

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	de Quattro, Jacqueline (fdp/plr, VD) NR/CN, Cottier, Damien (fdp, NE) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, 2020 - 2021*. 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	3
Zwischenstaatliche Beziehungen	3

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
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
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
MENA	Middle East & North Africa

ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
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
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
MOAN	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 Zweirat eine Motion Cottier (fdp, NR) an, die eine vertiefte Handelsbeziehung im Rahmen der «Mind the Gap-Strategie» des Bundesrats verlangte. Zudem veröffentlichte der Bundesrat im Juni die Botschaft zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, durch das die Schweiz einen vereinfachten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt erhalten soll. Dieses nahm die kleine Kammer in der Wintersession einstimmig an. Auch die **Nutzung des französischen Satellitensystems** «Composante Spatiale Optique» wurde von beiden Räten ohne grösseren Widerstand angenommen.

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

Deutlich weniger Veränderungen als in anderen Jahren gab es bei den **Beziehungen zu internationalen Organisationen**. Hervorzuheben ist hier die Sistierung des UNO-Migrationspakts durch den Ständerat, welcher die Ergebnisse der Subkommissionen der 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.¹

POSTULAT
DATUM: 01.10.2021
AMANDO AMMANN

Beziehungen zur EU

Nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU verlangte Damien Cottier (fdp, NE) mit einem Postulat im Juni 2021 vom Bundesrat einen Bericht zu **Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächsten Schritte in der Europapolitik**. Unter anderem verlangte Cottier die Neubeurteilung der Vor- und Nachteile verschiedener europapolitischer Instrumente unter der Berücksichtigung der Veränderungen seit der Publikation des Berichts in Erfüllung des Postulats Markwalder (fdp, BE; Po. 09.3560). Als Grundlage sollten die im Europabericht 2006 aufgestellten Kriterien zur Weiterführung des bilateralen Wegs dienen. Des Weiteren soll der Bundesrat einen Prioritäten-Katalog mit konkreten Massnahmen für die zukünftige Europapolitik festlegen, mit dem die Ziele des Legislaturprogramms 2019-2023 erreicht werden könnten. Überdies sollte der Bundesrat auch künftige Schritte zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen unter Einbezug der Erwartungen aus Wirtschaft, Bildung, Forschung und Zivilgesellschaft darlegen. Cottier befürchtete, dass der bilaterale Weg ohne Aktualisierung und Entwicklung zerfallen könnte – und das, obwohl sich eine Mehrheit der Bevölkerung stabile Beziehungen zur EU wünsche.

Der Bundesrat verkündete in seiner Stellungnahme, dass er in Erfüllung der Postulate Aeschi (svp, ZG; Po. 13.3151), Naef (sp, ZH; Po. 17.4147) und der Fraktion der Grünen (Po. 14.4080) einen Bericht über die Beziehungen mit der EU erarbeite. Dieser werde neben einer Beurteilung auch Massnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt und einer guten Zusammenarbeit enthalten. Da dieser Bericht auch die im Postulat gestellten Fragen beantworten werde, beantragte der Bundesrat die Annahme desselben.

Der Nationalrat nahm das Postulat in der Herbstsession 2021 stillschweigend an.²

Zwischenstaatliche Beziehungen

MOTION
DATUM: 19.06.2020
AMANDO AMMANN

Im März 2020 reichte FDP-Nationalrat Damien Cottier (fdp, NE) eine Motion mit dem Titel **«Von der Mind-the-Gap-Strategie zur Build-the-Bridge-Strategie wechseln»** ein. Zwar habe der Bundesrat den Status quo, welcher vor den Brexit-Wirren herrschte, durch den Abschluss neuer Abkommen mit Grossbritannien erhalten können, doch diese «Mind-the-gap-Strategie» ginge gemäss Cottier nicht weit genug. Schliesslich habe der Bundesrat in seinem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2019 selber die Möglichkeit «explorativer Gespräche zur Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen» erwähnt. Die Motion beauftragte den Bundesrat daher mit der Erarbeitung einer neuen Strategie hinsichtlich der Handelsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich. Gemeinsam mit anderen EFTA-Partnern oder gegebenenfalls alleine solle die Schweiz ein «Freihandelsabkommen der zweiten Generation» aushandeln, so die Forderung des Motionärs. Die wirtschaftlichen Beziehungen müssten in Zukunft noch vertieft werden, um Bereiche wie den Umweltschutz, Investitionserleichterungen, den Schutz des geistigen Eigentums und technische Handelshemmnisse zu regeln.

In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest, dass die Ziele der Motion denjenigen der «Mind the gap Plus»-Strategie des Bundes entsprächen, wobei auch eine vertiefte Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich und den Finanzdienstleistungen vorgesehen sei. Beide Länder seien an einem modernen und umfassenden Handelsabkommen interessiert, jedoch hänge dessen Verhandlung vom Loslösungsprozess zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ab. Aufgrund der kohärenten Zielformulierung beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion.

Der Nationalrat hätte die Motion eigentlich in der Sommersession 2020 behandeln sollen, jedoch wurde diese von Fabian Molina (sp, ZH) bekämpft und die Ratsdebatte aus diesem Grund verschoben.³

MOTION
DATUM: 16.09.2020
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2020 kam die Motion Cottier (fdp, NE) **«Von der Mind-the-Gap-Strategie zur Build-the-Bridge-Strategie wechseln»** im Nationalrat zur Debatte. Motionär Cottier wiederholte bei dieser Gelegenheit seine Forderung, die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich zu intensivieren. Welche Form das Abkommen schlussendlich erhalte, sei von den Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU abhängig. Für Cottier stand diese Forderung auch im Einklang mit der Legislaturplanung 2019-2023, die eine Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen vorsieht. Fabian Molina (sp, ZH), welcher die Motion in der Sommersession 2020 bekämpft hatte, sprach sich zwar für die temporäre Fortführung der Personenfreizügigkeit Schweiz-UK und die Erarbeitung neuer politischer und wirtschaftlicher Beziehungen aus. Die SP wehre sich jedoch gegen einen

Freihandelsvertrag, der «primär der Bankenindustrie am Zürcher Paradeplatz und der Londoner City» nütze, so Molina. Die Deregulierung des Finanzplatzes, was nach Ansicht von Molina das Ziel der Motion sei, würde die europäischen Standards der Bankenregulierung schwächen und die Beziehung der Schweiz zur EU belasten. Für Molina sei ein solches Freihandelsabkommen nur im Rahmen der EFTA annehmbar, daher forderte er die Ablehnung der Motion. Bundesrat Parmelin unterstützte die Forderungen der Motion hingegen, wies aber darauf hin, dass anstelle eines umfassenden Freihandelsabkommens auch mehrere sektorale Abkommen denkbar wären. Der Nationalrat folgte der Empfehlung des Bundesrats und nahm die Motion mit 122 zu 69 Stimmen deutlich an.⁴

MOTION
DATUM: 03.03.2021
AMANDO AMMANN

Nachdem die APK-SR die Motion Cottier (fdp, NR) «**Von der Mind-the-Gap-Strategie zur Build-the-Bridge-Strategie wechseln**» im Januar 2021 einstimmig zur Annahme beantragt hatte, beriet sie der Ständerat in der darauffolgenden Frühjahrsession. Die Motion verlangte vom Bundesrat die Erarbeitung einer neuen Strategie für vertiefte Handelsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich. Kommissionssprecher Damian Müller (fdp, LU) sprach im Namen der Kommission dem Freihandelsabkommen «der zweiten Generation», das neben dem Güterverkehr auch Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum etc. regulieren soll, die Unterstützung aus. Müller zufolge stimmte die Kommission dem Bundesrat aber dahingehend zu, dass ein derart umfassendes Abkommen erst dann umsetzbar sei, wenn der Brexit-Austrittsvertrag zuvor vertieft analysiert worden sei. Auch Bundesrat Guy Parmelin betonte im Anschluss mit Nachdruck, dass Sondierungsgespräche für die Ermittlung der bilateralen Interessen nötig seien, bevor man mit der Verhandlung eines derartigen Abkommens beginnen könne. Der Gesamtbundesrat wünsche sich zudem eine gewisse formelle und inhaltliche Flexibilität bei der Erarbeitung des Abkommens. Die kleine Kammer nahm die Motion stillschweigend an.⁵

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik
2) AB NR, 2021, S. 2087; Po. 21.3654
3) BBI, 2020, S. 2081 ff.; Mo. 20.3127
4) AB NR, 2020, S. 1571 f.
5) AB SR, 2021, S. 58f.; Bericht APK-SR vom 12.1.21