



15.009

Aussenpolitik 2014.**Bericht des Bundesrates****Politique étrangère 2014.****Rapport du Conseil fédéral***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.03.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Aebi Andreas (V, BE), für die Kommission: Der ausserpolitische Bericht ist ein Dokument, das der Kommission jeweils eine vertiefte Analyse der ausserpolitischen Aktivitäten des vergangenen Jahres ermöglicht. Die Ausserpolitische Kommission hat den Bericht 2014 anlässlich ihrer Sitzung vom 16. und 17. Februar 2015 geprüft und zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über die ausserpolitischen Aktivitäten und enthält eine Bilanz zur Ausserpolitischen Strategie 2012–2015.

Bereits einleitend kann gesagt werden, dass die Schweizer Diplomatie ein überaus reich befruchtetes Jahr mit vielen Überraschungen und der Entstehung neuer Krisenherde hinter sich hat. Die humanitären Krisen in Syrien und Irak sowie der grausame und brutale Vormarsch der Kämpfer des "Islamischen Staates" versetzten die Welt, auch unser Land, in einen Zustand des Entsetzens und der Hilflosigkeit. Zu den humanitären Krisen im Nahen Osten und in Schwarzafrika, zum Gaza-Konflikt und zur Bedrohung durch die Boko-Haram-Kämpfer in Nigeria kam mit der Bekämpfung der Ebola-Seuche in Westafrika eine zusätzliche Aufgabe hinzu.

Für unser Land war der Ukraine-Konflikt, dem das Schwergewicht des Ausserpolitischen Berichtes 2014 gewidmet ist, die grosse Herausforderung. Sie, Herr Bundesrat Burkhalter, hatten letztes Jahr in Ihrer Eigenschaft als Ausserminister den Vorsitz in der OSZE inne und waren zugleich Bundespräsident unseres Landes, eine Konstellation, welche sich für Ihre Aufgaben im schwierigen, blutigen und unüberschaubaren europäischen Konflikt mit Tausenden von Toten als Glücksfall erwies.

Beim Revue-passieren-Lassen Ihres OSZE-Jahres habe ich mich an unseren APK-Besuch 2013 im deutschen Auswärtigen Amt erinnert: Als wir die kommende Schweizer OSZE-Präsidentschaft erörterten, war der Tenor, dass man grosse Hoffnung in unsere Präsidentschaft setze, da die OSZE ein Vitalitäts- und Glaubwürdigkeitsproblem habe. Angesichts dieser Ausgangslage ist die Leistung der Schweiz noch höher zu werten. Dank ihrer traditionell grossen Erfahrung in der Mediation hat sie dieser Präsidentschaft ihren besonderen Stempel aufgedrückt. Als Präsident der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bekam ich an den Versammlungen in Wien, Baku und Genf sowie an der Ministerkonferenz in Basel sehr viele positive Rückmeldungen über die Schweizer Präsidentschaft. Dank dem Schweizer Vorsitz erwies sich die OSZE im Ukraine-Konflikt trotz Uno, Nato, EU oder Europarat als einzige Institution, welche für ihre Vermittlung von allen Parteien anerkannt wurde. Herr Bundesrat, für Ihre grosse Arbeit im vergangenen Jahr zugunsten der OSZE und des Friedens in diesem plötzlich so viel kälter gewordenen Europa danke ich Ihnen und Ihrem Team, namentlich Frau Botschafterin Heidi Tagliavini, Frau Botschafterin Heidi Grau und Herrn Botschafter Thomas Greminger, im Namen der APK und des Parlamentes herzlich!

Wie geht es nun weiter? Die Frage der Mediation hat eine neue Bedeutung erhalten. Es ist absolut wichtig, dass wir diesen Schwung in die Troika Serbien-Schweiz-Deutschland mitbringen und uns für solche Krisenfragen auch in Zukunft als verlässlicher und neutraler Partner zur Verfügung stellen.

Zur Europapolitik: Nebst dem OSZE-Engagement bildet die Europapolitik spätestens nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Masseneinwanderung einen weiteren Schwerpunkt in unserer Ausserpolitik. Zusätzlich zur Sicherung des bilateralen Weges verfolgt der Bundesrat nach dem positiven Volksentscheid zur Initiative "gegen Masseneinwanderung" eine verstärkte Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz. Der neue Verfassungsartikel 121a sieht vor, die Zuwanderung durch Kontingente und jährliche Obergrenzen zu beschränken sowie den Inländervorrang auf dem schwierigen Arbeitsmarkt anzuwenden.

Dass die Schweiz ein glaubwürdiger und transparenter Partner ist, hat der OSZE-Vorsitz gezeigt. Nun geht es





in der Europafrage darum, alle 28 EU-Mitgliedstaaten zu überzeugen, dass die Union auf die Gespräche mit unserem Land im positiven Sinne eingeht. Wir erwarten von der EU eine konstruktive Haltung. Das Interesse an stabilen bilateralen Beziehungen ist angesichts unserer engen Verflechtungen gegenseitig. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass die Schweiz die viertgrösste Handelspartnerin der EU ist und wichtige Beiträge an die Stabilität und Kohäsion Europas leistet. 55 Prozent der Warenexporte der Schweiz gehen in den EU-Raum, und 73 Prozent der Importe der Schweiz kommen aus dem EU-Raum. Täglich kommen rund 288 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger zur Arbeit in die Schweiz. Die Suche nach einer für beide Seiten tragfähigen Lösung wird in diesem Jahr fortgesetzt. Von ihrem Erfolg dürften die zukünftigen Beziehungen zur EU abhängen. Obschon die Mitgliedschaft im Schengen-Raum und das Dublin-Asylabkommen bei einem Scheitern gefährdet wären, muss eine Lösung unter Respektierung der vom Bundesrat formulierten roten Linien erfolgen. Die Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Weges bei einer gleichzeitig besseren Steuerung der Zuwanderung stellt die zentrale Herausforderung der kommenden Jahre dar. Die Zeit für die Umsetzung des Verfassungsartikels und für Neuverhandlungen des Freizügigkeitsabkommens ist allerdings knapp bemessen.

Nebst der OSZE- und der Europafrage zeigt der Aussenpolitische Bericht 2014 auf, wie vielseitig die schweizerische Aussenpolitik ist. Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und China konnten mit dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens am 1. Juli 2014 einen Meilenstein verbuchen. Zudem wurde der wichtige, pulsierende Dialog mit China durch den Besuch des Vize-Finanzministers der Volksrepublik China fortgesetzt. Die Beziehungen zu Japan standen im Zeichen des 150-Jahre-Jubiläums der offiziellen bilateralen Beziehungen. Mit der Mongolei feierte die Schweiz das 50-Jahre-Jubiläum der bilateralen Beziehungen. Zudem ist unser Land weiterhin ein wichtiger Vermittler im Dialog zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Iran.

In der kälter werdenden Welt sind die Menschenrechte in vielen Ländern mit Füßen getreten worden. Der Bundesrat wird sich dieses Themas intensiver annehmen müssen.

Zum Schluss möchte ich die Unterstützung des internationalen Genf und weiterer Orte der Schweiz mit Vertretungen internationaler Organisationen durch Bundesrat und Parlament verdanken. Die vielen internationalen Organisationen sind wertvoll in Bezug auf unsere Offenheit und Vernetzung. Die APK ist überzeugt, dass die neutrale Schweiz auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Völkerverständigung und zum Frieden auf dieser Welt leisten kann.

Die Kommission bittet Sie einstimmig, den Aussenpolitischen Bericht 2014 zur Kenntnis zu nehmen.

Tornare Manuel (S, GE), pour la commission: Indépendamment du rapport de politique extérieure 2014, j'aimerais, comme Monsieur le président du Conseil national, féliciter à titre personnel et au nom du canton de Genève le canton de Nidwald: Vielen Dank für unsere Sprache und Kultur!

Lors de sa séance du 16 février dernier, la Commission de politique extérieure du Conseil national s'est penchée sur le rapport de politique extérieure 2014 dont elle a pris acte et pour lequel elle tient à remercier le gouvernement. Au début

AB 2015 N 180 / BO 2015 N 180

de la présentation du rapport, Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter a rappelé la volatilité considérable qui a marqué l'année 2014, en évoquant des enjeux aussi divers et aussi importants que la crise en Ukraine, mentionnée par Monsieur Andreas Aebi, l'apparition de l'organisation terroriste "Etat islamique", les catastrophes humanitaires en Syrie, au Sud-Soudan, ou encore l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest – épidémie, dont l'incidence est, heureusement, comme vous le savez, en train de diminuer.

La double présidence de la Confédération et de l'OSCE de Monsieur Burkhalter a donné de la force à la Suisse et a été conduite, il convient de le souligner, avec habileté. La présidence de l'OSCE a donné à la Suisse l'opportunité de poursuivre plus intensément les deux priorités de sa politique étrangère, à savoir la sécurité internationale et l'Europe. Au début de son mandat à la tête de l'organisation, en février 2014, le gouvernement suisse a lancé auprès du Conseil de sécurité de l'ONU son projet de création d'une mission d'observation, organe rapidement concrétisé, qui continue à jouer un rôle important dans la mise en place de décisions politiques.

Dépourvue de fonctions humanitaires, la mission d'observation a pour objectifs l'observation ainsi que la facilitation du dialogue politique local. Elle représente l'un des rares instruments, probablement le seul, permettant d'intervenir de manière digne dans des situations complexes, comme, par exemple, lors du crash de l'avion de la compagnie "Malaysia Airlines". A ce titre, elle est apte à soutenir le travail de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont le grand défi actuel consiste à mettre en oeuvre les récents accords





de Minsk, qui comportent notamment la surveillance de la zone de sécurité, l'observation des élections locales ainsi que le contrôle du retrait du territoire ukrainien des groupes armés d'origine étrangère.

La Suisse a organisé la rencontre ministérielle de l'OSCE à Bâle. Malgré les tensions internationales, cette réunion s'est déroulée dans une atmosphère constructive permettant aux 57 Etats membres de prendre conjointement des décisions. Monsieur le conseiller fédéral, je salue aussi l'organisation de la séance avec les jeunes, je crois qu'on vous la doit.

Les membres de notre commission se sont félicités des résultats de la présidence suisse tout en louant les compétences exceptionnelles en matière de négociation dont a fait preuve Madame l'ambassadrice Heidi Tagliavini. Selon un commissaire, contrairement à la perception générale d'il y a une année encore, la question de l'utilité de l'OSCE ne se pose plus aujourd'hui, étant donné que la Suisse a bénéficié de son mandat pour atténuer une crise de sécurité majeure. Interrogé sur les approches plausibles en vue de renforcer d'avantage l'OSCE, Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter a souligné la nécessité de maintenir le consensus de ses membres en ce qui concerne la capacité d'agir. Plus concrètement, Belgrade, avec l'appui de Berne et de Berlin, devra négocier avec tous les Etats afin de prolonger la mission d'observation dont le mandat prend fin au cours du mois de mars. Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter se montre par ailleurs très optimiste à l'égard de la présidence de la Serbie qui respecterait, jusqu'à maintenant, un bon équilibre entre les différents intérêts géopolitiques qu'il s'agit de gérer. Par ailleurs, il salue le fait que les Etats membres manifestent à nouveau de l'intérêt à diriger l'OSCE – et c'est peut-être nouveau – comme l'Allemagne ou l'Autriche, qui assumeront ce rôle respectivement en 2016 et en 2017.

Par ailleurs, pour Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter, l'organisation devrait développer ses compétences en matière de médiation, afin de devenir un outil encore plus efficace dans le domaine de la sécurité.

Deux commissaires ont voulu savoir si les activités de l'OSCE et celles du Conseil de l'Europe étaient suffisamment coordonnées et si ce dernier bénéficiait toujours d'un soutien adéquat de l'exécutif. A ce propos, notre ministre des affaires étrangères a affirmé le caractère complémentaire des deux organisations, prônant l'engagement continu de la Suisse en leur sein. En 2014, l'autre grand enjeu pour la politique étrangère de la Confédération a été la définition de ses rapports avec l'Union européenne. Ceux-ci ont impliqué un double défi, toujours actuel: mieux maîtriser la migration et, parallèlement, développer la voie bilatérale. Selon Monsieur le conseiller fédéral, si nous ne parvenons pas à résoudre la première question, qui est liée au sujet de la libre circulation des personnes, un blocage pourrait s'installer entre Berne et Bruxelles, comme ce fut le cas dans les semaines qui ont suivi le 9 février 2014.

Conformément à l'article constitutionnel 121a, la tâche gouvernementale consisterait à établir un système de contrôle de la migration, fondé sur des contingents et sur le respect du principe de la préférence nationale. Dans le même temps, il faudrait faire en sorte que les accords internationaux qui sont contraires à cet article 121a de la Constitution soient adaptés ou renégociés. A cet égard, un commissaire a repris l'expression de "quadrature du cercle" que Madame la présidente de la Confédération Sommaruga a utilisée pour exprimer l'état des négociations entre la Suisse et l'Union européenne.

La question qui concerne la voie bilatérale nécessite une clarification du cadre institutionnel. Dans ce contexte, l'intégration du droit européen dans les accords avec l'Union européenne reste un aspect fondamental. Selon le mandat du gouvernement fédéral, elle se concrétise, non pas de manière automatique, mais elle repose sur un mécanisme dynamique, qui prépare la participation systématique de la Suisse à l'élaboration du droit. La surveillance de la mise en oeuvre du droit appartient à la Suisse pour le droit interne et à l'Union européenne pour le droit international. En cas de divergence, les deux parties peuvent engager individuellement ou conjointement une demande d'interprétation du droit auprès de la Cour de justice de l'Union européenne. Sur la base d'une interprétation ainsi obtenue, un comité mixte recherchera ensuite une solution acceptable pour les deux parties; à défaut, des mesures compensatoires, proportionnées, pouvant aller jusqu'à la suspension de tout ou partie de l'accord concerné, pourraient être prises.

Comme en témoignent de nombreux exemples, la Suisse, conformément à la stratégie gouvernementale de sa politique étrangère 2012–2015, s'attache à lier ses intérêts à ses valeurs, conférant ainsi une crédibilité particulière à son action sur le plan international. Ainsi, l'année 2014 a confirmé l'intérêt de la communauté internationale pour l'organisation de rencontres à Genève – on en parlera tout à l'heure. A plusieurs niveaux, la Suisse continue son engagement en faveur des droits de l'homme. Par exemple, notre gouvernement affiche, y compris vis-à-vis des Etats-Unis, son opposition totale à la peine de mort en toutes circonstances. Il appelle la communauté internationale à respecter la dignité humaine et les normes reconnues au niveau international dans les efforts de lutte contre le terrorisme. Egalement dans ce contexte, un commissaire a souhaité obtenir des précisions relatives à l'objectif du gouvernement d'assurer un meilleur financement du Conseil des droits humains à Genève.



Selon Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter, Berne fait en sorte que de plus en plus de pays rejoignent l'alliance de ceux qui soutiennent ces buts.

S'agissant de la situation à Gaza, le ministre a évoqué la feuille de route que les diplomates suisses ont élaborée et qui a vocation de rapprocher le Hamas et l'Autorité palestinienne. De nombreux acteurs clés comme l'Union européenne, la Banque mondiale, l'ONU et l'administration Obama ont apporté leur soutien à cette démarche, au moins de manière tacite!

Quadranti Rosmarie (BD, ZH): Die BDP dankt für den Bericht und Herrn Bundesrat Burkhalter für die gute Arbeit, die er als Vorsitzender der OSZE geleistet hat. Dieser Vorsitz hat dazu beigetragen, dass die Schweiz ihre Rolle als Brückenbauerin in einem anspruchsvollen Umfeld stärken konnte.

Das Jahr 2014 war geprägt durch eine grosse Anzahl von Krisen in den Grenzregionen Europas. Die Ukraine-Krise ist besonders hervorzuheben, aber auch weltweit, speziell in

AB 2015 N 181 / BO 2015 N 181

mehreren Ländern der Subsahara, sind Krisen ungelöst. Hinzu kommt die Ebola-Epidemie im westlichen Afrika. Das humanitäre System war und ist stark gefordert. Die Ausrufung eines Kalifats durch den "Islamischen Staat" verdeutlicht die Risiken. Die mit massloser, beispielloser Gewalt vorgehende Organisation gefährdet nicht nur die regionale Ordnung dort, sondern auch die internationale Sicherheit. Die gemeinsame Bewältigung von Krisen und globalen Herausforderungen ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die über das Jahr 2014 hinaus die Welt beschäftigt wird.

Die Schweiz zeichnete sich weiterhin durch hohe innere Stabilität aus. Im internationalen Vergleich steht sie nach wie vor gut da, auch wenn Vertreter gewisser Strömungen uns etwas anderes einreden wollen. Bei der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit belegen wir nach wie vor Spitzenplätze. Wir müssen einfach schauen, dass wir das durch die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative nicht nachhaltig gefährden. Wir dürfen nicht vergessen, gerade wenn wir auf das Jahr 2014 zurückblicken, dass unsere politische Kultur, die auf Konsens beruht, unsere politischen Institutionen, die wir nicht weiter schlechtmachen dürfen, sowie die starke globale Vernetzung und die Weltoffenheit zentrale Faktoren für unseren Wohlstand und die relativ tiefe Arbeitslosigkeit sind.

Unsere glaubwürdige Aussenpolitik leistet einen wichtigen Beitrag. Hervorzuheben sind die Vorarbeiten für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda. Die Ausgestaltung des bis 2030 geltenden neuen Rahmenwerkes ist sehr bedeutsam. Es wurden viele Vorschläge der Schweiz übernommen; sie sind Grundlage für die kommenden Verhandlungen.

Für die BDP zentral wichtig ist, wir haben es gefordert, die Fortführung des bilateralen Weges. Es muss mit allen Mitteln verhindert werden, dass wir diesen verlassen, weil das für die Schweiz katastrophal wäre. Der bilaterale Weg ist unsere europapolitische Option, die die Unabhängigkeit der Schweiz bewahrt und unseren Wohlstand auf hohem Niveau zu sichern vermag. Die BDP hätte sich hier im letzten Jahr einen grösseren Effort gewünscht.

Ein grösserer Effort muss im neuen Jahr in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung und die Wirtschaftspolitik gemacht werden. Eine nachhaltige Entwicklung stützt sich auf die Entwicklung durch inter- und intragenerative Gerechtigkeit ab. Eine langfristige Wertschöpfung ist nur dann möglich, wenn wir alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung in Betracht ziehen, nämlich die Umsetzung der drei Aspekte Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie in gleichzeitiger und gleichberechtigter Weise.

Das Engagement bezüglich der Menschenrechte ist in unserer Rechtsordnung und unserer Tradition verankert und dient unseren Interessen. Menschenrechte nicht mehr zu schützen ist unverantwortlich. Menschenrechtsverletzungen sind nach wie vor weltweit an der Tagesordnung. Die Schweiz muss sich deshalb weiterhin wahrnehmbar und glaubwürdig für Menschenrechte einsetzen.

Fiala Doris (RL, ZH): Im Namen der FDP/die Liberalen verdanke ich den Bericht und die Gesamtübersicht über die Schweizer Aussenpolitik im Berichtsjahr herzlich und empfehle diesen zur sehr positiven Kenntnisnahme. In seiner Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 identifiziert der Bundesrat die aussenpolitischen Schwerpunkte aus unserer Sicht richtig. Konkret legt er vier strategische Prioritäten fest: erstens die Beziehungen zu den Nachbarstaaten, zweitens die Beziehungen zur Europäischen Union, drittens die Stabilität in Europa und der Welt, viertens strategische Partnerschaften ausserhalb Europas und globale Gouvernanz. Der Bericht würdigt das Schwerpunktthema OSZE-Vorsitz – und Sie mögen es mir als Freisinnige verzeihen, wenn wir das auch mit Stolz sagen: Wir würdigen gerne ausdrücklich unseren Aussenminister und ehemaligen OSZE-Vorsitzenden. Der Bericht betont das umfassende Engagement für Frieden und Sicherheit und die Beziehungen zu den



europäischen Partnern in der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates. Er betont, dass sich diese bewährt haben. Mit der eigenständigen und bürgernahen Aussenpolitik vermochte die Schweiz gute Beiträge an die internationalen Bemühungen um Stabilität zu leisten.

Der Vorsitz der Schweiz in der OSZE war aber von Anfang an geprägt durch die Ukraine-Krise. Der Bericht beschreibt die internationale Ordnung im Stresstest, die Anhäufung von Krisen, die einherging mit Volatilität und Unübersichtlichkeit. Nebst der verstärkten Artikulation von Geopolitik ortet der Bericht richtigerweise einen abnehmenden Respekt für internationale Regeln und ist besorgt über die diversen Verletzungen des Völkerrechts. In einer multipolaren Welt komme der Schweiz als eigenständige und brückenbauende Akteurin eine immer wichtiger werdende Rolle zu. In den Augen der FDP/die Liberalen agierte der Bundesrat mit dem Vorsitzenden der OSZE sehr geschickt, indem er die Sanktionen der Gegner Russlands für die Schweiz als neutrales Land nicht übernahm, jedoch die notwendigen Massnahmen ergriff, damit die Sanktionen nicht über das schweizerische Staatsgebiet umgangen werden konnten.

Als Folge der Annahme der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" durch Volk und Stände vom 9. Februar 2014 war der Bundesrat aussenpolitisch ebenfalls gefordert und strebte neben der Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs als zweites strategisches Ziel eine verstärkte Steuerung der Zuwanderung in die Schweiz an. Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Bundesrat auf dieser Linie eindeutig, betont dabei allerdings die Einhaltung der sogenannten roten Linien, die Sie kennen.

Der Bundesrat war gemäss aussenpolitischem Bericht während eines grossen Teils des Jahres 2014 damit beschäftigt, parallel an der Umsetzung des Verfassungstextes zu arbeiten, mit der EU eine Lösung im Migrationsbereich zu suchen und Gespräche mit der EU über alle anderen Dossiers zu führen und darüber zu verhandeln.

Ein wichtiger Berichtteil scheinen der FDP-Liberalen Fraktion die Aussagen zur humanitären Hilfe zu sein. Die Schweiz unterstützte nicht nur die Uno, sondern auch das IKRK bei der Nothilfe in Krisen grösseren Ausmasses. Die Konflikte in Syrien, Irak, im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik hatten ein dramatisches Ausmass, insbesondere für Frauen und Kinder.

Unter dem Titel "Stabilität in Europa und der Welt" wurde im Bericht der Tätigkeit der Schweizer Delegation beim Europarat aus unserer Sicht etwas wenig Gewicht beigemessen. Der Bericht geht aber auf die 18 Urteile gegen die Schweiz am Europäischen Gerichtshof ein und bezeichnet den Europarat als wichtigen Partner für die Schweiz. Entgegen gewissen Kreisen ist die FDP nicht der Meinung, die Schweizer Aussenpolitik dürfe allein den Interessen der Schweiz dienen. Insbesondere humanitäre Belange lassen sich nicht immer eins zu eins messen, und noch viel weniger lässt sich messen, ob direkt oder indirekt ein Nutzen für unser Land entsteht. Die humanitäre Hilfe leistet in diesem Sinne aber einen wesentlichen Beitrag im internationalen Umfeld, was unserer Tradition ganz eindeutig entspricht.

Ich danke Ihnen bestens für diesen umfassenden Bericht.

Riklin Kathy (CE, ZH): Der aussenpolitische Bericht hält zu Recht fest, dass das Jahr 2014 durch eine Anhäufung von Krisen in den östlichen und südlichen Grenzregionen Europas und durch zunehmende weltpolitische Unsicherheiten und Konflikte gekennzeichnet war. Ich möchte Bundesrat Burkhalter im Namen der CVP/EVP-Fraktion herzlich danken für die ausgezeichnete Arbeit im Rahmen seines Doppelamtes als Präsident der OSZE und Bundespräsident.

Die aussenpolitischen Herausforderungen waren im vergangenen Jahr sehr gross. Der aussenpolitische Bericht schreibt klar und deutlich: "Mit der Ukraine-Krise ist der Krieg nach Europa zurückgekehrt." Was kurz nach den Olympischen Spielen in Sotschi, wo neben unseren erfolgreichen Sportlern viele Schweizer in offizieller Funktion und als Zuschauer hinreisten, mit der Annexion der Krim und der Nichtrespektierung der Grenzen des souveränen Staates Ukraine begann, hat sich nun zu einem regelrechten Krieg

AB 2015 N 182 / BO 2015 N 182

entwickelt. Wie konnte es nur so weit kommen? Was ist schiefgelaufen?

Heute sorgt die Schweiz dafür, dass die Sanktionen der EU nicht über Schweizer Kanäle umgangen werden können. Ich würde aber erwarten, dass auch Bestellungen von Kriegsmaterial, die vor dem Sanktionsentscheid des Bundesrates erfolgten, darunterfallen. Ich spiele dabei auf den am Sonntag publik gewordenen Auftrag von 90 Millionen Franken an. Dies ist schlecht für unsere Friedensbemühungen und unsere Neutralität!

Ins Berichtsjahr 2014 fällt der Entscheid zur Masseneinwanderungs-Initiative der SVP vom 9. Februar, der unser Verhandlungsgeschick und unsere Diplomatie nun extrem beansprucht. Herr Bundesrat Burkhalter, ich muss es nun einmal hier sagen: Wenn Sie als Aussenminister und das EDA vor dem 9. Februar mit vollem Einsatz dagegen gekämpft hätten, wäre es wahrscheinlich nicht zu diesem Abstimmungsresultat gekom-



men, welches nun enorm viel Unsicherheit verursacht. Wirtschaft und Forschungsplatz Schweiz sind gefährdet durch die ungewisse Zukunft der bilateralen Verträge. Die EU ist unser wichtigster Partner. Auch wenn die Beziehungen zu den Nachbarländern, insbesondere zu Deutschland, dank unserem OSZE-Präsidium exzellent waren und sind, so bleiben viele politische Probleme bestehen: In Bezug auf den Flughafen Zürich kommen keine guten Signale aus Berlin. Und es gibt auch keine Anzeichen aus Brüssel, dass die EU auf die Arbeitskräfte-Freizügigkeit gegenüber der Schweiz verzichten kann und möchte, da die Schweiz sich ja am EU-/Efta-Binnenmarkt beteiligen will.

Danken möchte ich dem Bundesrat, dass er willens ist, die Schweizer Botschaften nicht weiter zu schwächen. Diese dienen nämlich unserem international tätigen Land zur besseren Vernetzung und Interessenwahrung. Ihren Einsatz für ein leistungsfähiges und universelles Aussennetz begrüssen wir. Und die Schaffung von integrierten Botschaften mit dem Ziel "ein Standort – eine Schweizer Vertretung" unterstützen wir, wenn die möglichen Interessenkonflikte zwischen Wirtschaftspolitik und humanitärer Hilfe mit Augenmass gelöst werden können. Dass in Europa kein weiterer Abbau bei den Botschaften erfolgen soll, ist auch ein gutes Zeichen und hilft uns, die wichtigen Beziehungen zu den europäischen Ländern zu pflegen und zu stärken. Dies ist nach dem 9. Februar speziell wichtig.

Besten Dank für den guten Bericht – Ihnen, Herr Bundesrat, und allen Mitarbeitenden im EDA.

Naef Martin (S, ZH): Ein Jahresbericht ist ein Jahresbericht. Wir kennen es aus dem Vereinswesen oder aus den Parteisektionen: Das ist nicht so spannend, und das ist nicht so strategisch. Gleichwohl möchte ich doch zuerst Herrn Bundesrat Burkhalter und dem Bundesrat insgesamt danken für das Engagement im Berichtsjahr, wie man in einem Verein sagen würde. Das Präsidium der OSZE nimmt einen relativ grossen Teil des Berichtes ein, und ich glaube, Herr Bundesrat Burkhalter hat darauf auch einen grossen Teil seines Engagements und seiner Energie verwendet. Dafür möchte ich mich im Namen meiner Fraktion und meiner Partei sehr herzlich bedanken.

Nun gibt es, auch im Rahmen der Jahresberichterstattung, immer ein paar Sachen, die auffallen und die man vielleicht anders hätte machen können. Ich stelle im Bericht einfach immer wieder eine gewisse Einsamkeit fest, eine Einsamkeit mit Bezug auf bestimmte Themen, die eigentlich Themen wären, die man vielleicht departementsübergreifend anschauen müsste. Wenn es zum Beispiel um die Menschenrechte geht, wäre es interessant zu wissen: Ja, wie sieht das in den Freihandelsabkommen aus oder auch in gewissen Investitionsschutzabkommen? Welche Deklarationen hat man da gemacht, welche Vereinbarungen hat man da getroffen? Und wie wird das überprüft? Heute sagt man: Ja gut, das ist Sache der Aussenwirtschaftspolitik. Und die Aussenwirtschaftspolitik sagt: Ja gut, das ist Sache des aussenpolitischen Berichtes. Hier täte, um ein Wort, das Bundesrat Schneider-Amann häufig benutzt, ins Feld zu führen, eine gewisse Kohärenz gut. Es geht um Kohärenz in der Berichterstattung mit Bezug auf die Massnahmen, in denen es sinnvollerweise, auch ökonomisch betrachtet, eben auch um Menschenrechte und um Aussenpolitik geht, nicht nur um Wirtschaftsbeziehungen. Das täte gut.

Ich glaube auch – um zu den Menschenrechten zu kommen –, es ist sinnvoll, dass man sich, wie man das auch in der Entwicklungszusammenarbeit macht, auf bestimmte Themen wie beispielsweise die Todesstrafe konzentriert; das finde ich gut. Vielleicht gehen dann aber andere Themen ein bisschen vergessen, zu denen ich mir schon auch eine Berichterstattung wünschen würde. Man engagiert sich dort, das weiss ich, Herr Bundesrat Burkhalter. Aber es sollte auch Bericht darüber erstattet werden, wie es – ausserhalb dieser klar definierten Bereiche mit diesen Zielen – um die Frauenrechte, um die Problematik der Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter, um die Rechte von Schwulen und Lesben steht; dies auch in befreundeten Staaten und nicht nur dort, wo es kritisch ist. Dazu möchte ich ein bisschen mehr hören. Ich weiss, dass Sie sich in diesen Bereichen engagieren, aber tun Sie Gutes, und sprechen Sie darüber.

Ich danke Ihnen nochmals, Herr Bundesrat, ganz herzlich für diesen Bericht. Ich wünsche mir mehr davon, auch im Rahmen der OSZE.

Gross Andreas (S, ZH): Nachdem die bessere Hälfte aus der SP-Fraktion den Bericht allgemein gewürdigt hat, möchte ich mich auf einen konkreten Punkt konzentrieren. Vor einem Jahr haben wir gemeint, wir könnten des Jahres 1914 gedenken und stolz darauf sein, gelernt zu haben, dass nie mehr das passiert, was 1914, vor hundert Jahren, begonnen hat. Wir konnten uns vor einem Jahr nicht vorstellen, dass wir heute nicht einfach von Konflikten und von Krisen reden müssen, sondern – wie das Frau Riklin erwähnt hat und wie das der Bericht erwähnt – dass der Krieg nach Europa zurückgekommen ist; ich habe aber das Gefühl, dass wir uns dessen nicht bewusst sind. Wir konnten uns nicht vorstellen, dass eine berechtigte Revolution in einem grossen europäischen Staat, wo eine Mehrheit des Volkes sich der Kleptomanie und der Oligarchie entledigt



hat, im Nachbarstaat zu einem Krieg gegen diesen Staat führen konnte und dass ein Staat sozusagen hundert Jahre nach 1914 wieder in eine Politik zurückfällt, welche zu 1914 geführt hat und darin besteht, einen Teil eines Nachbarstaates einfach zu annektieren.

Wir glaubten gelernt zu haben, dass das in Europa nicht mehr möglich sei. Wir haben eine Struktur von Beziehungen und Institutionen aufgebaut, mit denen man sich gegenseitig garantiert, dass das nicht mehr passiert. Dass es wieder passiert ist, ist in seiner Tragweite unübersehbar. Wir sollten uns wirklich fragen, weshalb das möglich ist und – das ist fast noch wichtiger – weshalb alle so überrascht gewesen sind, weshalb niemand daran gedacht hat, dass das möglich sei. Wenn man sich diese Frage nicht stellt und sich die Zeit, sie zu beantworten, nicht nimmt, dann kommt man sofort wieder in einen Automatismus. Heute rufen auch in der Schweiz schon wieder Leute nach Aufrüstung, in fünf, sechs Parlamenten Nord- und Osteuropas spricht man von Aufrüstung, auch im Europarat sprechen Leute davon, dass in Europa Krieg geführt werden müsse, mit unvorhersehbaren Konsequenzen. Wenn wir das nicht wollen, müssen wir uns der Frage, weshalb es dazu gekommen ist und was wir daraus lernen müssen, ganz anders stellen. Ich bin froh, dass Herr Bundesrat Burkhalter dies in der OSZE versucht hat. Ich bitte ihn zu sagen, wie es mit diesem Versuch weitergeht, denn viele unter uns sind sich der Tragweite dieser Diskussion nicht bewusst.

Müller Geri (G, AG): Ich nehme jetzt gerade den Speech von Andreas Gross als Anlass, die Überlegungen weiterzuführen. Er hat die Frage gestellt, warum das so gekommen ist – haben wir doch in Europa eine Struktur aufgebaut, haben wir doch versucht, uns für Frieden und Zusammenarbeit einzusetzen. Ja, das haben wir, das hat Europa gemacht. Leider hat Europa den Dialog mit den Nachbarstaaten

AB 2015 N 183 / BO 2015 N 183

vergessen. Der Konflikt, der sich in der Ukraine aufgetan hat, ist eben nicht einfach dieses Jahr ausgebrochen, sondern geht zurück auf das, was damals unter Perestroika und Glasnost postuliert worden ist: das gemeinsame Haus Europa, Andreas. Das gemeinsame Haus Europa, das zwischen den Fronten des Eisernen Vorhanges gewesen ist. Was auf diesem ganzen Teppich zwischen diesen beiden Grenzen passiert ist, darf man nicht ausser Betracht lassen. Der Warschauer Pakt ist nicht mehr da, die Nato ist dafür praktisch vor den Toren Russlands; das betrifft eine Empfindlichkeit, die wir verstehen müssen. Das heisst nicht, dass die Antwort Krieg sein darf, ich glaube, das ist klar. In dem Sinne ist es auch gut gewesen, dass eine Organisation reaktiviert worden ist – die KSZE, die heute OSZE heisst. Es ist gut, dass die Schweiz das Präsidium gehabt hat, und es ist gut, dass ein Land, das eigentlich nicht diese Offensivpolitik der Nato und der Europäischen Union unterstützt hat, zwischen diesen beiden Mächten gestanden ist. Dass wir heute trotzdem ein Problem haben, liegt wirklich an dieser Situation, dass es eine Spannung gibt, die nicht einfach nur auf die Besetzung der Krim oder auf diesen Krieg in der Ostukraine zu reduzieren ist.

Ich komme jetzt auf den ursprünglichen Speech zurück, den ich auch im Namen der grünen Fraktion machen wollte. Es ist eigentlich eine wohlthuende Lektüre, dieser Bericht zum Jahr 2014. Wohlthuend deshalb, weil all diese aufgeregten Informationen über das ganze Jahr verstreut eigentlich erwarten lassen, es habe auf der Welt eine gewaltige Umwälzung gegeben. Aber es ist eine Fortschreibung dessen, was vor 2014 passiert ist. Es ist eine Aufzeichnung dessen, was über lange Zeit passiert ist, und wahrscheinlich auch Ausdruck davon, dass auf der Welt ein Gleichgewicht fehlt, dass eine einheitliche Politik fehlt, die Sicherheit und Frieden herbeiführen könnte.

Man spricht vom arabischen Frühling. Er bedeutete eigentlich eine gewaltsame Neuordnung auf diesem ganzen Territorium. Sie mögen sich erinnern: Vor vier Jahren waren dort noch Potentaten an der Macht. Man hat diese Diktatoren kritisiert, aber auch unterstützt, weil sie uns auch das geliefert haben, was wir brauchen: Rohstoffe, Öl usw. Heute sind sie weg. Aber die Welt ist noch nicht in Ordnung, es sieht schlimmer aus, als man dachte. Auch hier hat die Schweiz eigentlich das gemacht, was sie in den letzten Jahren immer verfolgt hat: eine Politik des Gleichgewichtes; mit beiden Parteien sprechen und sich nicht einfach auf eine Seite stellen. Es hat sich sicherlich gelohnt, auch dort zu vermitteln.

Diese gewaltsamen Auseinandersetzungen in Afrika selber hören nicht einfach am Sahel auf, sie breiten sich weiter nach Süden aus und lösen gewaltige Migrationsströme aus; man liest es in den Zeitungen. Wenn man dann sieht, wie viele Tausend es sind, die den Rand des Mittelmeers tatsächlich erreichen, und wie viele schliesslich Europa erreichen, so zeigt sich, dass das nur ein kleiner Teil davon ist. Es sind Millionen Menschen auf der Flucht. Ein paar wenige, falls sie die Fahrt über das Mittelmeer überleben, erreichen Europa. Auch das ist ein Thema, das wir nicht nur in der Aussenpolitik besprechen, sondern natürlich auch in der Sicherheitspolitik, in der Rechtspolitik. Es geht um die Aufnahme von Menschen, die eine letzte Zuflucht suchen, die dorthin gehen, von wo aus sie mit ein paar Euros ihre Familien in afrikanischen oder anderen fernen



Ländern ernähren können.

Die Frage ist auch die, die sich im Bericht schön stellt: Wo sind eigentlich die Menschenrechte noch zu Hause, wo werden sie noch postuliert? Es ist nicht ganz einfach, wenn Mächte in Länder eindringen, sie verändern wollen und dies mit Menschenrechtsverletzungen zu erwirken versuchen. Praktisch in allen Ländern, die Menschenrechtsverletzungen erlebt haben, gibt es heute keine Verbesserung der Situation. Es sind einfach andere Gewalttäter im Land. Der Versuch, Menschenrechte mit Gewalt umzusetzen, ist sicher falsch. Auch da erscheinen wir als Hüter der Menschenrechte und des Völkerrechts wieder in relativ gutem Licht.

Problematisch sieht aber der aussenpolitische Bericht dann aus, wenn man ihn zur Gesamtaussenpolitik der Schweiz in Bezug setzt. Ich möchte noch einmal daran erinnern: Es ist einfach nicht gut, wenn man sich in einem Land für Menschenrechte einsetzt und daneben Rüstungsexporte erfolgen. Mir ist das Abgabedatum – wann die Bestellung einging, wann sie ausgeführt wurde – eigentlich egal. Mir ist es nicht egal, dass mit Schweizer Waffen gekämpft wird, dass Schweizer Präzisionsinstrumente für den Krieg verwendet werden. Das ist mir auch nicht egal wegen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die damit unbewusst eigentlich auch zu Tätern werden. Es ist mir auch nicht recht, dass die Schweiz immer noch in diesem internationalen Business tätig ist, wo es Veränderungen gegeben hat, indem gewaltige Gewinne durch Rohstoffgeschäfte erzielt wurden. Wir sind daran, dafür zu sorgen – und ich gratuliere auch dem Gesamtbundesrat dafür –, dass dieses Ungleichgewicht, wie ich am Anfang gesagt habe, nicht noch zusätzlich gefördert wird.

Ich danke bestens für Kenntnisnahme des Berichtes.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Müller, mit einem Ihrer letzten Sätze spielen Sie wahrscheinlich auf einen Bericht in der "Sonntags-Zeitung" an. Jetzt tun Sie so, als ob da offensive Waffen geliefert worden wären. Was wurde denn effektiv geliefert?

Müller Geri (G, AG): Wissen Sie, ob es sich um Offensiv- oder um Defensivwaffen, um Waffenkomponenten oder was für einen Beitrag zu einer Waffenlieferung in welcher Konstellation auch immer handelt, für mich ist das kriminell. Wenn die Waffen in irgendeiner Form eingesetzt und dadurch Menschen getötet werden, dann war das nicht die Absicht der Schweiz. Das Verbot solcher Ausfuhren war eigentlich das Ziel der Änderung des Kriegsmaterialrechts, welche vom Volk allerdings nicht angenommen wurde.

Mörgeli Christoph (V, ZH): Am Freitag in einer Woche schreiben wir den 20. März 2015, das ist der 200. Jahrestag der völkerrechtlichen Garantierung der schweizerischen Neutralität. Die Garantierung erfolgte damals durch die grossen Mächte; die Kantone waren so zerstritten, dass sie diese Lösung nie hätten durchbringen können. Zu diesem Anlass gibt es auch in Zürich eine Feier, organisiert von der Regierung. Sprecher sind Moritz Leuenberger (SP), Regine Aeppli (SP) und Jakob Tanner (SP). Sie sehen: Die SP ist die Neutralitätspartei; allerdings habe ich den Begriff "Neutralität" in ihrem Parteiprogramm ein einziges Mal gefunden, nämlich in Zusammenhang mit der Netzneutralität im Internet.

Was sind die Tatsachen? Wir hatten 200 Jahre lang keinen Krieg, wir haben faktisch seit 500 Jahren, seit Marignano, Neutralität. Das heisst: stillsitzen, nicht Partei nehmen, keine Diplomatie des erhobenen Zeigefingers betreiben. Wir sind nicht Mitspieler auf dem grossen Spielfeld der Mächte, wir sind Sanitäter, die zu Hilfe kommen, wenn es nötig ist, und wir präsentieren nach getaner Arbeit noch nicht einmal eine Rechnung. So war es jedenfalls bis vor Kurzem.

Die Neutralität hat eine Zustimmung von 95 Prozent, das zeigen Rankings der ETH. Doch was geschieht nun? Die Neutralität unseres Landes wird ausgehöhlt, sie wird um ihre Substanz gebracht. Wir haben ein Embargogesetz, da folgen wir nicht nur der Uno – darüber könnte man ja noch diskutieren, dort sind wir nun einmal Mitglied –, da folgen wir auch der OSZE und wichtigen Handelspartnern. Sind das die Vereinigten Staaten? Vielleicht wäre es auch einmal China. Möchten wir Embargomassnahmen Chinas mittragen? Sie sehen, wir kommen da in sumpfiges Gelände. Bei der OSZE handelt es sich um eine Konferenz, die in rechtlicher Hinsicht nicht einmal den Status einer internationalen Organisation hat, und die EU ist eine supranationale Organisation, die nicht einmal Mitglied der Uno ist, die aber machtpolitische Interessen ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt. Und da machen wir mit? Die EU macht gemeinsame Militärmanöver mit der Ukraine, sie geht Militärbündnisse ein. Dem

AB 2015 N 184 / BO 2015 N 184

folgen wir hier einfach so unbesehen. Das ist hochproblematisch.

Ein noch erschreckenderes Faktum: Die Schweiz hat aufgrund des Embargogesetzes in Zusammenhang mit dem Russland-Ukraine-Konflikt eine namentliche Liste von Personen, die boykottiert werden sollen. Diese Personen sind zu einem beachtlichen Teil Parlamentarier aus Russland und aus der Krim. Was ist ihr Vergehen?





Sie haben in diesem Konflikt falsch abgestimmt! Wir Parlamentarier dulden also, dass andere Parlamentarier allein wegen ihrer Meinungsäußerung verurteilt werden – dies ist der Stand der schweizerischen Neutralität im Jahr 2015! Herr Bundesrat, das ist nicht unsere Neutralität! Schauen Sie sich die Liste an! Darauf sind viele Dutzend Namen von Personen, die nicht mehr hierherkommen dürfen; wir dürfen nicht mit diesen Leuten verhandeln, weil man natürlich in Russland bemerkt hat, dass das Auswirkungen hat. Es steht ja auch in diesem Bericht, dass wir heute damit zu kämpfen haben. Nein, wir rufen Sie auf, zur Neutralität zurückzukehren. Im 200. Jahr der völkerrechtlichen Anerkennung unserer Neutralität sollten wir diese Neutralität nicht faktisch aushebeln. Die Bürger behalten in diesem Land ihre persönliche Meinungsäußerungsfreiheit bei sich, sie delegieren sie nicht an die Regierenden. Die Regierenden müssen stillsitzen, weil die Bürger nicht wollen, dass man Zensuren austellt. Das ist eben auch ein Teil des inneren Gehaltes unserer Neutralität.

Dieser aussenpolitische Bericht zeigt, dass wir hier auf dem Holzweg sind. Wir möchten Sie bitten, auf den Pfad der Tugend zurückzukehren und die Neutralität zu beachten: Das ist das, was die Schweizerinnen und Schweizer erwarten, und nicht Parteinahmen, nicht Boykotte, nicht Einsatz der Hungerwaffe.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Il s'agit ici du rapport de politique extérieure, mais au fond il s'agit de notre rapport à la politique extérieure et il s'agit de quelque chose qui est en définitive très proche de nous, pas tellement extérieur, mais même quasiment intérieur à nous: il s'agit de la Suisse; il s'agit de la Suisse dans le monde; il s'agit des valeurs de la Suisse; il s'agit des intérêts de la Suisse, qui doivent d'ailleurs coïncider le plus souvent possible avec ses valeurs. Et, vous l'avez dit, cette année 2014 a en effet été marquée par des problèmes et des défis de sécurité et par l'évolution des relations avec l'Europe. Je me concentrerai donc là-dessus et demanderai à tous ceux qui ont abordé de nombreux autres thèmes de faire preuve d'indulgence, car je ne pourrai pas tous les aborder dans le temps qui m'est imparti pour intervenir au nom du Conseil fédéral.

Concernant la sécurité tout d'abord, 2014 a été une année de crises, une année de crises en série. On est passé d'une apparente stabilité à une volatilité certaine. Il y a eu la crise de l'Ukraine; il y a eu la percée de l'organisation dite de l'Etat islamique; il y a eu les crises humanitaires majeures, là aussi en série, aussi bien en Syrie, en Irak qu'au Sud-Soudan ou encore en République centrafricaine; il y a eu encore Ebola; il y a eu Gaza; bref, on a dû faire face à une situation particulièrement difficile et, encore, il n'y a pas eu de grandes catastrophes environnementales durant l'année.

En 2015, c'est malheureusement parti un peu de la même manière, avec cette fois-ci le terrorisme, qui a percé à Paris, à Copenhague, mais aussi en Afrique, au Nigeria et à Bamako pendant le week-end dernier. Et j'aimerais ici souhaiter un prompt rétablissement aux deux soldats suisses qui ont été blessés à Bamako; ils étaient en mission pour la paix, pour la démocratie, dans des régions fragiles – et elles sont toujours plus nombreuses dans le monde, avec ce que cela implique en termes de risques lors d'interventions liées à la paix, à la sécurité et à la démocratie, c'est-à-dire aux valeurs de notre Constitution.

L'instabilité est proche de la Suisse. Elle est aussi proche de l'Europe. Cela a été dit: la guerre est de retour en Europe, une guerre localisée. Durant l'année 2014, la question qui s'est posée, et qui se pose encore maintenant, a été celle de savoir de quelle manière on peut contenir cette localisation et éviter que la guerre ne s'étende. La guerre est arrivée en Europe; le terrorisme également. La polarisation des relations entre l'Est et l'Ouest, entre la Russie et l'Occident, est une menace pour la sécurité de tout le continent, donc aussi de notre pays.

Bref, c'est une période de "stress test" pour la diplomatie et pour le système humanitaire global que nous avons vécue. Le système humanitaire global a de la peine à faire face à ces événements. La communauté internationale réagit en montrant parfois ses divisions – trop souvent –, en montrant aussi parfois qu'elle est capable de trouver des projets communs, par exemple la première mission intégrée relative à la santé décidée par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour lutter contre l'épidémie d'Ebola.

Dans ce cadre, le monde attend quelque chose de la Suisse, et la Suisse peut apporter quelque chose au monde: la neutralité, mais avec responsabilité et solidarité – cela rime. Neutralité, responsabilité et solidarité, pour jeter des ponts en direction de la démocratie et de la paix. Il s'agit d'un concept de neutralité qui ne permet pas de laisser aller les choses lorsque sévit le terrorisme ou lors de violations du droit international. On n'est pas neutre devant la violation du droit international. Si on ne réagissait pas, il ne s'agirait pas d'une neutralité correspondant à la responsabilité et à la solidarité.

J'aimerais donner un exemple concret lié à l'année 2014: la présidence de l'OSCE. J'aimerais dire que l'OSCE a repris une dimension importante; elle est aussi importante pour la Suisse. Si l'OSCE est importante, c'est parce qu'elle devient très utile lorsqu'elle est capable de conjuguer une capacité de dialogue avec une capacité d'action et une capacité de vision à long terme. Je ne vais pas trop m'étendre, mais j'aimerais simplement



vous dire que le dialogue est indispensable, tout spécialement dans les périodes de crise. Le dialogue Est-Ouest, avec l'ensemble des acteurs de la crise, n'existe véritablement qu'au sein de cette organisation, d'où l'importance de le maintenir et de le développer.

Ce dialogue ne sert à rien sans capacité d'action et vous savez que l'organisation décide de manière consensuelle, c'est-à-dire que les 57 membres doivent être d'accord. Donc, l'art politique a consisté l'année passée à obtenir un consensus sur l'essentiel, notamment pour des outils d'action sur le terrain, en particulier pour la mission d'observation spéciale et le groupe de contact trilatéral dont est membre Madame l'ambassadrice Heidi Tagliavini, que j'ai encore vue ce matin et qui poursuit son travail. Cet art politique a également consisté, dans le cadre de la gestion de cette crise, à diffuser les valeurs suisses au-delà de la présidence suisse.

Ces outils mis en place de manière consensuelle sous la présidence suisse continuent d'être utiles aujourd'hui. On parle même d'étendre la mission d'observation – une décision sera prise ces prochains jours –, ainsi que de mettre en place l'ensemble des éléments décidés à Minsk, grâce, en particulier, à ce groupe de contact trilatéral. Ces outils existent donc et il faut les utiliser au maximum.

J'aimerais également évoquer la capacité de vision à long terme. Il ne sert à rien de jouer les pompiers à court terme. Il faut aussi se poser des questions sur la façon de résoudre les problèmes durablement. Dans cette optique, nous avons constitué, à la fin de la présidence suisse de l'OSCE, un panel de personnes indépendantes provenant de toutes les régions de l'OSCE afin de réfléchir à la façon de consolider – ou, plus exactement, de reconsolider – la sécurité européenne en tant que projet commun. Cela revient exactement à ce que nous souhaitons, à savoir une sécurité coopérative et large. Cette discussion deviendra politique dès la fin de cette année ou dès le début de l'année prochaine. C'est cette vision-là qui pourra peut-être éviter que l'Europe ne s'enferme trop longtemps dans une situation guerrière ou que cette situation guerrière ne devienne encore plus désagréable et dangereuse.

Quant au bilan, on peut dire que la Suisse peut présider une telle organisation, l'OSCE renforçant la neutralité de notre pays et sa crédibilité. Il est aussi possible de faire passer des valeurs suisses, comme, en particulier, une meilleure

AB 2015 N 185 / BO 2015 N 185

intégration de la société civile dans les débats sur la sécurité internationale. Il est possible également de montrer l'importance de la continuité. Malgré le fait qu'une année représente une période relativement courte pour agir, il est possible de poursuivre l'action en nouant des alliances avec des pays désireux de se battre pour les mêmes valeurs que les nôtres.

Au-delà de l'OSCE, il y a évidemment les quatre axes stratégiques: les relations avec les Etats voisins, les relations avec l'Union européenne, la stabilité en Europe et dans le monde, les partenariats stratégiques extra-européens. Je ne peux pas tout traiter, je vais me concentrer sur la question européenne.

Les relations entre la Suisse et l'Union européenne doivent être stabilisées et consolidées. C'est dans l'intérêt des deux entités, mais c'est un véritable parcours d'obstacles dans lequel nous ignorons l'ordre de survenue des obstacles. Actuellement, il faut donc admettre une certaine insécurité. Pour retrouver un nouvel équilibre dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne, nous avons un objectif et des défis clairs. L'objectif est de mieux maîtriser la migration européenne tout en sauvegardant et en développant la voie bilatérale. Il y a deux défis. Le premier est l'avenir de la libre circulation des personnes: qu'advient-il de cet accord? Le deuxième défi, c'est le règlement de la question institutionnelle: comment créer le cadre institutionnel dans lequel développer l'accès au marché et consolider la sécurité du droit dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne?

Je vais dire quelques mots sur ces deux défis, en commençant par la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral est convaincu que le dossier ne peut être réglé que dans un processus par étapes. Nous avons trois ans, maintenant encore deux, pour mener à bien ce processus. La première année a été consacrée à l'explication à l'interne et à l'externe, et à la préparation de la concrétisation. Pour l'explication à l'interne, il s'est agi de faire comprendre que si l'on voulait trouver une solution, il fallait aussi faire notre part, c'est-à-dire mobiliser davantage les forces internes, les forces vives du pays. Il faut montrer qu'il y a une perspective de travail à tous ceux qui sont déjà ici, y compris aux catégories les plus faibles de la population. Cela implique toute la question des mesures d'accompagnement, qu'elles soient prises au sens strict, au niveau du contrôle des conditions de travail, ou au sens plus large, comme la promotion de la main-d'oeuvre qualifiée et toutes les actions que nous envisageons, à tous les niveaux. Nous voulons donner une certaine priorité aux plus de 150 000 chômeurs de ce pays, mieux faire rimer travail et asile pour les personnes admises provisoirement dans le pays, mieux faire fonctionner la force de travail des femmes, des travailleurs âgés, mais aussi des personnes qui, en Suisse – et il y en a 400 000 –, n'ont pas de diplôme postobligatoire. Nous devons mieux



faire comprendre cela à l'interne, ce qui nécessite un travail et une mobilisation de l'ensemble de la société. L'explication externe a consisté à mettre en évidence une Suisse très dynamique, parfois méconnue, et qui compte pratiquement 25 pour cent de population étrangère. Nous avons surtout expliqué que 10 pour cent des personnes recourant à la libre circulation en Europe venaient en Suisse, mais aussi que la Suisse enregistrait un flux migratoire quatre fois plus fort que la Grande-Bretagne et huit fois plus fort que la France. Ainsi, si l'Allemagne devait proportionnellement prendre en charge autant de migrants, elle devrait accueillir un million de personnes supplémentaires chaque année. Cette situation doit être expliquée, et il convient de montrer à quel point il est nécessaire de trouver une solution avec l'Union européenne, ce qui a été fait avec l'ensemble des Etats membres l'année dernière, étant donné la tenue des élections à la Commission européenne fin 2014.

Nous avons enfin préparé la concrétisation de l'article constitutionnel adopté le 9 février 2014, c'est-à-dire de la volonté exprimée par le peuple de disposer d'un système permettant un meilleur contrôle des migrations. L'avant-projet de révision de la loi a été envoyé en consultation. Le peuple désire que soient revus les accords qui ne sont pas conformes à cette volonté, souhait à la base du mandat de négociation. Le peuple veut également que ne soient plus conclus d'accords nouveaux contraires à sa volonté, ce qui s'est concrétisé par la décision du Conseil fédéral sur le protocole relatif à la Croatie. Cela a nécessité un mini-accord avec l'UE afin de relancer les débats, en particulier sur la recherche et sur le cadre institutionnel.

La négociation portant sur le cadre institutionnel a commencé en mai après que le blocage des relations a pu être levé. Les neuf mois ont permis de régler plusieurs problèmes qui se posaient.

D'abord, l'intégration du droit européen dans nos accords. Il se fera de manière dynamique et non automatique, conformément au processus généralisé de "decision shaping" qui doit permettre à la Suisse d'influer sur l'élaboration du droit. Il s'agit d'un élément d'importance quotidienne dans notre relation avec l'Europe, ainsi qu'en termes de sécurité du droit pour les acteurs économiques suisses.

Ensuite, la surveillance se fera en Suisse par la Suisse et dans l'Union européenne par l'Union européenne, ce qui est conforme au mandat qui nous a été donné.

Enfin, en cas de différence d'appréciation dans l'interprétation du droit, l'un ou l'autre des partenaires pourra saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Le dernier problème concerne la question du règlement des différends et des mesures de compensation et il n'a pas encore pu être réglé de manière satisfaisante. Le Conseil fédéral n'est pas prêt à conclure un accord qui ne s'inscrirait pas dans le cadre du mandat qui lui a été donné. Par conséquent, l'objectif du Conseil fédéral est le suivant: obtenir un bon accord ou ne pas en obtenir du tout. Nous disposons encore de temps.

Nous avons toujours déclaré notre intérêt à développer aussi le volet institutionnel par la conclusion d'un accord concret – qui pourrait être encore et toujours l'accord sur l'électricité –, mais dans le cadre des mandats de négociation décidés jusqu'à ce jour.

J'ajoute une réflexion relative au droit international. Dans une période de crise comme celle que nous connaissons, il est essentiel, pour les pays qui respectent l'Etat de droit et qui estiment qu'il n'est pas bon, ni possible, de faire triompher sa position par la force, de repenser la portée du droit international. En 2014, plusieurs éléments d'envergure ont été défendus par notre pays. A ce sujet, je voudrais évoquer en particulier la conférence des Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève. J'aimerais aussi dire que nous avons avancé dans l'élaboration d'une initiative qui est, selon moi, peut-être la plus importante lancée depuis longtemps: celle qui vise à élaborer un mécanisme pour faire respecter le droit international humanitaire. Je voudrais aussi attirer votre attention sur le fait que la Suisse a réuni une bonne partie du monde sur la question du recouvrement des avoirs des potentats dans le monde arabe. Tous ces éléments démontrent que la Suisse est capable de faire progresser le droit international selon ses propres valeurs. Dans un monde de plus en plus en proie à des crises et à des difficultés, c'est une force que de soutenir cette politique.

Rusconi Pierre (V, TI): Monsieur le conseiller fédéral, j'aimerais connaître votre avis sur l'organisation "Etat islamique". Pensez-vous qu'il n'y ait qu'une réponse militaire qui soit possible, ou y a-t-il une solution politique, même petite, pour répondre à ce problème qui est devenu mondial?

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Il y a des raisons politiques à l'apparition de l'organisation "Etat islamique". La Suisse ne va évidemment pas s'engager dans une appréciation de la question militaire, mais, à l'évidence, la communauté internationale envisage cette voie à court terme. A moyen et à long terme, la Suisse est convaincue que la problématique en question est liée non seulement à la brutalité et au terrorisme, mais aussi de manière générale à ce que l'on nomme l'extrémisme violent, c'est-à-dire l'attraction de thèses extrémistes, qu'elles soient religieuses ou autres, sur



AB 2015 N 186 / BO 2015 N 186

une jeunesse en panne de références et de perspectives. C'est pour cela que nous nous sommes engagés fortement, en Suisse et avec la communauté internationale, pour développer des projets concrets en la matière. L'un d'entre eux est la création du Fonds mondial contre l'extrémisme violent, lancé à la fin 2014 et basé à Genève, qui a pour but de financer – avec les moyens de la communauté internationale – des projets qui aident les communautés locales, dans les pays qui connaissent ces crises d'extrémisme violent particulièrement, à convaincre la jeunesse de ne pas tomber dans ces travers. Je pense que c'est ce qui aura le plus de résultats sur la durée, mais il y a évidemment des problématiques à beaucoup plus court terme, qui impliquent une réaction de la communauté internationale; l'option militaire fera évidemment aussi l'objet d'une discussion permanente.

John-Calame Francine (G, NE): Monsieur le conseiller fédéral, vous nous avez présenté une comparaison du nombre d'étrangers vivant en Allemagne avec le nombre d'étrangers vivant en Suisse. La Suisse a un système de naturalisation très restrictif, contrairement à l'Allemagne. Comment avez-vous pu comparer les chiffres, compte tenu de cette différence d'octroi de la nationalité?

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Vous avez raison, Madame John-Calame: une analyse détaillée devrait tenir compte des différences en matière de naturalisation et corriger les chiffres. Néanmoins, à titre d'exemple, la part d'étrangers en Pologne s'élève à 0,5 pour cent, comme me l'a indiqué il y a une ou deux semaines le ministre polonais des affaires étrangères, alors qu'elle est de 25 pour cent en Suisse. Cette différence de chiffres ne s'explique pas par un système différent de naturalisation, mais par des situations très différentes, qu'il faut admettre.

Si nous voulons trouver un accord, ce qui nécessite un consensus de tous les pays membres de l'Union européenne, il faut expliquer aux représentants des 28 pays membres la situation telle qu'elle est en Suisse et telle qu'elle est comprise et vécue par le peuple suisse. Or, le peuple suisse demande très clairement la possibilité de mieux maîtriser la migration. Il n'est pas question de faire, au nom du peuple suisse, un discours contre la migration ou contre la naturalisation, un discours qui peut être compris à l'étranger comme étant une position plus ou moins favorable à la migration. Il ne s'agit pas de cela. Une certaine peur de remises en question ayant un effet sur la vie quotidienne est palpable parmi les personnes installées en Suisse. Pour atteindre un équilibre dans une société, il faut tenir compte de ses craintes et les écouter. C'est la raison pour laquelle il est très important que nous expliquions la situation en Suisse. Il est cependant vrai que, pour être très complet, nous devrions aussi aborder la question des différences en matière de naturalisation.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*