

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

| | |
|--------------|--|
| Suchabfrage | 24.04.2024 |
| Thema | Keine Einschränkung |
| Schlagworte | Stellungnahmen zu fremden Konflikten |
| Akteure | Engeler, Urs Paul, Molina, Fabian (sp/ps, ZH) NR/CN |
| Prozesstypen | Keine Einschränkung |
| 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
Flückiger, Bernadette
Magnin, Chloé

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Flückiger, Bernadette; Magnin, Chloé 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Stellungnahmen zu fremden Konflikten, 2022 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--------------------------------|---|
| Allgemeine Chronik | 1 |
| Aussenpolitik | 1 |
| Zwischenstaatliche Beziehungen | 4 |
| Gute Dienste | 4 |
| Entwicklungspolitik | 6 |
| Aussenwirtschaftspolitik | 6 |
| Landesverteidigung | 8 |
| Militäreinsätze | 8 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| DBA | Doppelbesteuerungsabkommen |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| APK-SR | Aussenpolitische Kommission des Ständerates |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| APK-NR | Aussenpolitische Kommission des Nationalrates |
| EU | Europäische Union |
| KFOR | Kosovo Force |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |
| WEF | World Economic Forum |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| EBWE | Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung |

| | |
|---------------|---|
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| CDI | Convention de double imposition |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| CPE-CE | Commission de politique extérieure du Conseil des Etats |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| CPE-CN | Commission de politique extérieure du Conseil national |
| UE | Union européenne |
| KFOR | Force pour le Kosovo |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche |
| WEF | World Economic Forum |
| OTAN | L'Organisation du traité de l'Atlantique nord |
| BERD | Banque européenne pour la reconstruction et le développement |

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.05.2022
AMANDO AMMANN

Fabian Molina (sp, ZH) reichte im Dezember 2019 eine parlamentarische Initiative ein, mit der er die **Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen** forderte. Der Bundesrat solle gesetzliche Grundlagen erarbeiten, auf Basis derer Konto- und Reisesperren gegen hochrangige ausländische Politiker und Politikerinnen verhängt werden können. Die Sanktionen seien auf zwei Jahre mit der Option einer einmaligen Verlängerung zu beschränken, zudem müsste eine unabhängige Ombudsstelle für Beschwerden eingerichtet werden. Molina argumentierte, dass umfassende Wirtschaftssanktionen in der Regel schwere humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und Drittstaaten hätten, weshalb man stattdessen auf «Smart Sanctions», die nur einzelne Personen treffen, setzen müsse. Der Initiant bemängelte, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für repressive Massnahmen bei Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsverbrechen – namentlich das Embargogesetz, das Güterkontrollgesetz, das Kriegsmaterialgesetz, das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, das Potentatengeldergesetz und das Strafgesetz – Lücken aufwiesen. Die Schweiz habe beispielsweise ohne Sanktionen durch den UNO-Sicherheitsrat oder die EU kaum Möglichkeiten, auf gravierende Ereignisse zu reagieren, oder müsse wie im Fall des ermordeten Journalisten Khashoggi auf sachfremde Massnahmen wie die Sistierung des DBA zurückgreifen.

Die APK-NR gab der parlamentarischen Initiative im Januar 2021 mit 13 zu 8 Stimmen Folge. Ihre Schwesterkommission vertrat jedoch im April 2021 die Auffassung, dass die bestehenden Gesetzesgrundlagen ausreichen würden, um entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Mit den von Molina neu geforderten Sanktionen würde sich die Schweiz international stärker exponieren, zudem seien eigenständige Sanktionsmassnahmen weniger wirksam, dafür aber ressourcenintensiver als ein international abgestimmtes Vorgehen. Daher gab die APK-SR der Initiative mit 7 zu 5 Stimmen keine Folge. Im Mai 2022 musste die APK-NR daher darüber entscheiden, ob sie an ihrem ursprünglichen Beschluss festhalten wollte, was sie mit 13 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) auch tat und der Initiative damit erneut Folge gab.¹

PARLAMANTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrsession 2022 beschäftigte sich der Nationalrat mit der parlamentarischen Initiative Molina (sp, ZH) zur **Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen**. Die APK-NR hatte der Initiative im Vorfeld der Session mit 13 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) Folge gegeben. Kommissionssprecher und Initiant Fabian Molina argumentierte, dass die Sanktionen der europäischen Länder in Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine Wirkung gezeigt hätten. Sanktionen seien das einzige Mittel zwischen Krieg und Frieden, um «Regelbrecher zur Raison zu bringen». Um die Zivilbevölkerung dadurch aber nicht zu schädigen, müsse man «smart sanctions» nutzen, die gezielt die Verantwortlichen von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen strafen. Die Schweiz tue sich generell schwer mit der Übernahme von Sanktionen, es fehle aber auch die rechtliche Grundlage für eigenständige Sanktionen, erläuterte Molina. Molina bezeichnete den Umstand, dass die Schweiz UNO-Sanktionen und Massnahmen der OSZE und der EU übernehmen müsse als «nicht neutral und noch weniger souverän». Die APK-NR habe daher auch bei der Revision des Embargogesetzes einen Artikel vorgeschlagen, der es dem Bundesrat bei Menschenrechtsverletzungen erlauben soll, eigenständige Sanktionen gegen Personen oder Entitäten anzuordnen. Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) kritisierte Molina dafür, dass er die Forderung seiner parlamentarischen Initiative bereits im Embargogesetz eingebracht habe und somit dem Rat zweimal das gleiche Anliegen vorlege und forderte den Rückzug der Initiative. Fabian Molina erklärte, dass dies gemäss Parlamentsrecht nicht möglich sei, weil sie bereits in der Kommission beraten worden war, er wolle aber insbesondere auch im Hinblick auf die Beratung im Ständerat an der Initiative festhalten. Eine Kommissionsminderheit Nidegger (svp, GE) forderte die Ablehnung der Initiative, einerseits weil der Begriff «Menschenrechtsverbrechen» eine Verurteilung nach eingehender Untersuchung voraussetzen würde, andererseits weil die Schweiz dadurch zur aktiven Akteurin im Sanktionsbereich und somit zu einer an internationalen Konflikten beteiligten Partei werden würde. Nidegger befürchtete auch, dass der Rechtsstaat geschwächt werden

könnte und die Schweiz im Ausmass der Sanktionen sogar weiter gehen könnte, als die UNO und die wichtigsten Handelspartner. Der Minderheitsführer argumentierte in der Ratsdebatte, dass nur Staaten als Völkerrechtssubjekte das Völkerrecht verletzen könnten und daher auch nur Staaten Gegenstand von Sanktionen sein könnten. Der Nationalrat gab der Initiative schliesslich mit 104 zu 74 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) Folge. Die SVP-Fraktion, sowie die FDP.Liberale-Fraktion stimmten fast geschlossen dagegen.²

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 07.09.2022
AMANDO AMMANN

Mit Beginn des russischen Angriffskriegs in der Ukraine Ende Februar 2022 und der Übernahme der EU-Sanktionspakete durch die Schweiz entspann sich innerhalb des Landes eine Grundsatzdebatte über die Ausgestaltung der Schweizer Neutralität. Mittendrin in dieser Debatte stand Bundespräsident und Aussenminister Ignazio Cassis. Zwar sei die Übernahme der EU-Sanktionen «ein einmaliger Schritt der Schweiz» gewesen, erklärte Cassis den Medienschaffenden Anfang März, doch das Neutralitätsrecht werde dadurch nicht tangiert. Das war zwar unbestritten, doch im Ausland wurde diese neue Ausrichtung der «Neutralitätspolitik» vielerorts als Aufgabe der traditionsreichen Neutralität verstanden. Im Interview mit der NZZ verteidigte der Aussenminister den Bundesrat gegen den Vorwurf, dass dieser die Sanktionen nur aufgrund des steigenden internationalen Drucks umgesetzt habe. Dabei gab Bundesrat Cassis auch einen Einblick in seine Auffassung des Begriffs «Neutralität», wobei er zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unterschied: Für ihn sei das **Neutralitätsrecht** völkerrechtlich klar definiert, indem es den Export von Waffen an kriegsführende Staaten untersage. Bei der **Neutralitätspolitik** gehe es jedoch darum, wie die Schweiz ihre Werte wie Freiheit, Demokratie und Völkerrecht unter einer neutralen Position vereinen könne. Dieser Aushandlungsprozess ergebe von Fall zu Fall andere Ergebnisse. Für Cassis war klar: «Neutralität heisst nicht Gleichgültigkeit, sondern dass wir gegenüber anderen Ländern militärisch nicht Partei ergreifen.» Ganz anders fiel indes die Einschätzung von Alt-Bundesrat Christoph Blocher zur Übernahme der EU-Sanktionen in der NZZ aus. Er bezichtigte die Schweiz, mit der Sanktionsübernahme zur Kriegspartei geworden zu sein, da sie als neutraler Staat nicht Partei ergreifen dürfe. Noch einmal anders äusserte sich ein weiterer SVP-Alt-Bundesrat – Adolf Ogi. Er argumentierte, dass sich die Schweiz nicht mehr hinter der Neutralität verstecken könne und klarmachen müsse, «dass wir auf der Seite der Menschenrechte stehen».

Ende März schickte sich Cassis an, die Missverständnisse in Bezug auf die Schweizer Neutralität ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen und gab innerhalb des EDA einen Bericht zur Neutralität in Auftrag. Der letzte offizielle Bericht dieser Art stammte aus dem Jahr 1993, die neue Version sollte noch vor Sommer 2022 veröffentlicht werden. Mit dem WEF stand Ende Mai ein aussenpolitisch höchst brisanter Anlass auf dem Programm. Nicht nur stand der erste Tag des Treffens ganz im Zeichen des Ukrainekriegs, auch der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj nahm mittels einer Videoansprache daran teil. Bundespräsident Cassis nutzte seine Eröffnungsrede dazu, der Weltöffentlichkeit die aktuelle Auslegung der Schweizer Neutralitätspolitik zu erklären. Er bezeichnete die Haltung der Schweiz als «kooperative Neutralität», eine Wortschöpfung, die gemäss Cassis vermitteln soll, dass sich die Schweiz für gemeinsame Grundwerte und Friedensbemühungen einsetzt. Für diesen Alleingang – Cassis erklärte gegenüber den Medien, dass der Begriff «relativ spontan entstanden» sei – erntete der Aussenminister in den folgenden Tagen Lob und Kritik. Der Tages-Anzeiger schrieb, dass die Schweiz keine neuen Adjektive brauche, insbesondere weil Cassis selber eingestanden habe, dass die kooperative Neutralität für die Schweiz nichts Neues sei. In der NZZ wurde Cassis hingegen dafür gelobt, eine «echte Diskussion über die Neutralität» lanciert zu haben. SP-Fraktionspräsident Roger Nordmann (sp, VD) verlangte im Sonntagsblick eine «saubere Auslegeordnung» und eine klare Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht – die völkerrechtlich festgelegten Verpflichtungen – und Neutralitätspolitik – die politische Handhabung von Fragen, die nicht die militärische Neutralität betreffen. Er forderte eine engere Kooperation mit der EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Sein Parteikollege Fabian Molina (sp, ZH) schlug hingegen vor, den Begriff der «kooperativen Neutralität» durch eine Kooperation mit den restlichen neutralen Staaten Europas zu institutionalisieren.

Der angekündigte Neutralitätsbericht des EDA erschien entgegen den Ankündigungen von Departementsvorsteher Cassis nicht vor dem Sommer. Im September und Oktober wurden daher die Parteien aktiv, namentlich die SVP und die SP. Die SP bezog in einem Anfang September publizierten Positionspapier Stellung zur Auslegung der Schweizer

Neutralität. Darin sprach sie sich für die Weiterführung der Neutralität aus, forderte aber zugleich ein «Update». Die Partei verlangte unter anderem eine engere Zusammenarbeit mit der EU zur Erhaltung der europäischen Souveränität; eine Reduktion der Auslandsabhängigkeit in der Energieversorgung und bei essenziellen Gütern; einen proaktiven Kampf gegen globale Oligarchen; ein erhöhtes Engagement für Friedensförderung, ohne internationalen Bündnissen wie der NATO beizutreten; sowie restriktive Exportgesetze für militärische Güter.

Unterstützt durch Christoph Blocher und weitere prominente Parteimitglieder wie Thomas Aeschi (svp, ZG) und Walter Wobmann (svp, SO) lancierte die neu gegründete Vereinigung «Pro Schweiz» Mitte Oktober eine Volksinitiative. Diese sollte eine bewaffnete immerwährende Neutralität in der Verfassung verankern. Wirtschaftssanktionen und andere Zwangsmassnahmen wie Ausreiseverbote gegen kriegsführende Staaten wären gemäss Initiativtext verboten.

Am 6. September zitierte LeTemps aus dem durchgesickerten Entwurf des Neutralitätsberichts, der dann doch schon im Sommer an die Medien gelangt war. In diesem würden fünf Varianten einer zeitgemässen Neutralitätskonzeption geprüft. Cassis habe den Gesamtbundesrat aber bis anhin nicht von seiner Idee der «kooperativen Neutralität» zu überzeugen vermocht. Einer der Hauptstreitpunkte im Bundesrat sei gemäss LeTemps die Wiederausfuhr von Kriegsmaterial, das bereits an andere Länder geliefert wurde. Cassis plädierte dafür, eine Wiederausfuhr unter bestimmten Auflagen zu bewilligen, was bei den SP- und SVP-Bundesratsmitgliedern auf Widerstand gestossen sein soll.

Tags darauf gab der Bundesrat in einer Medienmitteilung bekannt, dass die im Neutralitätsbericht von 1993 definierte Neutralitätspolitik weiterhin ihre Gültigkeit behalte. Diese lasse der Schweiz einen «hinreichend grossen Handlungsspielraum», um auf den Ukraine-Krieg und dessen Folgen zu reagieren. Das habe der Bundesrat bei der Beratung des Neutralitätsberichts, welcher in Erfüllung des Postulats der APK-SR (Po. 22.3385) erstellt worden sei, beschlossen. Der Bericht sollte gestützt auf die Aussprache angepasst und im Herbst vom Bundesrat verabschiedet werden. Damit gab die Regierung auch zu verstehen, dass der **Entwurf des Neutralitätsberichts von Bundespräsident Cassis keine Mehrheit gefunden** hatte. Stattdessen wolle sie im Folgejahr im Rahmen der nächsten aussenpolitischen Strategie eine Auslegeordnung vornehmen, die auch die Neutralitätspolitik abdecken soll.

Die Ablehnung der «kooperativen Neutralität» wurde in der Öffentlichkeit als «herbe Niederlage» (Republik) des Aussenministers wahrgenommen und teilweise mit Hämie bedacht. Die Republik mutmasste, dass der Bundesrat dem Ausland damit signalisieren wolle, dass sich die Schweizer Neutralität trotz Ukraine-Krieg nicht grundlegend verändert habe. Zudem versuche man wohl, der Neutralitätsinitiative von Pro Schweiz keinen Nährboden zu bieten. Nationalrätin Christa Markwalder (fdp, BE) hingegen kam ihrem Parteikollegen zu Hilfe und kritisierte die fehlende Kollegialität im Gremium. Sie warf den Bundesratsmitgliedern zudem vor, sich zu verhalten, als ob sich die Welt nicht verändert habe.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.09.2022
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2022 beriet der **Ständerat** über die parlamentarische Initiative Molina (sp, ZH) zur **Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen**. Damian Müller (fdp, LU) erläuterte der kleinen Kammer die Geschichte des Geschäfts, dem von der APK-NR im Januar 2021 Folge gegeben worden war. Die APK-SR hatte der Initiative zwar im April 2021 nicht zugestimmt, da die APK-NR aber daran festgehalten hatte und der Nationalrat die Initiative in der Folge ebenfalls angenommen hatte, musste sich die APK-SR erneut damit befassen. Kommissionssprecher Müller erklärte, dass die Kommission die Differenzbereinigung beim Embargogesetz habe abwarten wollen und daher die Beratung des Geschäfts verschoben hatte. Da man bei der Beratung des Embargogesetzes verneint habe, eine Rechtsgrundlage für eigenständige Sanktionen schaffen zu wollen, mache es in den Augen der Kommissionmehrheit auch keinen Sinn, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte dem Rat dennoch, der Initiative Folge zu geben, da durch die persönliche Sanktionierung einzelner hochrangiger Personen negative Konsequenzen für die Zivilbevölkerung vermieden werden könnten. Jositsch erklärte, dass die Initiative – wie der ähnlich ausgestaltete Minderheitsantrag Sommaruga (sp, GE) zum Embargogesetz – eine Ombudsstelle zur Wahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien vorsehe. Er erwarte jedoch nicht, dass dies den Ständerat umstimmen würde. Damit behielt er Recht und der Ständerat gab der Initiative mit 28 zu 13 Stimmen keine Folge, womit das Geschäft erledigt war.⁴

Zwischenstaatliche Beziehungen

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

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

Der Entscheid des Bundesrats sorgte für einige rote Köpfe in der Schweizer Parteienlandschaft. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) forderte im Tages-Anzeiger mehr Unterstützung der Demokratiebewegung im Iran und kritisierte die nur teilweise erfolgte Sanktionsübernahme. SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) bezeichnete den Bundesratsentscheid gar als «Skandal», für den es rechtlich keinen Grund gebe. Auch in der Bevölkerung formierte sich Widerstand gegen die offizielle Haltung der Schweiz: In Bern protestierten kurz darauf tausende Personen auf dem Bundesplatz gegen das iranische Regime und forderten eine Wende in der Schweizer Iran-Politik. Die grüne Nationalrätin Natalie Imboden (gp, BE), die ebenfalls an den Protesten teilnahm, kritisierte, dass sich die Schweiz hinter ihren Schutzmachtmandaten verstecke.⁵

Gute Dienste

Im Rahmen der Vorbereitung für die **Ukraine Reform Conference in Lugano**, die auf Anfang Juli 2022 geplant war, tat sich einiges im EDA. Weil ein physisches Treffen der wichtigsten Vertreter, das im Januar 2022 am Rande des WEF vorgesehen gewesen wäre, aufgrund dessen Verschiebung nicht stattfinden konnte, wurde noch im Januar ersatzweise ein Online-Anlass organisiert, an dem nebst Bundespräsident Ignazio Cassis auch der ukrainische Präsident Volodymyr Zelenskyy teilnahm. Zelenskyy äusserte seine Erwartungen an die Konferenz. Es solle sich um eine Diskussionsplattform handeln, mit deren Hilfe darüber nachgedacht werden solle, wie die Resilienz der Ukraine gestärkt und ihre Transformation beschleunigt werden könnte. Im Zentrum des Anlasses sollten insbesondere die allgemeinen Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine, die wirtschaftspolitischen Reformen und das rechtsstaatliche Investitionsumfeld stehen.

Angesichts des mittlerweile gestarteten russischen Aggressionskriegs in der Ukraine wurde die Konferenz im Mai 2022 umbenannt und sollte fortan unter dem Namen «**Ukraine Recovery Conference**» mit dem Ziel des Wiederaufbaus der Ukraine durchgeführt werden. Anlässlich des verschobenen WEF-Jahrestreffens in Davos Ende Mai 2022 informierten Bundespräsident Cassis, der ukrainische Premierminister Denys

Shmyhal und Aussenminister Dmytro Kuleba über den geplanten Ablauf der Konferenz. Rund vierzig Staaten und 20 internationale Organisationen – darunter die OECD und die EBWE – seien bereits an die Konferenz eingeladen worden. Diese werde einen konkreten Wiederaufbau- und Entwicklungsplan zum Ziel haben und Diskussionen über Prioritäten, Methoden und Prinzipien des Wiederaufbaus und dessen Gestaltung in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt und Soziales umfassen. Das EDA teilte mit, dass Reformen besprochen werden sollten, die den Wiederaufbau begleiten werden und «in der jetzigen Situation implementiert werden können».

Im Juni 2022 beschloss der Bundesrat aufgrund der anhaltenden internationalen Spannungen umfangreiche Sicherheitsmassnahmen während der Durchführung der Konferenz in Lugano. Da die Veranstaltung als «ausserordentliches Ereignis» klassifiziert wurde, beteiligte sich der Bund zu 80 Prozent an den anfallenden Sicherheitskosten, wobei er zudem den Einsatz von bis zu 1'600 Armeeeingeborenen zur Unterstützung der Tessiner Kantonspolizei beschloss. Die Armee sollte auch den Luftraum in der Region Lugano überwachen und dessen Nutzung temporär einschränken.

Einige Tage darauf äusserten sich verschiedene Schweizer Politiker in der Zeitung «Blick» sehr kritisch über die anstehende Konferenz. SVP-Präsident Marco Chiesa (svp, TI) sah in der Veranstaltung keinen Sinn, da es sich weder um eine Reformkonferenz, noch einen Friedensgipfel handle. Für Letzteres hätte es die Einladung beider Kriegsparteien bedurft, zudem sei der Krieg noch in vollem Gange und somit sei unklar «was überhaupt aufgebaut werden muss». Auch für Mitte-Fraktionschef Philipp Bregy (mitte, VS) waren Ziel und Zweck der Lugano-Konferenz nicht klar erkennbar, weshalb die Mitte eine Klärung durch Aussenminister Cassis erwartete. SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) mahnte, dass die Konferenz «sorgfältig in die laufenden internationalen Bemühungen eingebettet» werden müsse, um zur Beendigung des Krieges beitragen zu können.

Bundespräsident Cassis liess sich von den kritischen Stimmen nicht beirren und betonte an einer Pressekonferenz Ende Juni, dass eine Absage der Konferenz ein negatives Signal vonseiten der internationalen Gemeinschaft darstellen würde. Die Schweiz, die sich mit ihrer langen Tradition der Guten Dienste für Stabilität in Europa einsetze, könne sich nicht zurückziehen. Zumindest die Tessiner Regierung zeigte sich stolz, einen solchen Anlass beherbergen zu dürfen. Norman Gobbi (lega, TI) sah darin eine Chance für Lugano, sich als Stadt mit internationalem Charakter zu profilieren und zugleich zum Frieden in Europa beizutragen. Die Aargauer Zeitung merkte an, dass die Konferenz zeitlich optimal gelegen sei, fänden doch im Vorfeld mit dem EU-Gipfel und der Diskussion über den Kandidatenstatus der Ukraine, dem G7-Gipfel und dem NATO-Gipfel zahlreiche internationale Treffen statt. Dadurch müsse man in Lugano nicht zusätzlich auch noch über anderweitige politische und sicherheitsrelevante Kriegsthemen diskutieren, sondern könne sich auf das angekündigte Programm fokussieren. Auch Simon Pidoux – EDA-Sonderbotschafter für die Ukraine-Reformkonferenz – hob gegenüber Le Temps den Nutzen der Konferenz hervor. Sie biete dem Privatsektor im In- und Ausland eine erste Gelegenheit, direkt mit der ukrainischen Regierung in Kontakt zu treten und deren Bedürfnisse im Rahmen des Wiederaufbaus in Erfahrung zu bringen.

Neuerliche Kritik kam Ende Juni auf, nachdem der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zum Abschluss des G7-Gipfels eine eigene Ukraine-Wiederaufbaukonferenz ankündigten. SVP-Nationalrat und Mitglied der APK-NR Franz Grüter (svp, LU) meinte darin ein Zeichen der fehlenden Wahrnehmung der Lugano-Konferenz zu erkennen. Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) warf dem EDA vor, konzeptionelle Fehler gemacht zu haben, wenn sich die europäischen Partner schon nicht auf ein koordiniertes Vorgehen einigen könnten. Das EDA teilte hingegen mit, dass sich die internationalen Bemühungen angesichts der Komplexität des Wiederaufbaus ergänzen würden. Der politisch-diplomatische Prozess werde in Lugano initiiert, die Konferenz stelle also nur den Beginn des Wiederaufbauprozesses dar.

Kurz vor Beginn der Konferenz unterzeichneten UVEK-Vorsteherin Simonetta Sommaruga und der ukrainische Umweltminister Ruslan Strilets ein bilaterales Klimaabkommen, das zusätzliche Mittel für den Klimaschutz mobilisieren soll.

Die Konferenz wurde am 4. Juli von Bundespräsident Cassis eröffnet, der in seiner Willkommensrede verlangte, dass sich der ursprüngliche Zweck der Konferenz (institutionelle Reformen) und der neue Zweck (zielgerichteter Wiederaufbau) ergänzen müssten. Obwohl Präsident Zelenskyy nur virtuell an der Konferenz teilnehmen konnte,

war die Ukraine durch Premierminister Schmyhal prominent vor Ort vertreten. Das EDA teilte mit, dass in den folgenden beiden Tagen Gespräche über den Wiederaufbau- und Entwicklungsplan der Ukraine, die Beiträge der internationalen Partner, die Prinzipien des Wiederaufbaus aber auch separate Arbeitsgespräche in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Digitalisierung, Infrastruktur und Umweltschutz stattfinden würden. Die Konferenz wurde mit der Veröffentlichung der sogenannten «Lugano-Deklaration», die die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz vorstellt, abgeschlossen. Das Dokument und die darin formulierten «Lugano-Prinzipien» diene als gemeinsamer Richtwert für die Zukunft und solle den weiteren Wiederaufbauprozess prägen, erklärte Cassis. Die Schlusserklärung verurteilte die russische Aggression, forderte den Rückzug aller russischen Truppen und verpflichtete die in Lugano anwesenden Staaten, die Ukraine kurz- und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen.

Cassis stellte die sieben Kernprinzipien in seiner Abschlussrede vor: Partnerschaft: der Wiederaufbauprozess wird von der Ukraine gesteuert und mit internationalen Partnern vorangetrieben; Fokus auf Reformen: Wiederaufbau und der Ausbau von Reformen bedingen sich gegenseitig; Transparenz und Rechenschaftspflicht, eine unabhängige Justiz und die Bekämpfung von Korruption; Demokratische Partizipation unter Einbezug lokaler Gemeinschaften; Multi-Stakeholder Engagement: nationale und internationale Akteure werden miteinbezogen; Gleichheit, kein Ausschluss von Minderheiten; Nachhaltigkeit gemäss der Agenda 2030 und dem Abkommen von Paris, der Wiederaufbau und die Reformen beschränken sich nicht nur auf Infrastruktur und Institutionen sondern umfassen auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte.

Die britische Aussenministerin Elizabeth Truss hatte schon zu Beginn der Konferenz angekündigt, dass 2023 eine weitere Konferenz durch das Vereinigte Königreich organisiert werde, Deutschland hatte verlauten lassen selbiges im Jahr 2024 zu tun und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hatte die Initiative für eine Wiederaufbau-Plattform vorgestellt, deren Grundstein die Lugano-Prinzipien darstellten.

Das EDA teilte im Anschluss an die Konferenz überdies mit, dass das SECO in Lugano zwei Abkommen mit der Weltbank und der EBWE abgeschlossen habe, die Beiträge von jeweils CHF 10 Mio. für deren Ukraine-Programme vorsähen. Dadurch sollten die nichtmilitärischen Kernfunktionen der Ukraine aufrechterhalten, das wirtschaftliche Reformprogramm an das Wiederaufbauprogramm angepasst und die Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer KMUs erhalten werden. Zudem beschlossen das SECO und die DEZA, die Beiträge an die Ukraine bis Ende 2023 auf über CHF 100 Mio. zu verdoppeln und Bundespräsident Cassis kündigte an, CHF 15 Mio. für die digitale Transformation in der Ukraine zu sprechen.⁶

Entwicklungspolitik

MOTION
DATUM: 13.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 gelangte die Motion der APK-NR über zusätzliche **humanitäre Hilfe für die Ukraine** in den Nationalrat. Kommissionssprecher Molina (sp, ZH) betonte, dass sich die Kommission für die solidarische Beteiligung an den multilateralen humanitären Hilfsaufrufen und den koordinierten europäischen Initiativen ausgesprochen habe. Kommissionssprecherin Bulliard-Marbach (mitte, FR) erklärte, dass die bisherigen Hilfsleistungen an die Ukraine im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichen würden, und appellierte an den Nationalrat, die Motion im Einklang mit der humanitären Tradition der Schweiz anzunehmen. Der Nationalrat kam diesem Aufruf nach und sprach sich einstimmig für den Vorstoss aus.⁷

Aussenwirtschaftspolitik

MOTION
DATUM: 02.03.2023
AMANDO AMMANN

Schlupflöcher zur Umgehung von Sanktionen, welche gemäss dem Embargogesetz verhängt wurden, umgehend schliessen. Dieses Ziel verfolgte eine Kommissionssmotion der APK-NR im November 2022. Die Kommission wollte insbesondere das sogenannte «ring fencing» verhindern, bei dem Firmen von Sanktionen verschont bleiben, indem sie dank buchhalterischen Kniffen garantieren, dass ihre Gelder nicht in Form von Dividenden oder anderweitigen Zahlungen an ihre sanktionierten Eigner fließen. Die Kommission kritisierte den Bundesrat und die Verwaltung dafür, dass dadurch die von der Schweiz aufgrund des Ukraine-Kriegs übernommenen EU-Sanktionen ihrer Meinung nach nur lückenhaft umgesetzt werden. Der Bundesrat antwortete in seiner Stellungnahme auf diesen Vorwurf und stellte klar, dass die Schweiz im internationalen Vergleich bei der Umsetzung der Sanktionen gut dastehe. Die betroffenen Unternehmen kämen ihren Verpflichtungen nach, zudem spreche man im Rahmen der

EU-Taskforce «Freeze and Seize» über Massnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten. Bezüglich «ring fencing» verfolge die Schweiz den gleichen Ansatz wie eine Reihe von EU-Staaten. Es sei nicht das Ziel, dass Sanktionen gegenüber Einzelpersonen dazu führten, dass Firmen in deren Umkreis in den Konkurs getrieben würden. Aus diesen Gründen sah der Bundesrat keinen Handlungsbedarf und beantragte die Ablehnung der Motion.

In der Frühjahrssession 2023 befasste sich der **Nationalrat** mit dem Vorstoss seiner aussenpolitischen Kommission. Kommissionssprecher Fabian Molina (sp, ZH) erklärte, dass die Kommissionsmehrheit solche Spezial-Rulings für russische Oligarchen als widersprüchlich zur Idee der übernommenen Sanktionen auffasse. Nicolas Walder (gp, GE) – ebenfalls Kommissionssprecher – nannte das «ring fencing» einen buchhalterischen «Taschenspielertrick», der die Wirkung von Sanktionen extrem abschwäche. Eine starke Kommissionsminderheit unter Führung von Yves Nidegger (svp, GE) lehnte die Motion hingegen ab, da diese das Recht auf Eigentum bedrohe und man damit Unternehmen schade, die den Sanktionen nicht unterliegen. Bei den Sanktionen gehe es vornehmlich darum, dem russischen Regime Gelder vorzuenthalten. Wenn diese erst nach Kriegsende ausgezahlt werden, habe die Sanktion ihren Zweck also erfüllt, so Nidegger. Bundesrat Guy Parmelin erklärte, dass der Bundesrat in der Schweiz tätigen Unternehmen die Fortsetzung ihrer Tätigkeiten ermöglichen wolle. Das SECO stelle im Einzelfall mit zusätzlichen Massnahmen sicher, dass die Sanktionen eingehalten werden, sodass das «ring fencing» nicht zu deren Umgehung beitrage. Die grosse Kammer lehnte die Motion schliesslich mit 103 zu 86 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab. Die Fraktionen der SVP, der FDP.Liberale und der Mitte stimmten alle mehrheitlich dagegen.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.03.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Bundesrat publizierte im Januar 2023 den **Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2022** sowie vier Bundesbeschlüsse. Diese vier Beschlüsse umfassten die Genehmigung des Internationalen Kaffee-Übereinkommens von 2022, die Genehmigung des 2022 revidierten Internationalen Kakao-Übereinkommens von 2010, die Genehmigung des Abkommens zwischen dem WBF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz der Bundesrepublik Deutschland über Zusammenarbeit und Koordinierung der Wettbewerbsbehörden sowie die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen 2022. Der Bericht lieferte einen Überblick über die wichtigsten aussenwirtschaftspolitischen Entwicklungen im vergangenen Jahr. Prägend waren dabei die Auswirkungen des Kriegs Russlands gegen die Ukraine (insbesondere bei den globalen Produktions- und Lieferketten), die starke Inflation, die nachwirkenden Schwierigkeiten rund um die Covid-19-Pandemie, die zukünftige Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU sowie die weltweite Tendenz zu mehr Protektionismus.

Der **Nationalrat** befasste sich in der Frühjahrssession 2023 mit dem Bericht. Die Fraktionen gingen auf die für sie wichtigsten Punkte ein. So warnte etwa Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) für die Mitte-Fraktion vor der Erosion des bilateralen Wegs mit der EU und auch SP-Vertreter Fabian Molina (sp, ZH) forderte den Bundesrat auf, die Sondierungsgespräche mit der EU rasch voranzubringen. Den Sprechenden der FDP- sowie der GLP-Fraktion bereitete allen voran die Problematik des Protektionismus respektive die «zahlreichen grossen Subventionsprogramme und staatlichen Beihilfen anderer Länder» (Petra Gössi fdp, SZ) Sorgen. Auch Roland Büchel (svp, SG) kritisierte seitens der SVP den Protektionismus. Er warb als Gegenmittel dafür, den Freihandel voranzutreiben und auch mit Ländern zusammenzuarbeiten, «die nicht unseren Idealen entsprechen». Die Grünen in Person von Nicolas Walder (gp, GE) wiederum kritisierten generell die Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates, in welcher zu fest auf Handels- und Konsumwachstum fokussiert werde und es einen Mangel an Kontrollmechanismen für die Unternehmen gebe. In den anschliessenden Abstimmungen wurden die vier Bundesbeschlüsse einstimmig angenommen.

Der **Ständerat** behandelte den Aussenwirtschaftsbericht in derselben Session. Nachdem Pirmin Bischof (mitte, SO) für die Kommission sowie Wirtschaftsminister Parmelin seitens des Bundesrates die wichtigsten Themen des Berichts hervorgehoben hatten, nahm die kleine Kammer die vier Bundesbeschlüsse jeweils einstimmig an.⁹

Landesverteidigung

Militäreinsätze

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 02.06.2023
CHLOË MAGNIN

Depuis la fin de la guerre du Kosovo en 1999, la **Swisscoy** – contingent de l'armée suisse – participe à la promotion de la paix au Kosovo aux côtés de la KFOR – liée à l'OTAN. La Suisse envoie ainsi chaque année 195 soldats.e.s au Kosovo pour une mission de six mois chacun.e. Ils sont actifs à Mitrovice, une ville coupée en deux par la rivière qui sépare albanophones et serbophones, et à Zubin Potok, une zone frontalière où vivent principalement des Serbes. «Six équipes patrouillent sur le terrain, des officiers participent au commandement des opérations, et de nombreux Suisses œuvrent à la logistique de la KFOR», pouvait-on lire dans La Liberté début juin. La Swisscoy réalisant des actions dans le cadre de la neutralité suisse, elle ne se mêlerait pas à des conflits armés et se retirerait en cas d'envenimement important des tensions. Les missions menées par la Swisscoy permettent une coopération entre la Suisse et l'OTAN tout en respectant la neutralité helvétique. Cependant, dès le 29 mai, suite à des élections municipales dans le nord du **Kosovo**, des **manifestations violentes** – jets de cocktails molotov et de pierres – se sont déroulées, faisant plusieurs dizaines de blessés parmi les soldats de la KFOR. Cette dernière a envoyé 700 soldats supplémentaires afin de maîtriser la situation.

En avril, la minorité serbe a boycotté les élections municipales afin de protester contre l'indépendance du Kosovo, que les serbes ne reconnaissent pas. Avec la très faible participation – 3.5 pour cent – ce sont des maires albanophones qui ont été élus, déclenchant des colères et excès qui ont soulevé certaines craintes en Suisse et en Europe. Ainsi, l'Allemagne et la France ont appelé à l'organisation de nouvelles élections et Jean-Luc Addor (udc, VS) a demandé le retrait de la Swisscoy dès janvier 2024. En effet, selon lui, la présence de la Suisse dans la région mettrait sa neutralité en danger car elle pourrait se retrouver au cœur d'actions armées. D'après l'édition du 2 juin d'Arclinfo, **le contingent suisse ne se retirera pas**, du moins pour l'instant. Bien que le climat actuel soit «calme et stable dans le pays», la situation resterait «marquée par la volatilité» et ne permettrait pas de prédire son évolution, a avancé Stefanie Waltenspül, porte-parole de l'armée suisse pour les missions à l'étranger. La Liberté du 3 juin 2023 a reporté les propos de Fabian Molina (ps, ZH) qui avait avancé que les tensions profiteraient à la Russie, en guerre avec l'Ukraine depuis février 2022. En effet, la Serbie étant proche de Moscou et le Kosovo proche de l'OTAN, une dégénération du conflit pourrait avoir de lourdes conséquences pour l'Europe, mais aussi la Suisse. En effet, comme le précisait Le Temps en 2018 déjà, la Suisse entretient un lien particulier avec le Kosovo, notamment en raison d'une «forte immigration en Suisse». ¹⁰

1) Medienmitteilung APK-NR vom 20.1.21; Medienmitteilung APK-NR vom 3.5.22; Medienmitteilung APK-SR vom 16.4.21; Pa.Iv. 19.501

2) AB NR, 2022, S. 909 ff.; Kommissionsbericht APK-NR vom 2.5.22

3) BBl, 1994, 153ff.; Medienmitteilung BR vom 7.9.22; Positionspapier der SP Schweiz vom 6.9.22; Lib, NZZ, 4.3.22; NZZ, 7.3.22; TA, 12.3.22; So-Bli, 20.3.22; 24H, 21.3.22; Blick, 30.3.22; 24H, Blick, 24.5.22; TA, 25.5.22; NZZ, 27.5.22; So-Bli, 29.5.22; AZ, 3.9.22; LT, 6.9.22; LT, TA, 7.9.22; 24H, Lib, NZZ, Republik, TA, 8.9.22

4) AB SR, 2022, S. 760 f.; Kommissionsbericht APK-SR vom 5.9.22; Medienmitteilung APK-SR vom 16.8.22

5) Medienmitteilung BR vom 2.11.22; NZZ, TA, 2.11.22; CdT, TA, 3.11.22; AZ, 7.11.22; Republik, 10.11.22

6) Eroffnungsrede Cassis vom 4.7.22; Lugano Deklaration; Medienmitteilung Bundesrat vom 10.6.22; Medienmitteilung EDA vom 20.1.22; Medienmitteilung EDA vom 20.6.22; Medienmitteilung EDA vom 24.5.22; Medienmitteilung EDA vom 4.7.22; Medienmitteilung EDA vom 5.7.22; Rede Cassis vom 5.7.22; Schlussrede Cassis vom 5.7.22; Blick, 13.6.22; AZ, 18.6.22; LT, 21.6.22; Blick, 29.6.22; LT, 4.7.22; CdT, LT, 5.7.22; AZ, CdT, LT, 6.7.22

7) AB NR, 2022, S. 1139 f.

8) AB NR, 2023, S. 159ff.; Mo, 22.4279

9) AB NR, 2023, S. 144 ff.; AB NR, 2023, S. 659 f.; AB SR, 2023, S. 280; AB SR, 2023, S. 79 ff.; BBl, 2023 304; BBl, 2023 305; BBl, 2023 308; BBl, 2023 311; BBl, 2023 314

10) LT, 12.2.18 (online); Exp, 31.5., 1.6., 2.6.23; Lib, 3.6.23