



21.009

Aussenpolitik 2020.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2020.****Rapport du Conseil fédéral***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Friedl Claudia (S, SG), für die Kommission: Der Bundesrat legt wie jedes Jahr seinen Bericht zur Aussenpolitik vor. Die Kommission hat diesen Bericht beraten und dankt dem Bundesrat für den kompakten Bericht.

Die Schweiz ist flächenmässig ein kleines Land, wirtschaftlich gehört sie aber zu den zwanzig grössten Ländern. Deshalb sind die aussenpolitischen Beziehungen für die Schweiz sehr wichtig.

Der vorliegende Bericht orientiert sich an der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023. Diese Gesamtstrategie hat der Bundesrat in geografische Teilstrategien aufgeteilt; so sind die Mena-Strategie und die Subsahara-Strategie entstanden, und in Kürze entsteht die China-Strategie. Folgen soll auch noch eine Amerika-Strategie. Mit Grossbritannien verfolgte die Schweiz die "Mind the Gap"-Strategie, welche sie nach dem vollzogenen Brexit zu einer "Build the Bridge"-Strategie weiterentwickeln will. Interessanterweise, und dies wurde in der Kommission kritisch bemerkt, gibt es keine eigentliche Teilstrategie Europa. Es ist festzustellen, dass hier eine Lücke klafft, die es zu füllen gilt.

Neben den geografischen Teilstrategien gibt es die thematischen Strategien. Dazu gehören die IZA-Strategie und die Strategie zur digitalen Aussenpolitik. Über diese Teilstrategien, die ich jetzt erwähnt habe, will der Bundesrat die Politikkohärenz herstellen, welche vom Parlament immer wieder gefordert wird. Die Kommission unterstützt sämtliche Anstrengungen in diese Richtung. Es wurde aber auch verlangt, dass die Agenda 2030 den übergeordneten Rahmen bilden muss, damit die Reduktion der globalen Ungleichheit angegangen und die Zielkonflikte, die sich in der Aussenpolitik unweigerlich ergeben, benannt werden können.

Die digitale Aussenpolitik sollte im Jahr 2020 zu einem Schwerpunktthema werden. Doch dann kam die Covid-19-Pandemie und brachte vieles durcheinander, auch die Jahresziele der schweizerischen Aussenpolitik. Wie der Bundesrat in der Kommission ausführte, konnte einiges nicht oder nur teilweise, anderes aber vollständig umgesetzt werden.

Die Kommission teilte die Auffassung des Bundesrates, dass die weltweite Lage angespannt ist und es immer wieder zu Rückschlägen in Beziehungen und Aufbauprojekten kommt, zum Beispiel in Belarus, den nordafrikanischen Staaten, im Iran, in Myanmar und in Äthiopien, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Solche Herausforderungen gehören zur Aussenpolitik. Die Kommission stellte auch fest, dass die Verschiebungen zwischen den Weltmächten mit der neuen Regierung in den USA, dem immer selbstbewusster auftretenden China, dem autokratischen Russland und der EU neue Beziehungsfelder ergeben. Hier muss die Schweiz noch stärker bald für sich selbst klären, wohin sie steuern will.

Das Kapitel "Migration und Flucht" fiel sehr kurz aus, wie in der Kommission bemängelt wurde. Vor allem über die unhaltbare Situation der Flüchtlinge an den Grenzen Europas wird kaum berichtet. Der Bundesrat wies auf den Migrationsbericht hin, der sich vertiefter diesem Thema widmet.

Eine wichtige Aussage im Bericht ist die ungebrochene Unterstützung der multilateralen Organisationen durch die Schweiz. Gemeinsame Spielregeln erlauben es auch den kleinen Staaten, auf Augenhöhe mitzumachen und Allianzen zu schmieden. Wichtig bleibt, die Attraktivität des internationalen Genf zu erhalten. Dafür soll auch die Investition in den neuen Schwerpunkt Digitalisierung helfen.

AB 2021 N 305 / BO 2021 N 305

Die Schweizer Kandidatur für den Sicherheitsrat für den Zeitraum 2023/24 gehört auch zu dieser internationalen Sichtbarkeit der Schweiz. Die Teilnahme wird eine grosse Herausforderung für die Schweiz sein, aber auch eine einmalige Plattform.





Das Schwerpunktkapitel im Bericht ist der Covid-19-Pandemie gewidmet. Die Covid-19-Krise hat zur bisher grössten Rückholaktion geführt; über 7000 Personen wurden zurück in die Schweiz geholt. Das Aussennetz wurde dabei stark gefordert. Vor allem kleinere diplomatische Vertretungen kamen an den Anschlag. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, 35 Stellen aus der Zentrale in Bern an die Aussenstellen zu verlegen. Eine Botschaft dazu, wie er das machen wird, wird im Laufe des Jahres vorgelegt.

Die Covid-19-Krise hat auch aufgezeigt, wie eng verbunden wir mit den Nachbarländern sind und wie wichtig funktionierende aussenpolitische Kontakte sind. Es war wichtig, rasch eine Deblockierung beim Import von medizinischen Gütern herbeizuführen sowie die Formalitäten zu den Grenzgängerinnen und Grenzgängern rasch zu regeln.

Die Covid-19-Krise wird auch die Entwicklungszusammenarbeit prägen. Bereits mussten Umschichtungen vorgenommen werden. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Covid-19-Krise weit über 100 Millionen Menschen neu in extreme Armut abrutschen werden. Es wird internationale Hilfe brauchen, um die Schäden der Pandemie zu überwinden. Die nächste internationale Herausforderung wird die gerechte Verteilung des Impfstoffes sein, was bis jetzt noch nicht ganz gelungen ist. Die Kommission bestärkt den Bundesrat, sich in dieser Sache zu engagieren.

Die Kommission dankt dem Bundesrat für den Bericht, lädt ihn ein, die Anregungen und Bemerkungen entgegenzunehmen, und beantragt Ihnen, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

de la Reussille Denis (G, NE), pour la commission: La Commission de politique extérieure s'est réunie le lundi 15 février pour analyser en détail le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2020. Les membres de la commission ont apprécié la qualité du rapport. Les informations contenues dans le corps du document permettent d'avoir une vision claire de l'engagement de notre pays sur la scène internationale. Les douze chapitres du rapport qui évoquent les sujets principaux de l'activité de notre pays en 2020 expliquent avec transparence les enjeux internationaux qui nous occupent et qui seront probablement encore d'actualité ces prochaines années.

Evidemment, l'année 2020 a été profondément marquée par la pandémie de Covid-19. Cette crise sanitaire a entraîné de très lourdes conséquences sociétales, économiques et aussi politiques. Le coronavirus nous a rappelé combien nos sociétés actuelles sont vulnérables; il a brutalement mis en évidence la fragilité de notre monde sans frontières ainsi que la difficulté des Etats et des gouvernements à protéger leur population.

Dans le cadre de cette pandémie, la lutte contre la pauvreté devrait malheureusement subir de sérieux revers. D'après la Banque mondiale, l'extrême pauvreté menace quelque 100 millions de personnes supplémentaires. Cette réalité a des conséquences importantes dans l'approche de notre politique extérieure. La Commission de politique extérieure a également débattu de cette problématique. Une des solutions serait peut-être à trouver sous le chiffre 1.1 du rapport du Conseil fédéral, "Moins de mondialisation, plus de régionalisation".

Dans le chapitre 6, "Durabilité", les chiffres 6.2, "Environnement", 6.3, "Climat", sont à souligner et montrent bien les enjeux futurs que nos sociétés devront aborder urgemment.

La problématique de l'accès à l'eau est également évoquée. Notre pays peut contribuer à une gestion pacifique et publique des ressources en eau en apportant son expertise, notamment au Moyen-Orient ou en Afrique. Il suffit de penser à des fleuves comme le Jourdain en Cisjordanie, ou le Nil Bleu au Soudan et en Ethiopie, pour prendre conscience des enjeux futurs et des médiations que notre pays peut proposer aux pays concernés pour éviter de potentiels conflits. Le thème de l'accès à l'eau sera probablement encore d'actualité ces prochaines années. Il suffit de constater que, malgré les progrès réalisés au cours de la dernière décennie, 2,1 milliards d'êtres humains dans le monde n'ont toujours pas accès à l'eau potable, pour être convaincu que nous devons poursuivre les efforts que nous avons déjà engagés, par exemple au Bangladesh, au Bénin, à Madagascar ou au Népal.

La Commission de politique extérieure souligne la qualité du rapport du Conseil fédéral et vous propose, à l'unanimité, d'en prendre acte.

Büchel Roland Rino (V, SG): Ich zitiere, was die "NZZ" in ihrem Leitartikel vor ein paar Tagen geschrieben hat: "Inzwischen macht der Aussenminister sein politisches Überleben nicht mehr von einem Stück Papier abhängig." Dieses Stück Papier ist der Rahmenvertrag. Über diesen schrieb die "NZZ", dass es für den Bundesrat an der Zeit sei, eine alte Indianerweisheit zu beherzigen: "Wenn du entdeckst, dass du ein totes Pferd reitest, steig ab."

Ich zitiere weiter: "Interessengruppen, die dagegen lobbyieren, schießen wie Pilze aus dem Boden. Inzwischen formiert sich auch das Pro-Lager, das damit aber vor allem eines verdeutlicht: Die Debatte über den Vertrag endet dort, wo europapolitische Debatten in der Schweiz anscheinend immer zu enden pflegen – in



ideologisch überladenen, sehr emotionalen Auseinandersetzungen." Man kann die Debatte so oder auch ganz anders werten. "Obwohl das institutionelle Abkommen [...] seit zweieinhalb Jahren vorliegt, sah sich die Landesregierung ausserstande, eine eigene Beurteilung abzugeben. [...] Der Diskussionsprozess, der bis April 2019 dauern sollte, hat sich längst verselbstständigt. Er ist zur Endlosschleife geworden. [...] Nötig wären nicht weitere Debatten, sondern eine Klärung. Doch hierzu scheint der Bundesrat nicht in der Lage zu sein."

Wie die "NZZ" denke auch ich, denkt auch die SVP. Ich zitiere wieder, was die "NZZ" denkt: "Am einfachsten für den Bundesrat wäre es, das ungeliebte Dossier ans Parlament weiterzureichen. Genau das aber wollen die Fraktionen vermeiden, namentlich SP, FDP und Mitte sind in dieser Frage tief gespalten, in jeder Partei gibt es überzeugte Befürworter und Gegner des Dokuments. Alle ihre Exponenten haben deshalb die Kunst perfektioniert, über das Abkommen zu reden, ohne etwas zu sagen. Mit Ausnahme der SVP ist niemand wirklich scharf darauf, diese Tristesse der Öffentlichkeit vorzuführen."

Seien wir uns endlich bewusst: Die EU-Kommission verhält sich unter dem Eindruck des Brexit gegenüber Drittstaaten zunehmend unnachgiebig, Kraftmeiereien sind ihr inzwischen wichtiger als sinnvolle Kompromisse. Mal wurde die Börsenäquivalenz verweigert, mal ein Gesundheitsabkommen oder die Teilnahme der Schweiz an der Plattform für Covid-Apps. Das ist Aussenpolitik, das ist Innenpolitik, das ist die Realität, in der wir leben. Aber wo erscheint dieses alles überstrahlende Thema im aussenpolitischen Bericht? Es erscheint an achter Stelle. Was kommt vorher? Eine Abhandlung über weltpolitische Entwicklungen, die Nachhaltigkeit, die Digitalisierung usw. – alles wichtige Themen, kein Zweifel. Ja, es wurde von der Kommissionssprecherin erwähnt: Es gibt eine Subsahara-Afrika-Strategie, es gibt eine Mena-Strategie – falls Sie nicht wissen, was das heisst: Es ist die "Middle East and North Africa"-Strategie. Aber es wäre nun wirklich nicht daneben gewesen, auch in der Reihenfolge der Aufgaben zu zeigen, was wirklich entscheidend ist für unser Land und was wir wirklich beeinflussen können. Das Verhältnis zur EU hätte einen prominenteren Platz und, verglichen mit anderen Themen, mehr Raum einnehmen müssen.

Ansonsten – jetzt komme ich doch noch zum Positiven – ist die gekürzte Form zu begrüßen. Es ist ja nicht das erste Mal, dass der ganze Bericht kompakt daherkommt. Was wir jedoch als etwas gar simplifizierend betrachten, ist das Ampelsystem; es legt den Stand der Zielerreichung der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 dar. Das mit den grünen, gelben und roten Ampeln mag gut gemeint sein und mag grafisch schön aussehen. Ganz so einfach kann und sollte man die Dinge aber dann doch nicht darlegen.

AB 2021 N 306 / BO 2021 N 306

Zum Schluss noch etwas zum Ausblick: Der Ausblick auf Seite 61 ist mehr als schlank geraten, mit zwölf Zeilen kommt er wirklich mager daher. Zudem scheint das wichtigste Thema die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat zu sein. Das Verhältnis der Schweiz zu den USA und zur EU wird gerade einmal mit einem knappen Satz erwähnt. Das ist mager.

Nidegger Yves (V, GE): Le groupe UDC remercie le Conseil fédéral pour son rapport de politique extérieure concernant l'année 2020 et pour l'énumération qui y est faite de tout ce que la Suisse a pu entreprendre dans différents domaines, mais il regrette l'absence de vision stratégique de la Suisse dans le monde d'aujourd'hui. Que signifie être neutre dans un monde multipolaire dominé par un duopole conflictuel entre la Chine et les Etats-Unis? C'est le monde dans lequel nous vivons. A chaque époque, la neutralité – qui est une manière d'être utile à soi-même par le fait d'être utile au monde – doit se réinventer parce que le monde change et change à nouveau.

Il est beaucoup question du coronavirus dans ce rapport. Il s'agit évidemment d'un événement majeur qui a touché le monde entier et qui a impacté tous les domaines de la vie. C'est néanmoins un événement conjoncturel. Le virus passera ou, à tout le moins, nous nous habituerons à vivre avec lui. Cela peut éventuellement servir de fil rouge, mais cela ne remplace pas la colonne vertébrale qui manque pour savoir ce qu'est le positionnement de la Suisse dans le monde.

Entre le Traité de Vienne et la fin de la Deuxième Guerre mondiale, être neutre signifiait, aux yeux des puissances européennes, n'être dans aucune alliance militaire. La Suisse en a tiré un immense avantage en n'étant pas entraînée dans les deux guerres mondiales qui ont détruit les autres pays. Etre neutre, après la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'à la chute du mur de Berlin, c'était offrir, dans le cadre d'une Europe et d'un monde divisés entre l'Est et l'Ouest, un lieu comme la Genève internationale pour venir y discuter du cauchemar de ces décennies, qui était la certitude d'une destruction thermonucléaire garantie à tous si quelqu'un pressait sur le mauvais bouton.

Mais que se passe-t-il ensuite? Qu'est-ce que c'est qu'être neutre aujourd'hui dans un monde multipolaire et non plus bipolaire comme il l'était par le passé, avec cette nouvelle phase de la guerre froide qui oppose cette



fois la Chine aux Etats-Unis et non plus l'Union soviétique aux Etats-Unis?

A défaut d'avoir une vision claire là-dessus, on ne peut pas prioriser les choses, et cela m'amène au point particulier de nos rapports avec l'Union européenne. Cette dernière est un des pôles de ce monde moderne. Et si nous sommes neutres, nous devons l'être politiquement à l'égard de l'Union européenne. Cela signifie que ce qui pour l'Union européenne relève, dans cette proposition d'accord-cadre avec la Suisse, d'une intégration institutionnelle relève à l'inverse pour la Suisse uniquement d'une question économique et de bon voisinage. Et le fait de se faire imposer une intégration institutionnelle au détriment de notre neutralité est évidemment quelque chose qui doit être refusé, comme doit être préservée la voie bilatérale, c'est-à-dire le refus d'entrer dans une relation multilatérale avec ce pôle-là du monde, et ce pôle uniquement. En effet, une relation multilatérale nuirait à l'évidence à notre capacité de réinventer une neutralité, concept malheureusement encore absent aujourd'hui.

En raison de ce manque de perspectives ainsi que de ce manque de doctrine et de neutralité, qui restent – le coronavirus, lui, passera –, le groupe UDC vous demande simplement de prendre acte du rapport du Conseil fédéral.

Crottaz Brigitte (S, VD): Comme le rapport de politique économique extérieure que nous avons traité la semaine passée, celui de politique extérieure aborde différents thèmes qui ont tous, bien sûr, été marqués par la crise sanitaire que nous vivons depuis le début de l'année passée.

Ce rapport est très détaillé et complet, et il m'est bien sûr impossible dans mon intervention d'aborder tous les thèmes qui y sont développés. Les rapporteurs de commission en ont énuméré les différents chapitres. Je vais donc me focaliser sur quelques points, et mon collègue Molina complètera la prise de position du groupe socialiste.

Dans le chapitre 8, on lit que la consolidation de la voie bilatérale avec l'Union européenne est considérée comme une priorité par le Département fédéral des affaires étrangères. La crise a démontré l'importance d'une collaboration étroite avec nos voisins géographiques et la garantie de l'accès au marché européen a été essentielle à la gestion de la pandémie. Cette période de crise a permis de confirmer l'importance de la base conventionnelle bilatérale sur laquelle reposent les relations de la Suisse avec l'Union européenne, et l'Accord sur la libre circulation des personnes a permis de garantir la disponibilité du personnel de santé, sans lequel nos hôpitaux n'auraient pas pu gérer la crise.

Grâce à l'accord d'association au programme Horizon 2020, les scientifiques suisses ont aussi pu prendre part à des projets de recherche européens sur le nouveau coronavirus, ce qui est très réjouissant.

Nous sommes donc heureux de lire dans le message du Conseil fédéral la phrase suivante: "Le Conseil fédéral vise la conclusion d'un accord institutionnel permettant de consolider l'accès au marché intérieur de l'Union européenne, d'en assurer la pérennité et de garantir son développement par la conclusion de nouveaux accords d'accès au marché ou l'extension des accords existants." Nous espérons donc avoir très prochainement des nouvelles sur l'avancée des discussions à ce sujet.

La pandémie a par ailleurs montré que la politique étrangère doit faire partie intégrante de la gestion de crise de la Confédération pour, par exemple, débloquer les fournitures médicales nécessaires ou résoudre les problèmes liés aux frontaliers. Face à la crise sanitaire, le DFAE a aussi dû procéder au rapatriement des Suisses qui se trouvaient à l'étranger et assurer la protection consulaire des ressortissants suisses résidant à l'étranger. Il a également été nécessaire de réorienter la coopération internationale en fonction des exigences liées à la pandémie.

La Suisse a ainsi contribué à la gestion internationale de la crise, avec une nouvelle priorisation des programmes de coopération en cours, une réponse aux appels à l'aide humanitaire lancés par des organisations internationales et des contributions aux initiatives multilatérales, comme celle visant à développer des tests de diagnostic et des vaccins et à y garantir un large accès. L'aide humanitaire suisse a de plus fourni du matériel de protection contre le Covid-19 aux pays particulièrement touchés par la pandémie.

Comme vous pouvez le constater, les thèmes sont très variés et il est impossible d'entrer dans les détails. Le groupe socialiste vous invite néanmoins à prendre acte de ce rapport.

Comme annoncé précédemment, je cède la parole à mon collègue Molina pour la partie en langue allemande.

Molina Fabian (S, ZH): Das Jahr 2020 hat uns mit aller Deutlichkeit vor Augen geführt, wie abhängig, wie vernetzt und wie eng verbunden die Staaten und Völker in einer globalisierten Welt sind. Kein Land, auch nicht die Schweiz, kann die drängenden Probleme unserer Zeit wie die Pandemie, die Klimakatastrophe, die zunehmende Aufrüstung und Militarisierung und die wieder ansteigende wirtschaftliche Ungleichheit alleine lösen. Die Schweiz braucht die Welt, und die Welt braucht die Schweiz. Für die sozialdemokratische Fraktion



ist deshalb klar, dass es mehr Multilateralismus, mehr internationale Zusammenarbeit, mehr globale Regeln und mehr Solidarität zwischen den Staaten braucht.

Wir begrüssen es daher sehr, dass die Schweiz im Berichtsjahr ihre guten Dienste im Rahmen von siebzehn Friedensprozessen eingebracht, ihre Verantwortung in zahlreichen internationalen Organisationen aktiv wahrgenommen und sich für die Stärkung des Völkerrechts engagiert hat. Wir sind froh um das grosse Aussennetz der Schweiz, das sich in der Pandemie bewährt hat.

Angesichts der enormen Herausforderungen der Menschheit ist die Schweizer Aussenpolitik aber zu zögerlich, zu wenig visionär und zu mutlos. Die Pandemie macht an Grenzen nicht halt. Dass die Schweiz nicht alles für den global gerechten Zugang zu Impfstoffen unternommen hat und unternimmt,

AB 2021 N 307 / BO 2021 N 307

ist unverständlich, unsolidarisch und ökonomisch dumm. Erst wenn alle Völker auf unserem Planeten immunisiert sein werden, wird Covid-19 beendet sein. Die Schweiz hätte längst ihre internationalen Verpflichtungen wahrnehmen sollen, um über die Entwicklungszusammenarbeit die Resilienz der Gesundheitssysteme weltweit zu verbessern, wie es die UNO-Agenda 2030 vorsieht.

Die Klimakrise lässt sich nur lösen, wenn wir zusammenarbeiten. Umso stossender ist es, dass die Schweiz ihren Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung, wie sie es im Pariser Abkommen versprochen hatte, bei Weitem nicht leistet. Die reiche Schweiz hat die Verantwortung, die sozial-ökologische Transformation in den Ländern des globalen Südens zu unterstützen, und zwar nicht morgen, sondern heute – und eigentlich schon gestern.

Die Aufkündigung von Abrüstungsverträgen, die zunehmende Aufrüstung und mehr bewaffnete Konflikte bedrohen den Weltfrieden und zwingen immer mehr Menschen zur Flucht. Warum hat der Bundesrat den Atomwaffenverbotsvertrag immer noch nicht unterzeichnet? Warum setzt er sich nicht aktiv gegen den Einsatz von Bomben in Städten ein? Warum legt er den UNO-Migrationspakt zum Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten in prekärer Situation erst jetzt dem Parlament vor?

Und schliesslich haben im Jahr 2020 Armut und Hunger auf unserem Planeten wieder zugenommen. Es ist unerlässlich, dass die Schweiz mehr in die internationale Zusammenarbeit investiert, dass sie die Unternehmensverantwortung verbessert und dass sie mehr Nachhaltigkeit in ihren Handelsbeziehungen verankert. Angesichts der zunehmenden geopolitischen Spannungen begrüssen wir es sehr, dass der Bundesrat regionale Strategien beschlossen hat oder noch beschliessen wird. Es darf aber nicht sein, dass wir auf halbem Weg stehenbleiben. Nur wenn sich die Schweiz europäisch stärker einbringt, wenn auch der Privatsektor in die Verantwortung genommen wird und die Menschenrechte im Zentrum der Aussenpolitik stehen, kann die Schweiz wirksam einen Beitrag zu einer friedlichen, regelbasierten Welt mit einer nachhaltigen Entwicklung leisten.

2021 wird, wie es der UNO-Generalsekretär formuliert hat, zu einem Schlüsseljahr für die Staatengemeinschaft. Sie muss vom Tod zur Gesundheit, von der Katastrophe zum Wiederaufbau, von der Verzweiflung zur Hoffnung, von der Stagnation zur Transformation übergehen – und die Schweiz ist und wird mittendrin sein.

Bulliard-Marbach Christine (M-CEB, FR): Uns liegt, wie gewohnt, ein informativer Bericht über die Schweizer Aussenpolitik im vergangenen Jahr vor. Auf knapp fünfzig Seiten hat das EDA einen sehr guten Überblick über die zentralen Punkte der Schweizer Aussenpolitik gegeben. Die Mitte-Fraktion hat den Bericht zur Kenntnis genommen. Im Namen der ganzen Fraktion bedanke ich mich bei Bundesrat Cassis für diese umfassende Rechenschaftsablegung.

Der Bericht verdeutlicht, dass die allgemeine globale Lage instabil ist. Neben zahlreichen Konflikten auf den Kontinenten prägen die Spannungen zwischen den konkurrierenden Grossmächten USA und China zunehmend das weltpolitische Klima. Die weitere Entwicklung nach dem Wechsel der Administration in Washington werden wir genau beobachten müssen. Möglicherweise wird sich die Ausgangslage etwas verändern. Selbst im besten Falle ist es für die Schweiz eine grosse Herausforderung, sich in diesem komplexen, schwierigen Umfeld zu positionieren.

Aus der Perspektive der Mitte-Fraktion ist es entscheidend, dass unser Land souverän agiert und dabei unsere liberalen, demokratischen Grundwerte hochhält. Denn es sind diese Werte, in Kombination mit unserer neutralen Haltung, dank deren sich die Schweizer Diplomatie in Krisen für den Dialog und die Friedensförderung einsetzen kann. Die Nachfrage nach diesen Diensten unseres Landes ist nach wie vor gross, wie der Aussenpolitische Bericht 2020 verdeutlicht. Allein im letzten Jahr begleitete die Schweiz siebzehn Friedensprozesse. Im Kontext des weltpolitischen Gefüges möchte ich an dieser Stelle kurz auf China zu sprechen kommen. Das bevölkerungsreichste Land ist heute nicht nur wirtschaftlich, sondern auch technologisch und zunehmend



militärisch eine Weltmacht. Entsprechend selbstbewusst tritt China international auf. Wie Sie wissen, steht die Konsultation der APK zur China-Strategie der Schweiz bevor. Der Bundesrat will die Strategie noch in diesem Jahr verabschieden. Damit werden wir eine grosse Lücke in der Schweizer Aussenpolitik füllen. Die Mitte-Fraktion hat diese Strategie bereits seit einigen Jahren gefordert und begrüsst diesen nun bevorstehenden Schritt. Entscheidend wird sein, dass wir mit der China-Strategie eine gute Balance zum grössten asiatischen Land finden.

Keine Frage: Der Schweiz bieten sich in der Zusammenarbeit mit China viele Chancen, vor allem natürlich im Handel. Nach wie vor haben wir als einziges westliches Land ein Freihandelsabkommen mit China. Auch die neue Seidenstrasse bietet für die Schweiz Chancen. Aber andererseits geben uns gewisse Entwicklungen auch viel zu denken. Die Öffnung des Landes stagniert, Verstösse gegen die Menschenrechte nehmen zu. Ein weiteres Risiko für die Schweiz sind auch die vielen chinesischen Beteiligungen an einheimischen Unternehmen. In vielen Fällen droht uns der Verlust des eigenen Know-hows. Die Schweiz sollte deshalb künftig von China die Respektierung der Menschenrechte, die Einhaltung der international anerkannten Regeln im Handel und vermehrte Transparenz einfordern.

Aussenpolitik ist Innenpolitik: Das Jahr 2020 führte uns einmal mehr deutlich vor Augen, dass wir Aussenpolitik nicht isoliert betrachten können. Aussenpolitik ist stets eng verknüpft mit innenpolitischen Fragestellungen. Wir sehen es in der Europapolitik, bei der Entwicklungszusammenarbeit und in jüngster Zeit ganz deutlich im Kontext der Covid-19-Pandemie. Diesem Schwerpunktthema widmet der vorliegende Bericht ein Sonderkapitel.

Konkret hat Corona gezeigt, dass Aussenpolitik auch Krisenpolitik ist. Der Bund musste sich schlagartig mit Herausforderungen wie der Beschaffung von medizinischem Material oder akuten Problemstellungen wie dem Verkehr von Grenzgängern und Grenzgängerinnen befassen. Wir haben dabei einmal mehr erkannt, wie wichtig die enge Koordination und Abstimmung der Massnahmen mit unseren Nachbarstaaten und der EU ist.

In der Krise bestätigt sich, dass der bilaterale Weg zwischen der Schweiz und der EU der Königsweg ist. Aussenpolitisch wird aus dem Corona-Jahr 2020 ausserdem ein Sondereffort ganz besonders in Erinnerung bleiben: die bisher grösste Rückholung von – es waren rund 7000 – Schweizerbürgerinnen und -bürgern aus dem Ausland.

Toutefois, cet effort de rapatriement a aussi relevé les limites des missions diplomatiques en temps de crise. Les petites ambassades, en particulier, ont parfois atteint les limites de leurs capacités. Cela représente d'importants points d'ancrage pour les années à venir. La capacité du personnel de persévérer dans les postes extérieurs doit être améliorée. Le DFAE a déjà annoncé un transfert de personnel du siège à Berne vers les bureaux extérieurs. Du point de vue de groupe du centre, cette décision est clairement à saluer. Nous attendons davantage d'explications du DFAE sur ses plans au cours des mois à venir. La discussion porte sur le déplacement de 35 postes. On nous dit que la réorganisation doit être neutre sur le plan des coûts. Nous devons analyser si cela est possible et comment. Il est aussi question de savoir quels Etats sont concernés par ce déplacement de forces et si ces 35 postes sont réellement suffisants pour un renforcement tangible des compétences.

Un objectif est clair, et le groupe du centre le partage entièrement: nous avons besoin de représentations fortes qui garantissent un bon réseau mondial pour notre pays et des services consulaires efficaces. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons, à l'avenir, mieux réagir aux crises et aux menaces.

A cet égard, nous prenons acte du rapport de politique extérieure 2020 et attendons avec impatience de plus amples informations.

Badertscher Christine (G, BE): Im Namen der grünen Fraktion bedanke ich mich für den Aussenpolitischen Bericht 2020. Wir sind beeindruckt von den vielfältigen Leistungen des EDA

AB 2021 N 308 / BO 2021 N 308

und bedanken uns für diese wichtige Arbeit, sei es in der Entwicklungszusammenarbeit, der Friedensförderung oder beim Anbieten der guten Dienste. Der gute Ruf der Schweiz hat viel mit dem Engagement des EDA zu tun.

Der Aussenpolitische Bericht 2020 ist aus unserer Sicht positiv, da er der Nachhaltigkeit ein angemessenes Gewicht einräumt. Die Schweiz leistet einen wichtigen Beitrag im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Engagement wird aufgrund der Folgen der Covid-19-Pandemie an Wichtigkeit zunehmen. Mehrmals im Bericht ist betont, dass wir die Krise nur international lösen können. Der Schweiz geht es, kurz gesagt, nur so gut, wie es der Welt geht.

Dies führt mich zu meinem kritischen Kommentar hinsichtlich der Politikkohärenz. Vorerst möchte ich betonen, dass diese nicht nur Aufgabe der Aussenpolitik ist, sondern aller Bereiche. Die Kohärenz wird im Bericht als



wichtig erachtet, jedoch werden Zielkonflikte dazu leider nicht erwähnt. Diese gibt es zweifellos und müssten angesprochen werden. Ein solcher Konflikt besteht beispielsweise bezüglich der Bemühungen im Bereich Klima und Menschenrechte und der fehlenden Konzernverantwortung in der Schweiz. Umso wichtiger erscheint es, explizit die langfristigen Interessen unseres Landes an einer stabilen, nachhaltigen und gerechten Welt in den Fokus zu nehmen. Auch wenn dies bisweilen den kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen widerspricht, profitiert auch die Wirtschaft langfristig von einer Reduktion der Ungleichheit in der Welt und der Eindämmung des Klimawandels. Dies wäre auch im Sinne der UNO-Agenda 2030.

Gerade die von der Corona-Krise am stärksten betroffenen Entwicklungsländer brauchen nun dringend zusätzliche Ressourcen zur Krisenbewältigung. Der Aussenpolitische Bericht 2020 erwähnt die von der Schweiz unterstützten Massnahmen des IWF und der Weltbank zur vorübergehenden Sistierung des Schuldendienstes bedürftiger Länder, allerdings gehen diese Massnahmen zu wenig weit. Einerseits werden die ausgesetzten Schuldenzahlungen zu einem späteren Zeitpunkt dennoch getätigt werden müssen, andererseits erfassen die Massnahmen nur die staatliche Verschuldung, nicht aber die privaten Schulden. Dies betrifft im Besonderen die Schweiz. Denn auch bei Schweizer Banken verzeichnen die ärmsten Länder der Welt Schulden im Wert von 5,7 Milliarden Franken. Hier wäre Handlungsbedarf dringend angesagt.

Was uns im Bericht gänzlich fehlt, sind die Frauen. Gestern wurde weltweit zu Recht der internationale Frauentag gefeiert. Die Frauen sind nach wie vor stark benachteiligt – weltweit. Trotzdem sind es meistens die Frauen, welche die Versorgung der Familien sicherstellen. Deshalb muss die Schweiz den Frauen ein höheres Gewicht beimessen, insbesondere den Frauen auf dem Land. Sie sind besonders von Diskriminierungen betroffen. Dies wurde auch im Bäuerinnen-Appell betont, welcher vor zwei Jahren von Swissaid und dem Schweizerischen Bäuerinnen- und Landfrauenverband lanciert wurde. Es wäre deshalb sehr wichtig, der Rolle der Frauen in Zukunft ein spezielles Kapitel im aussenpolitischen Bericht zu widmen.

Nebst den kritischen Bemerkungen sind wir, wie erwähnt, beeindruckt von den grossen Leistungen des EDA und der wichtigen Arbeit. In diesem Sinne beantragen wir Ihnen, vom aussenpolitischen Bericht Kenntnis zu nehmen. Herzlichen Dank für das Engagement in der Aussenpolitik und für die im vergangenen Jahr getätigte Arbeit.

Walder Nicolas (G, GE): Au nom du groupe des Verts, je tiens également en premier lieu à féliciter les auteurs de ce document très complet et à saluer la qualité des analyses qui s'y trouvent. Sur la forme, nous avons particulièrement apprécié la nouvelle annexe qui illustre de manière synthétique l'état d'avancement des objectifs annuels et quadriennaux. Cet outil est particulièrement opportun, car il permet, comme nous le demandons depuis très longtemps, d'évaluer l'atteinte des objectifs en matière de politique étrangère. Ceci dit, si la démarche est à saluer, les indicateurs choisis dans ce rapport de politique extérieure restent malheureusement insuffisants, car ils se concentrent trop souvent sur les moyens déployés au lieu d'évaluer les impacts souhaités, échouant dès lors à évaluer la finalité des politiques menées. Car, vous le savez, même si le Parlement est quelques fois difficile à convaincre, obtenir un aval, par exemple, pour participer à une opération de maintien de la paix ne peut pas encore être considéré comme la réalisation d'un objectif. Les Vertes et les Verts souhaitent donc, à l'avenir, que des indicateurs qualitatifs soient définis.

Sur le fond, la situation internationale est très préoccupante et devrait nous alerter. Elle est préoccupante à cause du Covid-19 et les stratégies de vaccination beaucoup trop nationales, y compris en Suisse, nous interpellent, car les pays pauvres subissent une pandémie dont ils ne sont pas responsables et parce que le coronavirus mute rapidement. Si nous ne protégeons pas toutes les populations contre le virus, il est probable que de nouvelles souches se développeront dans les pays du Sud, impactant l'ensemble de la planète. La Suisse doit donc plaider pour un financement plus ambitieux du projet Covax et, comme le demande l'Assemblée parlementaire de la francophonie, soutenir la résolution portée par l'Inde et l'Afrique du Sud en faveur d'une dérogation à l'Accord sur les Adpics pour les vaccins contre le Covid-19. Aujourd'hui, nous n'avons pas besoin d'une politique étrangère qui défende les intérêts des grandes pharmas, mais qui investisse plutôt toute la puissance de la Suisse en faveur d'un accès équitable aux vaccins, afin de nous protéger toutes et tous. La situation est d'autant plus préoccupante que la crise sanitaire a réduit à néant les efforts de nombreux pays pour atteindre les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU.

Les Vertes et les Verts saluent la décision du Conseil fédéral de placer le continent africain au cœur de ses priorités. C'est juste et stratégique. C'est aussi pour que cette importance se matérialise que nous demandons une fois de plus que la Suisse accroisse ses budgets en faveur de la coopération internationale et porte au sein des institutions de Bretton Woods la volonté d'effacer la dette des pays les plus pauvres.

Nous sommes également interpellés par la situation internationale. Le bras de fer entre la Chine et les Etats-Unis s'intensifie, risquant de nous replonger dans les années de guerre froide.



Avec les présidences de George W. Bush et de Donald Trump, les Etats-Unis ont abîmé leur crédibilité en matière de promotion de la démocratie. Quant à la Chine, elle tente de faire passer son autoritarisme capitaliste pour une alternative. La Suisse, elle, porte une part de responsabilité dans cette situation, car à force de privilégier ses intérêts économiques au détriment du respect des droits humains, elle a largement contribué à ce qu'un pays non démocratique comme la Chine devienne une superpuissance.

Dans un tel environnement, la question, pour notre pays, n'est pas de choisir ou ne pas choisir son camp entre ces deux modèles. La question est de savoir comment renforcer, au niveau international, les valeurs qui sont au coeur de notre pays, telles la paix, la démocratie, les droits humains et les libertés, et de savoir comment offrir un modèle qui se base sur la coopération internationale et le droit international.

Dans ce contexte, la Suisse doit redevenir un acteur clé dans la promotion du multilatéralisme et du respect du droit international en commençant, par exemple, par adhérer sans plus attendre au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

Au lendemain du vote historique sur l'accord de libre-échange avec l'Indonésie, qui a frôlé la correction pour le Conseil fédéral, les Verts appellent aussi ce même Conseil fédéral à introduire des normes contraignantes dans tous les accords économiques.

Enfin, face aux enjeux historiques, tant géopolitiques que climatiques ou sanitaires, il est nécessaire pour la Suisse de pouvoir compter sur des alliés solides. C'est pourquoi les Vertes et les Verts appellent le Conseil fédéral à rapprocher notre pays de son allié naturel qu'est l'Union européenne. Il doit redoubler d'efforts pour signer rapidement l'accord institutionnel qui assurera à notre pays de pouvoir exercer pleinement sa souveraineté et garantira ses libertés à notre population.

Si la situation actuelle nous préoccupe au point d'appeler le Conseil fédéral à prendre des décisions courageuses, nous souhaitons ici aussi remercier une fois de plus les

AB 2021 N 309 / BO 2021 N 309

collaboratrices et collaborateurs du DFAE pour leur engagement tout au long de cette année difficile et pour l'important travail accompli au niveau international dans des conditions particulièrement difficiles.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Uns liegt hier ein sehr aussagekräftiger Bericht vor, der die vom Aussenminister initiierte einzigartige Strategie und Vision liniengetreu erkennbar macht und der auch aufzeigt, welche engagierte und qualitativ hochstehende Leistungen das EDA und unsere Auslandsvertretungen im vergangenen Jahr erbracht haben.

Wir waren im Jahr 2020 Gastland bei den G-20, und hier hat es sich gezeigt, wie zentral für die Schweiz eine liberale Weltwirtschaftsordnung ist. Es konkurrieren sich heute zwei Entwicklungsmodelle: China ist neu zu einer wirtschaftlichen und technologischen Weltmacht mit einem neuen aussenpolitischen Selbstbewusstsein herangewachsen; dem steht die alte westliche Wirtschaftswelt der USA und Europas gegenüber. Wenn Sie nun das Gefühl haben, niemand stütze den Weg von China, dann irren Sie sich. In der letzten UNO-Generalversammlung – hören Sie gut zu – vom Oktober 2020 haben 54 Staaten ein Pro-China-Statement abgegeben, und nur gerade 39 Staaten haben ein kritisches Statement zu China abgegeben. Die schweizerische Aussenpolitik muss sich in diesem Machtgefüge eigenständig behaupten können, und sie muss weltweit mit allen Akteuren gute Beziehungen pflegen.

Sorge bereiten uns die sicherheitspolitischen Instabilitäten im OSZE-Raum sowie im Nahen Osten und in Nordafrika. Konflikte wie in der Ukraine, im Südkaukasus, in Berg-Karabach, in Belarus oder im Libanon, im Irak sowie in Äthiopien haben unmittelbare Auswirkungen auf Europa und auf die Schweiz. In diesem Zusammenhang haben unsere guten Dienste wie zum Beispiel im Bereich der Mediation bei sieben Friedensprozessen eine grosse Bedeutung für unsere Aussenpolitik, nicht zu vergessen unsere 123 Einsätze im vergangenen Jahr im Bereich der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung.

Weiter zeigt der Einsatz in Beirut die Stärken der schweizerischen humanitären Soforthilfe auf: Dort konnten wir innert 40 Stunden nach der Explosion mit unseren Fachkräften wieder zwei Spitäler funktionstüchtig machen. Das EDA hat die Interessen der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland während der Covid-19-Pandemie, so zum Beispiel bei der Rückführung, vorbildlich wahrgenommen. Ein Dank gilt hier allen Mitarbeitenden in den Aussenstellen, die vor Ort blieben und nicht wie bei anderen Ländern zurückgezogen wurden. Auch hat sich die neue internationale Zusammenarbeit während der Pandemie dank ihrer flexiblen Struktur erstmals sehr bewährt.

Im Ausblick auf das aktuelle Jahr schreibt der Bundesrat, dass die Konsolidierung und Ausweitung des bilateralen Weges das vordringliche Ziel der Aussenpolitik bleibe. Der Bundesrat wolle diesen Weg mit einem institutionellen Abkommen absichern. In diesem Dossier können wir dem Bundesrat – dem Gesamtbundesrat –



keine guten Noten ausstellen. Ich sage es hier deutlich: Eigentlich müsste nicht Bundesrat Ignazio Cassis, sondern es müssten seine sechs "Gspänli" hier auf dem "Insta-Strafbänkli" sitzen. Im Aussenpolitischen Bericht 2019 schrieb der Bundesrat: "An seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 bekräftigte der Bundesrat auf der Grundlage der Konsultationsergebnisse seine weitgehend positive Einschätzung des Abkommensentwurfes und sandte damit ein insgesamt positives Signal nach Brüssel." Auch hat der Bundesrat die ausstehenden Klärungen im Bericht 2019 klar skizziert. Und was ist davon geblieben? Nichts ist davon geblieben! Denn diese Erklärungen sind in Brüssel nicht auf taube Ohren gestossen, aber wenn man natürlich jetzt eine Staatssekretärin mit plötzlich viel höheren Hürden nach Brüssel schickt, dann tönt das auch anders.

Die einzelnen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher legen dem EDA jegliche nur denkbaren Stolpersteine in den Weg, obschon dieselben Vorsteher immer wieder betonen, wie wichtig weitere Abkommen für ihre Departemente sind – so zum Beispiel Herr Berset beim Gesundheitsabkommen. Einige Beispiele: Wir hätten diese Pandemie nicht überstehen können, hätten wir nicht das Personenfreizügigkeitsabkommen, das uns die Ärzte und die Pflegenden garantiert hat und zum Beispiel auch die Grenzgänger, Tag für Tag.

Was die Modernisierung des Freihandelsabkommens aus dem Jahre 1972 anbelangt: Der Wirtschaftsminister schreibt selber im Aussenwirtschaftsbericht, dass die KMU und die kleineren Gewerbeunternehmen nicht existieren könnten, gäbe es nur dieses Freihandelsabkommen, es brauche eine Weiterführung der Bilateralen Verträge.

Zum Stromabkommen: Die Energieministerin könnte ohne ein Stromabkommen gar keine Klimaziele erreichen, die wir in diesem Land gesetzt haben.

Zum Wissenschaftsabkommen, Horizon Europe: Zu diesem Thema wird unsere Staatssekretärin in Brüssel nicht einmal empfangen.

Auch weitere Marktzugangsabkommen – die MRA oder die Beteiligung am Satellitennavigationssystem – ist die EU-Kommission ohne ein institutionelles Rahmenabkommen nicht bereit zu ratifizieren. Das ist die Wirklichkeit.

Regieren in einer direkten Demokratie, geschätzter Sprecher der SVP – und das geht auch an die "NZZ" – , heisst nicht, sich nach möglichen Mehrheiten auszurichten. Regieren heisst bei uns, sich beim Volk für ein existenzielles Anliegen eine Mehrheit zu erkämpfen. Wenn Sie uns von der FDP unterstellen wollen, wir wollten das nicht, dann sind Sie doppelzüngig: Sie sind es, die in den Parteispitzengesprächen allen Druck auf den Bundesrat setzen, damit er das Abkommen bereits in seinem Gremium sterben lässt. Wir haben immer gesagt, dass wir für ein obligatorisches Referendum sind.

Was sind die Alternativen? Ich frage die "NZZ": Was sind die Alternativen? Es ist schon so locker vom Hocker einfach gesagt: "Wir fangen wieder bei null an." Wissen Sie, was es heisst, bei null anzufangen? Haben Sie schon einmal mit den Mitgliedstaaten gesprochen? Also, bei null anfangen heisst: Zuerst wird man uns sagen, dass wir einzelne Abkommen bekommen, ja, aber dass uns das zwischen 3 und 4 Milliarden Franken jährlich kosten wird, also etwa den Betrag, den wir zahlen würden, wenn wir EWR- oder EU-Mitglied würden. Dann wird man jedes einzelne Abkommen nochmals neu verhandeln. Dabei wird man uns überall die Institutionen der EU aufzwingen. Sie werden uns nie erlauben, in ihrem Binnenmarkt teilzunehmen, ohne ihre Regeln einzuhalten. Und das wird dann zehn Jahre dauern – zehn Jahre, während derer unsere Arbeitsplätze abwandern, weil unsere Firmen auch im EU-Bereich produzieren und exportieren können. Die Einnahmen der öffentlichen Hand werden hier zusammenbrechen.

Einmal mehr an den Bundesrat – ich habe es schon beim Aussenwirtschaftsbericht gesagt -: Bitte gehen Sie sorgsam mit dem Wohl unseres Volkes um, und setzen Sie die Beziehungen zur EU nicht aufs Spiel.

Die FDP-Liberale Fraktion nimmt von diesem sehr guten aussenpolitischen Bericht Kenntnis, mit Dank und in Anerkennung der geleisteten Arbeit im EDA.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Der Bericht blickt auf das vergangene aussenpolitische Jahr zurück und legt Rechenschaft ab. Wir danken dem Bundesrat und der Verwaltung an dieser Stelle nicht nur für den Bericht, sondern auch für das aussenpolitische Engagement in diesem auch aussenpolitisch anspruchsvollen Jahr im Zeichen der Covid-Krise.

Die Grünliberalen stehen für eine aktive und engagierte Aussenpolitik ein. Offenheit und Vernetzung sind von jeher wichtige Erfolgsrezepte unseres Landes. 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 Werte engagieren.

Heute sind die meisten Herausforderungen grenzüberschreitend. Die aktuelle Covid-Krise führt uns das handfest vor Augen; die Kommissionssprecher haben das eindrücklich ausgeführt. Aber auch Handelsfragen, Mi-



grationsfragen, der Klimawandel oder die Digitalisierung fordern alle Staaten

AB 2021 N 310 / BO 2021 N 310

heraus. Entsprechend müssen auch die Antworten international und koordiniert erfolgen. Es gilt, gemeinsame Lösungen in der Staatengemeinschaft zu finden. Gerade für den Kleinstaat Schweiz ist die multilaterale Diplomatie ein wirkungsvolles Instrument zur Durchsetzung aussenpolitischer Ziele, die unserer Neutralitätstradition gerecht werden.

Für die Grünliberalen ist entsprechend auch eine Gewichtung dieser multilateralen Ausrichtung in der aussenpolitischen Strategie zentral. Im Einklang damit hat der Bundesrat auch im letzten Jahr die Schlussphase der Kandidatur für die Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat lanciert. Wir unterstützen den Bundesrat in diesem Engagement und sind überzeugt, dass die hoffentlich erfolgreiche Kandidatur eine wichtige und richtige Konsequenz des multilateralen Engagements der Schweiz ist.

Für die Grünliberalen muss auch die Umweltaussenpolitik einen zentralen Stellenwert einnehmen. Die Covid-Krise hat auch im Umweltbereich zu zahlreichen Verschiebungen von Verhandlungen geführt. Es ist absolut entscheidend, dass die Lösung dieser dringend anstehenden Probleme nun rasch auf internationaler Ebene vorangetrieben wird. Gerade die globalen Umweltprobleme wie der Klimawandel, der Biodiversitätsverlust oder die Chemikalien- und Abfallproblematik zeigen, dass stabile und verlässliche internationale Organisationen und Regeln in unserem direkten Interesse sind. Wir danken dem Bundesrat, wenn er sich in diesem Bereich auf internationaler Ebene weiterhin mit Nachdruck für griffige Abkommen einsetzt.

Das absolut entscheidende aussenpolitische Dossier war und bleibt die Beziehung zur EU und zu unseren Nachbarländern. Dazu gehören die Bilateralen Verträge und ihre Sicherung für die Zukunft. Die Schweiz liegt im Herzen von Europa, und entsprechend eng und dicht ist auch unser Beziehungsgeflecht.

Der Marktzugang ist dabei das Herzstück, und die entsprechenden Aktualisierungen, wie sie in der Medizinaltechnik anstehen, sind zentral. Mit dem Stromabkommen wird ein wesentlicher Beitrag zu unserer Versorgungssicherheit geleistet, und mit Horizon Europe und Erasmus wird die Entwicklung unseres Forschungs- und Bildungsstandorts stark beeinflusst. Mit dem Rahmenabkommen sichern wir den bilateralen Weg für die Zukunft. Ohne gemeinsame Spielregeln werden wir die bestehenden Abkommen nicht erneuern und auch keine Abkommen abschliessen. Das ist die nüchterne Realität.

Wer das vorliegende Abkommen ablehnt, muss auch sagen, wie unsere Beziehungen mit der EU in Zukunft aussehen sollen. Es gibt genau vier Varianten: den Alleingang ohne Integration in den Binnenmarkt, den bilateralen Weg mit gemeinsamen Spielregeln – das Rahmenabkommen –, den EWR- oder den EU-Beitritt.

Der bilaterale Weg hat sich bewährt. Er hat aber nur mit dem Rahmenabkommen eine Zukunft. Wer dieses nicht will, soll sagen, welche der anderen Optionen er anstrebt. Alles andere sind Luftschlösser. Den Preis – da bin ich mit meinem Vorredner einig – werden wir gemeinsam als Gesellschaft dafür bezahlen.

Wir Grünliberalen wollen keine Luftschlösser, sondern wir wollen den bilateralen Weg auch in Zukunft. Für die Grünliberalen ist es entscheidend, dass die Bilateralen Verträge und damit die Beziehungen mit der EU nun endlich wieder auf eine stabile Basis gestellt werden. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er rasch vorwärtsschreitet. Er muss nun die Klärungen zum institutionellen Abkommen endlich abschliessen, damit Rechtssicherheit herstellen und eine Zukunftsperspektive schaffen. Die fehlende Führungsverantwortung des Gesamtbundesrates und seine zögerliche und verwirrende Kommunikation in diesem Dossier sowie der mangelnde Einbezug des Parlamentes sind ein Trauerspiel.

Es ist absolut entscheidend, dass das Rahmenabkommen nun dem Parlament zugewiesen wird und dass die zukünftige Beziehung der Schweiz zu Europa auch eine entsprechende demokratische Legitimation erfährt. Alles andere ist staats- und demokratiepolitisch schlicht fragwürdig. Da bin ich auch mit dem Sprecher der SVP einverstanden, der hier den Vorwurf erhoben hat, dass das die Fraktionen nicht wollen. Wir wollen das, wir wollen eine öffentliche Debatte. Wir wollen eine Debatte im Parlament, und wir wollen eine Auseinandersetzung mit dem Volk.

Abschliessend betonen möchten wir insbesondere die Bedeutung der Kohärenz in der Aussenpolitik. Wir danken dem Bundesrat, dass er diesen Aspekt zunehmend in den Fokus genommen hat und ihm mit der Gesamtstrategie entsprechend Rechnung trägt. Das wurde in der Vergangenheit viel zu sehr vernachlässigt. Das Beispiel China zeigt, wie wichtig und herausfordernd es für die Schweizer Aussenpolitik sein wird, hier eine kohärente Haltung einzunehmen. Entsprechend bedeutend ist es auch, dass die Aussenpolitischen Kommissionen nun zu dieser Strategie konsultiert werden.

Zum Schluss danken wir dem Bundesrat und der Verwaltung für ihr Engagement im vergangenen Jahr und möchten den Bundesrat auffordern, den genannten Anliegen in Zukunft vermehrt Rechnung zu tragen.



Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Comme l'a bien rappelé M. Nidegger, la politique étrangère indépendante menée par la Suisse est exigeante. Elle risque fort de devenir encore plus exigeante au regard des développements géopolitiques qui sont décrits dans le premier chapitre du rapport. Il est important qu'au Parlement nous puissions régulièrement faire un état des lieux de notre politique étrangère.

La discussion qui vient d'avoir lieu était vaste, intéressante, chaque groupe parlementaire a mis l'accent là où il désirait le mettre. Quelqu'un a souligné qu'il y avait un manque de vision stratégique: je vous rappelle que c'est un rapport d'exercice et non une stratégie orientée vers l'avenir. Donc il est normal qu'il n'y ait pas de vision dans ce genre de rapport. Il s'agit de regarder en arrière, de se poser la question de savoir si nous avons fait ce que nous voulions faire, ce que nous avons écrit dans nos stratégies.

Le rapport se limite aux grandes lignes. Si vous souhaitez obtenir des informations plus détaillées sur un sujet en particulier, vous pouvez vous référer à la liste de publications remise en annexe et qui traite de la politique extérieure sous tous ses aspects. Il va de soi que mon département se tient lui aussi à votre entière disposition pour toute question complémentaire. Mme Friedl, si je me rappelle bien, a par exemple souligné qu'il manquait des éléments de politique migratoire étrangère. Eh bien, vous trouvez, à partir de la page 61 du rapport, la liste des rapports qui se penchent en détail sur chaque thème. Si nous devons intégrer tout ceci dans une vue d'ensemble, il nous faudrait 300 pages et nous n'arriverions pas à les rendre lisibles. C'est la méthode que nous avons choisie.

En parlant de méthode, j'aimerais également dire deux mots à propos du "Ampelsystem" tel qu'il a été décrit ici par l'UDC. Herr Büchel, die SVP-Fraktion hat bemängelt, dass ein Ampelsystem ungenügend sei. Die grüne Fraktion hat das System hingegen gelobt, hat aber bemängelt, dass die Indikatoren nicht quantitativ genug seien; sie seien zu vage formuliert.

Sie spüren es: Wir stehen am Beginn einer neuen Reise, dem Beginn einer quantitativen Evaluation dessen, was wir als Ziel definieren. Diese neue Reise beginnt mit der Definition von Zielen. Haben Sie in der Vergangenheit schon oft Ziele und Massnahmen gesehen? Nein, das ist neu! Diese Ziele und Massnahmen müssen wir hier jedes Jahr zusammen bewerten. Ja, ich leide auch unter dem ungenügenden Detaillierungsgrad der Indikatoren. Der Trend stimmt aber, und wir werden im Laufe der Zeit besser werden. Das ist auch eine Kulturveränderung, die in der Bundesverwaltung stattfindet.

La structure du rapport s'aligne désormais sur la stratégie de politique extérieure 2020–2023. Donc, ceci vous permet de dire qu'il y a une stratégie, qu'elle s'attache aux visions, et que c'est là que l'on veut aller. Le rapport sur la politique extérieure nous dit où nous en sommes dans ce voyage.

La cohérence – et je remercie Mme Moser de l'avoir rappelé – est l'un des thèmes centraux, et tout particulièrement celle entre les activités menées au titre de la politique extérieure par les différents départements. Il serait complètement faux et non conforme à la Constitution fédérale de considérer

AB 2021 N 311 / BO 2021 N 311

que la politique extérieure est une action unique du département que j'ai l'honneur de diriger. Non, la politique extérieure, comme le dit la Constitution, est du domaine du Conseil fédéral. Le département que j'ai l'honneur de diriger en assume le "lead" et doit assurer la coordination et la cohérence de ce que nous faisons.

Avec sa stratégie de politique extérieure, le Conseil fédéral a fixé des priorités et des objectifs qui s'appliquent à tous les départements. Aussi, dans le rapport sur la politique extérieure, les départements rendent-ils compte ensemble, de manière plus coordonnée que par le passé, des activités menées en vue de leur mise en oeuvre. Pensez, par exemple, à la diplomatie des visites d'Etat qui sont faites par le président de la Confédération, par les conseillers fédéraux, etc. Doit-il s'agir d'agendas départementaux ou est-ce un outil de réalisation de la politique extérieure, le Conseil fédéral visitant des pays selon des accents qui sont fixés dans un papier commun? Eh bien, c'est ce dernier élément que nous sommes en train d'essayer de mettre en place.

Au cours des derniers mois, le Conseil fédéral a adopté plusieurs sous-stratégies à ce propos, issues justement de la stratégie mère, c'est-à-dire de la stratégie de politique extérieure. D'un côté, il s'agit de stratégies géographiques – ceci a été oublié. Vous avez déjà en main la stratégie relative à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient – qu'on appelle la région Mena – ainsi que celle relative à l'Afrique subsaharienne et, dans quelques semaines, vous aurez en main la stratégie relative à la Chine, qui est attendue et qui nous permettra de mener ensemble un débat très démocratique pour garantir que la politique extérieure et la politique intérieure soient harmonisées. D'autres stratégies suivront en outre, cette année. Je reviendrai plus tard sur la question qui concerne l'Europe.

Ces documents de base permettent d'affiner le profil de la Suisse dans les domaines importants de la politique étrangère. Dans les contacts que j'entretiens avec des représentants d'autres pays, je perçois très concrètement l'utilité de cette démarche. Côté suisse, cette stratégie nous permet de mieux savoir ce que nous voulons,



ce qui est primordial. Quant à nos interlocuteurs, ils savent ce qu'ils sont en droit d'attendre de la Suisse. Cela renforce notre crédibilité: dire ce que l'on fait et faire ce que l'on dit, c'est ma devise.

Auch die Aussenpolitik steht natürlich im Zeichen von Covid-19. Deshalb befasst sich das Schwerpunktkapitel in diesem Jahr mit der Pandemie. Wie hätte es anders sein können?

Das EDA hat die grösste Rückholaktion in der Geschichte der Schweizer Aussenpolitik organisiert. Dabei hat sich auch gezeigt, wie wichtig das Aussennetz für die Schweiz ist. Ich danke Frau Bulliard und möchte auch in Erinnerung rufen, dass wir dieses aussenpolitische Netz in den nächsten Monaten und Jahren verstärken wollen. Wir werden das Aussennetz, wie gesagt, personell gezielt verstärken, damit Schweizerbürgerinnen und -bürger noch besser unterstützt werden, wenn sie im Ausland Probleme haben. Hierzu verlagern wir Ressourcen aus der Zentrale. Ein Erfolgsfaktor der Schweizer Aussenpolitik ist natürlich ein gutes Gehirn im Bundesrat, ein weiterer aber vor allem auch ein starkes Aussennetz auf dem Terrain, auf dem wir sichtbar sind und wahrgenommen werden.

Auch die Entwicklungszusammenarbeit hat auf die Pandemie rasch reagiert und Programme neu ausgerichtet. Die neue IZA-Strategie hat sich bewährt. Es ist eine thematische Strategie, die auf der Mutterstrategie Aussenpolitik basiert. Mit den IZA-Krediten, die Sie validiert haben, schafft die Schweiz fokussiert Stabilität und Perspektiven, was auch ihr zugutekommt.

Lassen Sie mich auch noch sagen, dass sich die IZA-Strategie, die Sie letzten Herbst bewilligt haben, flexibel genug und krisenresistent gezeigt hat. Wir konnten rasch Gelder umprogrammieren und gezielt auch – ja, Herr Molina – in Richtung Impfstoffe lenken. Die Schweiz beteiligt sich sehr stark am Programm Covax Facility, mit dem dafür gesorgt wird, dass auch in den ärmeren Ländern Impfstoffe zur Verfügung stehen.

Letzte Woche erschien ein grosses Interview, aus dem heute mehrmals zitiert wurde. Zeitungsberichte werden zunehmend als politisch ausschlaggebende Meinungen zitiert. Letzte Woche haben Sie in einem anderen Interview gelesen, dass die Schweiz in den letzten zwanzig Jahren international viel an Einfluss verloren habe. Das war das Interview mit Herrn Hildebrand. Er war Kandidat für den Posten des Generalsekretärs der OECD. Sie wissen, dass er nur den zweiten Platz erreichte. Das haben wir natürlich bedauert.

Aber er hat in diesem Interview gesagt, die Schweiz habe viel Einfluss verloren. Eine solche Aussage ist vielleicht etwas zu absolut formuliert. Aber wir dürfen nicht die Augen davor verschliessen, dass die Kräfteverhältnisse sich verändern. Einerseits ringen heute viel mehr staatliche und nicht staatliche Akteure um Einfluss und Macht. Andererseits sehen wir eine wachsende Konkurrenz der Grossmächte. Es gibt Anzeichen einer strategischen Rivalität zwischen den USA und China, welche die internationalen Beziehungen möglicherweise prägen wird. Darüber werden wir nochmals im Zusammenhang mit der China-Strategie sprechen.

Es gibt weitere Trends, die wir berücksichtigen müssen. Ich nenne hier nur zwei davon: erstens weniger Globalisierung und mehr Regionalisierung bzw. Lokalisierung und zweitens zusätzliche Instabilitäten gerade in dem Raum, in dem wir uns befinden, im OSZE-Raum. Denken Sie an Nagorno-Karabach, an die Belarus-Krise, an die Vergiftung von Herrn Nawalny in Russland. Zudem besteht eine anhaltende Instabilität südlich des Mittelmeers, insbesondere in der Mena-Region. Es war kein Zufall, dass sich der Bundesrat gerade für die Mena-Region und den Nahostkonflikt als erste geografische Strategie entschieden hat.

In der Summe zeichnet sich keine – keine! – stabile Ordnung ab. Die globalen Herausforderungen würden kooperative Antworten erfordern, aber die internationalen Organisationen ringen gerade in diesen Schwierigkeiten um Handlungsfähigkeit, wegen der Machtverschiebung, aber auch, weil die Themen zum Teil neu sind.

Was bedeutet das für die Schweiz? Monsieur Nidegger, vous vous êtes posé la question de savoir quelle est la vision de la Suisse. Encore une fois, elle est décrite dans la stratégie et non dans un rapport.

Was bedeutet das für die Schweiz? Wie kann unser Land seinen Einfluss wahren? Wie kann es seine Interessen und Werte verteidigen? Als Antwort lassen sich aus diesem Bericht mindestens drei Erkenntnisse ableiten:

1. Die aussenpolitische Stossrichtung stimmt weiterhin. Die Schweiz soll eigenständig positioniert bleiben, als Brückenbauerin im Dialog mit allen sein und ihren langfristigen Interessen und Grundwerten verpflichtet bleiben. Das scheint wenig zu sein, aber es ist fundamental zu wissen, wer wir sind und wohin wir gehen wollen. Europa ist uns am nächsten und der wichtigste Partner, doch die Schweizer Aussenpolitik bleibt universell ausgerichtet. Gefragt sind eine kluge, zielgerichtete Diplomatie, über die wir verfügen, ein überlegtes Verhalten bei internationalen Auseinandersetzungen – überlegtes Verhalten, nicht Lautsprecherdiplomatie – und die Bereitschaft, Verantwortung mitzutragen, denn das müssen wir auch. Die Kandidatur für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat ist auf gutem Weg, er entspricht der Bereitschaft, Verantwortung mitzutragen. Die Diskussion darüber, wie wir das Parlament am besten mit einbeziehen können, läuft aufgrund von zwei Berichten. Ich freue mich auf diese Diskussion.

2. Halten wir fest an den bewährten Trümpfen der Aussenpolitik, aber lassen Sie uns zugleich mehr Mut haben



für Innovation! Wir haben ja vorhin von Mut gesprochen, und das möchte ich Ihnen sagen: Lassen Sie uns mehr Mut haben für Innovation! Mit den Trümpfen meine ich selbstverständlich die guten Dienste. Die Nachfrage bleibt gross: Die Schweiz hat letztes Jahr siebzehn Friedensprozesse begleitet, unter anderem in Libyen, Kamerun und der Ukraine. Unser weltweites Eintreten für das Völkerrecht und die Grundrechte, unser Instrumentarium für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe: Diese Trümpfe werden weltweit geschätzt. Das erfahre ich auf meinen Reisen. Wir dürfen es aber nicht dabei bewenden lassen. Unsere Aussenpolitik soll agiler werden und innovative Antworten auf den globalen Wandel entwickeln. Ich denke hier vor allem an die digitale Aussenpolitik und an die Wissenschaftsdiplomatie, "science diplomacy".

AB 2021 N 312 / BO 2021 N 312

Der Bundesrat hat das Ziel formuliert, Genf zum globalen Hub für Gouvernanzfragen in neuen Technologien zu machen. Hier öffnen sich neue Chancen des 21. Jahrhunderts.

Ein weiteres Beispiel: die Klimapolitik. Diese gewinnt auch für die internationale Zusammenarbeit an Bedeutung. Mit Peru, Ghana und Senegal haben wir bereits innovative Kooperationen aufgelegt. Gerade vor wenigen Tagen durfte ich in Senegal ein entsprechendes Memorandum of Understanding unterzeichnen.

Gute Reformideen sind auch gefragt, wenn wir unser Ziel eines wirksamen Multilateralismus erreichen wollen. So arbeiten wir z. B. für das nächste Jahr an einem Aktionsplan zur Stärkung der OSZE. Wie gesagt, eine Herausforderung, gerade dort, wo die Schweiz drin ist: in Kontinentaleuropa.

Schliesslich müssen wir Wege finden, wie wir unsere Exportwirtschaft auch mit der Aussenpolitik noch stärker unterstützen können. Der Zugang zu Märkten wird wichtiger denn je, um unseren Wohlstand zu gewährleisten. Das gilt weltweit, aber vor allem auch für Europa.

3. Das bringt mich zur dritten Erkenntnis und damit zum Schluss. In vielen Voten war ebenfalls zu hören, dass geregelte Beziehungen zu Europa ein zentrales Ziel der Schweizer Aussenpolitik bleiben; dies selbstverständlich aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch aus gesellschaftspolitischen, wissenschaftlichen und kulturellen Gründen. Ich will jetzt nicht daran erinnern, wie eng verknüpft die Schweiz mit ihren Nachbarländern ist. Die Konsolidierung des bilateralen Wegs mit der EU bleibt indes schwierig – ja, das haben Sie richtig gesehen. Ob wir die letzte Meile beim institutionellen Rahmenabkommen schaffen werden, wird sich weisen. Sollte dies nicht der Fall sein, bleibt die Europafrage zentral. Eine eigenständige Aussenpolitik heisst nicht, dass wir uns von Europa würden abwenden können.

In den bilateralen Beziehungen mit europäischen Staaten konnte die Schweiz Fortschritte erzielen. Denken Sie beispielsweise an das Grenzgängerabkommen mit Italien oder an die Umsetzung der "Mind the Gap"-Strategie und der "Mind the Gap plus"-Strategie, jetzt neu mit dem Vereinigten Königreich. Diese Fortschritte verdeutlichen, was der Bundesrat auch im Bericht festhält: Trotz Pandemie ist die Schweiz in der Umsetzung ihrer aussenpolitischen Strategie vorangekommen. Wir sind insgesamt gut auf Kurs.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport