

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Aussenpolitischer Bericht 2021

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: Aussenpolitischer Bericht 2021, 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 21.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
IZA	Internationale Zusammenarbeit
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
InstA	Institutionelles Abkommen
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CI	coopération internationale
Gesda	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
InstA	Accord institutionnel
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

Aussenpolitik

Aussenpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.03.2022
AMANDO AMMANN

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 Gaststaatsrolle 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 Digitalaussenpolitik 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.¹

In der Sommersession 2022 **nahm der Nationalrat Kenntnis vom Aussenpolitischen Bericht 2021**. APK-NR-Sprecher Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) bedankte sich bei Aussenminister Cassis für den «aussagekräftigen Bericht und für die mehrheitlich kohärente Umsetzung der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates». In Bezug auf den Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen habe der Bundesrat im Bericht erläutert, dass nur in zwei zentralen Bereichen des Abkommens substantielle Differenzen – beim Lohnschutz und der Auslegung des Freizügigkeitsabkommens – bestanden hätten, wobei die EU nicht bereit gewesen sei, der Schweiz die nötigen Ausnahmen zu gewähren. Eine Minderheit der Kommission unterstütze den Abbruchsentscheid des Bundesrats, obwohl sie nie zu dieser Entscheidung konsultiert worden sei, teilte Portmann mit. Die Mehrheit der Kommission habe sich sehr kritisch darüber geäußert, dass sich der Bundesrat in seinem Bericht – rund zehn Monate nach Verhandlungsabbruch – nach wie vor optimistisch zeige, dass die Freigabe des geschuldeten Kohäsionsbeitrags und der autonome Nachvollzug von EU-Recht zu einer Stabilisierung der bilateralen Beziehungen führen könnten. Portmann monierte, dass diesen Aussagen eine «totale Fehleinschätzung seitens des Bundesrates zugrunde liegt», der die Erosion der bilateralen Verträge nicht wahrhaben wolle.

Ein weiteres Kapitel des Berichts widmete sich dem Thema «Frieden und Sicherheit». Darin ging es vor allem um das Engagement der Schweiz auf multilateraler Ebene, unter anderem in der UNO. Angesichts der erfolgreichen Wahl in den UNO-Sicherheitsrat wünschten sich verschiedene Kommissionsmitglieder, dass die Schweiz weiterhin an der Reform für eine UNO ohne Vetorecht arbeite und dazu beitrage, eine Vereinigung von mittelgrossen und kleinen Staaten mit ähnlich gelagerten Anliegen und Wertehaltungen zu schaffen, so Portmann. Weitere Minderheiten der APK-NR forderten vom Bundesrat die Unterzeichnung des Atomwaffenverbotsvertrags und eine aktivere Politik im UNO-Menschenrechtsrat. Trotz der durchaus auch kritischen Stimmen beantragte die APK-NR den Bericht einstimmig zur Kenntnisnahme. Denis de la Reussille (pda, NE), ebenfalls Kommissionssprecher, lobte seinerseits den Bericht und hob die Bedeutung der Armutsbekämpfung und des Zugangs zu Wasser in den kommenden Jahren hervor.

Verschiedene Fraktionssprecherinnen und -sprecher drückten anschliessend ihren Unmut über den Abbruch der InstA-Verhandlungen mit der EU und die daraus erwachsenen negativen Konsequenzen in Form von fehlender Teilnahme an wichtigen Kooperationsprogrammen wie Erasmus und Horizon aus. Sie kritisierten auch die fehlenden Bemühungen des Bundesrats, die Beziehungen schnellstmöglich zu verbessern, beispielsweise durch die Aushandlung eines neuen Rahmenabkommens.

Bundesrat Cassis fühlte sich angesichts der insgesamt doch eher positiven Einschätzungen des Berichts in der Wahl eines neuen methodischen Ansatzes innerhalb des EDAs bestätigt, wie er in der Folge erklärte. Dieser neue Ansatz beinhaltete einerseits die engere Kooperation zwischen den sieben Departementen bei der Gestaltung der Aussenpolitik, die er zu Beginn der Legislatur in der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 angekündigt hatte, und andererseits die Entscheidung, den aussenpolitischen Bericht möglichst knapp zu halten. Zur Kritik an der EU-Politik des Bundesrats bezog der Bundespräsident hingegen keine Stellung. Der Nationalrat nahm den Bericht auf Antrag seiner Kommission zur Kenntnis.²

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

2) AB NR, 2022, S. 1127 ff.