

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Menschenrechte
Akteure	Zelensky, Volodymyr, Parmelin, Guy (svp/udc) BR WBF / CF DEFR
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
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Menschenrechte, 2019 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Zwischenstaatliche Beziehungen	3
Wirtschaft	4
Wirtschaftspolitik	4
Wirtschaftsordnung	4

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
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
FHA	Freihandelsabkommen
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
MERCOSUR	Marché commun du Sud
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LE	Accord de libre-échange
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 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.¹

POSTULAT
DATUM: 03.03.2020
AMANDO AMMANN

Zwischenstaatliche Beziehungen

Maya Graf (gp, BL) hatte im März 2018 im Nationalrat ein Postulat eingereicht, welches den Bundesrat aufforderte, die **Auswirkungen des Freihandelsabkommens mit China auf die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte** zu überprüfen. Graf erläuterte, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren eine Verschlechterung der Menschenrechtslage in China festgestellt habe. Zudem mache China seinen Einfluss vermehrt global geltend, was sich nicht zuletzt auf die tibetische Exilgemeinschaft auswirke, deren Grundrechte nicht mehr umfassend gewährleistet würden. Dies habe sich auch beim Staatsbesuch von Präsident Xi Jinping im Jahr 2017 gezeigt, als Protestveranstaltungen stark reguliert worden seien. Nationalrätin Graf forderte daher fünf Jahre nach Abschluss des Freihandelsabkommens (2014) eine Evaluation in Form eines Human Right Impact Assessments.

In seiner Stellungnahme betonte der Bundesrat den wirtschaftspolitischen Hintergrund des Abkommens mit China. Zwar beinhalte es Verweise auf die Charta der UNO und Themen im Kontext der Menschenrechte könnten angesprochen werden. Jedoch bestehe keine Verbindung zu den Minderheitsrechten in der Schweiz oder China, weshalb das Abkommen darauf auch keine Auswirkung haben dürfte. Die Schweizer Aussenpolitik setze sich für die Förderung der Menschenrechte ein, daher äussere die Schweiz ihre Bedenken hinsichtlich der Lage in China regelmässig auf bilateraler und multilateraler Ebene. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats.

Nachdem Maya Graf im Herbst 2019 in den Ständerat gewählt worden war, übernahm Neo-Nationalrätin Katharina Prelicz-Huber (gp, ZH) das Postulat. In der Frühlingssession 2020 kam es zur Behandlung in den Nationalrat. Bundesrat Parmelin erklärte, dass man im Falle einer Wirkungsstudie keine Effekte auf die Minderheitenrechte oder Meinungsfreiheit erwarten könne, da das Freihandelsabkommen diese nicht behandle und empfahl die Ablehnung des Postulats. Dieser Empfehlung wurde mit 106 zu 84 Stimmen entsprochen, obwohl die Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP fast geschlossen für die Annahme gestimmt hatten.²

MOTION
DATUM: 27.09.2021
AMANDO AMMANN

Die APK-NR forderte im Juni 2021 die **Modernisierung des Freihandelsabkommens mit China**. Der Bundesrat solle die Aufnahme eines Kapitels zur Einhaltung der internationalen Standards im Bereich Menschen- und Arbeitsrechte aushandeln. Die Kommission begründete den Antrag damit, dass in der China-Strategie 2021-2024 die Modernisierung des FHA vorgesehen sei und angesichts der Anschuldigungen gegen die chinesische Regierung Kriterien zur Einhaltung der Menschen- und Arbeitsrechte nötig seien. Man habe solche Kriterien auch in neuere Abkommen mit anderen Staaten aufgenommen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, unter anderem weil der 2017 aufgenommene exploratorische Prozess mit China zur Überarbeitung des Abkommens keine Einigung hinsichtlich der zu vertiefenden Themen ergeben habe und seither stagniere. Die Aufnahme des geforderten Kapitels erachte man als nicht realistisch, stattdessen wolle man sich auf die Stärkung der aktuellen Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung fokussieren. Die Schweiz werde die Problematik der Menschenrechte und der Arbeitsstandards beim nächsten Treffen im Rahmen des Arbeits- und Beschäftigungsdialogs mit China ansprechen und bringe diese bereits über den gemischten Ausschuss des Freihandelsabkommens und «über alle anderen geeigneten Kanäle» ein.

In der Herbstsession 2021 beschäftigte sich der **Nationalrat** mit der Motion, die ihm von seiner aussenpolitischen Kommission mit 13 zu 12 Stimmen nur knapp zur Annahme empfohlen worden war. Kommissionssprecher Walder (gp, GE) bezeichnete das eigentlich noch neue FHA aus dem Jahr 2013 als «sehr unvollständig» in Bezug auf Standards, die sonst für moderne Wirtschaftsabkommen wie das FHA mit Indonesien gälten. Walder appellierte im Namen der Kommission, den Menschenrechten mehr Gewicht zu verleihen und das Kapitel in Auftrag zu geben, alles andere wäre «unverständlich und heutzutage sogar unanständig». Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) wies hingegen darauf hin, dass der Versuch, die Menschenrechte ins Freihandelsabkommen zu implementieren, einer de facto Kündigung des Abkommens gleichkäme. Eine starke Kommissionsminderheit Wehrli (fdp, VD) setzte sich gegen das Motionsanliegen, aber nicht gegen den Schutz der Bevölkerung und willkürlich verhafteter Personen ein, wie ihr Sprecher Wehrli versicherte. Er bezeichnete die Motion als «aus gesetzgeberischer Sicht» unnötig, weil die damit verbundenen Ziele schon in der China-Strategie enthalten seien und der Bundesrat schon über die dafür nötigen Instrumente verfüge. Bundesrat Parmelin machte deutlich, dass es keine Modernisierung des FHA geben werde, wenn die Schweiz diese vom Kapitel zu den Menschen- und Arbeitsrechten abhängig mache. Parmelin hielt es für unrealistisch über ein Freihandelsabkommen verbindliche Bestimmungen in diesen Bereichen

einzuführen. Der Nationalrat lehnte die Motion mit 102 zu 84 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab.³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 08.11.2021
AMANDO AMMANN

Anfang November 2021 begrüsst Bundesrat Cassis anlässlich des **100-Jahr-Jubiläums der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Heiligen Stuhl** seine Eminenz Kardinal Parolin, den Staatssekretär des Vatikans. Das Jubiläum, welches aufgrund der Corona-Pandemie um ein Jahr hatte verschoben werden müssen, bot auch Anlass, um verschiedene bilaterale und multinationale Themen zu diskutieren. So tauschten sich die beiden Delegationen über ihr gemeinsames Engagement und ihre Zusammenarbeit zur Festigung des Friedens und dem Schutz der Menschenwürde aus und unterzeichneten eine gemeinsame Erklärung zur Förderung von Frieden und Menschenrechten in der Welt. Darin wurden die Abschaffung der Todesstrafe, der Minderheitenschutz und der interreligiöse Dialog besonders hervorgehoben. Nebst den bilateralen Gesprächen traf sich der Vertreter des Vatikans auch mit Bundespräsident Parmelin und stattete der Universität Freiburg einen Besuch ab, wo eine öffentliche Konferenz zur Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen der beiden Staaten abgehalten wurde. Kurz zuvor, im Oktober 2021, hatte der Bundesrat überdies beschlossen, beim Heiligen Stuhl in Rom eine Schweizer Botschaft einzurichten, um die diplomatischen Beziehungen der beiden Länder zu vertiefen.⁴

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsordnung

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 24.08.2019
GUILLAUME ZUMOFEN

Un **accord de libre-échange entre** les États de l’AELE, dont fait partie **la Suisse, et le Mercosur** a été conclu fin août à Buenos Aires. Cet accord de libre-échange avec l’Argentine, le Brésil, le Paraguay et l’Uruguay exonère de droits de douane 95% des exportations suisses, supprime des obstacles techniques au commerce et garantit donc un accès facilité, pour les entreprises suisses, à ce marché d’Amérique du Sud. Le Conseil fédéral, par l’intermédiaire de Guy Parmelin (DEFR), a mis en avant l’importance d’un tel accord. Il a notamment mentionné le potentiel de 260 millions de consommateurs pour les entreprises helvétiques, l’impératif d’être sur un pied d’égalité avec les entreprises européennes et le besoin de renforcer les exportations. A l’opposé, les Verts et le parti socialiste ont brandi la menace du référendum. Lisa Mazzone (verts, GE) a pointé du doigt les lacunes de l’accord en termes de durabilité et de droits de l’homme, et a pris comme exemple, pour appuyer son argumentation, les incendies qui ont ravagé la forêt amazonienne durant l’été 2019, et donc la politique du gouvernement brésilien en la matière.⁵

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik

2) AB NR, 2020, S. 54; Po. 18.3110

3) AB NR, 2021, S. 1919; Medienmitteilung APK-NR vom 25.6.21; Mo. 21.3966

4) Medienmitteilung EDA vom 8.11.21

5) Communiqué de presse CF du 24.08.2019; NZZ, 22.8.19; LT, 24.8.19; BaZ, LT, Lib, 26.8.19; BaZ, LT, NZZ, TG, 27.8.19; TA, 29.8.19; LT, 31.8., 4.9.19; WoZ, 5.9.19; LT, 24.9.19