde ergänzt.

Über einen Monat später, Anfang August, sah sich die Landesregierung angesichts der «anhaltenden russischen Militärangriff» gezwungen, **weitere EU-Sanktionen gegen Russland («Paket zur Aufrechterhaltung und Anpassung»)** zu verabschieden, deren Umsetzung sie zeitlich oder materiell für dringlich befunden hatte. Es handelte sich hierbei primär um das Verbot, Gold und Golderzeugnisse aus Russland zu kaufen, einzuführen oder zu transportieren, wobei auch Dienstleistungen im Kontext dieser Güter verboten wurden. Um zur Bekämpfung der weltweiten Ernährungs- und Energiekrisen beizutragen, führte der Bundesrat einige Ausnahmebestimmungen ein, unter anderem richteten sich die Verbote nicht gegen Transaktionen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und der Lieferung von Öl in Drittländer. Ende August übernahm die Schweiz dann auch die technischen Massnahmen des gleichen Sanktionspakets, unter anderem das Verbot, Einlagen entgegenzunehmen, oder Verbote im Zusammenhang mit Ratingdiensten. Auch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an russische Staatsangehörige und in Russland niedergelassene Organisationen wurden übernommen, nachdem der Bundesrat zuvor behördliche Abklärungen zu dieser Frage in Auftrag gegeben hatte.

Da die EU ihr **Visumserleichterungsabkommen** mit Russland Anfang September vollständig suspendierte, tat ihr dies die Schweiz wenige Wochen später gleich. Damit setzte sie das seit 2009 bestehende Abkommen vorübergehend ausser Kraft, russische Staatsangehörige konnten jedoch weiterhin über das ordentliche Visaverfahren ein Visum beantragen. Bereits im Frühling 2022 hatte die Schweiz Visaerleichterungen für gewisse Personengruppen, unter anderem russische Diplomatinen und Diplomaten, aufgehoben.

Ende September verkündete der russische Präsident Wladimir Putin die Annexion der von Russland teilweise besetzten Gebiete der Ukraine. Der **Bundesrat verurteilte diesen Schritt** als «schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts» und anerkannte diese Aneignung nicht. Er rief Russland dazu auf, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte einzuhalten und einen raschen und ungehinderten Zugang für humanitäre Hilfe auf dem gesamten ukrainischen und dem von Russland besetzten Territorium zu gewährleisten, da der bevorstehende Winter humanitäre Hilfe für die Bevölkerung notwendig mache. In Zusammenhang mit der russischen Annexion hiess das WBF Mitte Oktober die Sanktionierung von 30 weiteren russischen Personen und Organisationen gut. Betroffen waren vor allem Personen, die in die von Russland organisierten Referenden in ukrainischen Regionen involviert waren. Damit stimmte die Schweizer Sanktionsliste zu diesem Zeitpunkt mit derjenigen der EU überein.

Obwohl die EU ihr **achtes Sanktionspaket** bereits Anfang Oktober 2022 verabschiedet hatte, zog die Schweiz erst Ende November des gleichen Jahres vollständig nach. Mit diesem Paket schuf die Schweiz eine Rechtsgrundlage für die Einführung von Preisobergrenzen für russisches Rohöl und Erdölprodukte sowie für Einschränkungen für weitere Eisen- und Stahlprodukte, Luft- und Raumfahrtgüter und weitere wirtschaftlich bedeutende Güter. Zudem wurde die Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen IT, Architektur, Rechtsberatung, Ingenieurwesen an die russische Regierung oder an russische Unternehmen verboten. Nebst den Massnahmen des achten Sanktionspakets erliess der Bundesrat ein Rüstungsgüterembargo gegen

Russland, welches aufgrund der Schweizer Neutralität in Teilen auch auf die Ukraine anwendbar war.

Kurz vor Jahresende kündigte der Bundesrat Mitte Dezember erneut die **Übernahme eines Sanktionspakets** der EU an, wobei dieses vor allem **Anpassungen in Bezug auf die Preisobergrenze für Rohöl und Erdölerzeugnisse** mit sich brachte – die entsprechenden Bestimmungen stimmten nun mit derjenigen der EU überein. Eine Woche zuvor hatte das WBF bereits die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung ins Schweizer Recht geschaffen und weitere Personen den Schweizer Finanzsanktionen unterstellt.⁵

BERICHT
DATUM: 31.12.2022
AMANDO AMMANN

Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik

Nach der Corona-Pandemie und dem institutionellen Rahmenabkommen 2020 und 2021 wurde das Jahr 2022 nun von einem gänzlich neuen Thema dominiert: Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine löste in der Schweiz nicht nur Diskussionen zum Sanktionswesen aus, sondern auch eine Grundsatzdebatte zur Schweizer Neutralitätspolitik. Die APS-Zeitungsanalyse für das Jahr 2022 zeigt – im Vergleich zu den Vorjahren – das Aufkommen komplett neuer Themenschwerpunkte wie «Neutralität» und «Sanktionen» in der Medienberichterstattung (vgl. Abbildung 2 der Analyse im Anhang). Wenig überraschend zeigen sich Ausschläge in der Artikelzahl zum Thema Aussenpolitik im Februar und März rund um den Kriegsausbruch in der Ukraine. Zwar nahm der prozentuale Anteil der Berichte dazu in den folgenden Monaten ab, hielt sich aber bis in den Herbst hinein auf einem hohen Niveau.

Das Jahr 2022 begann aussenpolitisch mit einem grossen Paukenschlag, dem **Kriegsausbruch in der Ukraine** Ende Februar, der den Bundesrat gemäss Medien völlig auf dem falschen Fuss erwischte. Noch im Januar hatten sich die Aussenminister Russlands und der USA in Genf getroffen, um die angespannte Lage an der russisch-ukrainischen Grenze zu deeskalieren. Aussenminister Cassis hatte damals von einer «freundschaftlichen, aber konzentrierten Stimmung» gesprochen. Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Donbass löste im Parlament, wie auch in der Bevölkerung heftige Reaktionen aus. Stände- und Nationalrat verabschiedeten wenige Tage nach Kriegsausbruch eine Erklärung, mit der sie einen sofortigen Waffenstillstand verlangten, und übten in der Folge Druck auf den Bundesrat aus, wirtschaftliche Sanktionen der EU zu übernehmen. Nach mehreren verbalen Verurteilungen des Vorgehen Russlands als völkerrechtswidrig und aufgrund des massiven Drucks aus dem In- und Ausland beschloss der Bundesrat am 27. Februar die Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland. Bundespräsident Cassis wurde in der Folge nicht müde zu betonen, dass die Schweiz ihre Neutralität mit dieser Art der Sanktionsübernahme beibehalte. In den folgenden Wochen und Monaten übernahm die Schweiz sämtliche Ausweitungen der Sanktionen der EU gegen Russland – und später auch gegen Belarus. Fast zeitgleich zur Übernahme des EU-Sanktionsregimes gab die Regierung bekannt, die ukrainische Bevölkerung mit Hilfsgütern zu unterstützen. Ein erstes Paket in Höhe von CHF 8 Mio. wurde in raschen Abständen durch weitere Hilfsgüterlieferungen und die finanzielle Unterstützung von humanitären Organisationen ergänzt. Im Bereich der Guten Dienste unterstützte die Schweiz den Reform- und Wiederaufbauprozess in der Ukraine mithilfe der von langer Hand geplanten Ukraine Recovery Conference, die im Juli in Lugano stattfand. Die seit 2017 jährlich stattfindende Ukraine Reform Conference wurde angesichts des Kriegsgeschehens umbenannt und inhaltlich neu ausgerichtet.

Der **Erlass und die Übernahme von Sanktionen** stellten nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament vor neue Fragen und hielten dieses auf Trab. Davon zeugen nicht nur die parlamentarischen Vorstösse zum Thema, sondern auch die intensiven Debatten, die im Rahmen der Anpassung des Embargogesetzes geführt wurden. Eine bereits im Jahr 2019 eingereichte parlamentarische Initiative zur Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen erhielt aufgrund der geopolitischen Umstände besondere Relevanz. Zwar wurde diese vom Ständerat abgelehnt, doch trug sie massgeblich zu einer umfassenden Debatte innerhalb des Parlaments über das Schweizer Sanktionswesen bei. Im Mai 2022 verlangte die APK-NR vom Bundesrat mittels einer Kommissionsmotion die Entwicklung einer kohärenten, umfassenden und eigenständigen Sanktionspolitik. Der reine Nachvollzug von EU- und UNO-Sanktionen genügten nach Ansicht der Kommission nicht, um die Landesinteressen der Schweiz in den Bereichen Sicherheit, Versorgungssicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Eng mit den Überlegungen zur Sanktionsthematik verknüpft war die Frage, inwiefern die Schweiz diese mit ihrer **Neutralität** respektive mit ihrer **Neutralitätspolitik** vereinbaren könne. Während die SVP die Schweizer Neutralität durch die übernommenen EU-Sanktionen als bedroht erachtete, liess Alt-Bundesrat Blocher bezüglich der Sanktionsübernahme verlauten: «Wer hier mitmacht, ist eine Kriegspartei.» Derweil wünschte sich die APK-SR vom Bundesrat in einem Postulat mehr Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Diese Forderung versprach der Bundesrat durch einen aktualisierten Neutralitätsbericht – der letzte stammte aus dem Jahr 1993 – zu erfüllen. Aussenminister Cassis scheiterte jedoch Anfang September mit der Konzeptionierung der von ihm geprägten «kooperativen Neutralität», als der Gesamtbundesrat den Neutralitätsbericht zurückwies. Erst Ende Oktober verabschiedete die Regierung den Bericht in Erfüllung des Postulats und beschloss, an der Neutralitätspraxis aus dem Jahr 1993 festzuhalten. Im gleichen Monat kündigte die neu gegründete nationalkonservative Gruppierung «Pro Schweiz» an ihrer Gründungsversammlung die Lancierung einer Volksinitiative an, mit der sie die «immerwährende bewaffnete Neutralität» der Schweiz in der Verfassung festschreiben will.

Wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie in den Jahren zuvor, sorgten aber auch im Jahr 2022 die **bilateralen Beziehungen mit der EU** für einige Schlagzeilen. Insbesondere die vom Bundesrat im Januar vorgestellte neue Stossrichtung für das Verhandlungspaket mit der EU sorgte aufgrund des gewählten sektoriellen Ansatzes vielerorts für Kopfschütteln, nicht zuletzt bei EU-Vertreterinnen und -Vertretern selbst. Auch das Parlament kämpfte weiterhin mit den Nachwehen des gescheiterten Rahmenabkommens und beschäftigte sich mit der Vielzahl der 2021 eingereichten parlamentarischen Vorstösse, deren Forderungen von einer nachhaltigen Zusammenarbeit mit der EU, über einen EWR-Beitritt bis zum EU-Beitritt reichten. Der vom Bundesrat versprochene Europabericht, welcher eine Vielzahl der Vorstösse hätte beantworten sollen, liess indes auf sich warten. Im März schwebte überdies die Abstimmung über das Frontex-Referendum wie ein Damoklesschwert über der sowieso schon belasteten Beziehung mit der EU. Ein Nein hätte unter Umständen den Ausschluss aus dem Schengen/Dublin-Abkommen nach sich ziehen können. Zwar verschwanden entsprechende Diskussionen nach dem deutlichen Ja im März 2022 rasch, ein im Sommer publik gewordener Briefwechsel zwischen EU-Vize-Kommissionspräsident Maros SefDoviD und Staatssekretärin Livia Leu warf jedoch ein erneut negatives Licht auf den Stand der bilateralen Verhandlungen. Daraus ging hervor, dass auf beiden Seiten weiterhin Unklarheiten über die jeweiligen Forderungen und roten Linien existierten. Etwas Versöhnlichkeit zeigte das Parlament im März, als es einer Aktualisierung des Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit zustimmte, sowie in der Herbstsession mit der Annahme zweier Vorlagen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Auch die Anpassungen der Systeme ETIAS und VIS waren in beiden Räten ungefährdet.

Im Gegensatz zu den stagnierenden Beziehungen zur EU zeigte sich die Schweiz sehr **aktiv im Umgang mit einzelnen Partnerländern**. Das Verhältnis zum Vereinigten Königreich wurde im Frühling 2022 unter anderem durch ein Mobilitätsabkommen für Dienstleistungserbringende, ein Sozialversicherungsabkommen und durch einen Präsidialbesuch von Bundespräsident Cassis in London gestärkt. Ebenfalls im Frühjahr reiste Cassis wenige Wochen nach der Annahme des neuen Grenzgängerabkommens mit Italien im Parlament nach Italien, um sich unter anderem mit dem italienischen Aussenminister Luigi di Maio zu treffen. Generell zeigte sich Cassis in seiner Doppelrolle als Aussenminister und Bundespräsident sehr reise- und gesprächsfreudig. Das belegen unter anderem Staatsbesuche in Österreich und der Tschechischen Republik, Polen und Moldawien, Japan, Niger und dem Vatikan, aber auch Gespräche mit dem Aussenminister der VAE und der slowakischen Präsidentin Zuzana Daputová.

In seiner Chinapolitik musste der Bundesrat 2022 innenpolitisch mehrere Dämpfer hinnehmen: Das Parlament stimmte gegen seinen Willen mehreren Motionen zu, mit denen die wirtschaftlichen Beziehungen mit China und der Whole-of-Switzerland-Ansatz anders ausgestaltet werden sollen.

Auf multinationaler Ebene stach insbesondere die erfolgreiche Wahl der Schweiz als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats im Juni hervor. Darüber hinaus beschloss das Parlament, dass sich die Schweiz weiterhin an der internationalen Währungshilfe beteiligen soll, und verabschiedete einen Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 10 Mrd. bis 2028, der als Notreserve bei starken Störungen des internationalen Währungssystems eingesetzt werden kann.⁶

Beziehungen zur EU

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 13.03.1990
BRIGITTE CARETTI

Si **le Conseil national adopta ce crédit-cadre** dans la version proposée par l'exécutif, les différents termes de l'action à entreprendre firent néanmoins l'objet de propositions alternatives, toutes rejetées ou retirées. Le premier cas de figure fait référence à la suggestion Widmer (adi, ZH) qui souhaitait que le crédit soit augmenté de 100 millions de francs (350 millions). La seconde alternative mentionnée a trait aux propositions Scheidegger (prd, SO) et Reimann (udc, AG) qui énuméraient explicitement les pays pouvant bénéficier de l'aide (Pologne, Hongrie, Roumanie), les domaines à soutenir ainsi que certains projets spécifiques. R. Felber réfuta ces options, précisant que le gouvernement ne voulait pas avoir à choisir entre certains Etats et certains secteurs plutôt que d'autres. Tous les groupes parlementaires se prononcèrent en faveur de la version du Conseil fédéral, à l'exception de celui des indépendants, qui soutint la proposition Widmer.⁷

BERICHT
DATUM: 21.05.1990
BRIGITTE CARETTI

En 1990, le Conseil de l'Europe commémora, à Rome, le quarantième anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Lors de la session qu'il tint à cette occasion, la Hongrie adhéra formellement à l'institution. La Pologne, la Yougoslavie, la Bulgarie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie demandèrent également à intégrer cet organe qui semble devenir, selon les conclusions d'une rencontre quadripartite avec des représentants de la CE en octobre, la "première structure d'accueil au sein de la coopération européenne pour les pays d'Europe centrale et de l'Est". Selon les ministres des affaires étrangères réunis au sein du Conseil de l'Europe, ce dernier doit participer à la mise en oeuvre des **objectifs humanitaires de la CSCE**.⁸

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 12.09.1991
ANDRÉ MACH

Durant le mois de septembre s'est tenue à Moscou **la conférence de la CSCE sur la "dimension humaine"**; à cette occasion, **l'adhésion des trois républiques baltes** a été approuvée à l'unanimité. Le document final, adopté à l'unanimité, contient avant tout un renforcement du mécanisme de contrôle du respect des droits de l'homme.⁹

POSTULAT
DATUM: 04.10.1991
ANDRÉ MACH

A ce sujet, le Conseil national a transmis les postulats Scheidegger (prd, SO) (91.3203), Leuba (pl, VD) (91.3324) et Meyer (ps, BL) (91.3311): le premier demande au Conseil fédéral de contribuer à **la promotion de la formation professionnelle des ressortissants des pays d'Europe de l'Est**, le second l'invite à faire un effort particulier, dans le cadre de l'aide de la Suisse, pour la formation des cadres à l'économie de marché et pour le développement des moyens de transports performants et le troisième le prie de conclure avec les pays d'Europe de l'Est, notamment avec la Russie, des accords portant sur l'échange de stagiaires et de personnel qualifié. Le Conseil des Etats a, quant à lui, transmis le postulat Simmen (pdc, SO) (91.3176), dont le contenu est très proche du texte de Scheidegger.¹⁰

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 12.12.1991
ANDRÉ MACH

En 1990, les Chambres avaient octroyé à l'unanimité un crédit de programme de 250 millions de francs en faveur des pays d'Europe de l'Est. Ce dernier devait être réparti sur une période minimale de trois ans mais, une année plus tard, le montant était déjà épuisé. Près de 70 projets dans différents domaines de coopération ont pu être mis en oeuvre. C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans un message adressé au parlement, a demandé **un nouveau crédit de programme de 800 millions de francs** pour une période de trois ans afin de poursuivre le financement de la coopération entamée en 1990. Ce nouveau crédit a été approuvé à une très large majorité du Conseil national. 600 millions seront consacrés à l'aide financière (crédits d'achat, garantie de crédits, désendettement) et 200 millions à l'aide technique (gestion d'entreprise, protection de l'environnement, énergie). Ce geste se veut non seulement un acte de solidarité, mais aussi une contribution à la sécurité en Europe. Jusqu'alors, le premier crédit était destiné tout particulièrement à la Pologne (80% du budget), la Tchécoslovaquie et la Hongrie; à ces pays s'ajouteront cette fois les pays baltes, la Bulgarie, la Roumanie ainsi que l'URSS et la Yougoslavie. Les conditions politiques (respect des droits de l'homme entre autres) de ces deux derniers pays feront toutefois l'objet d'une évaluation, avant l'octroi de toute aide. La contribution de la Suisse en faveur de l'Europe de l'Est se situe dans la moyenne des engagements des autres pays européens. R. Felber a tenu à souligner qu'aider les pays d'Europe de l'Est ne signifiait pas réduire l'aide au développement destinée au tiers monde.¹¹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 07.02.2007
ELIE BURGOS

Au mois de février, l'UE a demandé à la Confédération de payer une **nouvelle contribution financière** visant à favoriser l'intégration de la **Bulgarie** et de la **Roumanie**. Ces deux pays ont en effet rejoint l'Union au 1er janvier de l'année sous revue.¹²

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 25.06.2007
ELIE BURGOS

En mai, le Conseil fédéral a accepté le **mandat de négociation** concernant l'extension progressive de la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie. Le gouvernement a toutefois précisé que ce mandat serait définitivement arrêté à l'issue de la consultation des cantons et des commissions de politique extérieure du parlement. Fin juin, la CPE-CN a décidé, par 16 voix contre 7, d'approuver les lignes directrices du mandat de négociation présentées par le Conseil fédéral. Elle a rejeté au passage, par un nombre de voix identique, une proposition de l'UDC qui visait à suspendre les négociations jusqu'à ce que l'UE reconnaisse la souveraineté de la Suisse en matière fiscale.¹³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 06.03.2008
ELIE BURGOS

L'UE a également salué la décision du Conseil fédéral d'attribuer un crédit-cadre de **257 millions de francs sur dix ans** en faveur de la Roumanie et la Bulgarie.¹⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 14.03.2008
ELIE BURGOS

Au mois de mars, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la **reconduction de l'accord** entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres **sur la libre circulation des personnes**, ainsi qu'approbation et mise en œuvre du protocole visant à **étendre l'accord** sur la libre circulation **à la Bulgarie et à la Roumanie**.¹⁵

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 22.05.2008
ELIE BURGOS

Dans le cadre des **négociations** bilatérales concernant l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et la Roumanie, l'UE a avalisé en début d'année un **compromis favorable à la Suisse**. En effet, la Confédération pourra fixer durant sept ans (jusqu'en 2016) des contingents d'autorisations de séjour pour les Roumains et les Bulgares. Au cours de cette période, le nombre de permis de courte durée qui pourront être délivrés aux deux pays augmentera progressivement de 3620 à 11'664 et ceux de longue durée de 362 à 1207. Dès 2016, il est prévu que ces quotas disparaissent, mais une clause de sauvegarde permettra à la Suisse de réintroduire des restrictions à la libre circulation des personnes au cas où elle devrait faire face à un afflux massif de main d'œuvre roumaine et bulgare qui provoquerait de « sérieuses perturbations » sur son marché du travail. Cette possibilité lui sera offerte durant trois ans, soit jusqu'en 2019. Concernant la question des contingents d'immigration pour les quinze premiers Etats membres de l'UE, le CF a décidé de ne pas en réintroduire au cours de l'année sous revue.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2008
ELIE BURGOS

Lors de son examen par les chambres, les débats se sont presque exclusivement concentrés sur la question, plutôt technique, de savoir si la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes (projet 1), d'une part, et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie (projet 2), d'autre part, constituaient deux questions indépendantes l'une de l'autre ou un seul et même sujet. Au **Conseil des Etats**, le contenu du projet n'a pas été contesté. Estimant que les deux arrêtés relevaient d'une seule et même question, la majorité de la commission s'est prononcée, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, en faveur d'un seul arrêté fédéral (c'est-à-dire intégrer l'arrêté fédéral concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie à l'arrêté fédéral concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes). En rapport avec les tensions entre la Suisse et l'UE sur la question de la fiscalité cantonale, une minorité Reimann (udc, AG) a proposé de n'entrer en matière que sur la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et de renvoyer au Conseil fédéral le projet portant sur son extension à la Bulgarie et à la Roumanie, avec mandat d'en suspendre l'examen jusqu'à ce que l'UE établisse une déclaration à caractère obligatoire aux termes de laquelle elle ne mettra plus en cause le système fiscal suisse. Le rapporteur de la commission, Dick Marty (prd, TI), a déclaré que faire cela reviendrait à tromper les citoyens en leur faisant croire qu'ils ont le choix d'accepter la reconduction de la libre circulation et de rejeter son extension. Selon le député tessinois, une libre circulation à la carte n'existe tout simplement pas. D'autres orateurs se sont également opposés à une séparation des

deux objets, estimant que cela reviendrait à proposer au peuple un vote factice. Urs Schwaller (pdc, FR) a notamment déclaré que la libre circulation des personnes devait être considérée comme un dossier unique, sous peine de violer le principe de non-discrimination entre les Etats de l'UE. Déclarant qu'il serait antidémocratique de ne pas permettre au peuple de se prononcer séparément sur chacun des deux objets, Maximilian Reimann (udc, AG) a justifié son rejet de la solution consistant à lier les deux objets. Réunies lors de ce débat, les deux conseillères fédérales Eveline Widmer-Schlumpf et Micheline Calmy-Rey ont expliqué que le Conseil fédéral avait voulu souligner le rapport entre la reconduction et l'extension de la libre circulation en présentant un seul message pour les deux arrêtés fédéraux. Elles ont averti qu'un refus de la reconduction pour une durée indéterminée aurait pour effet, après six mois, l'application automatique de la « clause guillotine », qui entraînerait la dénonciation des six autres accords bilatéraux avec l'UE. Elles ont également ajouté que même si un non à l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie n'aurait pas de conséquences automatiques, il est plus que probable que l'UE n'accepterait pas que la Suisse discrimine deux de ses membres, et la Suisse devrait affronter de pénibles négociations avec l'UE. Le plénum a finalement suivi la proposition de la majorité de la commission et a lié les deux projets. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 34 voix contre 3.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Luzi Stamm (udc, AG) et soutenue par des membres du groupe UDC, a proposé de ne pas entrer en matière. En ce qui concerne la fusion des deux arrêtés fédéraux, la majorité de la commission, soutenue par les groupes UDC et radical-libéral, a proposé de suivre le Conseil fédéral et de voter sur deux arrêtés fédéraux séparés, alors qu'une minorité Mario Fehr (ps, ZH), soutenue par le groupe socialiste et par une grande majorité des Verts et du groupe démocrate-chrétien, a proposé de suivre la décision de la chambre haute. Rappelant les problèmes que connaît l'Italie avec les Roms émigrés illégalement de Roumanie et les risques d'une autre extension à d'éventuels nouveaux membres de l'UE comme la Turquie, la Serbie ou le Kosovo, Luzi Stamm (udc, AG) a défendu sa proposition de non-entrée en matière. Lui reprochant des propos purement démagogiques dans la mesure où la libre circulation des personnes ne s'appliquait pas aux immigrants illégaux, Kathy Riklin (pdc, ZH) s'est opposée aux arguments avancés par le député argovien. Le plénum a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet par 138 voix contre 53 (UDC uniquement), rejetant d'ailleurs cinq propositions de renvoi de minorités issues du groupe UDC. Ces dernières souhaitaient poser plusieurs conditions au projet : que l'UE garantisse le respect de la souveraineté fiscale de la Suisse ; que l'UE négocie une clause de sauvegarde pour ces deux pays ; que le projet soit lié au paiement de la contribution versée au titre de la cohésion pour la Roumanie et la Bulgarie ; que le Conseil fédéral présente un rapport sur les conséquences d'une extension de l'accord à d'éventuels nouveaux membres de l'UE ; que le Conseil fédéral négocie une réglementation plus efficace concernant la réadmission des ressortissants bulgares et roumains frappés d'une décision de renvoi. Lors de la discussion par articles, les députés ont décidé, par 101 voix contre 82 et contrairement au Conseil des Etats, de suivre la majorité de la commission et de ne pas intégrer l'arrêté fédéral concernant l'extension à celui concernant la reconduction de la libre circulation. Ils ont également adopté, par 105 voix contre 70, une proposition du président de l'USS Paul Rechsteiner (ps, SG) qui demandait au Conseil fédéral de soumettre, sept ans après la reconduction de l'accord sur la libre circulation, un rapport sur les effets de cet accord et un arrêté fédéral, sujet au référendum, sur la reconduction ou la dénonciation dudit accord. Les propositions du groupe UDC visant à soumettre les arrêtés fédéraux correspondants au référendum obligatoire, ont toutefois été rejetées. Au vote sur l'ensemble, les deux arrêtés fédéraux ont été adoptés par 175 voix contre 10 (projet 1) et par 134 voix contre 45 (projet 2).

Au **Conseil des Etats**, lors de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission a proposé de maintenir sa décision de présenter un seul et unique projet. Face à elle, une minorité Briner (prd, SH) a proposé de suivre la décision du Conseil national et de présenter deux projets distincts. Le conseil a finalement décidé, par 27 voix contre 16, de maintenir sa décision. Il a maintenu également l'autre divergence d'avec le Conseil national en rejetant sans en débattre la proposition Rechsteiner.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a également proposé de maintenir sa décision de la première lecture (projet en deux parties distinctes). Face à elle, une minorité emmenée par Kathy Riklin (pdc, ZH) a proposé de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Le plénum a toutefois suivi la proposition de la majorité par 106 voix

contre 86. Par 124 voix contre 61, il a également maintenu la proposition Rechsteiner.

En troisième et dernière lecture, les deux conseils ont campé sur leur positions respectives, tant sur la question de la fusion des deux projets (le Conseil des Etats par 25 voix contre 16 et le Conseil national par 101 voix contre 86) que sur celle du référendum après sept ans (tacitement et par 116 voix contre 66, respectivement).

La **conférence de conciliation** a proposé de suivre le Conseil des Etats et de ne proposer qu'un seul projet. Au niveau la deuxième divergence, la conférence a également retenu pour l'essentiel la décision de la chambre haute : elle a proposé de biffer la possibilité d'organiser une votation sur la reconduction de la libre circulation au bout de sept ans, mais de charger le gouvernement de présenter, au plus tard avant le prochain élargissement de l'UE, un rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux et, au besoin, une série de propositions visant à améliorer les mesures d'accompagnement contre la sous-enchère salariale et sociale. Ces propositions ont été adoptées par 32 voix contre 6 par le Conseil des Etats et par 119 voix contre 58 par le Conseil national. Au vote final, le projet a été adopté par 35 voix contre 2 au Conseil des Etats et par 143 voix contre 40 au Conseil national, les deux tiers environ de l'UDC s'y opposant.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.02.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

Au mois de février, le peuple a approuvé par 59,6% des voix la reconduction de **l'accord sur la libre circulation des personnes Suisse-UE et sur son extension aux nouveaux membres de l'UE, la Bulgarie et la Roumanie**. La participation a été supérieure à la moyenne avec un taux de 51%, comme c'est habituellement le cas lors de votations sur la politique étrangère. Pour l'essentiel, l'accord sur la libre circulation permet aux travailleurs de l'espace Schengen de pouvoir chercher et accepter sans restriction un emploi dans les autres Etats. Il a été approuvé par le peuple en 2000 et était valable jusqu'à l'année sous revue. En 2008, le parlement a adopté un arrêté comportant l'extension aux nouveaux membres (Roumanie et Bulgarie) et la reconduction définitive de l'accord sur la libre circulation. Le référendum a été lancé par la Lega dei Ticinesi et les Démocrates suisses. Ces derniers ont été rejoints pendant la campagne par les jeunes UDC, puis par l'UDC.

La **campagne** a été très intense mais très courte (huit semaines), de multiples comités et sous-comités autonomes se sont créés et de nombreuses personnalités se sont fortement engagées, tel Joseph Deiss qui est sorti de la retenue traditionnelle des anciens conseillers fédéraux et a adhéré au camp du oui. Seuls les DS, la Lega, l'UDC, l'UDF, le PdT et l'ASIN ont recommandé de rejeter cet accord. Tous les autres partis, les associations patronales et les syndicats ont recommandé son approbation. Plus particulièrement, la campagne a vu l'UDC se déchirer entre les représentants de l'économie et la majorité de ses délégués. Plus du tiers du groupe parlementaire s'est ainsi opposé à la direction du parti qui prônait le refus de l'accord et de multiples initiatives contradictoires sont sorties de ses rangs. Le président de l'Union suisse des paysans Hansjörg Walter (udc, TG) et l'entrepreneur Peter Spuhler (udc, TG) ont fortement milité pour le oui. Après s'être opposé au référendum, Christoph Blocher, vice-président de l'UDC, a créé son propre comité des arts et des métiers pour faire campagne contre l'accord et pour tenter de court-circuiter les milieux économiques. La campagne a été particulièrement virulente avec l'attaque frontale de Micheline Calmy-Rey par l'ASIN, l'exercice de pressions sur la section cantonale thurgovienne de l'UDC et d'une campagne de désinformation sur internet. Parallèlement, l'ambassadeur de l'UE à Berne a déclaré que les 27 ne pouvaient pas présenter de meilleure variante d'accord en cas de refus de la population suisse, et des fonctionnaires européens ont prédit des conséquences négatives pour la Suisse en cas de rejet.

La grande partie des **opposants** a estimé que l'accord aurait pour conséquences un pillage des institutions sociales par les immigrants sans travail profitant d'un système social attractif, une aggravation de la criminalité étrangère par une immigration massive et une augmentation du chômage. Certains d'entre eux ont également considéré que la votation était antidémocratique car elle ne permettait pas de se prononcer sur les deux volets de l'arrêté fédéral de manière distincte. Ils affirmaient encore qu'un rejet de l'accord n'entraînerait pas l'activation automatique de la clause guillotine (dénonciation de l'ensemble des accords des bilatérales I si l'un des accords est dénoncé), que le parlement pouvait reconduire l'accord sur la libre circulation tout en excluant son extension et que le Conseil fédéral avait la possibilité de relancer des négociations avec l'UE ce concernant. Ainsi, ils s'opposaient essentiellement à l'extension à la Roumanie et à la Bulgarie et non pas à la reconduction de l'accord en soi. D'autres opposants

issus des milieux de gauche ont jugés que l'accord entraînerait un effet de dumping salarial malgré les mesures d'accompagnement. Ils ont effectivement considéré la libre circulation comme synonyme de libre exploitation des personnes au vu des restrictions à l'application des conventions collectives émises par la Cour européenne de justice. Un comité ouvrier, essentiellement romand, a ainsi été créé pour recommander le non. Certains pro-européens s'opposaient finalement à la continuation de la voie bilatérale afin de pousser à une vraie adhésion.

Les **partisans** ont eux estimé qu'un refus de cet accord entraînerait la dénonciation des accords bilatéraux avec l'UE en raison de l'automatisme de l'application de la clause guillotine. Ils ont jugé que l'abrogation des bilatérales I créerait une incertitude présentant un danger pour les salaires et les places de travail, l'UE étant le plus grand partenaire commercial de la Suisse, et mettrait ainsi le pays en position de faiblesse pour de nouvelles négociations, les nouveaux arrivants dans l'UE n'étant pas aussi bien disposés envers la Confédération que ne l'était le noyau originel. Les partisans se sont présentés en ordre dispersé. Plus particulièrement, les milieux économiques ont insisté sur les avantages dont la Suisse avait bénéficié avec la libéralisation du marché du travail et l'accès privilégié aux marchés européens, ainsi que sur les dangers d'une abrogation des bilatérales I pour l'économie d'exportation. Les milieux de gauche ont considéré que les accords bilatéraux avaient permis la mise en place de mesures d'accompagnement qui protégeaient efficacement les travailleurs en étendant les mesures de contrôle et l'application des conventions collectives nationales de travail (CCNT).

Le 8 février, le peuple a aisément **accepté par près de 60% des voix** la reconduction et l'extension de la libre circulation. Tous les cantons l'ont accepté sauf le Tessin, Schaffhouse, Appenzel Rhodes-Intérieures et Glaris. D'autre part, l'acceptation a été plus forte en Suisse romande et dans les villes.

Votation du 8 février 2009

Participation : 51%
Oui : 1 517 132 (59,6%)
Non : 1 027 899 (40,4%)

Mots d'ordre :

– Oui : PS, PLR, PDC, PE, PEL, PEV (2*), PBD, PCS ; Economiesuisse, USP, USAM, USS, UCAPS, UPS.
– Non : UDC (1*), PdT, DS, Lega, UDF, PDL ; ASIN.

* Recommandation différente des partis cantonaux. ¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.12.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

Au mois de juin, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la **contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie** au titre de réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Il a estimé qu'il existait des avantages économiques, politiques et culturels à l'extension des accords bilatéraux européens à ces deux pays. Ainsi, il a proposé au parlement de soutenir l'UE dans ses efforts pour atténuer les disparités économiques et sociales de ces deux pays avec l'ouverture d'un crédit-cadre de 257 millions de francs non remboursable pour une période de 5 ans. La DDC et le SECO se verraient confier la mise en œuvre du projet. Au Conseil national, la CPE-CN a recommandé d'adopter le projet du Conseil fédéral par 14 voix contre 7. Une proposition de ne pas entrer en matière Stamm (udc, AG), soutenue en bloc par l'UDC, a été refusée par 108 voix contre 51. Le député estimait qu'il n'était pas du devoir de la Suisse de réduire les disparités de l'UE et qu'il y avait de grands risques que l'argent investit disparût dans la corruption. La majorité du conseil a elle considéré que la stabilité et la prospérité au sein de l'UE servaient les intérêts helvétiques et permettaient d'améliorer l'accès des exportations suisses aux marchés d'Europe de l'Est. De plus, elle a souligné que la DDC et le SECO avaient les outils nécessaires pour garantir le bon acheminement des investissements proposés. Une fois l'entrée en matière acquise, une proposition de minorité Schlüer (udc, ZH) a été rejetée par 112 voix contre 52 malgré le soutien du groupe UDC. Cette minorité proposait de conditionner la libération du crédit à la réfutation par l'UE de ses propres accusations de corruption et à la libération de tous les fonds européens bloqués destinés à ces deux pays. Une autre proposition de minorité Hans-Jürg Fehr (ps, SH) de consacrer 10% de la contribution aux communautés roms de Roumanie et de Bulgarie a été refusée par 109 voix contre 56. Cette proposition n'a été soutenue que par les socialistes et les

écologistes. Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 113 voix contre 52. Le groupe UDC s'est opposé en bloc au projet. Au Conseil des Etats, la commission de politique extérieure (CPE-CE) a recommandé à l'unanimité d'adopter le projet. Le plénum l'a suivie par 34 voix contre 2.¹⁹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 31.12.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

En janvier, **Samuel Schmid**, ancien conseiller fédéral en charge du DDPS, a obtenu un **siège d'expert au sein de la commission d'enquête de l'UE sur le conflit géorgien**.²⁰

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 07.12.2011
ANITA KÄPPELI

Der Bundesrat entschied Anfang Mai, den **Zugang von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen** zum Schweizer Arbeitsmarkt weiterhin zu begrenzen. Somit bleiben die beschränkenden Richtlinien wie der Inländervorrang, die Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen sowie die Kontrolle der Löhne und Arbeitsbedingungen bis Ende Mai 2014 in Kraft.²¹

Zwischenstaatliche Beziehungen

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 01.01.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

Au mois de mars, **Pascal Couchepin**, chef du département de l'intérieur, a été invité à Linz (Autriche), ville européenne de la culture durant l'année sous revue, pour un symposium intitulé « Extra Europa ». Il a pu y faire part de l'expérience helvétique et a rencontré le président autrichien, Heinz Fischer. Il a également lancé une polémique en Suisse en proposant d'ouvrir un débat sur les avantages et les inconvénients d'une adhésion de la Suisse à l'UE. En Suisse, ses propos n'ont reçu un écho positif que de la part du parti socialiste. Les libéraux-radicaux et les démocrates-chrétiens ont estimé que ce n'était pas le moment de poser la question et se sont montrés satisfaits des bilatérales, tandis que l'UDC a fermement condamné des propos jugés « eurofanatiques ». En mars encore, il s'est rendu en Russie pour une visite de quatre jours. Il a rencontré les ministres russes de la culture et de la science, Alexander Avdejev et Andreï Fushenko, et a participé à une conférence du Conseil de l'Europe sur la thématique de la cohésion sociale. Il a finalement signé une déclaration d'intention en vue d'une collaboration renforcée dans le domaine de la culture.²²

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 01.01.2011
ANITA KÄPPELI

Im Januar traf Bundespräsidentin **Micheline Calmy-Rey** bei einem Besuch in Berlin Bundeskanzlerin Angela Merkel. Im Zentrum der Gespräche stand die Schweizer Haltung zum Steuerstreit mit der EU und zum bilateralen Weg. Ebenfalls traf sich Calmy-Rey mit Bundespräsident Christian Wulff, mit dem deutschen Aussenminister Guido Westerwelle sowie mit Wirtschaftsminister Rainer Brüderle. Anfang Februar folgte die Aussenministerin der Einladung Ungarns und traf in Budapest den ungarischen Staatspräsidenten Pál Schmitt sowie den Aussenminister János Martonyi. Da Ungarn damals die EU präsidierte, standen die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Zentrum des Besuchs. Der Bilateralismus mit der EU war ebenfalls ein zentraler Bestandteil der Gespräche, welche Bundespräsidentin Calmy-Rey im Februar in Brüssel mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, mit EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso sowie mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments Jerzy Buzek führte. Im selben Monat stattete die Bundesrätin dem spanischen König Juan Carlos I. einen offiziellen Besuch ab. Das Treffen diente unter anderem der Vorbereitung des königlichen Besuchs in der Schweiz im Mai. Im März stattete die Bundespräsidentin Aserbaidzhan einen offiziellen Besuch ab. Anfang April weilte sie zur Eröffnung der Schweizer Botschaft in Eriwan, der Hauptstadt Armeniens. Mitte desselben Monats traf die Bundespräsidentin in Wien den österreichischen Bundespräsidenten Heinz Fischer sowie Bundeskanzler Werner Faymann. Sie nutzte zudem die Gelegenheit für einen Besuch beim Direktor der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA). Ende Mai besuchte die Aussenministerin in Tiflis die politische Führung Georgiens. Anfang Juni wurde sie vom italienischen Premierminister Silvio Berlusconi in Rom empfangen, mit welchem sie vor allem über Steuerfragen diskutierte. Dabei drückte sie ihr Missfallen über die italienische Haltung im Steuerstreit aus. Italien hatte die Schweiz aufgrund ihres Steuerregimes auf eine schwarze Liste gesetzt und übte insbesondere auf den Tessiner Finanzplatz Druck aus. Mitte des Monats stattete die Bundesrätin Polen einen offiziellen Besuch ab, welches Anfang Juni von Ungarn die EU-Ratspräsidentschaft übernommen hatte. Dementsprechend stand wiederum das Verhältnis Schweiz-EU im Zentrum des Gesprächs. Ende Juni besuchte Micheline Calmy-Rey aufgrund des 100-jährigen

Jubiläums der diplomatischen Beziehungen zwischen Rumänien und der Schweiz Bukarest. Zusammen mit Bundesrat Schneider-Ammann traf die Bundespräsidentin Mitte Juli den russischen Präsidenten Dimitri Medwedew zwecks Einweihung einer Zement-Fabrik von Holcim im russischen Kolomna. Dabei wurden diverse bilaterale und multilaterale Fragen diskutiert. Anfang August bereiste die EDA-Chefin Kenia und besuchte dabei ein UNHCR-Flüchtlingslager, welches mehrere hunderttausend Menschen beherbergt, die das von einer schweren Hungersnot betroffene Gebiet am Horn von Afrika verlassen mussten. In Vaduz traf Micheline Calmy-Rey Ende September am traditionellen Vierländertreffen die deutschen und österreichischen Bundespräsidenten Christian Wulff und Heinz Fischer sowie Fürst Alois von Liechtenstein. Ebenfalls Ende September nahm sie in Tunis am Task-Force-Treffen EU-Tunesien teil, das die europäischen Unterstützungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Demokratisierung des Landes aufzeigen sollte. Auf Einladung der Aussenpolitischen Kommission des Europäischen Parlaments besuchte Micheline Calmy-Rey im Oktober Brüssel und erläuterte dem Parlament die Ziele der Schweizer Aussenpolitik. Mitte November stattete die Magistratin Kroatien einen offiziellen Besuch ab und wurde in Zagreb vom kroatischen Präsidenten Ivo Josipovic empfangen. Ebenfalls im November reiste sie nach Serbien, wo sie mit der politischen Führung des Landes zusammentraf. Den letzten Besuch im Ausland in ihrem Amtsjahr als Bundespräsidentin stattete Micheline Calmy-Rey der Türkei ab, wo sie in Ankara Präsident Abdullah Gül traf.²³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 01.01.2011
ANITA KÄPPELI

Volkswirtschaftsminister **Johann Schneider-Ammann** besuchte im Januar Ungarn und unterzeichnete dabei ein Projektabkommen im Umweltbereich. Im März stattete der Bundesrat Deutschland einen Antrittsbesuch ab. Beim Treffen mit Wirtschaftsminister Rainer Brüderle erläuterte er die Schweizer Haltung zur möglichen Weiterentwicklung des bilateralen Weges mit der EU. Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements besuchte im April Indien, wo er die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen voranbringen wollte. Im Mai war Johann Schneider-Ammann in Brüssel zu Besuch, wo er unter anderem den EU-Agrarkommissar und den EU-Handelskommissar traf. Der Volkswirtschaftsminister unterzeichnete ein Abkommen mit der EU zum gegenseitigen Schutz von Ursprungsbezeichnungen (AOC). Im Juli besuchte er gemeinsam mit Bundespräsidentin Calmy-Rey Russland, wo sie zusammen mit dem russischen Präsidenten Medwedew eine Holcim-Zementfabrik einweihen. Schneider-Ammann hielt sich im Oktober zu einem Staatsbesuch in Brasilien auf, wo er verschiedene Minister zu bilateralen Gesprächen traf und ein Stagiaire-Abkommen unterzeichnete. Anschliessend besuchte er Chile, wo das duale Berufsbildungssystem der Schweiz ein Gesprächsthema war. Ebenfalls stand das seit 2004 gültige Freihandelsabkommen auf der Agenda.²⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 12.12.2022
AMANDO AMMANN

Ende Oktober 2022 kündigte das EDA eine **Auslandreise von Bundespräsident Cassis nach Rumänien** an, in deren Rahmen er sich mit dem rumänischen Präsidenten Klaus Werner Iohannis, Premierminister Nicolae Ciuca und mehreren Parlamentsmitgliedern hätte treffen sollen. Dieser für Anfang November vorgesehene Besuch wurde kurz darauf jedoch aus terminlichen Gründen auf Dezember verlegt. Erst am 12. Dezember reiste Cassis begleitet von den Nationalrätinnen und Nationalräten Roduit (mitte, VS), Page (svp, FR), Walder (gp, GE) und Weber (glp, VD) – allesamt Mitglieder der parlamentarischen Freundschaftsgruppe Schweiz-Rumänien – nach Bukarest. Die beiden Delegationen tauschten sich über den Krieg in der Ukraine, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und die verstärkte Partnerschaft mit Rumänien durch den zweiten Schweizer Beitrag im Rahmen der Kohäsionszahlung aus. Gemeinsam mit dem rumänischen Finanzminister Adrian Căciu unterzeichnete Cassis anschliessend das Abkommen über die Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags.²⁵

Aussenwirtschaftspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2012
EMILIA PASQUIER

En mars, les chambres ont approuvé le **rapport sur la politique extérieure 2011**. L'année sous revue a été caractérisée par une importante ouverture des marchés. La conclusion d'accords bilatéraux, ainsi que le renforcement de la coopération avec l'UE, a permis à la Suisse de consolider sa position économique. Plus particulièrement, le gouvernement a noté la conclusion d'accords de libre-échange entre l'AELE et Hong Kong, ainsi qu'avec le Monténégro, la proche conclusion d'un accord avec la Bosnie et Herzégovine et l'entrée en vigueur d'accords avec le Pérou et la Colombie. La Suisse a également entamé des négociations avec la Chine, l'Indonésie ainsi qu'avec la Russie, le Bélarusse et le Kazakhstan et a poursuivi les négociations avec l'Inde afin de signer un accord de libre-échange. En 2012, elle prévoit de négocier avec le Vietnam et les Etats d'Amérique centrale. Au niveau européen, le gouvernement a décidé de continuer une stratégie d'ensemble et coordonnée en incluant des discussions sur les questions institutionnelles qui freinent depuis longtemps l'avancement d'accords sectoriels avec l'UE. D'un point de vue financier, la situation fragile de la monnaie européenne a renforcé le franc suisse provoquant une diminution des exportations suisses. Concernant les organisations internationales, au sein de l'OMC, le Cycle de Doha n'a toujours pas abouti. La Suisse vise toujours une participation au G20. En 2011, elle s'est ainsi impliquée dans les réunions préparatoires. Lors de l'évaluation du rapport, les commissions ont regretté que le rapport n'ait pas inclus un chapitre traitant des marchés et des systèmes financiers internationaux, ainsi qu'un chapitre traitant de la politique suisse des matières premières. L'aspect très descriptif du rapport a également soulevé quelques critiques. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) a également discuté de l'introduction d'éléments en faveur du développement durable dans les accords de libre-échanges ainsi que des problèmes créés par la diminution des matières premières. Finalement, les deux chambres ont pris acte du rapport. Le Conseil fédéral a également présenté son message sur l'approbation de mesures touchant le tarif des douanes. Ce dernier a été approuvé à l'unanimité par les chambres.²⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2019
AUDREY BOVEY

Dans le courant du mois de mars 2019, les deux chambres du Parlement fédéral ont pris acte du **rapport sur la politique économique extérieure 2018**. Dans un contexte marqué notamment par l'émergence de tendances protectionnistes sur la scène du commerce international, la réorientation de la politique économique extérieure des Etats-Unis – ayant contribué à une forte mise sous pression de l'OMC et de l'OCDE –, le Brexit ou encore les négociations en vue de la signature d'un éventuel accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, l'action helvétique en terme de politique économique extérieure a, durant l'année écoulée, été guidée par deux objectifs: améliorer l'accès de l'économie suisse aux marchés internationaux et consolider les relations politiques et économiques avec l'UE.

En ce qui concerne plus particulièrement le dossier européen, à la suite de pourparlers débutés en 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet d'accord cadre au début du mois de décembre 2018 et choisi de soumettre le texte en question à une consultation dont les résultats sont attendus pour le printemps 2019. A titre de rappel, le 21 décembre 2017, Bruxelles faisait le choix de limiter la prolongation de l'équivalence boursière accordée à la Suisse à un an. En décembre 2018, cette même équivalence a une nouvelle fois été reconduite de façon restreinte – soit jusqu'au 30 juin 2019 –, dans l'attente de voir quelle sera la position de la Suisse sur l'accord cadre institutionnel. Alors que la date d'exécution du Brexit était initialement fixée au 29 mai 2019, le Conseil fédéral a également fait part de sa volonté de maintenir des relations aussi «fluides» que possible avec le Royaume-Uni.

Pour l'année à venir, la priorité sera accordée à l'amélioration de l'accès des entreprises suisses aux marchés étrangers et au développement du réseau d'accords de libre-échange (ALE), et ce notamment avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay). Des entretiens exploratoires en vue de la conclusion d'un éventuel ALE avec les Etats-Unis sont également envisagés.

Parallèlement au rapport sur la politique économique extérieure, le Conseil fédéral soumettait également au Parlement les objets suivants: l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Confédération suisse et la Géorgie concernant la reconnaissance mutuelle et la protection des indications géographiques, des appellations d'origine et des indications de provenance, l'arrêté fédéral autorisant le Conseil fédéral à approuver des amendements aux annexes de l'accord entre le Conseil fédéral de la Confédération suisse et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la protection des indications géographiques et des appellations d'origine, ainsi que le rapport et le projet d'arrêté fédéral sur les mesures tarifaires prises en 2018.

L'ensemble des objets précités ont été adoptés à l'unanimité par chacune des deux chambres parlementaires.²⁷

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 27.07.2022
CHLOÉ MAGNIN

En février 2022, la guerre en Ukraine éclate, l'Europe est sous le choc, les nations s'enflamment. Autour de la Suisse, nombreux sont les pays à prendre des mesures politiques et fiscales, se positionnant ainsi dans le conflit. La Suisse, elle, reste en accord avec son pacifisme reconnu et pourtant, nombreux sont les éclats qui remettent sa neutralité en cause. **Et si, la neutralité suisse n'était plus d'actualité ?**

En mai 2022, afin de supporter l'Ukraine, une formation d'intervention de l'OTAN, l'Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, chargé de coordonner les évacuations médicalisées à l'échelle internationale dans le conflit en Ukraine, a lancé un appel à plusieurs pays d'Europe pour accueillir des blessé.e.s ukrainien.ne.s (soldats et civils) afin de leur prodiguer des soins. Il aurait été question de soulager un peu l'Ukraine qui croule sous les blessés. La Suisse a décliné, avançant qu'il serait très complexe de prodiguer des soins aux soldats tout en gardant sa neutralité intacte. En effet, les règles sont claires. Les soldats soignés dans un pays neutre ne peuvent pas retourner au front une fois remis sur pied, ce qui, dans ce cas précis, rend la tâche complexe. Quant aux civils, leur prise en charge ne s'oppose ni à la neutralité, ni aux droits internationaux. Encore faut-il réussir à différencier les soldats des civils dans un pays où nombreux sont ceux qui se battent sans avoir le titre officiel de combattant. De ce fait, à défaut d'accueillir des blessés en Suisse, les autorités helvétiques ont affirmé qu'elles enverraient du soutien sur place afin de soutenir les hôpitaux civils ukrainiens. Puis, début juin, en raison des diverses armes envoyées vers l'Ukraine depuis l'ouest, l'Aargauer Zeitung publiait en l'espace d'une semaine deux articles sur l'exportation d'armes et de munitions suisses livrées à l'étranger. En effet, sans le veto helvétique, des armes suisses auraient pu finir au milieu de la guerre ukrainienne. Cette situation a soulevé des questions quant à l'exportation d'armes et diverses discussions en sont nées sous la coupole fédérale. Notamment en raison d'une motion de Thierry Burkhart (plr, AG) qui vise à supprimer certaines mesures actuellement en vigueur quant au contrôle de l'exportation d'armes suisses (Mo. 22.3557), le sujet pourrait encore faire parler de lui prochainement.

Plus tard dans le mois, 24 Heures rapportait à deux reprises des propos de Viola Amherd qui soutenaient une plus étroite collaboration avec l'Europe, les États-Unis ou l'OTAN. Il est intéressant de noter que d'après certains sondages médiatisés, qu'il faut tout de même aborder avec précaution, depuis le début de la guerre en Ukraine, un plus grand nombre de citoyen.ne.s suisses serait favorable à une collaboration plus rapprochée avec l'OTAN. Ce changement de bord serait aussi marqué par une vision plus pessimiste de l'avenir et une politique mondiale perçue comme plus instable qu'avant le début de la guerre.

Finalement, pour éclairer la vision du gouvernement suisse, selon un article de la NZZ, la neutralité se définirait comme «rester à l'écart des belligérants pour ne pas devenir soi-même belligérant». Quand il est question de se rapprocher de l'OTAN ou alors d'infliger des sanctions à la Russie, c'est toujours dans le respect de cette devise qu'il faudrait agir. En fin de compte, tout est une question de définition. La neutralité suisse est en perpétuelle évolution, obligée de s'adapter à l'environnement dans lequel elle évolue. Comme l'écrivait Oliver Diggelmann dans la NZZ, «Die Geschichte steht nicht still auch wenn ihr Atem manchmal langsam geht».²⁸

Infrastruktur und Lebensraum

Energie

Erdöl und Erdgas

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 27.06.2013
LAURENT BERNHARD

L'Union européenne (UE) a choisi en juin le **projet TAP (« Trans Adriatic Pipeline »)** pour la construction d'un nouveau gazoduc qui permettra de faire transiter, dès 2018, jusqu'à 10 milliards de mètres cubes de gaz par année en provenance de l'Azerbaïdjan. Le gazoduc revêt une importance stratégique, étant donné que l'UE souhaite réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie. En amont de l'annonce de la décision, le Conseil fédéral avait multiplié les rencontres avec les représentants des pays intéressés. Compte tenu de l'ampleur du projet, la société suisse Axpo a annoncé qu'elle comptait réduire sa participation de 42,5% à moins de 15%.²⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 23.03.2022
GUILLAUME ZUMOFEN

Le **conflit en Ukraine**, et les sanctions occidentales envers la Russie, a mis sous le feu des projecteurs le **rôle du gaz dans le mix énergétique helvétique**. Dans un premier temps, certains acteurs, avec par exemple la ville de Zurich, ont annoncé vouloir boycotter le gaz russe, immédiatement et jusqu'à la fin du conflit. Néanmoins, plusieurs experts en énergie ont rapidement indiqué l'impossibilité pratique d'une telle mesure. En effet, la traçabilité sur le marché gazier n'est pas encore effective. Il est donc possible de connaître la quantité de gaz russe qui entre en Europe, mais pas celle qui est ensuite orientée vers la Suisse.

Ces discussions de boycott ont également mis en exergue la différence de dépendance envers le gaz russe entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Dans les faits, la Suisse alémanique s'approvisionne majoritairement auprès du fournisseur allemand Uniper qui est fortement dépendant du pipeline Nord Stream 1, qui est lui-même fortement alimenté par le gaz russe. A l'opposé, la Suisse romande s'approvisionne essentiellement chez le fournisseur français Engie qui possède un portefeuille de gaz plus diversifié. En Suisse romande, seulement 25 pour cent du gaz proviendrait de la Russie, alors que pour la Suisse allemande ce total dépasserait les 50 pour cent d'après des estimations.

Si le risque de pénurie de gaz à court-terme a été écarté par les experts en énergie ainsi que par le Conseil fédéral, le gouvernement a rapidement enclenché ses relais diplomatiques pour renforcer sa sécurité d'approvisionnement en gaz. D'un côté, le conseiller fédéral Ueli Maurer a profité de sa visite à Doha pour discuter de la livraison de gaz naturel liquéfié à la Suisse. La concrétisation de ces négociations sera menée par la société Gaznat. D'un autre côté, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a saisi l'opportunité de son voyage diplomatique aux Pays-Bas pour renforcer la collaboration dans le domaine des énergies renouvelables. Ainsi, la Suisse a conclu avec six autres pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) un accord sur l'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2022/2023. La Suisse pourra bénéficier des installations de stockage en gaz de ces pays. Cette décision était cruciale pour la Suisse car le pays ne possède pas d'installations de stockage de grande ampleur pour le gaz. Finalement, le Conseil fédéral a levé les interdictions découlant du droit des cartels afin de permettre aux acteurs de la branche d'effectuer des achats groupés pour renforcer l'approvisionnement en gaz.³⁰

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 30.06.2022
GUILLAUME ZUMOFEN

Si le risque de pénurie d'électricité est devenu la préoccupation numéro un des helvètes, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a rappelé qu'une **pénurie de gaz** était plus probable qu'un manque d'électricité. Or, 300'000 ménages en Suisse se chauffent au gaz. Ce risque de pénurie est le résultat de deux facteurs. D'un côté, la **guerre en Ukraine** a drastiquement réduit, ou même stoppé, les exportations de gaz de la Russie vers l'Europe. D'un autre côté, la Suisse ne bénéficie d'aucune capacité de stockage de gaz. Elle est donc tributaire des importations de gaz depuis ses voisins européens.

Afin de parer à ce risque, le Conseil fédéral a communiqué sa stratégie. Premièrement, la Suisse a mis en place, en collaboration avec ses voisins européens, une **réserve de gaz** d'environ 6 térawattheures. Cela correspond à 15 pour cent de la consommation helvétique annuelle, qui est d'environ 35 térawattheures, dont 30 en hiver. Deuxièmement, la Suisse a pris des options pour des livraisons supplémentaires de gaz non russe, pour un total d'environ 6 térawattheures. Troisièmement, la stratégie du Conseil fédéral repose également sur une campagne de communication pour réduire la consommation de gaz, et notamment baisser le chauffage, ainsi que des

contingents ponctuels, si nécessaire.

Cette stratégie du Conseil fédéral a été froidement accueillie par les partis politiques. Si le PLR s'est interrogé sur les garanties qui figurent dans les contrats signés avec les pays exportateurs, le PS a, quant à lui, critiqué une stratégie floue, et rappelé la nécessité d'une rencontre de toutes les parties prenantes du domaine de l'énergie.³¹

1) FF, 2012, p. 2677ss.; BO CN, 2012, p.172ss.; BO CE, 2012, p.134ss.

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

3) AB SR, 2022, S. 21 ff.; BBl 2022, 366

4) Medienmitteilung EDA vom 8.4.22

5) Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 12.10.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.12.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 16.9.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 23.11.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 29.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.6.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.8.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.5.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.9.2022; Medienmitteilung Bundesrat vom 31.8.2022

6) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Aussenpolitik

7) BO CN, 1990, p.351ss.

8) FF, I, 1991, p.1230ss.; NZZ, 12.5. et 21.5.90; Europa, 1990, no 7-9, p. IO s.

9) Presse du 11.9. et 12.9.91; NZZ, 5.10.91; TW, 8.10.91.

10) BO CE, 1991, p.978s.; BO CN, 1991, p.1979; BO CN, 1991, p.2495; BO CN, 1991, p.2503

11) BO CN, 1991, p.2384ss.; FF, IV, 1991, p.537ss.; Presse du 19.2. et 28.9.91.

12) LT et NZZ, 7.2.07.

13) NZZ, 30.5.07; communiqué de presse de la CPE-CN, 25.6.07.

14) Lib. et NZZ, 6.3.08.

15) FF, 2008, p. 1927 ss.

16) Lib. et LT, 30.1.08.; LT, 22.5.08.

17) BO CE, 2008, p. 215 ss., 536 ss., 477 ss., 515 s. et 536; BO CN, 2008, p. 563 ss., 764 ss., 868 ss., 937 ss. et 1029 s.; FF, 2008, p. 4827 ss.; LT, 28.5.08.

18) FF, 2009, p. 1429 s.; presse du 3.1 au 9.2.09. Voir APS 2008, p. 64 ss.

19) FF, 2009, p. 4339 ss.; BO CN, 2009, p. 1328 ss.; BO CE, 2009, p. 1207 ss.; NZZ, 8.9.09.

20) NZZ, 20.1.09.

21) Medienmitteilung EDA vom 4.5.11; Presse vom 5.5.11.

22) LT, 24.3 et 2.3.09.

23) Medienmitteilung EDA vom 19.1.11; TA, 25.1.11; Presse vom 4.2.11; Medienmitteilung EDA vom 8.2. und Presse vom 9.2.11; QJ, 12.2.11; Medienmitteilung EDA vom 11.3.11; NZZ, 1.4.11; Medienmitteilung EDA vom 11.4.11; NZZ, 31.5.11; NLZ und SoS, 3.6.11; Medienmitteilung EDA vom 16.6. und NZZ, 17.6.11; LT, 1.7.11; BaZ, 14.7.11; NZZ, 4.8.11; SN, 27.9.11; Medienmitteilung EDA vom 29.9.11; NZZ, 12.10.11; Medienmitteilung EDA vom 14.11.11; Medienmitteilung EDA vom 22.11.11; Medienmitteilung EDA vom 23.12.11.

24) NZZ, 21.1.11; NZZ, 16.3.11; LT, 7.4.11; TA, 18.5.11; BaZ, 14.7.11; BZ, 14.10.11; QJ, 19.10.11.

25) Medienmitteilung EDA vom 12.12.22; Medienmitteilung EDA vom 31.10.22

26) FF, 2012, p. 675ss., 3601s., 675ss.; BO CN, 2012, p. 64ss.; BO CE, 2012, p. 115ss.

27) BO CE, 2019, p. 241 ss.; BO CE, 2019, p. 5 ss.; BO CN, 2019, p. 532 ss.; BO CN, 2019, p. 623 ss.; FF, 2019, p. 1585 ss.

28) WW, 3.2.22; AZ, 9.3.22; NZZ, 15.3.22; TA, 23.3.22; AZ, 24.3.22; NZZ, 26.4., 7.5.22; AZ, 10.5.22; 24H, 14.5., 25.5.22; AZ, 2.6., 8.6.22; Lib, TA, 15.7.22; TA, 18.7.22

29) Lib., 21.2.13, NZZ, 15.6. et 27.6.13.

30) TA, 3.3.22; AZ, 4.3.22; 24H, CdT, 5.3.22; NZZ, 9.3.22; 24H, AZ, Blick, LT, Lib, TA, 23.3.22; TA, 24.3., 25.3.22; So-Bli, 27.3.22; 24H, 31.3.22; TA, 1.4.22; 24H, 2.4., 6.4.22; NZZ, 9.4.22; LT, TA, 11.4.22; TA, 28.4.22; AZ, LT, 30.4.22

31) CdT, 2.5.22; LT, 4.5.22; NZZ, 5.5.22; 24H, CdT, 23.5.22; AZ, 24.5., 1.6.22; 24H, 3.6.22; AZ, 24.6.22; TA, 29.6.22; 24H, CdT, LT, Lib, Republik, TA, 30.6.22; 24H, TA, 1.7.22; TA, 2.7.22; 24H, 4.7.22; WOZ, 7.7.22; TA, 8.7.22; CdT, 12.7.22; Lib, 16.7.22; TA, 18.7.22; 24H, 20.7.22; LT, Lib, 21.7.22; SGT, 22.7.22; TA, 27.7.22