



21.009

Aussenpolitik 2020.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2020.****Rapport du Conseil fédéral***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.06.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Müller Damian (RL, LU), für die Kommission: Die Aussenpolitische Kommission hat am 10. Mai dieses Jahres den Aussenpolitischen Bericht 2020 diskutiert und ihn zur Kenntnis genommen. Der Bericht orientiert sich neu an der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023. In seinen Schwerpunkten befasst er sich mit dem politischen Impact von Covid-19 auf unsere Aussenpolitik.

Damit beweist unser Aussendepartement, dass es die Prioritäten richtig setzt, denn das ganze Jahr über hat die Pandemie die Welt in Atem gehalten und die Menschen und ihre politischen und wirtschaftlichen Aktivitätsmöglichkeiten eingeschränkt. Dass das an unserem Land nicht spurlos vorbeigeht, liegt auf der Hand. Dennoch kommt der Bericht zum Schluss, dass unsere Aussenpolitik im Grossen und Ganzen auf Kurs ist. Konkret stellt der Bericht Folgendes fest:

1. Die Globalisierung sei zurückgegangen, dafür gebe es mehr Regionalisierung und Lokalisierung.
2. Die Rivalität zwischen den USA und China habe zugenommen, was die internationalen Beziehungen möglicherweise noch länger prägen könnte.
3. Der Bericht stellt mehr Stabilität im OSZE-Raum wie auch in Teilen Afrikas fest.
4. Das alles stelle keine stabile Ordnung und deshalb ein schwieriges Umfeld für die Schweiz dar.

Was die neue aussenpolitische Strategie angeht, kommt der Bericht zum Schluss, dass sie sich bewährt habe. Vor allem wüssten die Gesprächspartner unseres Landes, aber auch unsere Vertreter auf den Aussenposten besser, was wir mit unserer Politik überhaupt verfolgen wollen.

Bezüglich Covid-19 – und damit bin ich beim Schwerpunkt Kapitel – sagt der Bericht, dass sich mit der Pandemie deutlich gezeigt habe, dass die Aussenpolitik ein integraler Bestandteil des bundesrätlichen Krisenmanagements sei. Das habe man allerdings erst im Laufe der Pandemie bemerkt; zu Beginn habe man nämlich die aussenpolitischen Implikationen noch zu sehr ausser Acht gelassen. Speziell erwähnt der Bericht die grösste Rückholaktion von Schweizerbürgerinnen und -bürgern aus dem Ausland, eine Aktion, die klar vor Augen geführt habe, wie wichtig die Koordination mit unseren Nachbarstaaten sei.

Covid-19 habe auch die Notwendigkeit vor Augen geführt, das bestehende Netz der Aussenvertretungen kritisch zu analysieren. Dabei habe sich einerseits gezeigt, wie wichtig ein grosses und verlässliches Vertretungsnetz gerade auch

AB 2021 S 519 / BO 2021 E 519

in Zeiten von grösseren Herausforderungen sei. Andererseits sei aber auch klar geworden, dass gerade kleine Botschaften in solchen Situationen an ihre Grenzen kommen könnten. Als Folge habe das EDA beschlossen, in den kommenden Jahren 35 Stellen von der Zentrale ins Ausland zu verschieben, selbstverständlich im Rahmen des bestehenden EDA-Budgets.

Spuren habe Corona noch in einem weiteren Bereich gezeigt, nämlich bezüglich der multilateralen Verhandlungen über das Klima. Immerhin hätten die Verhandlungen aber auf technischem Niveau weitergeführt werden können, sodass die Eidgenossenschaft ihre Strategie zur Bekämpfung des Klimawandels dem ständigen UNO-Büro zukommen lassen konnte.

Im Berichtsjahr hat der Bundesrat auch die Basis für eine aktive digitale Aussenpolitik und für die Stärkung Genfs als internationales Zentrum für Digitalisierungspolitik gelegt. Damit wolle der Bundesrat die Rolle der Schweiz in einem zentralen Zukunftsthema stärken.





In den Kapiteln 4 bis 11 geht der Bericht auf verschiedene thematische und geografische Schwerpunkte der schweizerischen Aussenpolitik ein. So hält der Bericht fest, dass die Schweiz im letzten Jahr weltweit 17 Friedensprozesse aktiv begleitet habe, so in Kamerun, in Libyen und auch in der Ukraine. Der Schutz der Menschenrechte sei unter Covid-19 noch mehr zu einem zentralen Thema der Aussenpolitik geworden. Zahlreiche Länder hätten das Virus auch dazu benutzt, die Bürgerrechte in ihren Ländern einzuschränken. Die Schweiz habe diese Entwicklung sowohl bilateral wie auch multilateral immer wieder thematisiert. In diesem Zusammenhang kann noch erwähnt werden, dass der Bundesrat im Berichtsjahr den nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet hat, mit dem die Schweiz weiterhin zu den führenden Ländern in Sachen humanitäres Engagement zähle.

Ich will meinen Bericht nicht schliessen, ohne die Bemühungen der Schweiz für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat kurz zu beleuchten. Diesbezüglich, hiess es, sei die Schweiz vor allem auch deshalb gut gerüstet, weil genau dieser Kurs in den Aussenpolitischen Kommissionen gut abgestützt sei.

Schliesslich noch ein Wort zur Europapolitik: Hierzu gab es im Berichtsjahr wenig an Bewegung festzuhalten, ausser der Tatsache, dass, wie Covid deutlich gemacht habe, gute Beziehungen zu den Nachbarländern unbedingte Voraussetzung auch für eine grenzüberschreitende Gesundheits- und Pandemiebekämpfungspolitik seien.

Die Diskussion des Berichtes beschränkte sich im Wesentlichen auf vier Klärungsfragen und ein explizites Lob. Die Klärungsfragen betrafen erstens die internationale Forschungs- und Bildungspolitik, die unter Druck sei, zweitens das Mandat der USA im Iran, drittens die Impfsituation beim Botschaftspersonal sowie viertens die Zusammenarbeit mit NGO wie beispielsweise dem IKRK. Alle Fragen wurden zur Zufriedenheit der Fragesteller geklärt. Gerne schliesse ich mich zum Schluss meiner Berichterstattung dem Lob an, das eines der Kommissionsmitglieder an unseren Aussenminister gerichtet hat, dies auch im Namen der gesamten Kommission.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, vom Aussenpolitischen Bericht 2020 Kenntnis zu nehmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Le rapport de politique extérieure qui nous est présenté est un document succinct, clair, présentant de manière résumée mais complète les diverses activités de politique extérieure au cours de l'année 2020. Ce rapport permet de bien cerner les enjeux géopolitiques et leur impact sur la Suisse et de cerner également les modalités de mise en oeuvre de la stratégie de politique extérieure 2020–2023 et des stratégies géographiques et thématiques élaborées depuis lors par le Conseil fédéral.

Comme l'a rappelé tout à l'heure le rapporteur, le rapport met aussi bien en exergue les efforts déployés par le Conseil fédéral dans le contexte particulier de la pandémie de Covid-19, que cela soit en faveur des Suisses voyageant à l'étranger au moment de la fermeture des frontières ou pour assurer l'approvisionnement du pays en matériel sanitaire indispensable. A propos de ce deuxième point, on peut relever que les bons contacts avec nos pays voisins ont permis de résoudre les blocages apparus ici et là qui menaçaient la livraison de matériel sanitaire en Suisse.

Je souhaite toutefois m'arrêter sur deux points en particulier. Tout d'abord, la question de la cohérence de la politique extérieure. Le rapport met en avant la cohérence interdépartementale de notre politique extérieure. Il s'agit d'un élément important qui, par le passé, a certainement été sous-estimé. On ne peut que se féliciter de cela. Toutefois, le concept de cohérence est utilisé depuis longtemps dans le contexte international lorsque l'on évoque la conformité des diverses politiques publiques d'un pays quant à leur conformité avec la politique en matière de développement. Aujourd'hui, il s'agit de la conformité avec les objectifs de développement durable. L'idée est que l'ensemble des politiques publiques convergent vers l'amélioration des conditions de vie, non seulement de la population de son propre pays, mais de l'ensemble de la population mondiale, afin de ne laisser personne de côté. Cela doit aboutir à des politiques financières, commerciales, migratoires, de coopération, etc., qui ne contredisent pas les objectifs en matière de développement. Nous sommes encore loin de cette cohérence, comme le souligne d'ailleurs régulièrement le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans ses rapports sur la Suisse.

Permettez-moi de vous faire brièvement part d'une deuxième observation. Elle est relative au chiffre 8.1 du rapport sur la politique extérieure 2020 intitulé "Consolidation de la voie bilatérale", qui ne manque pas de piquant. J'en veux pour preuve le petit passage que je tiens à vous lire: "Dans le contexte de la pandémie et compte tenu de l'importance cruciale du marché intérieur de l'Union européenne pour la Suisse, le Conseil fédéral a conservé intact son objectif en matière de politique européenne: il vise la conclusion d'un accord institutionnel permettant de consolider l'accès au marché intérieur de l'UE – et partant la voie bilatérale –, 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. Dans cette perspective, le Conseil fédéral a poursuivi en 2020



les travaux entamés avec les cantons et les partenaires sociaux en vue d'élaborer des solutions susceptibles de recueillir une large adhésion sur le plan intérieur pour les trois aspects restant à clarifier."

Cet extrait est issu d'un rapport qui a été écrit à la fin du mois de janvier 2021. Or, quatre mois après, il y a eu la décision du Conseil fédéral d'arrêter les négociations sur l'accord institutionnel. On voit là la césure qu'il y a entre la stratégie et la politique européenne qui avaient été encore déployées en 2020 et la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Il apparaît maintenant indispensable que le Conseil fédéral élabore et présente une nouvelle stratégie qui soit précise ainsi que les modalités qu'il entend mettre en oeuvre pour pouvoir continuer dans le sens de la consolidation de la voie bilatérale dont il est question dans le rapport.

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: La politique étrangère indépendante menée par la Suisse est exigeante. Elle risque de devenir encore plus exigeante au regard des développements géopolitiques. Il est important qu'au Parlement, nous puissions régulièrement faire un état des lieux de notre politique étrangère. Je vous remercie, et je remercie votre commission, pour le retour positif sur la forme de la présentation de nos rapports de politique extérieure depuis quelques années.

Le rapport se concentre sur les grandes lignes, mais il passe évidemment en revue l'ensemble de nos activités. Si vous souhaitez obtenir des informations plus approfondies, plus détaillées sur un sujet en particulier, vous pouvez vous référer à la liste des publications en annexe, qui est une nouveauté depuis trois ans. Cette liste traite de tous les aspects de la politique extérieure. Il va de soi que mon département se tient lui aussi à votre entière disposition pour toutes questions complémentaires. N'hésitez pas à nous contacter.

La structure du rapport s'aligne désormais sur celle de ce qu'on appelle la stratégie mère, la stratégie de politique extérieure 2020–2023 de la Suisse. La cohérence et tout particulièrement celle entre les activités menées au titre de la

AB 2021 S 520 / BO 2021 E 520

politique étrangère par les différents départements est l'un des thèmes centraux. Comme l'a souligné à juste titre le conseiller aux Etats Carlo Sommaruga, la cohérence est non seulement une question structurelle interne, qui est fort importante, mais c'est aussi une question de cohérence entre les politiques. La Suisse en est bien consciente et le Conseil fédéral affiche cette intention et emprunte cette voie par le biais de deux instruments. Ces derniers sont chapeautés par l'Agenda 2030 pour le développement durable. C'est le cadre de référence qui nous permet d'avoir une politique étrangère cohérente avec les politiques internes.

Il y a donc deux instruments. L'un d'entre eux est la stratégie nationale pour le développement durable, qui est prête et sera délivrée en cours d'année. Elle est chapeautée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. L'autre pilier, ce sont les rapports qui paraissent tous les deux ou quatre ans – maintenant à un rythme de tous les deux ans. J'aurai le plaisir, cette année, de présenter le rapport de la Suisse aux Nations Unies qui fait l'état de la situation, par rapport à ce type de cohérence.

Donc, ce sont les deux instruments que le Conseil fédéral a à disposition pour avoir la plus grande cohérence possible dans son action politique. N'oublions quand même pas que la politique est par définition une activité soumise à des conflits d'intérêts. Ces conflits font partie de la société, et donc de la politique. L'important, c'est de les nommer et de trancher ces conflits d'intérêts dans la politique en connaissance de cause et en recherchant le meilleur équilibre possible.

La structure du rapport s'aligne désormais, je vous l'ai dit, sur cette stratégie mère de la politique extérieure 2020–2023. Avec sa stratégie de politique extérieure, le Conseil fédéral a fixé des priorités et des objectifs qui, pour la première fois, s'appliquent à tous les départements. Aussi, dans le rapport sur la politique extérieure 2020, les départements rendent-ils compte ensemble de manière plus coordonnée que par le passé des activités menées en vue de leur mise en oeuvre.

Die Kohärenz war und bleibt ein zentrales Thema. Die verschiedenen Strategien, die der Bundesrat im Rahmen seiner Strategiekaskade verabschiedet hat, schärfen nicht nur den Blick der Schweiz dafür, was sie will und wie sie ihre Ziele erreichen will. Diese Strategien schaffen auch Klarheit gegenüber dem Ausland und tragen zu einer berechenbaren und glaubwürdigen Aussenpolitik bei. Im Ausland werde ich immer wieder darauf angesprochen.

Derzeit laufen übrigens Arbeiten an zwei neuen Strategien, zum einen an der Strategie für Amerika inklusive USA, zum andern an der Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung, die ebenfalls für dieses Jahr vorgesehen ist. Das sind alles Tochterstrategien der aussenpolitischen Strategie, die das Ziel haben, gewisse Themen oder geografische Räume in den Fokus zu nehmen, um dort präzisere Ziele und Massnahmen zu definieren. Wir sind mit dieser neuen Methodik noch nicht am Ziel. Wir haben ja auch in der Kommission diskutiert, wie man



den neuen Anhang zur Zielerreichung noch besser machen könnte. Wir sind aber auf gutem Weg. Daran, der Aussenpolitik mehr Fokus und strategischen Gehalt zu geben, werden wir weiterarbeiten.

Zum Thema Schweiz in der Welt: Der Bundesrat weist im Bericht darauf hin, dass sich die globalen Kräfteverhältnisse verändern. Einerseits ringen heute mehr Akteure um Einfluss und Macht, andererseits sehen wir eine wachsende Konkurrenz der Grossmächte. Es gibt Anzeichen einer strategischen Rivalität zwischen den USA und China, die die internationalen Beziehungen möglicherweise prägen wird. Es gibt weitere Trends, die wir berücksichtigen müssen: erstens weniger Globalisierung und dafür mehr Regionalisierung und/oder Lokalisierung, zweitens zusätzliche Instabilitäten, und zwar nicht weit weg von uns, sondern im OSZE-Raum. Denken Sie an Nagorno-Karabach, die Belarus-Krise, die Spannungen mit Russland, die anhaltende Instabilität südlich des Mittelmeers; denken Sie an die Region Mittlerer Osten und Nordafrika (Mena), insbesondere an den Nahostkonflikt, und auch an Subsahara-Afrika, insbesondere an die Sahelregion.

In der Summe ist das keine stabile Ordnung. Was bedeutet das für die Schweiz? Aus dem Bericht leite ich vier Erkenntnisse ab.

1. Die aussenpolitische Stossrichtung stimmt weiterhin. Die Schweiz soll eigenständig positioniert bleiben, dies als Brückenbauerin im Dialog mit allen und dabei ihren eigenen langfristigen Interessen und Grundwerten verpflichtet. Europa ist uns am nächsten und der wichtigste Partner. Aber die Schweizer Aussenpolitik bleibt universell. Gefragt sind dabei eine kluge, zielgerichtete Diplomatie, ein überlegtes Verhalten bei internationalen Auseinandersetzungen und die Bereitschaft, Verantwortung mitzutragen. Mit der Kandidatur für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat sind wir auch, was die Übernahme von Verantwortung betrifft, auf Kurs.

Betreffend den Einbezug des Parlamentes hat der Bundesrat einen Bericht vorgelegt. Sie haben diesen Bericht in der Kommission mehrfach besprochen. Hier sind wir nun auch gut gerüstet.

2. Halten wir an den bewährten Trümpfen der Aussenpolitik fest, aber haben wir zugleich mehr Mut für Innovation! Mit "Trümpfen" meine ich unsere guten Dienste. Die Nachfrage bleibt gross. Letzte Woche war die Schweiz gemeinsam mit der UNO Veranstalterin einer wichtigen Libyen-Konferenz. Nächste Woche ist das Gipfeltreffen zwischen den USA und Russland in Genf. Ein weiterer Trumpf ist unser weltweites Eintreten für das Völkerrecht und die Grundrechte. Dies zeigt unsere Stabilität. Vergessen wir zudem als wichtigen Trumpf nicht unser Instrumentarium für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe!

Diese Trümpfe werden weltweit geschätzt. Das erfahre ich immer wieder, auch auf meinen Reisen. Aber wir dürfen es nicht dabei bewenden lassen. Unsere Aussenpolitik soll noch agiler werden und innovative Antworten auf den globalen Wandel entwickeln. Ich denke hier insbesondere an die Digitalaussenpolitik. Der Bundesrat hat das Ziel formuliert, Genf zum globalen Hub für Gouvernanzfragen bei neuen Technologien zu machen. Hier eröffnen sich neue Chancen, auch mit dem Sonderbeauftragten für Science Diplomacy, den der Bundesrat ernannt hat.

Ein weiteres Beispiel ist die Klimapolitik. Diese gewinnt auch für die internationale Zusammenarbeit an Bedeutung. Mit Peru, Ghana und Senegal haben wir bereits innovative Kooperationen im Rahmen des Pariser Abkommens.

Gute Reformideen sind auch gefragt, wenn wir unser Ziel eines wirksamen Multilateralismus erreichen wollen. Neu arbeiten wir zum Beispiel an einem Aktionsplan zur Stärkung der OSZE.

3. Die Pandemie hat gezeigt, wie wichtig das Aussennetz für die Schweiz ist, nicht nur für die grosse Rückholaktion, sondern auch für die Unterstützung der Auslandschweizerinnen und -schweizer und generell, um unsere Aussenpolitik vor Ort umsetzen zu können. Wir werden dieses Aussennetz in den kommenden Jahren personell gezielt verstärken. Hierzu verlagern wir Ressourcen aus der Zentrale.

4. Geregelte Beziehungen zu Europa bleiben ein zentrales Ziel der Schweizer Aussenpolitik, dies aus wirtschaftlichen Gründen und auch wegen der geopolitischen Entwicklung. An dieser Feststellung des Bundesrates ändert sich nach der Schliessung des Dossiers zum institutionellen Rahmenabkommen nichts. Wir können und wollen uns nicht von Europa abwenden. Die EU und ihre Mitglieder sind unsere wichtigsten Partner. Wir müssen aber den gemeinsamen bilateralen Weg so gestalten, dass dieser Weg aussen- und innenpolitisch getragen und den staatspolitischen Eigenheiten unseres Landes gerecht wird. Der bilaterale Weg soll stabil, von gegenseitigem Nutzen und zukunftsfähig sein.

Ich nehme hier gerade die Gelegenheit wahr, um auch auf die Hinweise von Ständerat Sommaruga zurückzukommen. Ja, wir haben diese Zeilen im Jahresbericht 2020 tatsächlich geschrieben.

Ce rapport n'a pas été terminé fin janvier 2021, mais fin novembre 2020. Il reflète l'état de la situation au moment de la décision du Conseil fédéral du 11 novembre quant au démarrage du dernier volet de négociation en vue de signer cet accord. Le reste, je n'ai pas besoin de vous le rappeler, car vous connaissez l'histoire. Nous en avons parlé.



AB 2021 S 521 / BO 2021 E 521

Evidemment, c'est l'état à la fin 2020 auquel il est fait référence. N'oubliez pas non plus qu'un peu plus loin, au chiffre 8.5, vous pouvez aussi lire que le Conseil fédéral ne pourra signer l'accord que dans la mesure où les différences qu'il a souhaité clarifier pourront l'être. Donc, le but était clair, mais les conditions pour l'atteindre l'étaient également.

Es bleibt unsere Priorität – ich habe es Ihnen gesagt –, die Partnerschaft mit der EU auf dieser Basis zu konsolidieren. Der Bundesrat hat darauf verzichtet, einen Schritt weiterzukommen; er hat nicht entschieden, einen Schritt zurückzugehen. Das möchte ich einfach unmissverständlich klarstellen.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport