



20.009

Aussenpolitik 2019.
Bericht des Bundesrates
Politique extérieure 2019.
Rapport du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

20.018

Aussenpolitische Strategie
2020–2023
Stratégie de politique extérieure
2020–2023

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Müller Damian (RL, LU), für die Kommission: Die Aussenpolitische Kommission hat sich am 10. Februar 2020 ausführlich mit dem Aussenpolitischen Bericht 2019 befasst und von ihm Kenntnis genommen. Die Kommission hat zudem beschlossen, das Thema der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 im Ständerat vertieft zu bearbeiten.

Der Aussenpolitische Bericht 2019 verschafft einen Überblick über die aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz im letzten Jahr. Das sind insbesondere die Europapolitik, die Beziehungen zu den globalen Schwerpunktländern, das Engagement für Frieden und Sicherheit in der Welt sowie die Förderung von Wohlstand und Nachhaltigkeit. Wie schon in früheren Jahren stand auch im Jahr 2019 das Europadossier im Zentrum des aussenpolitischen und auch des innenpolitischen Interesses. Der Bundesrat hielt intensive Konsultationen zum Entwurf eines institutionellen Rahmenabkommens ab. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten war 2019 insgesamt eng und fruchtbar. Mit ihrer "Mind the Gap"-Strategie setzte die Schweiz ihre Arbeiten zur Sicherstellung der bestehenden Rechte und Pflichten im Hinblick auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union erfolgreich fort.

Ein besonderes Augenmerk richtet der Bericht auf die Entwicklung der geostrategischen Kräfteverhältnisse. So stellt er eine wachsende Konkurrenz zwischen den USA und China als prägendes Element fest. In diesem Licht schenkt der Bundesrat den Beziehungen zu diesen beiden Ländern besondere Aufmerksamkeit, ohne aber globale Schwerpunktländer wie Brasilien, Indien, Japan, Russland, Südafrika und die Türkei ausser Acht zu lassen. Mit vielen dieser Staaten fanden bekanntlich Kontakte auf höchster Ebene statt. So traf unser Bundespräsident 2019 die Staatschefs von China, Indien, Russland und der USA.

Der Bericht beleuchtet auch, wie die Schweiz die Agenda 2030 der UNO umsetzt. Wohlstand und Sicherheit in der Schweiz hängen stark von ihrem internationalen Umfeld ab. Die Schweizer Aussenpolitik setzt sich deshalb für die nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Energie-, Wis-



senschafts- und Gesundheitspolitik ein. Im Umgang mit globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel unterstützte die Schweiz ein international koordiniertes Vorgehen.

Schliesslich zieht der Bundesrat eine weitgehend positive Bilanz über die Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Der Bundesrat hält aber auch fest, dass einzelne Ziele noch nicht erreicht wurden, namentlich in der Europapolitik.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Bericht die Erwartungen erfüllt, da er die wichtigsten Aktionsfelder der Schweizer Aussenpolitik beleuchtet und sowohl Erfolge als auch Aufholpotenzial beschreibt. Darum hat die Kommission vom Aussenpolitischen Bericht 2019 entsprechend Kenntnis genommen.

Damit komme ich zur Aussenpolitischen Strategie 2020–2023. Sie setzt vier Schwerpunkte:

1. Frieden und Sicherheit: Hier stehen die Kandidatur und der Einsitz 2023–2024 im UNO-Sicherheitsrat, die guten Dienste und die Wissenschaftsdiplomatie im Vordergrund.

2. Der Wohlstand: Sowohl die eminente Bedeutung des institutionellen Rahmenabkommens als auch die in Verhandlung stehenden Freihandelsabkommen stehen dabei im Zentrum. Dazu kommt die Entwicklungszusammenarbeit, welche stärker fokussiert und dadurch wirkungsvoller wird. Sie leistet einen solidarischen Beitrag zum Wohlstand in der Welt.

3. Die Nachhaltigkeit: Dabei geht es insbesondere um die Umsetzung der UNO-Agenda 2030, welche die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermassen berücksichtigt. Das klimarelevante Budget in der Strategie der internationalen Zusammenarbeit wurde um 100 Millionen auf 400 Millionen Franken aufgestockt.

4. Die Digitalisierung: Dabei geht es um die Stärkung des internationalen Genf, die Schärfung der aussenpolitischen Profile in der digitalen Gouvernanz sowie die Anwendungen von "Tech for Good" im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

Grundsätzlich bestehen für die Aussenpolitik der Schweiz mehrere Herausforderungen. Dazu gehört beispielsweise die Kohärenz, bedingt durch die Tatsache, dass alle sieben Departemente international tätig sind. Sämtliche Departemente gestalten die Aussenpolitik mit, wodurch dem EDA verstärkt eine Koordinationsrolle zukommt.

Die Kommission hat beschlossen, die Aussenpolitische Strategie 2020–2023 vertieft zu diskutieren und sie deshalb im Plenum zur Debatte zu bringen. Ich bitte Sie ebenfalls, diesen Bericht entsprechend zur Kenntnis zu nehmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Chaque année, le Parlement, et en particulier notre conseil, examine et discute le rapport de politique extérieure de l'année précédente. C'est l'occasion de jeter un regard rétrospectif sur les enjeux internationaux et sur l'activité du Conseil fédéral dans un contexte mondial mouvant. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral nous soumet la stratégie de politique extérieure. C'est l'occasion pour le Parlement non de jeter un regard rétrospectif, mais d'examiner la politique étrangère de manière prospective, même si l'on sait que l'irruption de crises financières ou sanitaires – comme celle du Covid-19 – ou les décisions imprévisibles de dirigeants de grandes puissances – comme les décisions de Donald Trump – peuvent brutalement changer la donne géopolitique et économique mondiale, et donc qu'on ne peut pas tout prévoir.

AB 2020 S 488 / BO 2020 E 488

Dans mon intervention, je me contenterai de formuler quatre remarques sur la stratégie de politique extérieure, c'est-à-dire sur le regard prospectif du Conseil fédéral.

En comparant les principes structurants de la politique étrangère énoncés dans la stratégie 2016–2019 avec ceux de la stratégie 2020–2023, un principe nouveau s'affirme et deux ont disparu. Le nouveau principe, placé au premier rang, est celui de la liberté. Ceux qui ont disparu sont, d'une part, le principe de dialogue et, d'autre part, celui de la solidarité et de la responsabilité. Ce sont pourtant deux principes essentiels qui ont contribué jusqu'à aujourd'hui à garantir la continuité de la politique étrangère de notre pays selon le mandat constitutionnel très clair de l'article 54 alinéa 2. J'aimerais être rassuré en ce qui concerne l'omission du principe de solidarité, mais j'ai de gros doutes. En effet, on assiste à une érosion de la solidarité. Cela se voit à l'effort moindre en faveur de l'aide publique au développement, dès lors que le Conseil fédéral ne respecte plus l'objectif d'y consacrer 0,5 pour cent du revenu national brut pourtant avalisé par notre Parlement, sans parler du 0,7 pour cent du revenu national brut pour la coopération au développement auquel la Suisse a pourtant souscrit à l'ONU.

Si on ajoute également le refus du Conseil fédéral de signer le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations et l'absence de la Suisse au sommet de Marrakech en 2018 lors de son adoption, on constate que la solidarité n'est plus au rendez-vous de notre politique extérieure, et on peut le regretter.



Pour ce qui est du principe de liberté, que je considère comme fondamental tant pour les individus que pour les peuples et la démocratie, il y a une forte chance qu'il reste purement déclamatoire. Que dire du principe de liberté des individus en Chine, tout particulièrement des Ouïghours internés dans des camps de travail forcé, alors que rien n'est entrepris par la Suisse pour empêcher les marchandises chinoises produites dans ces camps d'arriver en Suisse? Que dire de la liberté du peuple palestinien lorsque, à la tête du DFAE, on adopte le "wording" de l'Etat occupant et oppresseur, en disqualifiant les agences de l'ONU et en ne dénonçant pas haut et fort les violations crasses du droit international public commises et les annexions de fait et juridiques annoncées? Les libertés des habitants de la Crimée écrasées il y a six ans valent-elles plus que celles des Palestiniens piétinées depuis 70 ans?

Que penser de la priorité et de la cohérence réelle de la thématique de la paix et de la sécurité?

S'il y a un élément extrêmement important qui est évoqué et qu'il convient de souligner, c'est celui de la participation au Conseil de sécurité de l'ONU. Toutefois, en ce qui concerne cette thématique de la paix et de la sécurité, il faut mentionner la problématique des droits de l'homme et de la protection concrète des défenseurs des droits de l'homme. Or, actuellement, celle-ci se trouve évoquée de manière relativement rare dans les discours du DFAE.

Toujours en matière de sécurité, il convient de relever que cette stratégie ne comporte aucune mention de la signature et de la ratification du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Je vous rappelle cependant que les deux chambres ont accepté une motion qui demande au Conseil fédéral de signer et de faire ratifier ce traité par le Parlement. Or la stratégie court sur quatre ans et le délai pour implémenter la motion est de deux ans; il aurait donc fallu mentionner de quelle manière le Conseil fédéral entend mettre cette demande en oeuvre.

Par ailleurs, il y a une nécessité aujourd'hui de traiter ce sujet de manière rapide, dès lors que la nouvelle dynamique internationale, impulsée notamment par le président Trump, visant à remettre progressivement en question les accords de contrôle et de limitation de l'armement nucléaire plaide pour une interdiction de ces armes.

Aujourd'hui, 38 Etats ont ratifié le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Celui-ci entrera très probablement en vigueur en 2021 – si ce n'est avant –, lorsque le 50e Etat l'aura ratifié. Il est donc important que la Suisse se trouve du côté de l'histoire et soutienne, comme le demandent le CICR ou d'importantes personnalités, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Les gesticulations politiques autour de l'Initiative de Stockholm ou de la Déclaration de Berlin à l'occasion du 50e anniversaire de l'entrée en vigueur du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ne vont rien changer. Cela est valable également pour les conférences par vidéo qui ont eu lieu ces derniers jours.

Pour conclure, une remarque sur un thème qui me tient très à coeur, celui de l'Agenda 2030. Le Conseil fédéral affirme régulièrement que les Objectifs de développement durable sont un élément essentiel de la politique intérieure et extérieure de la Suisse. Même s'ils sont largement évoqués dans la Stratégie de politique extérieure 2020–2023, on peine à y trouver le rôle transversal et de levier que ces objectifs doivent jouer pour la cohérence de la politique extérieure et intérieure. Ils sont, dans les faits, cantonnés dans un silo, malgré la mise en place d'une plateforme de coordination interdépartementale en matière d'Agenda 2030, ce qu'il faut d'ailleurs souligner.

En résumé, le dialogue en matière de politique étrangère sera vif ces quatre prochaines années et je me réjouis de le poursuivre avec vous, Monsieur le conseiller fédéral.

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Je vous remercie de vos commentaires sur le rapport de politique extérieure 2019 et sur le projet de Stratégie de politique extérieure 2020–2023.

En effet, comme cela a été correctement souligné, il s'agit, avec le rapport de politique extérieure 2019, de poser un regard sur l'année passée; c'est donc un regard en arrière. On le fait chaque année pour voir quels sont les événements qui ont caractérisé les douze derniers mois sur le plan de la politique étrangère. Hélas, à cause du Covid-19, on en parle seulement au mois de juin; normalement, on aurait dû en parler au mois de mars déjà. En même temps, avec la stratégie de politique extérieure, il s'agit de regarder en avant, donc de voir ce qui nous attend au cours de la présente législature.

Permettez-moi de commencer avec la stratégie adoptée par le Conseil fédéral en janvier 2020, donc avant la crise Covid-19. Cette crise a-t-elle complètement changé la donne? Avons-nous de nouvelles priorités pour affronter de nouveaux défis? Nous y avons réfléchi, et nous avons constaté que les priorités de la stratégie sont toujours aussi pertinentes: assurer la prospérité de la Suisse, oeuvrer pour un monde plus durable, relever les défis ainsi que saisir les chances offertes par la numérisation et contribuer à la paix et à la sécurité de la Suisse. Ce sont les quatre priorités qui se trouvent dans la stratégie. Vous en avez sous les yeux une version



complète; il existe une version courte que vous pouvez garder sur vous pour vous souvenir des points de repère au cours des quatre ans à venir.

Certainement que le Covid-19 accentue des tendances déjà existantes. Ses répercussions mettent en danger la stabilité, mettent en péril les droits de l'homme dans plusieurs pays et nous rappellent la nécessité d'une économie durable et stable. La nouvelle situation s'est également traduite par des avancées dans la numérisation, on le voit même ici, dans cette salle, et je suis donc persuadé que la stratégie de politique extérieure reste valable.

Was ist besonders an der neuen aussenpolitischen Strategie? Drei Punkte werden vom Bundesrat hervorgehoben.

Erster Punkt: Zum ersten Mal liegt eine aussenpolitische Strategie vor, die die Kohärenz ins Zentrum stellt und als ein Ziel setzt. Sie ist die dritte aussenpolitische Strategie, sie gründet auf dem Entscheid des Bundesrates im Jahr 2011, für jede Legislatur eine aussenpolitische Strategie zu verfassen. Es ist das erste Mal, dass diese von der Bundesverwaltung in einem breiten Prozess erarbeitet wurde, also das erste Mal, dass ein Gesamtansatz der gesamten Bundesverwaltung da ist.

Der zweite Punkt der Neuerung ist die Wirksamkeit. Zum ersten Mal haben wir in der aussenpolitischen Strategie Ziele. Diese Ziele erlauben uns zu benennen, was wir erreichen wollen. Manche Ziele sind noch zu wenig konkret und messbar, aber daran arbeiten wir. Wenn wir Ziele nicht definieren, können wir nicht von Wirksamkeit sprechen. Die Wirksamkeit ist das Mass der Erreichung der Ziele. Ohne Ziele gibt es keine Wirksamkeit.

Dritte Neuerung: die innenpolitische Einbettung. Die Diskussion hier und heute zeigt genau dies – noch nie hat die

AB 2020 S 489 / BO 2020 E 489

Schweiz im Parlament die aussenpolitische Strategie diskutiert, das ist ein Novum. Ich bin froh um dieses Novum und danke dem National- und dem Ständerat sowie seinen Aussenpolitischen Kommissionen hierfür.

Was ist der Kerninhalt der Strategie? Die aussenpolitische Strategie dient als Kompass und setzt den Handlungsrahmen für die Ausgestaltung der Aussenpolitik in den nächsten vier Jahren. Sie zeigt die Schwerpunkte aller sieben Departemente auf und reicht somit von der Aussenwirtschaft über die Gesundheits- und die Kultur- bis hin zur Energie-Aussenpolitik.

Zu den vier thematischen Schwerpunkten der aussenpolitischen Strategie noch folgende Bemerkungen:

1. Frieden und Sicherheit: Hier stehen die Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat, die Menschenrechte und die guten Dienste im Vordergrund.

2. Wohlstand: Der Zugang unserer Wirtschaft zu den internationalen Märkten ist zentral, nach Covid-19 noch viel mehr als vorher. Der Bundesrat betont zudem die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für den globalen Wohlstand. Die Armutsbekämpfung nimmt hierbei einen zentralen Platz ein. Der Nationalrat ist zurzeit daran, die Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 zu beraten.

3. Nachhaltigkeit: Hier stehen insbesondere die Umsetzung der Agenda 2030 sowie ein verstärkter Klima- und Umweltschutz im Vordergrund.

4. Digitalisierung: Es handelt sich um einen neuen Schwerpunkt in der Schweizer Aussenpolitik. Im Fokus stehen die Stärkung von Genf, die Schärfung des aussenpolitischen Profils sowie die Anwendung im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit – das, was wir unter dem Stichwort "Tech for Good" tun. Wir sind daran, diesen neuen Schwerpunkt im Rahmen eines Berichtes zum Postulat Béglé 17.3789 weiter zu konkretisieren. Es wird im Herbst so weit sein.

Les quatre priorités thématiques de la stratégie sont déclinées dans trois dimensions géographiques. La première est l'Union européenne, l'Europe, le continent européen. La deuxième est le reste de la planète, en mettant l'accent sur huit pays prioritaires. La troisième dimension géographique est le multilatéralisme, soit l'engagement de la Suisse pour que la raison du droit l'emporte sur la raison de la force militaire.

En matière de politique européenne, la crise du Covid-19 confirme la pertinence des buts formulés dans la stratégie. Le marché intérieur de l'Union européenne a fait ses preuves. Il s'est révélé essentiel pour la gestion de la crise, même en Suisse. Par exemple pour la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que pour la disponibilité du personnel de santé et du matériel de santé. Dans le cadre de la reprise économique de l'Union européenne, le marché intérieur aura également un rôle décisif en tant que base de la reconstruction économique. En bref, l'intérêt de la Suisse à un accès au marché garanti et institutionnel reste élevé.

La stratégie traite finalement de la question des ressources. L'expérience du Covid-19 nous a montré l'importance d'un réseau suffisamment doté en ressources, ainsi que l'importance d'une bonne gestion de crise, laquelle nous a permis d'entreprendre la plus grande opération de rapatriement de l'histoire suisse.

La stratégie de politique extérieure se situe au sommet d'une cascade stratégique. La Stratégie de coopération



internationale 2021–2024, qui est actuellement débattue au Conseil national, est la prochaine stratégie qui s'appuie sur la politique extérieure. Vous trouverez le schéma à l'avant-dernière page de la publication.

D'autres stratégies seront développées ultérieurement cette année. Ce seront des stratégies soit géographiques, soit thématiques. En ce qui concerne les stratégies géographiques, des discussions, avant tout en commission, sont prévues au sujet de trois stratégies portant sur le Moyen-Orient, sur l'Afrique et sur la Chine. Pour ce qui est des stratégies thématiques, des discussions sont prévues sur la stratégie de communication internationale. Et, l'an prochain, nous allons déjà commencer à nous occuper de la stratégie d'Etat hôte.

La concrétisation de la politique extérieure se poursuivra donc, pour cette législature, dans le sens de la cohérence, qui est le véritable mot-clé de la nouvelle stratégie.

Ich komme nun mit zwei Worten auf das andere Objekt, den Aussenpolitischen Bericht 2019, zu sprechen. Das Jahr 2019 erscheint uns heute schon weit zurück. Ich gehe deshalb nicht mehr auf die einzelnen Kapitel des Berichtes ein, habe aber Ihre Kommentare dazu gerne zur Kenntnis genommen. Einen Punkt aus dem Bericht möchte ich aber aufgreifen:

Die Beziehungen zwischen den Grossmächten werden wichtiger. Diese Feststellung aus dem Bericht 2019 bestätigt sich heute. Das Verhältnis zwischen den USA und China dominiert die internationalen Beziehungen immer stärker. Wir alle sehen: Um dieses Verhältnis zwischen den USA und China steht es nicht gut. Die Folgen davon spürt auch Europa und damit die Schweiz. Dort, wo sie handlungsfähig ist, wird die EU als dritte wirtschaftlich starke Akteurin einen differenzierten Kurs anstreben. Dieser Kurs basiert auf den liberalen Grundrechten und einem Bekenntnis zur multilateralen Ordnung. Je nach Politikbereich – Handel, Klima, Menschenrechte, Sicherheitspolitik usw. – wird die globale Konstellation von Kooperation und Abgrenzung anders aussehen.

Der Bundesrat verfolgt diese geopolitischen Entwicklungen eng. Wir wollen die Interessen der Schweiz bestmöglich wahren und ihre Werte fördern. Das heisst erstens: Die liberale internationale Ordnung ist zwar teilweise reformbedürftig, sie muss aber in ihrem Kern und Wesen verteidigt werden. Eine Spaltung der Welt in Einflusszonen mit verschiedenen Wirtschafts- und Normensystemen wäre schädlich für die Schweiz und für die internationale Stabilität.

Zweitens kann und soll die Schweiz dazu beitragen, ein gemeinsames globales Regelwerk zu bewahren. Wir haben heute gute Beziehungen zu allen Seiten, ohne einer Politik der Äquidistanz zu verfallen. Unsere guten Dienste werden geschätzt, ohne dass wir sie selber überschätzen. Mit dem internationalen Genf haben wir einen Trumpf. Dieser wird in der politisch fragmentierten Welt noch wichtiger. Auch in Genf spürt man die internationalen Spannungen Tag für Tag. Unsere Antwort darauf ist, dass wir die Innovationskraft Genfs ausbauen. Insbesondere stärken wir die Schnittstellen von Wissenschaft und Diplomatie.

Die Weltpolitik wird rauer. Machtpolitik und Unilateralismus stellen Errungenschaften infrage. Die Schweiz wird sich deswegen aber nicht zurückziehen, weder Reduit noch Autarkie sind heute realistisch und zielführend. Vielmehr bleibt die Schweiz im Dialog mit allen, um Lösungen mitzugestalten. Wir werden hierzu künftig noch mehr mit gleichgesinnten Partnern zusammenarbeiten, namentlich in Europa, aber auch darüber hinaus.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Kommission beantragt, von den beiden Berichten Kenntnis zu nehmen.

20.009, 20.018

Von den Berichten wird Kenntnis genommen

Il est pris acte des rapports

AB 2020 S 490 / BO 2020 E 490