

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Aussenpolitik</b>
Schlagworte	<b>Gute Dienste</b>
Akteure	<b>Afghanistan</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

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

## Beiträge von

Ammann, Amando

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Gute Dienste, Afghanistan, 2020 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Aussenpolitik</b>	1
Gute Dienste	3
Entwicklungspolitik	3

## Abkürzungsverzeichnis

<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>DEZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
<b>MENA</b>	Middle East & North Africa

---

<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>LEI</b>	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
<b>MOAN</b>	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

# Allgemeine Chronik

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

#### Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

BERICHT  
DATUM: 31.12.2021  
AMANDO AMMANN

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

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

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

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

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

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

Einen Bedeutungsaufschwung erlebten die **bilateralen Beziehungen der Schweiz mit China**, was sich in einer Vielzahl an parlamentarischen Vorstössen äusserte. Auslöser für die rege Tätigkeit des Parlaments war die mit Spannung erwartete Publikation der Schweizer China-Strategie im März. Diese wurde unter anderem für ihren unklaren Umgang mit den chinesischen Menschenrechtsverletzungen kritisiert, weshalb die aussenpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der 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.<sup>1</sup>

## Gute Dienste

### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 24.11.2020  
AMANDO AMMANN

Im November 2020 eröffnete Bundesrat Cassis die **Afghanistan-Konferenz in Genf**, welche von der UNO und der afghanischen Regierung organisiert wurde. Die Veranstaltung diente der Diskussion von Möglichkeiten, um die Stabilität in Afghanistan zu stärken. In seiner Eröffnungsrede lobte Cassis die Wahlpartizipation in Afghanistan, trotz des blutigen Kriegs, und forderte eine politische Lösung des Konflikts. Die Schweiz setzt sich seit 2002 für die Förderung der Menschenrechte, die Stärkung des Rechtsstaats, die Verbesserung der Grundbildung, die landwirtschaftliche Entwicklung und die nachhaltige Nutzung von Ressourcen in Afghanistan ein. Von 2017 bis 2020 wendete sie dafür jährlich etwa CHF 26 Mio. auf. Cassis nutzte seine Anwesenheit an der Konferenz zudem für mehrere bilaterale Gespräche, unter anderem mit dem afghanischen Präsidenten Ashraf Gani und dem afghanischen Aussenminister Salahuddin Rabbani sowie mit dem deutschen Aussenminister Heiko Maas.<sup>2</sup>

### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 13.09.2021  
AMANDO AMMANN

Im September 2021 nahm Bundesrat Cassis an der **Afghanistan Konferenz der UNO** teil, an der die Situation in Afghanistan nach der Machtübernahme durch die Taliban besprochen wurde. Das Ziel der Konferenz bestand darin, auf die grosse humanitäre Krise aufmerksam zu machen und die finanzielle Soforthilfe zu sichern. Bundesrat Cassis kündigte eine Erhöhung der Mittel für humanitäre Hilfe um CHF 33 Mio. an, womit sich die Schweizer Hilfe bis Ende 2022 auf rund CHF 60 Mio. belaufen werde. Cassis erinnerte aber auch daran, dass finanzielle Hilfe alleine nicht ausreiche, und forderte die Taliban auf, internationalen Organisationen und NGOs uneingeschränkten Zugang zur Bevölkerung zu ermöglichen. Auch die Achtung der Menschenrechte und der Minderheitenschutz müssten garantiert werden. Aussenminister Cassis traf sich im Rahmen der Konferenz unter anderem mit UNO-Generalsekretär António Guterres, um sich über die humanitäre Soforthilfe und die zukünftige internationale Entwicklungskooperation in Afghanistan zu unterhalten.<sup>3</sup>

## Entwicklungspolitik

### MOTION

DATUM: 31.08.2021  
AMANDO AMMANN

Angesichts der **Krise in Afghanistan** forderte die APK-NR Ende August 2021 mittels einer Motion einen **Beitrag der Schweiz zu Stabilität und Frieden in der Region**. Die Schweiz solle auch aufgrund ihrer humanitären Tradition ihre Bemühungen in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Parteien verstärken und dem Parlament, wenn nötig, einen Nachtragskredit für die humanitäre Hilfe in Afghanistan vorlegen, der grösstenteils mit den Hilfszahlungen für Syrien vergleichbar sei. In seiner Stellungnahme im November zeigte sich der Bundesrat besorgt über die sich verschlechternde Sicherheits- und Menschenrechtssituation in Afghanistan. Die Schweiz habe Mitte September an der Afghanistan-Konferenz der UNO teilgenommen und sei bereit, ihre Guten Dienste anzubieten, sofern eine Nachfrage danach bestehe. Man habe Anfang September zudem das Budget des DEZA-Kooperationsprogramms in Afghanistan für das Jahr 2021 um CHF 33 Mio. aufgestockt, von denen CHF 23 Mio. über einen Nachtragskredit finanziert werden sollen. Auch im Jahr 2022 sei ein ausgeweitetes Budget in der Höhe von CHF 27 Mio. vorgesehen, womit sich die Schweizer Hilfe bis Ende 2022 auf CHF 60 Mio. belaufen werde. Da er die Anliegen der Motion als erfüllt ansah, beantragte der Bundesrat deren Ablehnung.<sup>4</sup>

### MOTION

DATUM: 10.03.2022  
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrssession 2022 beschäftigte sich der **Nationalrat mit der Motion der APK-NR für einen Beitrag der Schweiz zu Stabilität und Frieden in Afghanistan**. Fabian Molina (sp, ZH) erklärte im Namen der Kommission, dass man im Sinne der humanitären Tradition der Schweiz zwei Schwerpunkte festgelegt habe. Einerseits solle der Bundesrat in Kooperation mit allen beteiligten Parteien die Menschenrechte und Stabilität in der Region stärken. Dafür müsse der Umgang der Staatengemeinschaft – insbesondere der Bretton-Woods-Institutionen – mit Afghanistan geklärt werden. Andererseits solle der Bundesrat dem Parlament sofern notwendig einen Nachtragskredit für humanitäre Hilfe unterbreiten. Der Umfang dieses Kredits müsse sich am jährlichen Volumen für die Hilfe in Syrien orientieren, für welche die Schweiz in den letzten zehn Jahren CHF 520 Mio. ausgegeben habe. Molina lobte das grosse Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung und würdigte die CHF 23 Mio., die der Bundesrat dem Parlament im September 2021 für die humanitäre Hilfe in Afghanistan beantragt hatte. Dieser Betrag sei im Nachtrag II bewilligt worden, jedoch habe sich die Situation in Afghanistan noch nicht gebessert, weshalb die humanitäre

Hilfe in den Augen der Kommission nicht nur fortgeführt, sondern ausgebaut werden müsste. Aussenminister Cassis teilte mit, dass der Bundesrat die Ziele der Motion uneingeschränkt teile, diese aber als erreicht erachte und daher die Ablehnung der Motion beantrage. Die angesprochenen CHF 23 Mio. seien durch interne Umprogrammierungen um weitere CHF 10 Mio. aufgestockt worden, zusätzlich zu den CHF 27 Mio., die regulär im jährlichen Budget für Afghanistan vorgesehen seien. Man stehe auch im Austausch mit Vertretern der Taliban, jedoch ohne deren Regime anzuerkennen oder zu legitimieren. Die Schweiz habe dieses Treffen genutzt, um ihre Besorgnis über die Gewalt an der Zivilgesellschaft auszudrücken. Die grosse Kammer nahm die Motion gegen den Wunsch des Bundesrats mit 112 zu 55 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) an. Die SVP sowie einige Mitglieder der FDP.Liberalen-Fraktion sprachen sich dagegen aus.<sup>5</sup>

**MOTION**  
DATUM: 16.06.2022  
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 befasste sich der Ständerat mit der **Motion der APK-NR für einen Beitrag der Schweiz zu Stabilität und Frieden in Afghanistan**. Ihre Schwesterkommission, die APK-SR, hatte diese in der Vorberatung deutlich abgelehnt. Eine Kommissionsmehrheit hatte den Standpunkt vertreten, dass es am Bundesrat und nicht am Parlament liege, die Prioritäten der humanitären Hilfe festzulegen. Das Instrument der Motion solle nicht genutzt werden, um den Bundesrat zur Umsetzung weiterer Massnahmen im Bereich der Entwicklungshilfe zu verpflichten.

Kommissionsprecher Pirmin Bischof (mitte, SO) erklärte, dass man die Entwicklung der Menschenrechts- und Sicherheitslage in Afghanistan zwar mit Besorgnis verfolge, die Schweiz in diesen Bereichen aber bereits tätig sei. Die Motion enthalte zwei Forderungen: die Intensivierung der guten Dienste sowie einen Nachtragskredit für die humanitäre Hilfe in der Region. Bischof hielt fest, dass die Schweiz ihr Engagement seit Eingabe der Motion bereits verstärkt habe, unter anderem habe man an verschiedenen Konferenzen teilgenommen, mit Vertretern des Taliban-Regimes gesprochen und menschenrechtliche Forderungen gestellt. Auch der zweiten Forderung nach einem Nachtragskredit sei der Bundesrat im September 2021 nachgekommen, zudem habe Bundespräsident Ignazio Cassis im März 2022 zusätzliche CHF 30 Mio. für das aktuelle Kalenderjahr in Aussicht gestellt.

Cassis erinnerte die Parlamentarier und Parlamentarierinnen daran, dass eine Krise die andere nicht verdränge und der Krieg in der Ukraine die Situation in Afghanistan aufgrund von Lebensmittelknappheiten sogar noch zuspitzen könnte. Der Bundesrat behalte daher die Situation in Afghanistan im Auge und prüfe laufend, wie sich die Schweiz einbringen könne. Die Forderungen der Motion erachtete er jedoch als erfüllt und bat daher um deren Ablehnung.

Die kleine Kammer folgte der Empfehlung ihrer Kommission und lehnte den Vorstoss stillschweigend ab.<sup>6</sup>

---

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

2) Medienmitteilung EDA vom 24.11.20

3) Medienmitteilung EDA vom 13.9.21; 24H, 14.9.21; Blick, 15.9.21

4) Medienmitteilung EDA vom 8.9.21; Mo. 21.3976

5) AB NR, 2022, S. 330 f.

6) AB SR, 2022, S. 576 f.; Kommissionsbericht APK-SR vom 11.4.22; Medienmitteilung APK-SR vom 12.4.22