

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagnote	Schweiz als Vermittlerin, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Biden, Joe
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Buchwalder, Mathias

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Buchwalder, Mathias 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Schweiz als Vermittlerin, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2021 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Politische Grundfragen	1
Image der Schweiz im Ausland	1
Aussenpolitik	2

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
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
WEF	World Economic Forum
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IZA	Internationale Zusammenarbeit
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
NBI	Nation Brands Index
InstA	Institutionelles Abkommen
MENA	Middle East & North Africa
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

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
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
WEF	World Economic Forum
OIT	Organisation internationale du travail
CI	coopération internationale
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
NBI	Nation Brands Index
InstA	Accord institutionnel
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
MRA	L'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Image der Schweiz im Ausland

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2021
MATHIAS BUCHWALDER

Le sommet entre le président américain Joe Biden et le président russe Vladimir Poutine a constitué l'épisode-phare ayant permis à la Suisse d'être sur le devant de la scène médiatique internationale en 2021. Cet événement, qui s'est déroulé le 16 juin dans un contexte géopolitique tendu, a été couvert de manière inédite par les médias internationaux, indique le **rapport de Présence Suisse sur l'image de la Suisse à l'étranger en 2021**. La photo du président de la Confédération Guy Parmelin accueillant deux des chefs d'État les plus puissants du monde a fait le tour de la planète, permettant au pays de mettre en avant le rôle de la Genève internationale, des bons offices, de la neutralité et de la tradition d'État hôte de la Suisse.

Si ce sommet a valu à la Confédération des commentaires positifs, la rupture des négociations de l'accord-cadre avec l'Union européenne (UE) n'a pas été très bien perçue, en particulier dans les pays voisins. Les relations entre la Suisse et l'UE ont ainsi été l'autre thème marquant pour l'image de la Suisse à l'internationale en 2021.

En outre, diverses votations populaires ont trouvé un écho hors du pays. Ce fut le cas de l'initiative sur l'interdiction de se dissimuler le visage, acceptée en mars. Présence Suisse indique que le résultat du vote a été «le plus souvent rapporté de manière précise, objective et équilibrée». Cependant, la presse des pays islamiques, mais aussi des pays voisins, a souvent qualifié le vote d'islamophobe, suivant les critiques de la Haute-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme. À l'inverse, l'adoption du mariage pour tous et toutes en septembre a donné l'image d'une population suisse ouverte et progressiste.

Au niveau sportif, la victoire de la Suisse sur son voisin français au championnat d'Europe de football a fait les gros titres des médias étrangers, qui se sont étonnés des explosions de joie inhabituelles dans les rues après la victoire. Les performances des vététistes et des tennismen aux jeux olympiques de Tokyo ont également attiré l'attention sur les athlètes suisses, contribuant à «rendre visibles des aspects rarement associés à la Suisse, comme les performances sportives dans de multiples domaines et l'expression publique des émotions», note Présence Suisse.

Enfin, la pandémie de Covid-19 a moins retenu l'attention qu'en 2020, même si la décision de ne pas fermer les domaines skiables, contrairement aux pays voisins, a suscité des critiques. De manière générale, l'attention accordée à notre pays a été moins importante que les années précédentes, notamment car le WEF ne s'est pas tenu à Davos en raison de la pandémie.

Au Nation Brand Index (NBI), qui renseigne sur la perception de 50 pays qu'ont les citoyennes et citoyens d'autres pays, la Suisse occupe, comme en 2020, le septième rang du classement, devançant par exemple les États-Unis et la Suède parmi les 60 pays classés. Parmi les six dimensions évaluées par l'index, la Suisse se démarque particulièrement en termes d'attractivité du pays et de qualité de vie ainsi que de gouvernance. En effet, elle occupe la deuxième place sur ces critères. Par rapport à l'année précédente, la dimension tourisme progresse. La Suisse semble particulièrement attractive en raison des paysages qu'elle offre. Depuis le début de la pandémie en 2020, l'enquête du NBI comprend également un volet sur la gestion de la crise sanitaire. Il s'agit de recueillir la perception subjective des personnes interrogées à travers le monde. Il en ressort que la Suisse est, avec le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne, le pays qui a le mieux géré la pandémie de Covid-19. Le rapport relève néanmoins qu'il faut prendre ces résultats avec des pincettes, étant donné que la plupart des personnes interrogées n'avait que des connaissances superficielles des mesures prises dans chaque pays.¹

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 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.²

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

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

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

Ein wichtiges Ziel der Legislaturplanung des Bundesrats 2019-2023 bestand in der Sicherstellung geregelter Beziehungen mit der EU. Aufgrund des Abbruchs der Verhandlungen über das InstA widmete sich das Schwerpunktkapitel den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Der Bundesrat bekräftigte seinen Willen, den bilateralen Weg fortzuführen und legte dar, welche zusätzlichen Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturziels ergriffen werden müssen. Um die Beziehungen zur EU zu verbessern und die Zusammenarbeit zu stärken, wurden verschiedene Massnahmen beschlossen, darunter die Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration und die Aufnahme eines strukturierten politischen Dialogs. In vielen Bereichen zeigte sich 2021 jedoch keine Verbesserung oder gar eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen. So wurden bei den Assoziierungen an das Horizon-Paket 2021-2027 und Erasmus+ keine Fortschritte erzielt, das Stromabkommen mit der EU rückte nach dem Aus des Rahmenabkommens in weite Ferne und die fehlende Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte zwang den Bundesrat dazu, Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgung mit sicheren Medizinprodukten zu erlassen. Trotz der schwierigen Beziehungen band sich die Schweiz auch im Berichtsjahr in verschiedenen Sektoren enger an die EU. Unter anderem beschäftigte sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit dem von der EU vorgesehenen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit wurde aktualisiert und das Parlament genehmigte die Übernahme weiterer Teile des Schengen-Besitzstands. Zudem wurde die Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit, die wichtig für die polizeiliche Kooperation innerhalb Europas ist, im Parlament angenommen.

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

1) Rapport Présence Suisse 2021; SoZ, 30.5.21

2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

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