

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Gute Dienste
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bericht
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Flückiger, Bernadette
Gerber, Marlène

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Flückiger, Bernadette; Gerber, Marlène 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Gute Dienste, Bericht, 2015 - 2023. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zu internationalen Organisationen	7
Zwischenstaatliche Beziehungen	8
Gute Dienste	8

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
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
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
VIS	Visa Information System
MENA	Middle East & North Africa

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
EEE	l'Espace économique européen
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
OIT	Organisation internationale du travail
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
VIS	Système d'information sur les visas
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

BERICHT
DATUM: 17.06.2019
AUDREY BOVEY

Lors de la session parlementaire d'été 2019, le Conseil national et le Conseil des Etats ont tous deux pris acte du **rapport 2018 de la délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe**. Filippo Lombardi (pdc, TI) et Manuel Tornare (ps, GE), respectivement rapporteurs pour la CPE-CE et la CPE-CN, sont tous deux revenus sur les points forts de la législature écoulée. Les deux élus ont notamment évoqué le scandale de corruption de certains élus de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en lien avec l'Azerbaïdjan, la question du boycott russe du Conseil de l'Europe depuis près de deux ans – problématique déjà abordée à l'occasion du rapport 2017 – ainsi que les difficultés budgétaires de l'organisation internationale en charge de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, particulièrement depuis que la Turquie a décidé de diminuer le montant de sa contribution.

Que ce soit dans la chambre haute ou dans la chambre basse, le rapport en question n'a suscité aucun commentaire.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 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.²

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 Sefčovič 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 Čaputová.

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.³

BERICHT
DATUM: 17.08.2023
MARLÈNE GERBER

Rückblick auf die 51. Legislatur: Aussenpolitik

Autorinnen und Autoren: Amando Ammann und Marlène Gerber

Stand: 17.08.2023

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

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

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

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

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

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

verschiedene geographische Regionen, wobei die China-Strategie am meisten zu reden gab.

Im Bereich der **Entwicklungspolitik** führte die während Beginn der Corona-Pandemie im Rahmen der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 diskutierte Frage zum prozentualen Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen für intensive Debatten im Parlament. Die finanzielle Belastung der Schweiz durch die Corona-Pandemie wurde auch als Argument vorgebracht, um die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank zu verhindern. Die beiden Kammern nahmen die Krediterhöhungen jedoch an.

Zu den Jahresrückblicken:

2020

2021

2022

BERICHT

DATUM: 31.12.2023

BERNADETTE FLÜCKIGER

Jahresrückblick 2023: Aussenpolitik

Die schweizerische Aussenpolitik war im Jahr 2023 stark von der Reaktion auf internationale Konflikte und Krisen geprägt, wobei der mediale und politische Fokus auf dem **Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine** lag. Auch im Jahr 2023 übernahm der Bundesrat Sanktionen der EU gegen Russland, insbesondere Dienstleistungsverbote gegen Unternehmen oder die russische Regierung, Kontrollen und Beschränkungen für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern sowie Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegen einzelne Personen. Die Medien berichteten zwar auch 2023 häufig über die Sanktionen, jedoch nicht mehr im selben Ausmass wie 2022 (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Die Abbildung zeigt auch, dass sich die Medien intensiv mit der Neutralität der Schweiz auseinandersetzten. Diese wurde insbesondere in Zusammenhang mit der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial diskutiert, aber auch bezüglich finanzieller und humanitärer Hilfen, beispielsweise in Form von Ambulanzfahrzeugen. Im Juni fand in London die zweite «Ukraine Recovery Conference» statt. Bei dieser Gelegenheit betonte Aussenminister Ignazio Cassis, dass die Schweiz beim Wiederaufbau der Ukraine insbesondere auf die Bereiche Diplomatie, Wirtschaft und Good Governance fokussiere. Mit dem Wiederaufbau beschäftigte sich auch der Nationalrat; dieser bekräftigte durch Annahme fünf gleichlautender Motionen seinen Willen, dass durch Sanktionen eingefrorene staatliche und staatsnahe Vermögenswerte Russlands zum Wiederaufbau in der Ukraine verwendet werden sollen. Ob der Ständerat dieser Forderung ebenfalls zustimmt, blieb im Berichtsjahr noch offen.

Ab Herbst 2023 prägte ein weiterer Konflikt die schweizerische Aussenpolitik. Anfang Oktober eskalierte der seit Jahrzehnten schwelende Nahostkonflikt mit einem **Überfall der Hamas auf israelisches Gebiet**. Der Bundesrat reagierte auf den Angriff, indem er zur sofortigen Freilassung der Geiseln aufrief und die Einstufung der Hamas als terroristische Organisation befürwortete. Er berief eine Taskforce ein, um rechtliche Optionen für ein Verbot der Organisation zu prüfen. Bis Ende Februar 2024 will er einen entsprechenden Entwurf erarbeiten. National- und Ständerat stützten diesen Entscheid in der Wintersession, in dem sie Motionen ihrer Sicherheitspolitischen Kommissionen mit der Forderung nach einem Verbot der Hamas annahmen.

Eine grosse humanitäre Krise wurde im Februar auch durch ein starkes Erdbeben in der Grenzregion Türkei/Syrien hervorgerufen. Die **Folgen des Erdbebens** lösten in der Schweiz eine grosse Welle der Solidarität aus; in privaten Aktionen wurden Sachspenden für die Betroffenen gesammelt. Auch die offizielle Schweiz engagierte sich, indem die Abteilung für Humanitäre Hilfe der DEZA die Schweizer Rettungskette mit 80 Expertinnen und Experten sowie acht Suchhunden in das Gebiet schickte. Die Medien berichteten ausführlich über diese Katastrophe und ihre Auswirkungen, was sich in einem Peak bei der Berichterstattung zur humanitären Hilfe zeigt (vgl. Abbildung 1).

Die **Beziehungen der Schweiz zur EU** bildeten auch im Jahr 2023 einen Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik, wobei das Dossier wieder etwas an Fahrt aufnahm. Anfang Juni publizierte der Bundesrat die lange erwartete Lagebeurteilung zu den Beziehungen mit der EU, welche vier mögliche zukünftige Handlungsoptionen umfasste, von denen

der Bundesrat die Fortsetzung des bilateralen Weges präferierte. Ende Juni verabschiedete er sodann die Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU. Nach Abschluss der Sondierungsgespräche mit Brüssel und der Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und Wirtschaftskreisen legte der Bundesrat Ende Jahr seinen Entwurf für ein neues Mandat mit den Leitlinien für die Verhandlungen vor. Dieser beinhaltete den Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Zusammenarbeit im Gesundheitswesen sowie die Teilnahme der Schweiz an Horizon Europe und weiteren EU-Programmen. Es umfasste auch die Aufnahme institutioneller Lösungen für die bestehenden Marktzugangsabkommen, etwa zur Streitbeilegung mittels paritätischem Schiedsgericht, sowie von Regeln für staatliche Beihilfen und der regelmässigen Zahlung der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten. Zum Chefunterhändler wurde der Leiter der Abteilung Europa des EDA, Patric Franzen, ernannt, zuvor hatte Alexandre Fasel die abtretende Livia Leu als Staatssekretär des EDA ersetzt. Auf der parlamentarischen Ebene entschied sich der Nationalrat im September für die Einsetzung einer ständigen Subkommission der APK-NR für Europafragen. Schliesslich wurde im Oktober 2023 mit der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Für den wirksamen Schutz der verfassungsmässigen Rechte» begonnen, die verlangt, dass die Schweiz zukünftig keine internationalen Abkommen mehr abschliesst, die in die Grundrechte der Schweizerinnen und Schweizer eingreifen oder die Schweizer Behörden verpflichten, sich an die Rechtsprechung inter- oder supranationaler Organisationen zu halten – mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Strafgerichtshofs.

Die Schweiz nahm in den Jahren 2023 und 2024 auch das erste Mal **Einsitz als nicht-ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat**, wobei sie im Mai gar den Vorsitz des Sicherheitsrates übernahm. Aussenminister Ignazio Cassis und Bundespräsident Alain Berset präsidierten je eine Sitzung zu den Themen nachhaltiger Frieden respektive Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten.⁴

Beziehungen zu internationalen Organisationen

Lors de la session parlementaire d'été 2018, le Conseil national et le Conseil des Etats ont tous deux pris acte du **rapport 2017 de la délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe**. Que ce soit dans la chambre du peuple ou dans celle des cantons, les rapporteurs ont tenu à revenir sur la détermination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à «lutter contre la corruption et contre les diverses tentatives d'influence». Le cas de la Russie, dont l'appartenance au Conseil de l'Europe est progressivement remise en question, a également été mis en évidence. En effet, alors que la représentation russe s'était déjà retirée de l'APCE – le droit de vote de la délégation russe ayant été suspendu à la suite de l'invasion de la Crimée –, la Russie a désormais décidé d'interrompre le paiement de ses cotisations au Conseil de l'Europe, accentuant un peu plus les difficultés financières de l'organisation internationale. Même si l'information ne figure pas telle quelle dans le rapport, il semble également important de relever que la conseillère aux Etats Liliane Maury Pasquier (ps, GE) a été élue, en juin 2018, à la présidence de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La socialiste genevoise souhaite axer son mandat autour de deux priorités, l'égalité hommes-femmes, ainsi que le regain de sérénité et de crédibilité pour le Conseil de l'Europe, dont la réputation a récemment été ternie par les scandales à répétition. Dans les colonnes de la Tribune de Genève, Liliane Maury Pasquier déclare également vouloir user de son influence et de sa visibilité afin de «faire rayonner le Conseil de l'Europe en Suisse» et combattre l'initiative de l'UDC pour l'autodétermination – qui, de manière détournée, s'attaque à la CEDH, instrument fondamental du Conseil de l'Europe.⁵

BERICHT
DATUM: 28.05.2018
AUDREY BOVEY

BERICHT
DATUM: 15.06.2015
AMANDO AMMANN

Zwischenstaatliche Beziehungen

In seiner Stellungnahme vom September 2013 zum Postulat der APK-NR «Für einen raschen Waffenstillstand in Syrien» hatte der Bundesrat bereits angekündigt, dass die Schweiz aktiv auf die Durchführung einer internationalen Konferenz hinarbeite. Das EDA hatte im Folgenden die Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte jeweils mündlich über die rasche Entwicklung informiert.

Da die im Postulat gestellte Forderung – eine zweite Friedenskonferenz zu Syrien durchzuführen – im Januar und Februar 2014 erfüllt worden war, verlangte der Bundesrat die Abschreibung des Postulats. Obwohl sich die Schweiz in ihrer Organisatoren- und Vermittlerrolle um den Erfolg der Konferenz bemühte und sogar Schulungskurse in Verhandlungstechniken für die syrische Opposition anbot, endete die Konferenz ohne Ergebnis. Der Bundesrat machte jedoch deutlich, dass sich die Schweiz auch weiterhin für eine politische Lösung des Konflikts einsetzen werde. Der Nationalrat schrieb das Postulat in der Sommersession 2015 ab.⁶

Gute Dienste

BERICHT
DATUM: 14.12.2018
AUDREY BOVEY

Au mois de décembre 2018, le Conseil fédéral publiait son **rapport en réponse au postulat «Bons offices. Faire un bilan des démarches de facilitation et de médiation de la Suisse au niveau international»**. A titre de rappel, la notion de «bons offices» regroupe différentes actions menées par la Suisse en faveur de la promotion de la paix: les mandats de puissance protectrice et de représentation d'intérêts étrangers, la politique d'État hôte – organisation de conférences ou de négociations de paix sous l'égide de la Suisse ou celui de l'ONU – ainsi que l'ensemble des activités relatives à la facilitation du dialogue et à la médiation. Le rapport fait ainsi état des mandats de puissance protectrice exercés notamment par la Suisse en Iran pour les Etats-Unis et l'Arabie saoudite, en Géorgie pour la Russie ou encore en Egypte pour l'Iran. Dans le domaine de la médiation, le Conseil fédéral se félicite de pouvoir compter sur «un solide réseau de contacts et des relations soigneusement entretenues depuis de longues années», ayant par exemple permis à la Suisse d'exercer une médiation entre l'Arménie et la Turquie en 2009 ou d'assurer des mandats de soutien tels que ceux exercés depuis 2012 dans le contexte des conflits en Colombie ou au Myanmar. Si les bons offices permettent à la Confédération de se profiler sur la scène internationale et facilitent sous certains aspects le développement de la politique extérieure helvétique, ils sont également synonymes de véritable valeur ajoutée. «Ils servent l'image de la Suisse», peut-on finalement lire en conclusion du rapport de l'exécutif fédéral.⁷

BERICHT
DATUM: 18.06.2019
AMANDO AMMANN

Mit der Publikation des Berichts zu den internationalen Fazilitations- und Mediationsprozessen der Schweiz erachtete der Bundesrat das Anliegen des Postulats Béglé (cyp, VD) als erfüllt und beantragte die **Abschreibung des Postulats**. Der Nationalrat befürwortete diese in der Sommersession 2019.⁸

1) BO CE, 2019, p. 458 ss.; BO CN, 2019, p. 1315 ss.; Rapport de la délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

3) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Aussenpolitik

4) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Aussenpolitik

5) BO CE, 2018, p. 528 ss.; BO CN, 2018, p. 600 ss.; Rapport de la délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe; SGT, TG, 25.6.18; TG, 26.6.18

6) Aussenpolitischer Bericht vom 14.1.15.; BBl. 2015, S. 3113.

7) Rapport CF du 14.12.2018

8) BBl. 2019, S. 2958; Bericht BR vom 14.12.18