



22.009

Aussenpolitik 2021.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2021.****Rapport du Conseil fédéral***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.03.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Normalerweise ist ja die Beratung eines aussenpolitischen Berichtes irgendwo im Mauerblümchenbereich. In den letzten Monaten ist die Aussenpolitik fast schlagartig wieder in den Vordergrund und an die Front getreten.

Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat den Aussenpolitischen Bericht 2021 verabschiedet. Dieser Bericht gibt Rechenschaft über die aussenpolitischen Aktivitäten und die Strategie des Bundesrates in diesem Bereich für die Jahre 2020 bis 2023. Er hat dabei auch ein Schwerpunktthema definiert, nämlich das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Wir sind in der Halbzeit dieser Legislatur. Wenn wir in der Halbzeit nun die erste Hälfte der Legislatur Revue passieren lassen, fallen mindestens drei Dinge auf.

1. Zunächst einmal erleben wir erstens eine wachsende Gegnerschaft und Rivalität zwischen den Grossmächten. Wirtschaftlich gesehen, sind dies inzwischen vor allem die Vereinigten Staaten und China. Nun versucht gerade auch Russland in den letzten Monaten speziell wieder eine eigene

AB 2022 S 22 / BO 2022 E 22

Grossmachtpolitik zu betreiben; wir haben dies heute Morgen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt definiert. Die Europäische Union ist sich in dieser Situation nicht immer sicher, welche Position sie beziehen will. Die Schweiz ist als neutrales Land sowie als Verfechterin von Völkerrecht und Staatsgrenzen irgendwo mittendrin.

2. Zweite Entwicklung der letzten Jahre: Man spricht ja seit zehn bis zwanzig Jahren von einer zunehmenden Globalisierung in dieser Welt. Diese Globalisierung geht weiter. Sie ist durch die Pandemie zwar gestoppt worden, aber sie geht weiter, und sie war eigentlich ursprünglich auch Ausdruck des multilateralen Systems, namentlich des Wirtschaftssystems, auf dieser Welt. Seit einigen Jahren ist nun eine Gegenbewegung eingetreten. Multilaterale Vereinbarungen und Organisationen wie die WTO haben es zunehmend schwierig. Zunehmend ist eine Deglobalisierung eingetreten, eine Regionalisierung der Wirtschafts- und auch der übrigen Politik. "Regional vor global" klingt ja auf den ersten Blick positiv, namentlich wenn Sie von Landwirtschaftsprodukten in der Schweiz reden wollen, wo man Karotten oder Salat aus der eigenen Region kaufen möchte. Aber Deglobalisierung und Regionalisierung haben nicht nur ihre positiven Seiten. Für die Schweiz als offenen Welthandelsplatz bringt Deglobalisierung zusätzliche Probleme und zusätzliche Kosten.

3. In unserer Nachbarschaft, in der Nähe von Europa, sind in den letzten Jahren zusätzliche Instabilitäten aufgetreten. Wir haben in den letzten Tagen schmerzlich erfahren, dass Instabilitäten auch vor dem europäischen Kontinent nicht haltmachen. Plötzlich sind Landesgrenzen auch in Europa nicht mehr sakrosankt. Das ist für einen Kleinstaat wie die Schweiz, die keine militärische Grossmacht ist und ganz speziell auf die Wahrung von Völkerrecht und von Landesgrenzen angewiesen ist, eine Herausforderung.

In diesem Rahmen hat der Bundesrat einen aussenpolitischen Bericht verabschiedet, der zwölf Kapitel enthält. Der Bericht behandelt unter dem Titel "Frieden und Sicherheit" namentlich die Rolle der Schweiz als Anbieterin von guten Diensten; wir haben das heute Morgen schon behandelt. Er behandelt unter dem Titel "Wohlstand" den schweizerischen Einsatz für die Entwicklungsländer und für die Menschen auf dieser Welt, denen es am schlechtesten geht. Der Bundesrat hat dabei Programme weitergeführt und teilweise angepasst. Er unterstützt die Entwicklungsländer namentlich auch angesichts der speziell schmerzhaften Folgen der Pandemie. Unter dem Titel "Nachhaltigkeit" musste festgestellt werden, dass die Agenda 2030, die die Schweiz ja mitträgt, durch die Pandemie weltweit deutlich verlangsamt worden ist. Unter dem Titel "Digitalisierung" engagiert sich



die Schweiz an verschiedenen Orten dafür, die Digitalisierung weltweit mitzutragen und mitzuprägen.

Das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und der Schweiz hat letztes Jahr durch den Abbruch der Verhandlungen um ein bilaterales Abkommen eine spezielle Entwicklung erfahren. Der aussenpolitische Bericht widmet diesem Aspekt nicht nur sein achttes Kapitel, sondern es ist auch das eigentliche Schwerpunktthema für die Jahre 2020 bis 2023; es wird uns weiterhin beschäftigen. Schliesslich behandelt der Bericht das Verhältnis der Schweiz zu den globalen Schwerpunktländern. Der Einsatz der Schweiz auf multilateraler Ebene ist – wie ich es bereits gesagt habe – im Vergleich zum letzten aussenpolitischen Bericht schwieriger geworden, weil die Globalisierung ins Stocken geraten ist.

Als zweitletztes Thema greift der Bericht ein, wenn Sie so wollen, Zukunftsthema auf, nämlich den Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat in den Jahren 2023 und 2024. Auch dieses Thema wird in dieser Session in diesem Rat noch einmal ein Thema sein. Schliesslich, nach der Behandlung der Ressourcenfragen, macht der Bundesrat auch einen Ausblick in die Zukunft.

Die Aussenpolitische Kommission Ihres Rates hat den Bericht behandelt und zur Kenntnis genommen. Ich bitte Sie, das Gleiche zu tun.

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Unabhängigkeit, Sicherheit, Wohlfahrt: Der Zweckartikel der Bundesverfassung ist auch die Raison d'être unserer Aussenpolitik. Die aktuellen Ereignisse machen deutlich, dass Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt keine Selbstverständlichkeit sind. Wir müssen um sie ringen, sie erarbeiten, sie schützen. Die Aussenpolitik ist ein wichtiges Instrument hierzu.

Der aussenpolitische Bericht hält fest, dass wir in einer Zeitenwende leben, wobei die Umrisse einer künftigen Ordnung noch unklar sind. Wir hätten mit diesen Worten vor wenigen Wochen kaum prophetischer sein können. Russlands inakzeptabler militärischer Angriff auf die Ukraine verdeutlicht, wie sehr die bisherige, regelbasierte Ordnung unter Druck ist. Es ist eine Ordnung, die der Schweiz Sicherheit und Wohlstand gebracht hat. Wir sehen grobe Verstösse gegen das Völkerrecht. Errungenschaften wie die UNO-Charta und die Helsinki-Schlussakte werden nach Belieben ignoriert. Nationale Interessen werden mit kruder Machtpolitik und mit Gewaltmitteln durchgesetzt. Der Bericht weist auf die Renaissance eines Denkens in Einflussphären hin. Die aktuellen Ereignisse führen vor Augen, wohin das führen kann.

Zugleich sehen wir aber ein robustes Entstehen für europäische Werte und für die bestehende Ordnung. Wir sehen eine rasch handlungsfähige Europäische Union. Wie sich Europa im Ringen der Grossmächte USA, China und Russland künftig behaupten kann, wissen wir nicht, wie dies der Kommissionsberichtersteller auch in Erinnerung gerufen hat. Aber wir sollten die aktuellen Zeichen nicht unterschätzen.

Der Bericht hält fest: Schweizer Aussenpolitik ist eigenständig. Sie ist universell ausgerichtet. Sie fördert den Dialog und baut Brücken. Sie ist zugleich unseren Werten verpflichtet, der Freiheit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz ist Teil Europas. Gestern haben wir dies einmal mehr deutlich gemacht. Es ist immer ein Zielkonflikt, den es zu lösen gilt. Der Bundesrat weist im Bericht darauf hin, dass diese eigenständige Positionierung zwar anspruchsvoll ist, aber den richtigen Weg für die Schweiz und die Welt darstellt. Die Nachfrage nach guten Diensten ist im letzten Jahr gestiegen. Dieser Trend dürfte anhalten, solange die Spannungen hoch sind. Die Schweiz kann zur Förderung des Dialogs wichtige Beiträge leisten und wird das auch weiterhin tun, nicht zuletzt mit dem internationalen Genf.

Lassen Sie mich einige weitere Punkte des Berichtes aufgreifen. Wir sind in der Halbzeit der Legislatur. Die Zwischenbilanz zur Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 fällt insgesamt positiv aus. Mit Ausnahme der Konsolidierung des bilateralen Wegs mit der Europäischen Union sind wir mit der Verfolgung der Strategieziele gut vorangekommen. Die Pandemie hat zwar einiges verzögert. Wichtige Konferenzen mussten verschoben werden, etwa im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT). Sie mögen sich erinnern, dass letztes Jahr die Konferenz anlässlich des 50-jährigen Bestehens des NPT verschoben werden musste. Insgesamt sind wir aber auf Kurs.

Der Bericht zeigt, dass wir Fortschritte darin machen, die Kohärenz der Aussenpolitik weiter zu stärken. Diese Kohärenz erzielen wir unter anderem dank unserer Strategien. Zusätzlich zur aussenpolitischen Strategie, die als Mutterstrategie gilt, verabschiedete der Bundesrat in dieser Legislatur erstmals Folgestrategien zu wichtigen Regionen und Themen. In den letzten zwölf Monaten waren dies Strategien zu China und zu Afrika, die Amerikas-Strategie und Strategien zur Rüstungskontrolle und Abrüstung. Aktuell in Erarbeitung sind Strategien zu Eurasien, zu Südostasien sowie zum Multilateralismus und zur Schweiz als Gaststaat. Mit diesem Ansatz schärfen wir den Fokus der Aussenpolitik. Vor allem fördern wir eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Departementen, die es in diesem Ausmass bisher nicht gab. Das ist auch das Novum dieser Legislatur.

Der Bundesrat weist im Bericht darauf hin, dass sich die Tendenz einer Deglobalisierung bzw. Regionalisierung verstärkt. Es besteht das Risiko, dass wir auf eine Welt konkurrierender Wirtschafts- und Normenräume



zusteuern. Vor allem die konkurrierenden Normenräume sind für den Bundesrat Anlass zu tiefer Besorgnis. Das ist keine gute Entwicklung für unser Land. Die Schweiz setzt sich weiterhin für globale Lösungen und einen wirksamen Multilateralismus ein, sei es in der UNO, in der WTO oder, wie gerade in diesen Tagen, in der

AB 2022 S 23 / BO 2022 E 23

OSZE. Mit der Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat wollen wir unseren Teil der Verantwortung für eine regelbasierte Ordnung wahrnehmen.

Der Trend zur Regionalisierung verdeutlicht auch, warum tragfähige Beziehungen mit der EU wichtig sind. Die Beendigung der Verhandlungen zum institutionellen Abkommen war ein zentraler strategischer Entscheid des letzten Jahres – darin sind wir uns alle einig. Er war richtig, davon bin ich überzeugter denn je. Am Ziel der Europapolitik änderte sich allerdings nichts: Die Schweiz strebt geregelte Beziehungen zur Europäischen Union an. Der Bundesrat hat letzte Woche einen neuen Ansatz festgelegt, wie er dieses Ziel erreichen will.

Permettez-moi d'aborder encore trois thèmes.

Premièrement, la coopération internationale a pu s'adapter rapidement à la nouvelle donne liée à la pandémie. Grâce à des crédits supplémentaires approuvés par vous, le Parlement, la Suisse a aussi pu soutenir d'importantes initiatives multilatérales. L'aide humanitaire a elle aussi été fortement sollicitée. En tant que médiatrice, la Suisse a été impliquée dans 17 processus de paix, la Libye en est un exemple. J'ai participé moi-même à diverses conférences. Il convient également de mentionner que nous avons convenu avec la Chine de reprendre le dialogue sur les droits de l'homme. Nous ne l'avons pas seulement convenu, mais l'avons entre-temps fait.

Le deuxième sujet que j'aimerais aborder est la diplomatie scientifique. Cofinancé par la Confédération, la fondation Geneva Science and Diplomacy Anticipator a présenté lors de son sommet inaugural du mois d'octobre un nouvel instrument pour anticiper des percées scientifiques potentielles. Cela ouvre la voie à une gouvernance internationale axée sur l'avenir. Lors de mes contacts au niveau international, cette fondation, cet engagement de la Suisse dans l'anticipation de l'impact des nouvelles technologies sur la société, est toujours évoquée. Notre département, le DFAE, a nommé un nouveau représentant spécial pour cette nouvelle branche, la diplomatie scientifique, et a doté son Secrétariat d'Etat d'une division Numérisation. Ainsi, nous pouvons renforcer le rôle de la Genève internationale dans le domaine. La ville de Genève est associée depuis longtemps au droit international humanitaire, c'était le thème principal du XIXe siècle, et également aux droits de l'homme, le thème principal du XXe siècle. Elle devra désormais aussi s'associer à cette nouvelle dimension de notre existence – les percées technologiques et leur impact sur la société –, ce sera la Genève internationale du XXIe siècle.

Le troisième sujet concerne la gestion des crises. L'évacuation de 385 personnes d'Afghanistan vers la Suisse l'été dernier a été l'une des plus grandes opérations d'évacuation menée par la Suisse.

Ce n'était qu'un cas parmi tant d'autres où nous avons dû soutenir notre personnel à l'étranger dans des situations difficiles. Pour cette raison, nous avons renforcé le Centre de gestion des crises du DFAE. Nous voyons aujourd'hui dans la crise ukrainienne à quel point cette décision de renforcement était une bonne décision.

Wir leben in einer Zeit erhöhter Unsicherheit. Wohin die aktuellen Ereignisse noch führen werden, wissen wir nicht. Im Vordergrund stehen jetzt das Krisenmanagement und die humanitäre Hilfe. Im Vordergrund steht jetzt die schweizerische Solidarität. Bereits heute ist aber klar, dass sich die Rahmenbedingungen der Schweizer Aussenpolitik aufgrund der Russland-Ukraine-Krise verändern; darüber haben wir vorhin länger als eine Stunde debattiert. Wir werden deshalb analysieren, welche Folgerungen daraus für die Schweiz und ihre Neutralitätspolitik zu ziehen sind. Die Schweizer Aussenpolitik ist nicht statisch; sie steht im Dienste der Unabhängigkeit, der Sicherheit und der Wohlfahrt unseres Landes. Dementsprechend entwickeln wir sie laufend weiter.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport