



19.009

Aussenpolitik 2018.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2018.****Rapport du Conseil fédéral***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.03.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Büchel Roland Rino (V, SG), für die Kommission: Am 11. Februar dieses Jahres hat Ihre Aussenpolitische Kommission den aussenpolitischen Bericht des Bundesrates intensiv diskutiert und davon Kenntnis genommen. Der Bericht zeigt gut auf, wo wir uns bezüglich der aussenpolitischen Strategie befinden. Es ist natürlich nicht möglich, in den zur Verfügung stehenden zehn Minuten sämtliche Themen im Detail zu beleuchten. Die politische Bewertung wird ja dann sowieso durch die Fraktionen vorgenommen. Die neun Kapitel geben einen Überblick über die wichtigsten aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Jahr 2018. Im Fokus stehen die Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 sowie ein Schwerpunkt zu den Guten Diensten der Schweiz.

Zur Form des Berichtes: Wir haben heuer zum zweiten Mal eine kompakte und insgesamt gut lesbare Version auf dem Tisch. Die Kommission begrüsst dies. Es gab aber auch Stimmen, welche bedauerten, dass durch diese Kürze dem einen oder anderen Thema nicht genügend Platz eingeräumt werden konnte. Trotz der konzisen Darstellung enthält der Rapport mehr als nur Fakten; es hat auch Platz für analytische Elemente. Diese Grundlage führte auch dazu, dass die Kommission über die Aktivitäten der Schweiz in der OSZE, namentlich vor dem Hintergrund der Spannungen zwischen Russland und der Ukraine, intensiv diskutiert hat.

AB 2019 N 516 / BO 2019 N 516

Zu Kapitel 2: Wie üblich ist dieses einem speziellen Thema gewidmet, dieses Mal den Guten Diensten. Diese machen einen wichtigen Teil der Arbeit des EDA aus und sind grösstenteils in der Abteilung Menschliche Sicherheit angesiedelt. Dass Aussenpolitik auch Innenpolitik ist, hat man insbesondere am Beispiel des Migrationspakts gesehen. Dort wird unter anderem die Frage des Soft Law aufgeworfen. Ein besonderes Augenmerk wurde ferner auf den Anhang über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz in den Jahren 2015 bis 2018 gelegt. Dieser liegt dem Bericht bei.

Das internationale Umfeld war 2018 von einer verschärften Konkurrenz unter den Grossmächten geprägt. Dies führte zu einer Schwächung der internationalen Ordnung, welche auf allgemein anerkannten Regeln basiert. Es ist nachvollziehbar, dass die Ausgangslage für die Schweizer Aussenpolitik damit noch anspruchsvoller wurde. Das Unterfangen, Lösungen zu finden und – immer mehr – Kompromisse zu schmieden, war im Jahr 2018 sicher nicht einfacher als in den Jahren zuvor. Zusätzlich zu den traditionellen Schutzmandaten spielte unser Land eine wichtige Rolle als Gastgeberin von Friedensgesprächen und leistete gezielt Beiträge in der Vermittlung.

Die Europapolitik stand im Zeichen der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen. Da bleiben bis heute wichtige Fragen offen. Die Aussenpolitische Kommission wird sich übrigens am kommenden Dienstag intensiv mit dem Abkommen auseinandersetzen.

Der Bundesrat legte im November letzten Jahres die Eckwerte für die neue Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 fest. Diese sieht insbesondere eine geografische Fokussierung vor. Neben den Schwerpunkten Armutsreduktion und menschliche Sicherheit sollen vermehrt auch wirtschaftliche Aspekte im Zentrum stehen. Zudem soll das Potenzial des Privatsektors stärker genutzt werden. Es ist auch ein Ziel, die Migrationspolitik mit der internationalen Zusammenarbeit vermehrt strategisch zu verknüpfen.

Gemäss dem vom Bundesrat 2018 ebenfalls verabschiedeten Halbzeitbericht zur IZA-Botschaft 2017–2020 erreicht die überwiegende Mehrheit der Projekte ihre Ziele. Den zwei Krisen in Syrien und Jemen galt ein



besonderes Augenmerk des humanitären Engagements unseres Landes während der Berichtsperiode. Mit der Unterstützung von Friedensprozessen versuchte die Schweiz, auch direkt vor Ort, einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in der Welt zu leisten. Zu erwähnen sind dabei speziell die Ukraine, Mosambik und Kolumbien. Wenn diese Aktivitäten auch insgesamt positiv bewertet wurden, so stiessen sie durchaus auch auf Kritik. Auch in den Bereichen Rüstungskontrolle und Abrüstung, Stärkung der Menschenrechtsarchitektur der Uno oder Terrorismusbekämpfung trug die Schweiz ihren Teil an die internationale Stabilität und Sicherheit bei. Es ist für die Wahrung von Schweizer Interessen von grosser Bedeutung, dass das Völkerrecht möglichst umfassend eingehalten wird.

Sowohl für den Bundesrat als auch für die Kommission bleibt die dringend notwendige Reform von multilateralen Gremien wie Uno, OSZE und Europarat ein Ziel, welches zu verfolgen ist. Die Schweiz stellt sich den Herausforderungen, Reformbestrebungen zur Steigerung der Effizienz dieser Organisationen zu fördern. Gerade in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates waren die Bemühungen der Schweizer Delegation von Erfolg gekrönt. Mutige Aktionen wie die aktiven Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption haben dazu beigetragen, die Schweiz, deren Profil und deren Glaubwürdigkeit im Bereich der Menschenrechtspolitik über die Jahre 2015 bis 2018 zu stärken. Zusammenfassend kann man sicher sagen, dass unser Land in dieser Materie eine hohe Anerkennung geniesst.

Selbstverständlich sind auch die bilateralen Beziehungen zentral für die Interessenwahrung. Das Verhältnis zu unseren Nachbarstaaten war im Jahr 2018 gesamthaft betrachtet weiterhin gut. Die Schweiz pflegte breitgefächerte bilaterale Beziehungen mit globalen Schwerpunktländern wie China oder den USA. Sie setzte sich dabei auch für wertebasierte Anliegen ein, Menschenrechtsdialoge wurden geführt.

Eine Anmerkung in diesem Zusammenhang: Die APK behandelt am kommenden Montag die Motion Graber Konrad 18.3797. Diese verlangt, dass die Schweiz ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA initiiert. Die Motion wurde im Ständerat angenommen; sie wird auch vom Bundesrat unterstützt.

Nun komme ich noch zu den Kapiteln 7 und 8: Diese befassen sich mit den konsularischen Diensten. Dort kommt die Funktionsweise des Departementes gut zur Geltung. Es fällt auf – jetzt hören Sie gut zu, das ist eine interessante Zahl, wenn man sieht, wie sich die Leute auf der Strasse verhalten und protestieren –, dass die Reisefreudigkeit der Schweizerinnen und Schweizer im letzten Jahr enorm zugenommen hat: Im letzten Jahr wurden 15,6 Millionen Privatreisen unternommen, ein Viertel mehr als noch im Jahr zuvor. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die konsularischen Dienste verstärkt aktiv werden mussten. Dank der Digitalisierung vieler Dienstleistungen und dem Einsatz der EDA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter wurde diese Arbeit im Grossen und Ganzen ohne Personalaufstockung geleistet. Ich denke, das darf man sehr positiv rühmen, erwähnen und schätzen.

Ein Blick auf das Vertretungsnetz zeigt, dass während des letzten Jahres die Generalkonsulate in Los Angeles und in Karachi ihre Pforten geschlossen haben. Dafür wurde dasjenige in Chicago wieder eröffnet.

Zum Schluss noch ein Blick in die Zukunft: Die aktuelle aussenpolitische Strategie des Bundesrates kommt heuer in ihr letztes Jahr. Das EDA hat 2018 einen Reflexionsprozess für eine "Aussenpolitische Vision Schweiz 2028" lanciert. Damit wird das künftige Umfeld für die Schweizer Aussenpolitik in einer Zehnjahresperspektive beleuchtet.

Béglé Claude (C, VD), pour la commission: La Commission de politique extérieure tient à saluer ce rapport clair et riche du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse en 2018.

La période que nous traversons est marquée par une polarisation croissante, la volonté de certains grands Etats d'imposer leur loi en fonction de leurs propres intérêts, le retour aux nationalismes et replis identitaires de tous bords, ceci au détriment du multilatéralisme, de la recherche de consensus et de l'ordre international. Alors que les Etats-Unis se retirent progressivement de plusieurs enceintes internationales, comme du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la Chine, au contraire, développe un modèle alternatif de coopération au travers de son programme "Belt and Road".

Les défis globaux qui requièrent des solutions concertées sont nombreux: changement climatique, dont les victimes sont quinze fois plus nombreuses que celles du terrorisme; évolution démographique et migration; guerres et surtout conflits internes affectant 70 millions de personnes; protectionnisme; pandémies; et tant d'autres. Des réponses sont à trouver aux niveaux social, étatique et multilatéral.

La Suisse peut se décrire comme une puissance moyenne mondialisée. Elle se situe en fait, selon une étude de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, au troisième rang mondial des pays les plus globalisés. C'est pourquoi elle a tout à gagner à s'appuyer sur un ordre mondial clairement établi. La coopération avec d'autres pays partageant des valeurs comparables aux nôtres s'avère essentielle. Le fait de pouvoir se référer aux règles mutuellement admises du droit international est un atout important, cela pour éviter d'être soumis à la



loi du plus fort, du plus gros.

Cette constatation prend tout son sens dans le contexte spécifique de nos relations avec l'Union européenne. Durant l'année dernière, la situation ne s'est pas éclaircie, elle s'est même révélée assez embrouillée. La coïncidence temporelle avec le Brexit n'a rien arrangé. La question centrale a été, et est encore, celle de l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne. Cet accord-cadre constitue pour l'Union européenne une condition sine qua non quant à notre accès à son marché intérieur, tant en ce qui concerne les accords existants conclus au titre de la voie bilatérale que de nouveaux accords comme celui sur le marché de l'électricité.

Le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral s'est prononcé sur le résultat des négociations considérant que celui-ci correspondait dans une large mesure aux intérêts de la Suisse.

AB 2019 N 517 / BO 2019 N 517

En raison de points encore en suspens, il a mis l'accord en consultation auprès des milieux concernés, consultation qui a essentiellement eu lieu cette fin d'hiver. Il ressort de tout ce processus une forte volonté politique de mieux intégrer politique extérieure et politique intérieure. Car, dans le monde globalisé qui est le nôtre, les interactions sont toujours plus complexes entre négociations internationales et processus relevant de la politique interne.

Autre objectif important: le renforcement de la sécurité en Suisse et dans le monde. Notre pays a été victime de cyberattaques, des agissements de certains agents étrangers – pensez au Laboratoire de Spiez –, ainsi que d'une menace terroriste diffuse à ne pas sous-estimer.

Dans le domaine de la sécurité nucléaire, la Suisse a présidé durant le premier semestre le Groupe des fournisseurs nucléaires à Vienne. Elle a aussi plaidé en faveur du renforcement de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. De plus, elle s'engage résolument dans la lutte contre le financement du terrorisme.

Mais probablement la contribution la plus importante de la Suisse à la paix dans le monde provient-elle de sa légitimité en tant qu'"honest broker", c'est-à-dire intermédiaire neutre, discret, impartial et crédible, en matière de bons offices. Le rapport de cette année consacre d'ailleurs son dossier spécial à cette question spécifique des bons offices. Ceux-ci s'articulent autour de trois axes:

1. les mandats de puissance protectrice, par exemple en veillant aux intérêts réciproques de l'Arabie saoudite et de l'Iran, comme de la Russie et de la Géorgie;
2. la politique d'Etat hôte, en mettant, par exemple, à disposition des plateformes de négociations à propos de la Syrie et du Yémen, ceci en lien avec la Genève internationale;
3. la médiation, à savoir l'accompagnement direct des négociations entre belligérants, en vue de la résolution pacifique du conflit.

Depuis l'an 2000, la Suisse est intervenue comme médiatrice dans une vingtaine de conflits, qu'il s'agisse d'accords de cessez-le-feu, de gestion de crimes de guerre, de traitements du passé ou de formes fédéralistes de partage du pouvoir, ceci notamment aux Philippines, en Colombie, au Myanmar, en Syrie, au Mozambique, au Zimbabwe et au Soudan du Sud. Les résultats de ces médiations ne sont jamais assurés d'avance. Mais à l'inverse, quel apport que d'avoir pu contribuer au rapprochement entre la Corée du Sud et celle du Nord, deux pays avec lesquels la Suisse entretient de très bonnes relations.

Vu la petite taille de notre pays, il est essentiel pour nous qu'existe une organisation à l'échelle mondiale capable de coordonner les actions des uns et des autres et de les fédérer autour de causes communes telles que la gestion des flux migratoires, le réchauffement climatique, les pandémies ou le développement d'Internet. C'est un rôle qui devrait revenir naturellement à l'ONU et à ses agences spécialisées, ainsi qu'à d'autres organisations oeuvrant à l'échelle globale ou régionale. Encore faut-il pour cela que l'ONU se réforme pour devenir plus performante, qu'il s'agisse de son action pour le maintien de la paix, pour la sécurité, pour le développement économique et social ou pour la défense des droits de l'homme – d'où les efforts déployés par la Suisse pour améliorer l'efficacité de l'appareil onusien. La candidature de la Suisse à une siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies va dans ce sens.

En matière de développement, l'élément le plus structurant à l'heure actuelle est probablement l'approche intégrée prônée par les Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies, car les ODD interagissent entre eux et que c'est probablement en les traitant de façon systémique qu'on parviendra au meilleur résultat, en faisant appel aux compétences complémentaires des secteurs public, privé et académique. Il convient de noter au passage l'importance croissante de la prise de conscience à propos du développement durable.

Signalons aussi le rôle de la Banque mondiale et de son réseau d'experts très qualifiés, ainsi que celui d'autres institutions dont l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Conseil de l'Europe,



l'Association européenne de libre-échange et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, où la Suisse jouit d'une importance significative.

Pour un pays vivant autant que le nôtre de ses échanges internationaux, sans être pour autant une grande puissance, le respect du droit international est primordial. Il s'agit ainsi de participer à la construction d'un ordre mondial basé sur un fonctionnement équitable et durable, de se protéger contre l'arbitraire de la loi du plus fort. Ce droit international peut à la fois s'inscrire dans un cadre multilatéral, comme c'est le cas grâce à l'Organisation mondiale du commerce ou des accords sur le climat, ou faire l'objet de traités bilatéraux, comme c'est le cas avec les accords de libre-échange et de protection des investissements ou avec les conventions contre les doubles impositions.

Le droit international, tel qu'il est soutenu par la Suisse, permet l'essor du commerce, protège les entreprises suisses actives à l'étranger, de même que nos concitoyens par le renforcement de la protection consulaire dans des pays où être suisse passe pour être riche, ce qui peut susciter des convoitises. Il doit accompagner la transition numérique, lutter contre l'impunité de certains potentats, tendre à la restitution d'avoirs illicites aux pays d'origine.

La Suisse se distingue depuis longtemps en tant qu'acteur humanitaire de premier plan, notamment au travers du CICR. Ce ne sont pas les conflits qui manquent, ni le nombre de personnes déplacées – environ 60 millions – d'une ampleur jamais égalée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mais ce qui caractérise le plus la période actuelle, ce sont les "protracted conflicts", conflits qui tirent en longueur et peuvent se rallumer à tout moment, d'où des liens de plus en plus nombreux entre activités humanitaires, de développement socioéconomique et de promotion de la paix.

Ces activités, si spécifiques à l'ADN de la Suisse, impliquent la participation de tout un réseau d'intervenants, y compris d'ONG telles que le Centre pour le dialogue humanitaire, Swisspeace ou Interpeace. Au plan bilatéral, nos efforts se concentrent d'abord sur nos relations avec les pays voisins, car nos échanges avec l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche représentent à eux seuls autant que nos échanges avec tous les autres pays du monde réunis. Malgré plusieurs points de friction ponctuels, les relations entre la Suisse et ses voisins directs sont très bonnes, et des visites réciproques ont lieu entre les ministres concernés. Notre pays s'est aussi efforcé de développer des liens avec le nouveau gouvernement italien. De nombreux contacts ont aussi eu lieu avec les autres pays d'Europe, en particulier avec le Royaume-Uni, afin de construire ensemble ce que seront nos relations bilatérales post-Brexit.

Hors d'Europe, ce sont essentiellement les Etats-Unis qui donnent le ton, en mettant en oeuvre leur devise: "America First". L'attitude du président Trump déstabilise passablement ses interlocuteurs, ce qui n'a pas empêché un renforcement de nos relations bilatérales. Les Etats-Unis restent le deuxième partenaire commercial de la Suisse, derrière l'Union européenne. C'est aussi le principal destinataire des investissements directs de nos entreprises, lesquelles engendrent un demi-million d'emplois là-bas.

Le poids économique et géopolitique de l'Asie ne cesse d'augmenter, continent représentant environ 40 pour cent du produit intérieur brut mondial et 60 pour cent de la population. La Suisse entretient de très bonnes relations avec la Chine, ce qui ne coule pas de source étant donné les tensions entre la Chine et les Etats-Unis. Rappelons que notre pays est le premier en Europe à avoir signé un accord de libre-échange avec l'empire du Milieu. Notre pays observe attentivement la manière dont la Chine étend progressivement son influence dans le monde, notamment par le biais de son initiative de la nouvelle route de la soie – "Belt and Road".

Le Japon continue de figurer dans le trio de tête des puissances économiques et technologiques du monde, tandis que l'Inde s'en rapproche. C'est vraisemblablement sur ce continent que se produiront les avancées les plus significatives de ce siècle, avec une transition rapide des masses rurales vers une classe moyenne urbaine, pour autant que les

AB 2019 N 518 / BO 2019 N 518

problèmes inhérents à de tels changements ne les bloquent pas trop.

La Russie se débarrasse peu à peu de l'ère soviétique pour se rapprocher de ce qu'elle était du temps des tsars, autocratique et nationaliste, avec la technologie en plus. Son influence sur la scène internationale, notamment en Syrie, est devenue incontournable.

Au Moyen-Orient, comme dans une moindre mesure en Europe de l'Est, par exemple en Ukraine, les risques de voir apparaître des tensions sont bien réels. Les pouvoirs en place sont devenus autoritaires: Turquie, Iran, Arabie Saoudite, Israël – realpolitik oblige. La situation est tendue; les choses peuvent basculer à tout moment. La grande question de l'Afrique sera celle des évolutions respectives de sa croissance démographique et de l'emploi.

Quant à l'Amérique latine, ce sont plutôt des gouvernements favorables à l'économie de marché qui tiennent



le haut du pavé à la notable exception, bien sûr, du Venezuela.

Notre pays entretient, dans l'ensemble, de bonnes relations avec tous ces Etats. Notre réseau d'ambassades à travers le monde est assez dense, à tel point que le DFAE est en train d'évaluer l'efficacité de l'ensemble de ce réseau pour le rendre optimal.

En conclusion, dans un monde qui devient de plus en plus multipolaire, la Suisse tire bien son épingle du jeu tout en parvenant à combiner la défense de ses intérêts commerciaux et son statut de pays neutre capable d'offrir ses bons offices aux uns et aux autres. Une fois encore, merci de cet excellent document.

Köppel Roger (V, ZH): Ich beschränke mich aufs Wesentliche und konzentriere mich auf die Europapolitik. Herr Bundesrat Cassis, geben Sie es zu: Ihr institutioneller Rahmenvertrag mit der EU ist gescheitert. Sie werden ihn nicht durchbringen.

Die Gewerkschaften werden nicht nachgeben, sofern ihnen die Arbeitnehmer noch etwas bedeuten und solange sie den Namen "Gewerkschaft" noch verdienen. Die SVP wird von ihrer grundsätzlichen Position keinen Millimeter abrücken. Auch die CVP, Herr Bundesrat, wird ihre starke Verwurzelung im Föderalismus und in den Kantonen nicht in Flammen aufgehen lassen, indem sie einen Vertrag gutheisst, der die Kantone und die Gemeinden entmachtet. Die FDP – Ihre FDP – ist tief gespalten zwischen Führung und Basis. Nur weil die Chefetage kopflos in die EU rennt, heisst das noch lange nicht, dass alle Freisinnigen – die diesen Bundesstaat immerhin gegründet haben – automatisch mitrennen. Glauben Sie wirklich, geschätzter Herr Bundesrat, die grünen Wähler hätten Freude an Hunderttausenden neuer Einwanderer, an immer mehr Verkehr, an immer mehr Zubetonierung unserer Landschaft und an einer Schweiz, die auf Befehl der EU zu einem Freiluftlabor der Gentechnologie wird? Selbst die Europhilen in der SP werden spätestens vor den nächsten Wahlen herausfinden, woher das ganze Geld kommt, nämlich von den Gewerkschaften.

Sie haben, sehr geehrter Herr Aussenminister, nicht einmal im Bundesrat eine Mehrheit für diesen bedauernden Vertrag der Tränen und der Selbsterniedrigung gefunden. Verlassen Sie sich auch nicht auf die medial geschürte Unterstützung der organisierten Konzernwirtschaft und der internationalen Manager. Die Konzernsöldner werden die Schweiz sofort verlassen, wenn die Folgen Ihrer EU-Anbindungspolitik spürbar werden.

Hören Sie hingegen, geschätzter Herr Bundesrat, auf jene Unternehmer, die global mit ihrem eigenen Geld wirtschaften. Hören Sie auf Nick Hayek, hören Sie auf Magdalena Martullo, oder gehen Sie einmal in die Zentralschweiz, um sich dort bei den grossen Unternehmerpatrons umzuhören, was die von der EU und von diesem institutionellen Vasallenvertrag halten. Glauben Sie mir, auch Ihr Chefunterhändler, Roberto Balzaretto, der wie ein PR-Beauftragter in der Schweiz herumrennt, um sein von ihm selbst so empfundenes Verhandlungsmeisterwerk anzupreisen, wird es nicht mehr drehen. Nehmen Sie ihn zurück in sein Büro in Bern.

Ich wundere mich, sehr geehrter Herr Bundesrat, dass Sie es überhaupt so weit haben kommen lassen. Sie haben dunkelrote Verhandlungslinien auf den Boden gepinselt; keine, keine einzige konnten Sie verteidigen. Sie hätten schon längst, bei jedem einzelnen Übergriff der EU, vom Verhandlungstisch aufstehen und sich freundlich verabschieden müssen. Wissen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, warum sich die EU gegenüber der Schweiz so stark gibt? Weil sich der Bundesrat gegenüber der EU so schwach macht. Deshalb fordere ich Sie im Namen der SVP auf, brechen Sie diese Übung endlich ab, und sagen Sie den Herrschaften in Brüssel, was der erste Präsident unseres modernen Bundesstaates, übrigens ein Freisinniger wie Sie, in einer politisch, wirtschaftlich und militärisch weitaus gefährlicheren Situation den auswärtigen Mächten gesagt hat. Ich zitiere den Winterthurer Jonas Furrer: "Die unabhängige Schweiz wird sich weiterhin selber regieren."

Riklin Kathy (C, ZH): Herr Köppel, ich bin etwas erstaunt. Ich weiss nicht, ob Sie das Editorial der "Weltwoche", die inzwischen unter Leserschwund leidet, hier vorgelesen haben. Aber die CVP ist souverän. Können Sie mir das bestätigen?

Köppel Roger (V, ZH): Nein! (*Heiterkeit*)

Chiesa Marco (V, TI): Leggendo ed analizzando il rapporto sulla politica estera 2018 si ha l'impressione che il nostro paese sia internazionalmente apprezzato, lusingato e considerato quando si occupa di paesi molto lontani e di temi piuttosto eterei anziché quando è chiamato a trovare soluzioni pratiche a problemi concreti di prossimità.

Pensiamo ai rapporti con i paesi limitrofi, pensiamo ad esempio all'Italia. Talvolta mi domando come sia possibile credere di poter migliorare il mondo in cui viviamo e rispondere ai problemi relativi ai massimi sistemi quando non riusciamo neppure a tenere pulito il nostrouscio di casa. Ad esempio, non siamo stati in grado di sottoscrivere un aggiornamento dell'accordo sull'imposizione dei frontalieri sebbene lo stesso sia stato parafato



nel 2015. Non siamo stati capaci di eliminare le condizioni vincolanti imposte dall'Italia alle banche svizzere che stanno creando enormi problemi ai nostri istituti ticinesi. Dobbiamo nostro malgrado assistere inermi alla precaria situazione finanziaria di Campione d'Italia che tra l'altro ha ingenti debiti con enti e comuni ticinesi. Per non parlare della recente ingiunzione, da parte delle autorità italiane, inviata alle banche di consegnare nuovi dati finanziari di clienti presenti nelle loro liste.

Tutte queste questioni sono rimaste senza risposta, come pure il tema dell'immigrazione senza controllo che continua a creare legittime preoccupazioni e danni socio-economici a sud delle Alpi. L'assistenza sociale esplode, i lavoratori sottoccupati sono raddoppiati rispetto al 2008, i contratti normali, spia di un diffuso dumping salariale, sono ormai 17. La favola dell'immigrato specializzato non regge assolutamente più. In Ticino vi è un effetto di sostituzione e non di complementarietà tra i lavoratori indigeni e i lavoratori frontalieri. A causa dell'immigrazione senza limiti, il prodotto interno lordo pro capite non cresce. E sempre a causa del frontaliero alcune zone del cantone sono divenute invivibili sia a livello di traffico che a livello di aria da respirare. Tutto questo mentre il Ticino ogni anno riversa milioni di franchi all'Italia che potrebbero essere utili per organizzare infrastrutture volte ad alleggerire il peso che grava sulle spalle dei ticinesi.

In questo intervento altri due punti generali meritano di essere citati da parte mia: il primo riguarda il futuro della nostra missione in Kosovo, il secondo la vivace discussione sul patto sulle migrazioni dell'ONU. In entrambi i casi, ai nostri occhi ciò che ormai sembra chiaro è che non abbiamo sotto mano le implicazioni delle nostre scelte.

Per quanto attiene al nostro ventennale impegno all'estero più voci, tra cui la mia, si sono alzate chiedendo di chiarire precisamente quali siano gli obiettivi della nostra presenza in Kosovo e domandando anche una vera e propria "exit strategy". Per ciò che mi riguarda, anche con atti parlamentari, sostengo un impiego delle risorse finanziarie in patria, magari a beneficio delle nostre guardie di confine, piuttosto che in missioni che si sono trasformate in "never ending stories".

AB 2019 N 519 / BO 2019 N 519

Ancora più preoccupante per il nostro paese è stato il rischio, altamente sottovalutato, di sottoscrivere il Patto migratorio dell'ONU. Questo pericolo è fortunatamente stato sventato grazie alla denuncia e veemente opposizione dell'UDC. Questa cosiddetta soft law ci avrebbe praticamente, politicamente costretto a concepire ed accettare acriticamente qualsiasi migrazione. Tutti avrebbero avuto il diritto di immigrare nel nostro paese, indipendentemente dal loro statuto, nessuna differenza fra rifugiati ed immigrati economici sarebbe stata fatta! Fortunatamente altri paesi civili prima di noi hanno manifestato la loro insofferenza rispetto a questo tipo di strisciante soft law, che a prima vista non sembra vincolante ma che in prospettiva non avrebbe mancato di essere citata in sentenze e perizie, divenendo fonte di diritto irrinunciabile.

Queste sono le riflessioni dell'UDC, vi ringrazio e aspetto il voto su questo tema.

Friedl Claudia (S, SG): Die Schweiz ist ein kleines Land, spielt aber keine unbedeutende Rolle in der Welt, sondern eben eine bedeutende. Das hat mit ihrer wirtschaftlichen Grösse zu tun, da gehört sie zu den G-20. Auch mit dem internationalen Genf, durch welches die Schweiz ein wichtiger Standort für multilaterale Politik ist, hat die Schweiz eine grosse Bedeutung. Der Bericht des Bundesrates beleuchtet viele Aspekte der Aussenpolitik, hier kann ich nur einige wenige erwähnen.

Relativ kurz fällt das Kapitel zu Europa aus. Es ist unverkennbar, dass auch innerhalb der EU eine Renationalisierung stattfindet. In der Migrationspolitik hat sich die europäische Optik verschoben, von der Rettung der Flüchtlinge hin zur Abwehr und zum Schutz der Aussengrenze. Aus humanitärer Sicht ist das eine kurzsichtige Politik, die sich auch auf die Schweiz auswirkt. Die Schweiz muss zusammen mit Europa die Anstrengungen gegenüber Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten vervielfachen. Nur wenn die Fluchtursachen wirklich bekämpft werden, gibt es eine für alle stabile Lösung. Das verlangt Zusammenarbeit, daran müssen wir arbeiten.

Im bewegten europäischen Umfeld wird es auch für die Schweiz schwieriger, ihre Anliegen durchzusetzen, und davon gibt es einige. Im Bericht sind sie erwähnt: die Konsolidierung des bilateralen Weges, die Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börsenregulierung, die Teilhabe an Horizon Europe und Erasmus plus, das Abschliessen eines Rahmenabkommens. Diese Themen werden uns noch weiter beschäftigen. Zu diesen Themen brauchen wir Lösungen.

Als Schwerpunkt werden dieses Jahr im Bericht die Guten Dienste der Schweiz beleuchtet. Dabei geht es darum, das Gewicht der Schweiz als Gaststaat zahlreicher bedeutender internationaler Organisationen für die Friedensförderung und die Stärkung der Menschenrechte sowie die Weiterentwicklung des Völkerrechts zu beleuchten. Diese Aktivitäten unterstützen wir ausdrücklich. Die Schweiz leistet in den internationalen Organi-



sationen eine wichtige Arbeit. Vermisst wird im Bericht aber die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Zielkonflikten, die fast unvermeidlich sind, wenn beispielsweise mit korrupten Regierungen zusammengearbeitet werden muss. Gute Arbeit hat die Schweiz auch im vergangenen Jahr in den Bereichen humanitäre Hilfe, Friedens- und Entwicklungspolitik und menschliche Sicherheit geleistet.

Im Zusatzbericht über die Bilanz 2015 bis 2018 in der Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz werden die Menschenrechtsaktivitäten eng mit der Agenda 2030 verknüpft. Das ist so neu zu lesen und sehr zu begrüßen. Auch der starke Fokus auf Frauen in verschiedensten Bereichen der Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel mit der Uno-Resolution 1325, "Frauen, Frieden, Sicherheit", ist sehr erfreulich. Wir begrüßen es, wenn das weitergeführt wird.

Hingegen stellen wir in der Politikkohärenz ein grosses Manko fest. So sind Rohstoffabbau und Rohstoffhandel eine der wichtigsten Ursachen von Korruption, extremer Ungleichverteilung des Reichtums, Gewalt und Migration. Dennoch gibt es keinen Ansatz für eine Verbesserung, zum Beispiel der Transparenz bei den Geldflüssen beim Rohstoffabbau. Mehr Politikkohärenz braucht es auch in der Zusammenarbeit mit autoritären Ländern. Nehmen wir das Beispiel China: De facto macht jedes Departement oder sogar jedes der fünfzig Bundesämter seine eigene China-Politik. Insgesamt führt die Schweiz dreissig institutionalisierte Dialoge mit China. Ich frage deshalb: Wo ist da die Dialogarchitektur, wo ist die strategische Koordination?

Es braucht mehr Koordination in der wirtschaftlichen Ausserpolitik. Für die Zukunft der Ausserpolitik wünscht sich die SP einen starken Schwerpunkt bei der Schaffung von Kohärenz, mehr Leadership in wichtigen Fragen und eine enge Verbindung aller ausserpolitischen Ziele mit der Agenda 2030.

Sommaruga Carlo (S, GE): Le rapport de politique extérieure analyse très bien la situation politique globale actuelle: une économie mondialisée dans un contexte de retour marqué à la logique de puissance, avec un émiettement du paysage géopolitique et une érosion de la collaboration multilatérale qui a été patiemment construite depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour répondre aux défis de la planète concernant l'ensemble de ses habitantes et habitants, comme la lutte contre la pauvreté, le développement, la coexistence pacifique des peuples et les changements climatiques. Cette logique de pouvoir concerne bien sûr les grandes puissances mondiales telles que la Chine, la Russie, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, si l'on prend en compte la sortie de l'Union européenne. Mais cette dynamique concerne aussi les puissances régionales, comme la Turquie, l'Iran, le Pakistan, l'Inde et, bientôt, le Brésil, si l'on écoute les propos de son nouveau président. Face à cette logique, le Conseil fédéral promeut la stratégie suisse des bons offices. C'est bien, mais c'est insuffisant.

C'est bien, car, par ses bons offices, la Suisse et sa diplomatie contribuent à renouer, à maintenir et à renforcer le dialogue entre les Etats, ou à renforcer le dialogue au sein même des Etats, lorsque le conflit concerne des minorités. Mais c'est insuffisant, car, aujourd'hui, contrairement à la période de la guerre froide, la Suisse n'est pas seule sur le marché des bons offices et de la facilitation du dialogue. Des pays comme la Norvège sont tout aussi présents et disposent de moyens financiers beaucoup plus importants. Notre avantage sur ce terrain est la Genève internationale: un lieu de rencontre officiel et discret, qu'il faut soigner. Dans ce contexte, on ne comprend pas la diminution du crédit-cadre pour l'Etat hôte. C'est au contraire une augmentation qu'il aurait fallu présenter à notre Parlement.

La politique des bons offices ne doit pas être un moyen de cacher un retrait de la Suisse de la dynamique collective et un abandon de son rôle de leader exemplaire dans des domaines de politique internationale essentiels, tels les droits de l'homme, le développement durable, la migration, la lutte pour le climat ou encore le désarmement nucléaire, comme le souhaite les nationalistes de ce Parlement. C'est en redonnant consistance à ces divers domaines, en prenant le leadership seul ou avec des Etats "like-minded" au niveau international que la Suisse participe au mieux à redonner une dynamique internationale positive autour de valeurs qui sont d'ailleurs celles inscrites dans notre Constitution.

En matière de droits de l'homme, il est nécessaire que la voix de la Suisse soit plus ferme; cela ne doit pas être ce slalom inconsistant et navrant auquel on a assisté au Conseil des droits de l'homme lorsque la Suisse a refusé d'apporter son soutien à une déclaration de l'Islande condamnant l'Arabie saoudite pour la violation des droits des femmes.

En matière onusienne, on aimerait entendre notre ministre des affaires étrangères s'engager ouvertement et fermement pour le siège non permanent au Conseil de sécurité. C'est une institution dans laquelle la Suisse pourrait faire valoir ses qualités.

En matière de développement durable, le rôle de la Suisse dans l'élaboration des objectifs du développement durable et la participation de la société civile suisse dans le processus ont été salués de manière internationale. Rappelons que Monsieur Michael Moeller est venu il y a dix jours ici rencontrer les parlementaires



pour souligner l'importance de l'Agenda 2030 et celui de la Genève internationale, puisque la mise en oeuvre internationale de ces objectifs se joue essentiellement à Genève. La Suisse doit retrouver, aussi dans

AB 2019 N 520 / BO 2019 N 520

ce domaine, un rôle actif majeur et surtout faire preuve de cohérence en mettant les Objectifs de développement durable au centre de ses politiques et de sa politique extérieure.

En matière de désarmement nucléaire, le Conseil fédéral a perdu sa boussole. Alors que la politique extérieure est soumise depuis une année au mantra politique "la politique extérieure, c'est aussi de la politique intérieure" et que le Conseil fédéral nous écrit dans le message qu'"un solide ancrage démocratique de la politique extérieure, en équilibre entre gouvernement et Parlement, entre Confédération et cantons et vis-à-vis du public, restera donc pour les années à venir une mission importante", on assiste à un refus du DFAE de mettre en oeuvre ma motion 17.4241, "Signer et ratifier le traité sur l'interdiction des armes nucléaires". Il est en effet prévu de lancer une consultation inutile, alors que le Parlement s'est déjà prononcé de manière claire et que la société civile a déposé hier une pétition, signée par 26 000 personnes, visant la ratification de ce traité.

En résumé, le groupe socialiste demande plus de leadership, plus de courage et plus de cohérence en matière de politique étrangère. La Suisse a tout à y gagner.

Riklin Kathy (C, ZH): Gemäss einer Studie der ETH Zürich steht die Schweiz bezüglich internationaler Vernetzung weltweit an dritter Stelle. Daher ist es auch die Aufgabe und Chance der Schweizer Aussenpolitik, unsere Position und Stellung in der Welt zu nutzen und weiter zu stärken.

Eine grosse Herausforderung ist der anthropogene, also menschengemachte Wandel des Systems Erde mit unabsehbaren Folgen. Die von der Schweiz im Jahr 2015 verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das Klimaabkommen von Paris unterstreichen mit Nachdruck, dass heute mehr nötig ist als "business as usual"-Lösungen. Die Weltwirtschaft muss innerhalb weniger Jahrzehnte ihren Energie- und Ressourcenbedarf drastisch umstellen. Es wäre wünschenswert gewesen, dass ausgeführt worden wäre, welche neuen strategischen Akzente sich daraus für unsere Aussenpolitik ergeben, sei es bei der Gerechtigkeitsfrage, der Ressourceneffizienz oder der internationalen Zusammenarbeit. Wir müssen die Umsetzung deutlich beschleunigen, um den globalen Herausforderungen gewachsen zu sein.

Der Aussenpolitische Bericht 2018 geht auch nicht auf die aussenpolitischen Massnahmen zur Umsetzung der im September 2015 von den Vereinten Nationen beschlossenen Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen und 169 Unterzielen ein. Diese 17 Ziele führen zum ersten Mal Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung in einer Agenda zusammen und tragen den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung in ausgewogener Weise Rechnung.

Ich muss leider immer wieder feststellen, dass das ganze weltumspannende Projekt der Agenda 2030 in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern, beispielsweise Deutschland, den Niederlanden usw., kaum bekannt ist. Die Farben des Pins, den ich heute extra trage, sind 99 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer nicht bekannt. Unsere Aussenpolitik sollte die Nachhaltigkeitsagenda viel stärker aufnehmen und die so wichtigen Uno-Ziele anpacken, darüber kommunizieren, die breite Bevölkerung und vor allem die Jugend einbeziehen. Der nächste aussenpolitische Bericht sollte aufzeigen, wie die Schweiz im Konzert mit Partnern aktiv auf eine Umkehr zu klimaverträglicher und nachhaltiger Entwicklung einwirkt und welche Chancen sich für unsere Wirtschaft, für die Wissenschaft und Forschung ergeben. Das heisst, die Zukunftsfragen, die die Weltwirtschaft in den nächsten Jahren tiefgreifend verändern, sollten vermehrt ins Zentrum gerückt werden. Es sollte aufgezeigt werden, wie die Schweiz zusammen mit anderen Ländern nachhaltige Lösungen voranbringt, zum Beispiel in Fragen der Landnutzung und der zunehmenden Verstädterung, bei Ressourcen- und Energiefragen.

Was heisst das konkret?

1. Das EDA sollte eine Roadmap für die internationale Zusammenarbeit entwickeln, um die Beiträge der Schweiz zur Umsetzung der Agenda 2030 sichtbar und überprüfbar zu machen.
2. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz sollte strategische Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern aufbauen, welche die Wettbewerbsfähigkeit sowie soziale und ökologische Entwicklungen miteinander verbinden. Klimaverträgliche und nachhaltige Entwicklungen können nur gelingen, wenn die zunehmende Energienutzung in den Entwicklungs- und Schwellenländern rechtzeitig in nachhaltige Bahnen gelenkt wird.
3. Die Stärken der Schweiz in Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Innovation sollten viel stärker mit der internationalen Zusammenarbeit verknüpft werden; dies hat meine Vorrednerin, Claudia Friedl, auch betont. Die Erarbeitung und die Umsetzung von Nachhaltigkeitslösungen erfordern eine besonders enge Zusammen-



arbeit mit Wissensorganisationen.

Für den zweiten Teil übergebe ich nun gerne das Wort an Nik Gugger von unserer Fraktion.

Gugger Niklaus-Samuel (C, ZH): Gerne nehme ich zum Aussenpolitischen Bericht 2018 aus der Sicht der EVP Stellung. Der Fokus des diesjährigen Berichtes liegt auf den Guten Diensten der Schweiz, wie den Schutzmandaten, der Gaststaatspolitik sowie der Vermittlung und Dialogunterstützung. Dies ist begrüssenswert, und diese Punkte sollten auch in der Zukunft ein starkes Gewicht in der Aussenpolitik des Bundesrates haben. Ich möchte auf zwei Punkte des Berichtes näher eingehen, auf die Cyberrisiken und auf die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz.

Zu den Cyberrisiken: Leider fällt gerade im Teil zu den Cyberrisiken die Bilanz eher nüchtern aus. Hier wäre es wünschenswert, dass der Bundesrat einen stärkeren Fokus auf die Thematik setzt. Gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2018 hat das EDA sein Engagement im Cyberbereich ausgebaut und das Büro des Sondergesandten für Cyberrisiken und Cybersicherheitspolitik geschaffen, welches sich für einen offenen, freien und sicheren Cyberraum einsetzt. Ebenfalls hat der Bundesrat die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken 2018–2022 verabschiedet. Dies ist begrüssenswert; wir sind allerdings noch lange nicht am Ziel. So gab es z. B. in jüngster Zeit vermehrt Cyberangriffe auf zahlreiche Schweizer Firmen. Man fühlt sich machtlos und angreifbar. Der Laie hat keine Chance gegen diese Profis und ist deshalb auf den Staatsschutz angewiesen. Ich bin deshalb der Ansicht, dass bereits jetzt konkretere Massnahmen für den Schutz vor Cyberattacken ergriffen werden müssen. Der Bundesrat muss deshalb verstärkt dagegen vorgehen, auch departementsübergreifend, um einen optimalen Schutz vor potenziellen Gefahren von innen und aussen bieten zu können. Der Cyberbereich sollte aus meiner Sicht einen höheren Stellenwert in der Aussenpolitik erhalten.

Kommen wir zum Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik in Anhang 1: Damit kommt der Bundesrat dem Postulat 00.3414 der APK-NR vom 14. August 2000 nach. So zeigt der Bericht auf, dass die Menschenrechte unter zunehmendem internationalem Druck stehen. Dies zeigt sich z. B. dadurch, dass nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen zunehmend in ihrer Arbeit behindert werden, wobei auf die nationale Sicherheit oder die Verteidigung der staatlichen Souveränität verwiesen wird.

Insgesamt liefert der Bericht einen guten Überblick über die Tätigkeit in der vierjährigen Berichtsperiode. Wer jedoch das Postulat der APK-NR mit dem Titel "Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz" gelesen hat, dem wird klar, dass auf einige Anliegen des Postulates nicht eingegangen wurde. Ich vermisse die verlangte Darstellung "mensenrechtlicher Kriterien" in den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere in der "Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Migrations- und Friedenspolitik". Auch der Religionsfreiheit wurde leider praktisch keine Bedeutung zugemessen. Ausserdem ist die "Offenlegung der Interessenkonflikte, in denen Werte der Menschenrechte gegen andere Werte abgewogen werden", nirgends zu finden. Zudem wird kaum kritisch Rechenschaft abgelegt über den geforderten "Einbezug von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zur Weiterentwicklung der

AB 2019 N 521 / BO 2019 N 521

Menschenrechtspolitik". Diese Punkte sollten vom EDA in Zukunft mehr beachtet werden.

Ich bedanke mich beim Bundesrat für diesen Bericht sowie bei den zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EDA für ihre tagtägliche, wichtige Arbeit. In turbulenten und unsicheren Zeiten – wie zum Beispiel mit dem Brexit und mit einem amerikanischen Präsidenten wie Donald Trump – ist es noch wichtiger, dass wir als Schweiz verstärkt auf unsere diplomatischen Fähigkeiten und den Dialog setzen.

Arslan Sibel (G, BS): Nach unserer Auffassung geht es bei der Behandlung des aussenpolitischen Berichtes nicht nur um dessen Würdigung, sondern um die Beleuchtung der schweizerischen Aussenpolitik insgesamt. Es wäre verfehlt, diese Beurteilung nur auf die Aktivitäten des Aussenministers und seines Departementes auszurichten. Die Aussenpolitik wird zu einem wesentlichen Teil vom Gesamtbundesrat geprägt, und auch unser Parlament hat einen erheblichen Einfluss.

Die Gesamtbeurteilung der Grünen ist durchzogen. Es gibt positive Aspekte des Berichtes, aber auch negative Entwicklungen und Versäumnisse. Generell haben wir nicht den Eindruck, dass die Schweiz derzeit eine zielgerichtete, proaktive Aussenpolitik betreibt. Zögern und Abwägen stehen im Vordergrund. Das beste Beispiel dafür sind die Geschehnisse um das institutionelle Abkommen. Vor einem Jahr habe ich an gleicher Stelle gesagt: "Auch wenn noch keine Lösung mit der EU dafür gefunden wurde, begrüsst die grüne Fraktion die Weiterführung der Verhandlungen." Sind wir nun heute wesentlich weiter? Ich zweifle daran.

Bei der weltpolitischen Auslegeordnung wird auf die geschwächte internationale regelbasierte Ordnung und



die verschärfte Grossmachtkonkurrenz hingewiesen. Die Schweiz habe bei dieser Konstellation als Mittlerin Chancen gehabt. Tatsächlich wurden Friedenskonferenzen durchgeführt und Schutzmandate ausgeübt. Aber hat die Schweiz wirklich genügend auf die zahlreichen oder eher zahllosen Konflikte eingewirkt? Ich denke hier an Syrien, an Jemen, an Saudi-Arabien. Die Stimme der Schweiz hätte lauter und bestimmter sein können und müssen. Andere Länder waren mutiger. Selbstverständlich setzt die Neutralität gewisse Grenzen. Aber wo es gegen Kriegsverbrechen, brutale Morde und eklatante Verletzungen der Menschenrechte geht, darf und muss die Schweiz mutiger auftreten.

In der Migrationsfrage hat sich eine gewisse Entspannung ergeben. Der Druck von Migrantenseite, nach Europa zu kommen, hat abgenommen. Das Problem ist aber keineswegs gelöst. Eine wirkliche Entspannung wird erst eintreten, wenn die Hilfe vor Ort verstärkt worden ist. Es ist deshalb unverständlich, dass in diesem Parlament immer wieder über Kürzungen in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen wird. Auch hier müsste sich der Bundesrat klarer und bestimmter äussern und sich klar für die Entwicklungszusammenarbeit einsetzen.

Das Kapitel Migration in diesem Bericht hätte durchaus noch umfassender ausfallen können. Sie werden auf den Migrationsbericht hinweisen, Herr Bundesrat; aber wie Sie es jeweils auch so schön sagen: Aussenpolitik ist auch Innenpolitik. Deshalb hätten Sie die Chance gehabt, die auch in den Bericht zu packen und vermehrt zu würdigen.

Generell als positiv können die Beziehungen zur EU und insbesondere zu unseren Nachbarstaaten gewertet werden. Auch die Beziehungen zu den Grossmächten und zu wichtigen Staaten in Asien und Lateinamerika können im Bereich der Wirtschaft zwar als gut bezeichnet werden, aber die Betrachtung dieser Beziehungen erfolgt immer primär aus wirtschaftlicher Sicht. Das stimmt für uns Grüne nicht. Die Verletzung von Umweltstandards und Menschenrechten, die Nichtrealisierung der Geschlechtergleichheit, die Verfolgung von Homosexuellen und weitere für uns Grüne wichtige Themen finden im Bericht kaum würdigenden Niederschlag.

Als positiv möchte ich die Aktivitäten im humanitären Bereich bezeichnen. Diese Aktivitäten sind wichtig. Aber könnte nicht noch mehr gemacht werden? Der Bedarf danach ist enorm. Die Armut ist weltweit immer noch beträchtlich. Wie bereits bei meiner Beurteilung im Vorjahr sehe ich immer noch Defizite im Bereich des Klimawandels sowie im Genderbereich. Auch hier könnte die Schweiz noch aktiver sein.

Auch wenn der Klimawandel im eigenen Land verstärkt bekämpft wird, muss dieses Problem weltweit gelöst werden. Auch hier könnte die Schweiz mehr tun. Die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 stehen deshalb auch im Fokus. Sie sehen hier auch diesen Pin, den ich heute zu diesem Thema trage. Zudem bedauern wir, dass die Entscheidung des Parlamentes, den Kernwaffenverbotsvertrag zu unterzeichnen, im Bericht nicht aufgenommen worden ist. Ich versuche, dies zu verstehen, und führe es unter anderem auf die zögerliche Haltung unseres Bundesrates zurück.

Abschliessend möchte ich allen Akteuren im Bereich der Aussenpolitik für ihr Engagement danken. Auch wenn meine Worte teilweise kritisch waren, hat das nichts mit Geringschätzung zu tun. Ich weiss, dass die Aussenpolitik ein schwieriges Kapitel ist. Aber ein erhöhtes Engagement in diesen Bereichen ist möglich. Das wünschen wir uns.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Frau Arslan, wir sind ja in der gleichen Kommission. Sie haben jetzt – als Vorwurf an den Bundesrat – gesagt, vor einem Jahr hätten Sie bzw. die Grünen gesagt, Sie fänden es positiv, dass mit der EU weiterverhandelt werde, und jetzt wüssten Sie nicht, ob wir nach einem Jahr wirklich weiter seien. Ich frage Sie: Habe ich in der APK etwas falsch verstanden, als uns Ende November gesagt wurde, die Verhandlungen seien abgeschlossen?

Arslan Sibel (G, BS): Besten Dank für Ihre Frage, Herr Portmann. Ich bin natürlich nicht so lange in der Aussenpolitischen Kommission wie Sie. Seit ich in der Kommission bin, wurde immer wieder gesagt, dass die Verhandlungen weitergehen. Wir haben jetzt im Endeffekt einen Entwurf, der uns eben nicht viel weiter bringt und sehr viele Fragen offenlässt. Insofern finden wir, wenn etwas vorgelegt wird, hätte das viel klarer, viel ausführlicher sein können. Deshalb finde ich, dass wir nicht so weit sind.

Im Endeffekt ist es aber natürlich in der Tat so, dass wir es begrüssen, dass wir jetzt einen Entwurf haben. Ich hätte mir aber trotzdem mehr Mut seitens des Bundesrates gewünscht, dass er viel klarer sagt: Zu dem stehen wir, zu dem nicht. Das würde für mich viel weiter führen als das, worüber wir jetzt im Moment diskutieren.

de la Reussille Denis (G, NE): Le groupe des Verts a pris connaissance, avec évidemment beaucoup d'intérêt, du rapport sur la politique extérieure 2018. Ce rapport est complet. C'est une analyse sérieuse de la politique extérieure de notre pays. Nous remercions les rédacteurs pour la qualité du travail fourni.

En 2018, le contexte international a été marqué par des rivalités accrues entre grandes puissances et par



un affaiblissement important de l'ordre mondial fondé sur des règles universellement reconnues. Pour illustrer ces propos, il suffit d'évoquer les ingérences multiples de certaines grandes puissances dans les affaires et la souveraineté de nombreux Etats indépendants. Les exemples, malheureusement, ne manquent pas, en commençant par les Etats-Unis d'Amérique, qui reprennent – passez-moi l'expression – leur vieille habitude caractérisée par une attitude agressive dans les relations internationales, notamment en considérant que les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud sont, selon l'expression, leur chasse gardée, et qu'ils doivent s'aligner systématiquement sur leur position. Quant à la Chine, au travers du gigantesque projet de développement qu'est la nouvelle route de la soie, elle révèle probablement des vues expansionnistes de son gouvernement.

Par ailleurs, notre groupe apprécie non seulement que notre gouvernement respecte et applique le droit international – c'est la moindre des choses, me direz-vous –, mais aussi, notamment, qu'il s'abstienne, contrairement à d'autres pays, de reconnaître des présidents ou des gouvernements autoproclamés qui, en réalité, sont des auteurs d'un coup d'Etat. Le groupe des Verts aurait néanmoins souhaité que le rapport ait une orientation moins marquée par les échanges commerciaux et par l'économie en général. Notre groupe pourrait

AB 2019 N 522 / BO 2019 N 522

aussi apprécier un développement plus marqué de l'aspect du respect des droits humains. A ce titre, le manque d'initiative de notre gouvernement concernant le respect des droits humains dans les territoires occupés par Israël est révélateur. Nous nous permettons, au passage, de rappeler que ce pays continue de bafouer toutes les résolutions de l'ONU.

Un autre exemple, la guerre civile et d'invasion qui sévit au Yémen, démontre une certaine passivité, voire une indulgence incompréhensible à l'égard de l'agresseur, de l'envahisseur, à savoir le royaume d'Arabie saoudite. Ces deux exemples pour illustrer la position des Verts, qui souhaiteraient que notre gouvernement fasse preuve d'initiative, notamment sur les questions de respect des droits humains.

Parmi les éléments positifs, nous tenons à souligner de manière très favorable le rôle de bons offices de notre diplomatie, notamment en Colombie, même si des signes d'inquiétude ne manquent pas et que la mise en oeuvre des accords de paix pose d'énormes problèmes dans ce pays; nous souhaitons vivement que notre diplomatie puisse s'engager encore pour faciliter cette mise en oeuvre. Je me permets ici de rappeler que, depuis le début de l'année, des dizaines de militants syndicaux ou de défenseurs de l'environnement ont été assassinés, contrairement à tout ce qui avait été espéré avec la signature de l'accord de paix entre le gouvernement et les FARC.

En conclusion, le groupe des Verts note qu'en 2019 la coopération internationale sera au coeur de l'attention du Conseil fédéral et que les préparatifs du message sur la coopération internationale de la Suisse pour la période 2021–2024 seront poursuivis. Le groupe des Verts remercie le DFAE pour la qualité de ce rapport et en prend acte.

Markwalder Christa (RL, BE): Im Namen der FDP-Liberalen Fraktion verdanke ich den Aussenpolitischen Bericht 2018, der verschiedene international bedeutende Ereignisse und Entwicklungen in der Welt sowie das aussenpolitische Engagement der Schweiz im Berichtsjahr beschreibt. Gleichzeitig ist er analytisch und deshalb auch handlungsweisend für unsere Zukunft.

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass der aussenpolitische Bericht nicht mehr als Rechenschaftsbericht des EDA daherkommt, sondern sich in seinem diesmaligen Schwerpunktkapitel den Schutzmachtmandaten widmet. Diese sind für unsere Stellung in der Welt von Bedeutung, doch sind sie kaum ein Thema in der Öffentlichkeit, weil sie, wie zu Recht im Bericht erwähnt wird, sehr oft in einem sehr diskreten Umfeld stattfinden beziehungsweise stattfinden müssen.

Vor einem Jahr habe ich meine Ausführungen unter den Titel "The world is upside down" gestellt. Das ist sie leider immer noch. Es gibt zwar Fortschritte, wie in der Bekämpfung der extremen Armut, beim Zugang zu Trinkwasser, bei Bildung, medizinischer Versorgung sowie Erwerbsarbeit. Aber es gibt auch Rückschritte. Die Fragmentierung der Weltordnung nimmt weiter zu, der Multilateralismus ist auf dem Rückzug, autokratische Herrschaftssysteme werden als Faktum hingenommen, und brachiale Menschenrechtsverletzungen finden auch im aufgeklärten 21. Jahrhundert statt. Die brutale Ermordung von Jamal Khashoggi steht hierfür als Mahnmal.

In unserer digital vernetzten Welt haben wir zwar alle Möglichkeiten, uns rund um den Globus auszutauschen und uns Informationen zum Weltgeschehen zu beschaffen. Manche Tragödien wie der Krieg und die humanitäre Katastrophe in Jemen, wo 80 Prozent der Bevölkerung auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, gehen jedoch fast vergessen. Gleichzeitig sind wir konfrontiert mit länderübergreifenden Medienkampagnen. Die Me-



Too-Bewegung hat ein gesellschaftlich nach wie vor existierendes Problem im Umgang mit Frauen aufgegriffen. Die grenzüberschreitende Kampagne gegen den Uno-Migrationspakt löste Regierungskrisen in Belgien und in der Slowakei aus, und auch unser Bundesrat und unser Parlament liessen sich davon verunsichern.

Zu denken geben sollte uns überdies die Identifizierung und Aushebung von Trollfabriken, die ihre Fake News in den Massenmedien einzustreuen versuchen. Cyberrisiken gehören zu den grossen Gefahren unserer Zeit. Sie machen vor keinem Territorium, vor keinem Unternehmen und vor keiner Institution halt, wie der geplante Angriff auf das Labor Spiez zeigte.

Doch auch in Europa sehen wir uns mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Ganze acht Tage vor dem Brexit – einem Datum notabene, das die britische Regierung nach dem Referendum selbst gewählt hatte – ist noch völlig unklar, wie dieser Austritt konkret vonstattengehen soll. Bezüglich der demokratiepolitisch bedenklichen Entwicklungen in Ungarn oder der rechtsstaatlichen Rückschritte in Polen kam es im vergangenen Jahr zu keinen Verbesserungen, was allerdings die gestrige törichte Aktion einiger Kolleginnen und Kollegen aus der SP-Fraktion keineswegs rechtfertigen kann.

Der ungarische Parlamentspräsident Laszlo Köver war auf einem Gegenbesuch, nachdem ich im Jahr 2016 eine Delegationsreise nach Kroatien und Ungarn unternommen hatte. Ungarn hatte ich ausgewählt, weil sich während meines Präsidialjahrs der ungarische Aufstand gegen die brutale Sowjetherrschaft zum sechzigsten Mal jährte und die Schweiz sich 1956 sehr solidarisch zeigte und 14 000 ungarische Flüchtlinge aufnahm. Genau daran habe ich die Ungarn anlässlich unserer Gespräche erinnert und sie aufgefordert, sich im heutigen europäischen Kontext und in Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise ebenfalls solidarisch zu zeigen.

Lassen Sie mich nun zur Europapolitik kommen, die durch die Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, von dem namentlich und notabene unser Wohlstand wesentlich abhängt, geprägt werden soll. Dafür brauchen wir eine solide Rechtsgrundlage, die mit dem institutionellen Rahmenabkommen ausgehandelt wurde. Wenn Sie schauen, wo wir mit dem Verhandlungsmandat und den Wünschen und Maximalforderungen beider Seiten gestartet sind und wo wir mit dem Verhandlungsergebnis gelandet sind, ist das Verhandlungsergebnis für die Schweiz als diplomatischer Erfolg zu werten.

Gestartet sind wir bei einem Rahmen über sämtliche bilateralen Verträge, gelandet sind wir beim institutionellen Rahmenabkommen, das für fünf bestehende und für allfällige zukünftige Marktzugangsabkommen gilt. Gestartet sind wir bei einer automatischen Rechtsübernahme im Binnenmarktrecht, gelandet sind wir bei einem dynamischen Rechtsabgleich, der uns genügend Zeit für die innenpolitische Umsetzung lässt – auch via Referendum – und zudem Mitspracherechte einräumt. Gestartet sind wir bei der Streitbeilegung beim EuGH, gelandet sind wir bei einer intelligenten Schiedsgerichtslösung mit nachgelagertem EuGH.

Dass der Bundesrat bisher nicht den nötigen Mut aufgebracht hat, dieses Abkommen zu paraphieren und zu unterzeichnen, zeugt – und da spreche ich vom Gesamtbundesrat, Herr Aussenminister – nicht von Leadership. Aber das kann und soll sich nun nach den Konsultationen ändern. Wir müssen nämlich die Frage ehrlich beantworten: Wollen wir den bilateralen Weg weitergehen? Wenn ja, brauchen wir dazu ein institutionelles Rahmenabkommen und damit einen verlässlichen Rechtsrahmen für die Beziehung mit unserer wichtigsten Partnerin. Genau deshalb unterstützt die FDP-Liberale Fraktion den bilateralen Weg und das institutionelle Rahmenabkommen.

Wehrli Laurent (RL, VD): Comme ma préopinante et collègue de groupe, Madame la conseillère nationale Markwalder, l'a déjà indiqué, le groupe libéral-radical a l'honneur de vous proposer de prendre acte du rapport de politique extérieure 2018 du Conseil fédéral.

Le groupe libéral-radical tient tout d'abord à remercier le Conseil fédéral et ses services pour la qualité et l'importance des informations ainsi transmises et des actions conduites sur un sujet si important pour notre pays et sur son interaction avec le monde.

Evidemment, au cours de l'année dernière, l'évolution de nos relations avec nos proches voisins de l'Union européenne a fait l'objet de l'attention nécessaire et de développements importants, avec en particulier la conclusion des négociations concernant l'accord-cadre, ouvrant ainsi ensuite la phase de préconsultation dans laquelle nous sommes actuellement. Rappelons ici que le groupe libéral-radical soutient un tel accord, essentiel à la poursuite des relations bilatérales

AB 2019 N 523 / BO 2019 N 523

actuelles et futures, si bénéfiques à la vie économique suisse, et donc au bien-être dans notre pays.

Pour autant, les autres questions internationales ont aussi été traitées, alors que le monde a connu au cours des derniers mois des évolutions pour le moins particulières, avec des sorties d'accord sur le nucléaire n'améliorant pas la promotion de la paix, si indispensable à nos sociétés, une poursuite de la remise en cause du



multilatéralisme au profit de relations bilatérales, l'augmentation de tensions de plus en plus fortes exercées par de grandes puissances, notamment les Etats-Unis et la Chine.

Le rapport 2018 met justement en exergue le rôle assumé par notre pays au travers de sa politique et des actions de bons offices et de médiation, de prévention et de gestion des crises, comme au Mozambique ou au Yémen. Le groupe libéral-radical salue ce très utile engagement traditionnel de la Suisse.

En 2018, la Suisse a renforcé sa présence au sein d'instances multilatérales, telles que l'ONU, grâce notamment à la nomination de Suisses à des postes importants et à l'heureux et utile soutien de la place importante qu'est la Genève internationale. Elle s'est engagée ainsi en faveur de programmes majeurs comme l'Agenda 2030 ou la mise en oeuvre de réformes. La question des droits de l'homme, des personnes déplacées, persécutées, comme en particulier certains chrétiens, a fait aussi l'objet de nombreuses interventions de notre diplomatie, et nous lui en savons gré.

Je regrette que notre collègue Roger Köppel ne soit pas dans la salle, pour une fois que j'aurais pu être d'accord avec lui: sur l'accord-cadre, nous devons avoir un contact avec le terrain, avec les patrons de Suisse. C'est ce que vient de faire la Fédération patronale vaudoise, avec le résultat que 85 pour cent de ses membres soutiennent l'accord. Cela donne une image plus réaliste de l'importance de ce dossier pour la voie bilatérale. En conclusion, je vous rappelle que le groupe libéral-radical vous propose de prendre acte de ce rapport du Conseil fédéral.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Der Bericht blickt auf das vergangene aussenpolitische Jahr zurück und berichtet über die Zielerreichung der aussenpolitischen Strategie. Er legt Rechenschaft ab. Wir danken dem Bundesrat und der Verwaltung an dieser Stelle nicht nur für den Bericht, sondern auch für das grosse aussenpolitische Engagement in diesem alles andere als einfachen Umfeld.

Wir Grünliberalen stehen ein für eine aktive und engagierte Aussenpolitik. Wir wollen, dass die Schweiz international eine wichtige Rolle einnimmt. Die Offenheit und die Vernetztheit sind seit jeher wichtige Erfolgsrezepte für unser Land. Sie sind auch wesentlich für unseren Wohlstand verantwortlich. Es ist deshalb in unserem ureigenen Interesse, dass wir uns, sei es nun in unseren bilateralen Beziehungen mit anderen Ländern, sei es auf multilateraler Ebene, aktiv für unsere Interessen und unsere Werte engagieren. Funktionsfähige internationale Organisationen und ein stabiles internationales Regelwerk sind für uns als kleines und exportorientiertes Land von fundamentaler Bedeutung. Eine Schwächung der internationalen Gremien und der internationalen Rechtsordnung ist definitiv nicht in unserem Interesse, und wir sollten das deshalb auch nicht von uns aus anstreben.

Ein paar Worte zur Europapolitik: Wir Grünliberalen wollen stabile und belastbare Beziehungen zur EU, und wir wollen verlässliche Spielregeln für die Weiterentwicklung. Für uns ist klar, dass das Rahmenabkommen das richtige Instrument ist, um dies sicherzustellen. Wir werten deshalb auch das Verhandlungsergebnis als positiv. Wir denken, wir haben hier ein gutes Resultat erreicht. Es ermöglicht uns, die bilateralen Beziehungen zu modernisieren und damit für die Zukunft zu sichern. Es geht hier darum, ob wir in Zukunft bilaterale Beziehungen haben oder nicht. Das Abkommen bringt uns Rechtssicherheit, und es schützt uns vor Willkür. Es stellt zudem die Basis dar für den Abschluss von zukünftigen Verträgen. Wir sehen die stabile Partnerschaft mit der EU und den Ländern in der EU als Chance für unser Land und nicht einfach nur als notwendiges Übel.

Die Guten Dienste sind ein wichtiger Eckpfeiler der Schweizer Aussenpolitik. Entsprechend begrüssen wir auch dieses Schwerpunktkapitel in diesem Jahr. Im Jahr 2018 wurde die internationale regelbasierte Ordnung, von der die Schweiz als Kleinstaat profitiert, erneut geschwächt. In dieser negativen Ausgangslage ist es umso wichtiger, dass wir als neutraler Staat unsere Qualitäten in den Dienst der Vermittlung und Konfliktlösung stellen können. Wir begrüssen es deshalb auch sehr, dass die Schweiz in die Professionalisierung von Mediatorinnen und Mediatoren und damit auch in das diplomatische Personal investiert.

Das Bemühen der Schweiz um Konfliktprävention und um Friedenssicherung unterstützen wir sehr. Ebenso wichtig ist aber eine kohärente Politik im Bereich der Rüstungsexporte. Anstatt die bisherige Praxis weiter aufzuweichen, braucht es im Gegenteil eine strengere Handhabe. Die bisherigen Entscheide des Bundesrates sind in dieser Hinsicht sehr enttäuschend. Es wird an der Bevölkerung liegen, diesbezüglich im Rahmen einer Volksabstimmung die Weichen richtig zu stellen.

Die Grünliberalen stehen auch zur Entwicklungszusammenarbeit. Als eines der reichsten Länder der Welt tragen wir hier eine Verantwortung. Wir haben den Mitteleinsatz stets unterstützt, dies nicht nur aus Solidarität, sondern auch aus ureigenem Interesse. Es ist zudem inkonsequent, eine Kürzung der Mittel zu verlangen und sich gleichzeitig über die zunehmende Migration zu beklagen. Die Schweiz hat ein grosses Wissen in zahlreichen Bereichen, z. B. in der Berufsbildung, im Umweltbereich oder auch in der Gouvernanz. Es ist in unserem Interesse, dieses Wissen z. B. über Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu verbreiten. Wir ha-



ben auch stets gefordert, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt an evidenzbasierten Ansätzen und Wirksamkeitsstudien orientiert und diese entsprechend in der Planung und Priorisierung von Projekten berücksichtigt. Wir möchten an dieser Stelle auch dem Bundesrat für die Bereitschaft, unser entsprechendes Postulat zu unterstützen, danken.

Schliesslich müssen wir den ökologischen Aspekten in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt Rechnung tragen. Hier gibt es einen klaren Auftrag des Parlamentes, der unseres Erachtens noch ungenügend umgesetzt wird.

Ich möchte auch noch ein paar Worte zur Umweltaussenpolitik sagen. Die grossen globalen ökologischen Herausforderungen betreffen uns zwar direkt, lösen können wir sie aber nur gemeinsam mit ähnlich denkenden Partnern. Auch dieses Thema zeigt, dass stabile und verlässliche internationale Organisationen und Regeln in unserem direkten Interesse sind. Entsprechend wichtig ist für uns der Einsatz des Bundesrates für griffige Abkommen im Bereich der Biodiversität, der Chemikalien und selbstverständlich auch des Klimas. Im Klimabereich konnte in Katowice ein Regelwerk für die Umsetzung und Überprüfung des Pariser Klimaabkommens verabschiedet werden. Die Fortschritte sind klein. Wir erwarten vom Bundesrat gerade auch in diesem Bereich einen noch grösseren Einsatz. Der stark zusammengeknürzte aussenpolitische Bericht ist diesbezüglich für die Grünliberalen definitiv zu knapp ausgefallen.

Ich möchte abschliessend dem Bundesrat und der Verwaltung noch einmal ganz herzlich für den grossen Einsatz in der Aussenpolitik und auch für diesen guten Bericht danken.

Cassio Ignazio, consigliere federale: È un piacere potervi riportare le attività della politica estera del 2018, soprattutto essendo questo il primo anno in cui ho avuto il privilegio e l'onore di essere responsabile di questo settore politico della Confederazione.

Avete davanti a voi un rapporto sintetico di una cinquantina di pagine che ha l'obiettivo non soltanto di rendere conto di ciò che è stato fatto nel 2018 ma anche di dare delle interpretazioni e degli elementi di valutazione politica di queste azioni e di permettere, attraverso gli allegati 2 e 3, di approfondire determinati temi. Abbiamo sentito alcuni gruppi che deplorano la mancanza di un certo approfondimento: l'idea è proprio che il rapporto permetta di avere una vista d'insieme della politica estera e di restare quindi attorno ad una dimensione, a un volume leggibile. Ma chi è interessato ad approfondire i

AB 2019 N 524 / BO 2019 N 524

tema può accedere direttamente, tramite Internet, ai rapporti che il Consiglio federale pubblica in conseguenza di eventuali atti parlamentari, come per esempio quello sui diritti dell'uomo – vedi l'allegato 1 di questo rapporto –, oppure a quelli invece che il dipartimento prepara nella sua dialettica con le commissioni parlamentari.

Il rapporto quindi si occupa di dare una visione del mondo, di capire da dove veniamo e verso dove andiamo. Il rapporto è diviso in nove capitoli. Il primo capitolo fa una visione d'insieme sulla situazione del pianeta; il secondo capitolo, come sempre, è dedicato ad un tema particolare da approfondire; il terzo capitolo porta invece sulla geopolitica, mettendo l'accento sull'Europa e sulla politica europea, che evidentemente è una politica molto importante; il quarto capitolo lo mette sul resto del mondo, il quinto capitolo sulla pace e sulla sicurezza, il sesto capitolo sulla sostenibilità e il benessere, il settimo capitolo sui servizi consolari – una voce spesso dimenticata, ma è l'etichetta di uno Stato, perché rappresenta il modo in cui lo Stato è visto dai cittadini che viaggiano nel mondo; l'ottavo capitolo è dedicato alle risorse allocate al mio Dipartimento; il nono capitolo riguarda le prospettive. In allegato, ve l'ho già detto, c'è il rapporto sulla politica estera svizzera in materia dei diritti dell'uomo: bilancio 2015–2018, che è stato approvato dal Consiglio federale in risposta ad un postulato. Vengo ora ai contenuti di questi capitoli. Per quanto riguarda la situazione geopolitica mondiale si possono distinguere tre fasi di sviluppo. Da un lato c'è uno sviluppo di società, caratterizzata soprattutto da una crescente digitalizzazione di tutto il nostro vivere. Questa digitalizzazione cambia il mondo del lavoro, cambia il mondo privato, cambia il mondo degli affetti. Poi abbiamo degli sviluppi a livello di Stati. Siamo passati da un bipolarismo tra Stati Uniti e Russia a un mondo multipolare, dove nazioni emergenti come la Cina, il Brasile, il Sudafrica o la Turchia rivendicano un primato di potenza. Questo crea naturalmente un multipolarismo che indebolisce il multilateralismo, perché il multilateralismo è caratterizzato, se vogliamo, dal concetto "uno Stato uguale un voto", quindi dà un maggior potere ai Paesi più piccoli e militarmente meno potenti come la Svizzera. Questo rovescio della medaglia, cioè questo indebolimento del multilateralismo, è anche legato ad una certa fatica che fanno le istituzioni come l'ONU che, non a caso, si sono dotate di un programma di riforme interne, proprio per riuscire a venirne a capo. Vediamo questa fatica che fa l'ONU. Vediamo che anche l'Organizzazione mondiale del commercio fa tutte le fatiche di questo mondo per riuscire a contrastare il crescente nazionalismo che va di pari passo con il protezionismo economico. Vediamo ciò anche nel Consiglio d'Europa,



nell'Europa dei valori, dove da qualche anno ci sono delle difficoltà non indifferenti, proprio per mantenere tutti sotto lo stesso tetto.

Sempre nella visione mondiale ci sono però anche degli sviluppi positivi. Pensiamo al fatto che l'ISIS è stato in gran parte sconfitto nel Medio Oriente, pensiamo ad un prudente riavvicinamento tra Corea del Nord e Corea del Sud e pensiamo soprattutto al processo di pace e all'accordo di pace tra Eritrea ed Etiopia.

Abbiamo delle sfide molto importanti sul piano planetario. Penso ai movimenti migratori, legati in buona parte ai conflitti generati dall'uomo, ma anche ai cambiamenti climatici che stanno creando evidentemente delle nuove sacche di povertà laddove questo prima non esisteva. In quest'ambito occorre mantenere un impegno multilaterale, internazionale proprio perché da soli non si è in grado di risolvere il problema.

Il secondo capitolo, quello dei buoni uffici, è un capitolo di cui avevo una certa incertezza se parlarne, perché meno se ne parla meglio è per l'attuazione concreta: i buoni uffici si fanno sempre dietro le tende, con grande discrezione, non nella luce mediatica, non alla luce del sole, se no si perde quella fiducia di cui disponiamo tra vari paesi.

Qui ci sono tre punti che mi piacerebbe sottolineare: il primo riguarda questi mandati di potenza protettrice, mandati di protezione consolare o diplomatica, che abbiamo potuto sviluppare in tutto il pianeta nel 2018, quindi nell'anno in questione. Ricordo quello molto delicato tra Arabia Saudita ed Iran e tra Iran ed Arabia Saudita. Questo mandato è una delle ragioni perché la Svizzera naturalmente è anche molto prudente quando si leva il coro internazionale, quando si tratta di criticare. Per noi è molto importante essere presenti sul terreno, al fronte e garantire il dialogo tra paesi che non dialogano e hanno una certa aggressività.

Il secondo punto riguarda la Ginevra internazionale, dove la Svizzera come Stato ospita colloqui di pace – pensate alla Siria, allo Yemen, pensate anche al fatto che abbia accolto il presidente iraniano Rohani l'anno scorso. Sono tutti elementi di apertura del nostro Paese.

Il terzo punto riguarda invece gli specifici compiti di mediazione tra Stati, governi e ribelli. Pensiamo per esempio al Mozambico, dove la Svizzera l'anno scorso ha giocato un ruolo estremamente importante.

Sulla situazione con l'Unione europea al capitolo tre non ho molto da dire, perché abbiamo avuto modo di parlarne in lungo e in largo in tanti momenti, con quasi tutte le Commissioni. Ogni giorno i media ne parlano. Siamo in una fase di consultazione. Il Consiglio federale ritiene che in buona parte i risultati dei negoziati siano nell'interesse della Svizzera, ma ha preferito consultare ampiamente il territorio, sapendo che in una democrazia diretta alla fine sarà il popolo a dire sì o no. Quindi voleva capire quali fossero esattamente i punti da modificare eventualmente per poter andare avanti. Il Consiglio federale non ha mai cambiato idea. La via bilaterale resta la via che la Svizzera vuole avere con l'Unione europea.

Al capitolo quattro abbiamo parlato degli altri Stati o delle altre potenze mondiali. Penso in particolare agli Stati Uniti, con i quali abbiamo un legame economico fortissimo, il quale stiamo cercando di approfondire ulteriormente con un accordo di libero scambio di cui si parlerà nei prossimi giorni, come ha ricordato anche il relatore di commissione.

Abbiamo la Russia con la quale ci sono state delle tensioni nel 2018, vi ricorderete sicuramente degli affari delle spie, vi ricorderete sicuramente anche di certe tensioni nei rapporti diplomatici. È importante mantenere un dialogo aperto, critico ma costruttivo con la Russia, perché lì abbiamo anche un mandato di protezione diplomatica. In Georgia rappresentiamo gli interessi della Russia, quindi dobbiamo essere prudenti anche nei nostri rapporti con la Russia.

La Turchia ci ha occupato nello scorso anno con dei casi consolari. La Turchia è coinvolta anche nella guerra in Siria e rivendica un ruolo di potenza estremamente importante. È una potenza che fa da cerniera tra l'Asia e l'Europa.

Abbiamo la Nigeria, un Paese di 200 milioni di abitanti nel continente africano con dei contrasti giganteschi. È il Paese con la crescita economica più importante, ma con una povertà altrettanto importante. Abbiamo dei contenziosi aperti verso la Nigeria, pensiamo per esempio alla restituzione degli averi congelati del vecchio regime. Durante il 2018 la Nigeria ha ricevuto come prima tranche di questa restituzione degli averi 33 milioni di dollari americani.

Ci sono il Vicino e il Medio Oriente in guerra. Penso alla Siria, penso allo Yemen e penso a tutte le conseguenze che questo ha sui rapporti tra Sciiti e Sunniti, tra Israele e Palestina e alle crisi umanitarie che questa situazione genera. Queste crisi umanitarie ci hanno visto molto attivi anche nel 2018 con 270 interventi del Corpo svizzero di aiuto umanitario e con degli interventi molto pesanti e molto importanti sia in Siria, sia sulla Striscia di Gaza, ma anche per catastrofi in Indonesia, come avete potuto vedere dai media.

Infine nell'Asia e nel Pacifico il 2018 è stato caratterizzato dal dialogo strategico con la Cina. Ho potuto incontrare nel mese di aprile dell'anno scorso il mio omologo cinese e discutere di ulteriori rafforzamenti dei rapporti tra Svizzera e Cina nell'ambito dell'iniziativa della via della seta, "Belt and Road Initiative", che la



Cina porta avanti con grandi ambizioni e che la Svizzera guarda in modo costruttivo ma anche critico perché evidentemente ci sono sia opportunità che pericoli di fronte a quest'evoluzione.

Abbiamo poi il capitolo cinque, quello dedicato alla pace e alla sicurezza. In questo ruolo la Svizzera ha mostrato anche nel 2018 un forte sostegno all'organizzazione per la sicurezza in Europa con sede a Vienna. Ha preso atto con interesse dello sviluppo della discussione sulla NATO, l'alleanza

AB 2019 N 525 / BO 2019 N 525

atlantica, che offre indirettamente uno scudo, evidentemente anche per la Svizzera, essendo la Svizzera geograficamente situata nel cuore dell'Europa. Abbiamo lavorato molto per il conflitto tra l'Ucraina e la Russia in modo che si possa garantire il più possibile la pace in Paesi vicini al nostro. C'è anche tutto un discorso sul finanziamento della NATO che ha occupato anche il nostro Paese il quale collabora con la NATO nelle azioni di promozione della pace.

Per quanto riguarda la sicurezza e la pace non posso non citare la cooperazione internazionale, una fetta molto importante della politica estera svizzera. Proprio nel 2018 ha iniziato il suo lavoro di rinnovo per il quadriennio 2021–2024 con dei nuovi accenti, con una concentrazione dell'impegno soprattutto sul continente africano, perché lì si trova il maggior numero di persone povere, e lì troviamo la maggior parte delle persone coinvolte in flussi migratori irregolari. Questo deve essere affrontato laddove è più importante. Nell'Asia del Sud-Est come nel continente americano la situazione è migliorata. Questo permetterà di fare dei passi in avanti, come diciamo anche nell'ultimo rapporto che avete davanti a voi.

Per quanto riguarda i servizi consolari, il relatore di commissione ha ricordato molto bene quanto gli Svizzeri viaggiano. I 15,6 milioni di viaggi privati nel 2017 hanno una grande importanza; sono un bene per l'economia, ma naturalmente hanno anche un impatto sul clima – proprio in questi giorni se ne discute. Questo mostra anche quanto sia difficile e quanto siano contraddittori certi comportamenti. Da un lato si vuole evidentemente limitare al massimo l'impatto climatico, dall'altro lato dobbiamo anche essere coscienti che lo stile di vita e il miglioramento della prosperità portano a più inquinamento. Quindi occorre trovare la migliore via possibile tra queste due evoluzioni.

Le prestazioni consolari sono l'etichetta della Svizzera all'estero. In questo senso è importante che le nostre circa 170 rappresentazioni nel mondo siano conosciute e ben visibili. Il sito Internet della Confederazione offre a tutti i cittadini e tutte le cittadine delle informazioni aggiornate sulla sicurezza e sulla situazione dei Paesi nel mondo, in modo che chi pianifica un viaggio possa sapere dove andare – vi ricordo anche l'app Itineris, scaricabile dal sito. In questo senso, vorrei anche ringraziare tutto il corpo consolare che si occupa di queste attività.

Infine, vorrei ricordare questa lenta ma graduale trasformazione delle Ambasciate in centri di multicompetenza nel corpo diplomatico. Non abbiamo più soltanto la classica attività diplomatica e consolare, ma spesso vengono messi sotto un cappello svizzero servizi come Switzerland Global Enterprise, Swissnex o Svizzera Turismo e tanti altri. Questo dà anche un'identità della Svizzera nel mondo.

Nel Dipartimento degli affari esteri, che è il principale ma non il solo artefice della politica estera, come è stato giustamente ricordato, abbiamo una situazione di risorse costante. Riusciamo ad affrontare più compiti con le stesse risorse. Non sono state richieste risorse supplementari, anche grazie alla digitalizzazione che permette di rendere più efficienti certe misure.

Se guardiamo il futuro – arrivo all'ultimo capitolo, al capitolo nove – vediamo che è caratterizzato da una crescente incertezza a livello mondiale a causa di questo multipolarismo. Ci sono delle tensioni che nascono, aumentano o diminuiscono, e il ruolo della Svizzera come portatrice di buoni uffici è sempre più richiesto. Quindi non a caso trovate questo tema veramente importante al capitolo due del rapporto.

Quest'anno sarà caratterizzato dal grosso cantiere della riforma e della preparazione della nuova strategia di cooperazione internazionale e anche della nuova strategia di politica estera; sarà proposta al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati l'anno prossimo. Il Consiglio federale si occuperà quest'anno anche delle questioni migratorie. In particolare avete chiesto al Consiglio federale di riflettere sui rapporti tra Parlamento e governo in materia di politica estera con un rapporto sulla consultazione e il coinvolgimento del Parlamento nel settore della "soft law". Il patto migratorio ha mostrato a che punto questa dialettica tra i due poteri sia importante; la affronteremo.

Due parole infine per il rapporto sulla politica estera svizzera in materia dei diritti dell'uomo in allegato. I diritti dell'uomo restano il fondamento di ogni società che vuole vivere in pace e prosperità. I diritti dell'uomo sono i diritti individuali, il diritto alla vita, alla libertà d'opinione, alla parola, al rispetto delle minoranze, ecc. Tendiamo a dimenticare questi diritti, perché sono talmente ovvi in un Paese come il nostro, ma non lo sono a livello mondiale. È importante parlarne molto concretamente, in modo che si sappia di che cosa parliamo.



In questo senso non posso non biasimare e non criticare fermamente tutte le violenze che sono perpetrate sul pianeta, per esempio contro giornalisti che raccontano, che creano trasparenza su quello che succede. Questo è sicuramente un punto molto importante che va affrontato. Nei nostri rapporti con ogni Stato c'è sempre un elemento che riguarda i diritti dell'uomo.

Per concludere ringrazio i due relatori di commissione che hanno perfettamente spiegato il rapporto.

Reimann Maximilian (V, AG): Herr Bundesrat, ich hätte eine Frage zu Kapitel 3, Europapolitik. Es sind in jüngster Vergangenheit in diversen Medien zum Teil massive Vorwürfe gegen Ihren Staatssekretär, Herrn Balzaretti, erhoben worden wegen seiner – so würde ich sagen – nicht immer überzeugenden Verhandlungsführung mit der EU in Sachen institutionelles Rahmenabkommen. Treffen diese Vorwürfe, diese Mängelrügen tatsächlich zu, müssten sie ja letztlich vom Departementsvorsteher verantwortet werden, also von Ihnen. Was sagen Sie zu diesen Vorwürfen?

Cassis Ignazio, Bundesrat: Danke, Herr Nationalrat Reimann. Herr Staatssekretär Balzaretti hat seinen Job als Chefunterhändler sehr gut gemacht. Er ist beauftragt worden, die Konsultationen zu begleiten und zu erklären, was im Verhandlungsergebnis steht. Ich finde, er macht das prima.

Friedl Claudia (S, SG): Sehr geehrter Herr Bundesrat, Sie haben ausgeführt, wie wichtig die Guten Dienste der Schweiz sind und insbesondere auch der Standort Genf, wo viele internationale Organisationen ihren Sitz haben. Wie passt die Nichtunterzeichnung des Uno-Atomwaffenverbotsvertrages dazu? Wann kann man damit rechnen, dass die Schweiz ihn unterzeichnet?

Cassis Ignazio, Bundesrat: Der Bundesrat hat zum Kernwaffenverbotsvertrag in dem Sinne Stellung genommen, dass er sich entschieden hat, nicht sofort zu unterschreiben, sondern abzuwarten, wie die Entwicklung ist. Die Gründe dafür haben wir ganz klar dargelegt. Sie haben genau mit den Guten Diensten und der Funktion der Schweiz zu tun, Brücken zwischen Ländern, die Atomwaffen haben, und Ländern, die keine Atomwaffen haben, zu bauen.

Der Bundesrat ist für eine Welt ohne Kernwaffen. Der Bundesrat ist sich aber bewusst: Um Länder, die Kernwaffen haben, zu überzeugen, genügt es nicht, dass Länder, die keine Kernwaffen haben, sagen, wir wollen keine. Die Schweiz hat traditionellerweise diese Brückenbauerfunktion ausgeübt. Es besteht die grosse Befürchtung, dass mit der Unterzeichnung des Vertrages die Brückenbauerfunktion verlorengeht.

Der Bundesrat hat ebenfalls Kenntnis genommen von der Motion Sommaruga Carlo, die in beiden Kammern angenommen worden ist, und wird sich in den nächsten Wochen nochmals mit diesem Thema auseinandersetzen.

Heim Bea (S, SO): Herr Bundesrat, ich hätte eine Frage zur Aussenpolitik im Gesundheitsbereich: Mich würde interessieren, welche Fortschritte 2018 erreicht wurden und welche Ziele Sie sich für die Zukunft setzen. Dies interessiert mich vor dem Hintergrund der Kritik seitens der ETH Zürich, die von zwanzig Zielen spricht, welche bereits seit acht Jahren gelten. Die ETH sagt, diese Ziele seien heterogen, sie seien vor allem beliebig und widersprüchlich. Ob diese Ziele noch weiter gelten sollen, lautet eine weitere Frage. Ganz speziell würden mich Ihre Ziele oder Ihre Aktivitäten angesichts der als globale Bedrohung beurteilten wachsenden Antibiotikaresistenzen interessieren.

AB 2019 N 526 / BO 2019 N 526

Cassis Ignazio, Bundesrat: Sehr verehrte Frau Nationalrätin Heim, ich danke Ihnen für die Frage. Die Gesundheitsaussenpolitik ist hierarchisch gesehen auf der dritten Stufe. Zuerst kommt die aussenpolitische Strategie, dann kommen die sektoriellen, geopolitischen Fragen und dann die thematischen Fragen – die gesundheitspolitischen gehören dazu. Das ist eine gemeinsame Aufgabe zweier Departemente, des EDI und des EDA.

Wir haben soeben die neue Strategie unterschrieben – es gibt sie also. Ich weiss jetzt nicht auswendig, ob sie schon durch den Bundesrat bewilligt wurde oder demnächst in den Bundesrat gehen wird. Sie wird dann die Akzente für die nächsten sechs Jahre setzen. Sie wird die Akzente gerade auch auf die Themen setzen, die Sie angesprochen haben, auf Antibiotikaresistenz, Medikamentenzugang, Epidemienbekämpfung und die Sicherheit des Personals bei humanitären Krisen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur le conseiller fédéral, le rapport souligne – comme vous l'avez rappelé – l'importance de la Genève internationale, dans différents domaines. Comment cela se fait-il que le Conseil fédéral réduise le crédit-cadre relatif à la loi sur l'Etat hôte, ce qui affecte donc la Genève internationale? Il



n'est certes question que de quelques millions de francs, mais on aurait pu s'attendre à un renforcement de la dynamique en faveur de la Genève internationale.

Cassis Ignazio, consigliere federale: Il Consiglio federale ha appena approvato la strategia per i prossimi tre anni della Ginevra internazionale con piena convinzione e piena volontà di darle un ruolo ancora più importante. In questo senso non posso non dimenticare anche la creazione della Fondazione "Geneva Science and Diplomacy Anticipator" che ha proprio il compito di preparare la Ginevra internazionale alle sfide societarie del ventunesimo secolo, facendo lavorare insieme la scienza e la diplomazia nel mondo multilaterale.

Per quanto riguarda i crediti restiamo su un livello che mi sembra sia assolutamente in linea con la crescita dei bisogni e con la crescita del finanziamento possibile tramite la Confederazione. Non è stato fatto nessun taglio. Abbiamo addirittura aumentato un po' il preventivo rispetto ai tagli che erano stati previsti. Come ho detto investiamo anche in nuove azioni. Quindi le posso assicurare che il Consiglio federale ha a cuore anche il destino della Ginevra internazionale, che è un tassello centrale della Svizzera internazionale.

Büchel Roland Rino (V, SG), für die Kommission: Nur kurz zusammengefasst: Sie haben es gesehen, der Bericht ist jetzt gut fünfzig Seiten lang, er ist wirklich kompakt, präzise und konzis. Das kann man loben. Sie haben auch gesehen, dass einzelne Gruppen natürlich sagen, dass sie nicht genügend berücksichtigt wurden. Man sieht auch, wie man verschiedene Schwerpunkte herausgreifen kann; das war sehr interessant. Die SVP-Fraktion hat sich ja in Bezug auf das Rahmenabkommen auf die Unabhängigkeit berufen und gesagt, dass dafür nicht genug getan werde. Die SP-Fraktion monierte die fehlende Dialogarchitektur, zum Beispiel in Bezug auf China, weil hier zu viele Leute, zu viele Abteilungen dreinreden würden. Die CVP-Fraktion hat das Gewicht auf das Thema Nachhaltigkeit gelegt, zu dem im Bericht auch ein bisschen zu wenig aufgeführt sei. Auch Cyberrisiken würden nicht genügend berücksichtigt. Die grüne Fraktion will mehr proaktives Handeln des EDA. Die FDP-Liberale Fraktion stellt fest, dass die Welt "upside down" ist und dass das natürlich nichts Neues sei. Sie lobt das institutionelle Abkommen. Die grünliberale Fraktion sagt zum Schluss, die Schweiz müsse offen sein, es brauche starke Gremien und das Rahmenabkommen sei insgesamt als positiv zu beurteilen. Jeder hat, wie es der Politik entspricht, Kritikpunkte angebracht, aber insgesamt – ich glaube, das darf man wirklich sagen – kann man ein Lob für die Arbeit des EDA aussprechen. Das hat man auch in der Kommission gemerkt: Es ist eine Arbeit, für die die Leute im Ausland tagtäglich in schwierigen Situationen tätig sind, etwa die Leute, die in den Konsulaten arbeiten und sich direkt um die Bürger kümmern, die sich eben – Sie haben es gehört, der Bundesrat hat es auch erwähnt – etwas paradox verhalten. Die Anzahl jener, die grösstenteils mit dem Flugzeug in die Welt hinaus reisen, ist gegenüber dem Vorjahr um einen Viertel gestiegen. In der Statistik werden die kleinen Tagesreisen für Einkäufe in Österreich, Deutschland oder Frankreich ja nicht erfasst. Insgesamt kann man schon sagen, dass der Bericht gelungen ist. Aber Kritikpunkte bleiben. Ich denke, das ist in einer Demokratie, in der jeder seine Meinung, seine Standpunkte vertreten kann, soll und muss, auch richtig so.

Béglé Claude (C, VD), pour la commission: Le débat que l'on vient d'avoir montre que, sur le plan interne, il y a des opinions diverses en fonction des sensibilités de chaque parti. Le monde extérieur est de plus en plus polarisé, avec des effets de surprise comme le rapprochement entre Trump et le dirigeant de la Corée du Nord, suivi d'un mouvement en sens inverse. Il est donc difficile de définir une ligne. Pourtant, on sent que le Conseil fédéral et le DFAE ont une ligne claire, qu'il y a un pilote dans l'avion – ce qui est rassurant. On a le sentiment d'une politique extérieure stable.

Il faut peut-être distinguer entre la politique européenne – où les clivages sont les plus marqués et où la politique interne a le plus d'influence sur la politique extérieure – et la politique envers le reste du monde, où l'on a le sentiment d'une assez grande clarté sur ce que l'on veut faire.

En tant que petit pays en taille, mais quand même assez important économiquement et de par ses bons offices, la Suisse a besoin d'un Etat de droit international. Elle a besoin de s'appuyer sur des institutions et elle le fait très bien. Elle sait combiner, d'une part, ses intérêts économiques et, d'autre part, son rôle de médiateur pour essayer d'apporter un peu plus de paix à travers le monde.

Tous mes remerciements au Conseil fédéral et à Monsieur Cassis, qui est en charge de ce dossier.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La commissione propone di prendere atto del rapporto.

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