



22.009

Aussenpolitik 2021.

Bericht des Bundesrates

Politique extérieure 2021.

Rapport du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Portmann Hans-Peter (RL, ZH), für die Kommission: Die bundesrätliche Vorlage 22.009, "Aussenpolitischer Bericht 2021", ist datiert auf den 2. Februar 2022. Die APK hat diesen Bericht am 4. April 2022 umfassend beraten und beantragt dem Nationalrat einstimmig Kenntnisnahme.

Vorweg: Alle Delegationen unserer Kommission bedanken sich ausdrücklich beim Aussenminister – so, wie es jetzt vielleicht auch Kollegin Fiala tut – und beim EDA für diesen aussagekräftigen Bericht und für die mehrheitlich kohärente Umsetzung der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates.

Auf 50 Seiten wird über exakt 50 Teilbereiche Bericht erstattet, was aufzeigt, wie komplex sich im heutigen Jahrzehnt eine umfassende Aussenpolitik darstellt und welchen Einfluss die vermehrt unberechenbare Internationalität auf alle innenpolitischen und gesellschaftlichen Themen hat. Wir befinden uns in einem Zeitalter, in dem Grossmächte um eine Ausweitung ihrer Einflussbereiche kämpfen und dafür das multilaterale Zusammenleben und kontinentale Friedensordnungen durch das Verletzen von Völkerrecht aufs Spiel setzen. Im Fokus des Ukraine-Krieges sind die Spannungen zwischen den USA und Europa aufgrund des Truppenabzugs aus Afghanistan schon fast in Vergessenheit geraten.

Die Pandemie hat viele aussenpolitische Projekte gelähmt, zum Beispiel im Bereich der internationalen Umweltpolitik oder des Technologiewandels. Auch das reibungslose Funktionieren unseres Aussennetzes – ein zentrales Instrument der schweizerischen Aussenpolitik, welches mit zusätzlichen 35 Stellen verstärkt wurde – war eine Herausforderung im EDA. Im Jahr 2021 blieb die Lage in Nordafrika, in Subsahara-Afrika und in der Sahelzone weiterhin sehr, sehr besorgniserregend. Es muss davon ausgegangen werden, dass der

AB 2022 N 1128 / BO 2022 N 1128

Migrationsdruck auf Europa wieder zunehmen wird. Das Thema Migration ist heute Bestandteil aller Instrumente der internationalen Zusammenarbeit, und flexible Finanzmittel werden zum Beispiel für Berufsbildungsprojekte eingesetzt.

Zwar konnte sich zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch niemand vorstellen, dass Russland diese militärische Invasion, die zu verurteilen ist, vom Zaune bricht. Das EDA wies aber frühzeitig auf die wachsenden Spannungen im russisch-ukrainischen Grenzgebiet hin. Es wurde festgestellt, dass die von der OSZE definierte europäische Friedensordnung infrage gestellt wird. Ihre Kommission bedauert, dass die OSZE an Stellenwert verloren hat und aus Schweizer Sicht nicht mehr die gleiche Plattform für Friedensmedationen wie in früheren Zeiten bieten kann.

Der Bundesrat erläutert im Bericht nochmals seinen Entscheid vom 26. Mai 2021 zum Abbruch der Verhandlungen mit der EU. Er schreibt, dass in zwei – also nicht in verschiedensten und unzähligen, sondern in zwei – zentralen Bereichen des Abkommens weiterhin substanzielle Differenzen bestanden und die EU nicht bereit war, der Schweiz die notwendigen Ausnahmen zu gewähren. Eine Minderheit Ihrer Kommission unterstützt den Abbruchentscheid des Bundesrates. Lassen Sie mich kurz eines klarstellen: Die APK-N wurde zum Abbruch nie konsultiert. Die APK-N hat nach einer Aussprache zum Abbruch – es war keine Konsultation – wie auch ihre Schwesterkommission deutlich gesagt, dass sie einen Abbruch nicht goutieren würde. Seitens der Deputationssprecherinnen hagelte es gegenüber dem Bundesrat in diesem Berichtspunkt grossmehrheitlich substanzielle Kritik. Es wurde zum Beispiel gefragt, wie der Bundesrat zehn Monate nach seinem Entscheid die Lage immer noch so einschätzen könne, dass die Freigabe des geschuldeten Kohäsionsbeitrags zur Stabilisie-





rung und zu einer Dynamik in den Beziehungen mit der EU führen werde – zehn Monate nach dem Abbruch! Auch schreibt der Bundesrat, dass der autonome Nachvollzug von EU-Recht zur langfristigen Stabilisierung beitragen werde.

Ihre Kommission kritisierte, dass all diesen Formulierungen eine totale Fehleinschätzung seitens des Bundesrates zugrunde liegt, dass er die Zeichen – die Erosion der Bilateralen Verträge, die eingesetzt hat – nicht wahrhaben will und dass er den Ausschluss von den Forschungsprogrammen einfach so in Kauf nimmt. Neben fehlenden Abkommen im Energiebereich, im Gesundheitsbereich, im Nahrungsmittelbereich usw. sind auch die Auswirkungen des European Green Deal auf die Schweizer Wirtschaft nicht zu unterschätzen, welche unsere Beziehung zur EU ausserhalb einer institutionalisierten Lösung erneut auf die Probe stellen werden. Im vergangenen Jahr gehörte im EDA die Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat zu den Prioritäten. Die ehrenvolle Wahl erfolgte nun vergangene Woche. Verschiedenste Mitglieder Ihrer Kommission haben den Bundesrat ermuntert, weiter an einer Reform für eine UNO ohne Vetorecht zu arbeiten und eine Vereinigung von mittelgrossen und kleinen Staaten mit ähnlich gelagerten Anliegen und Werthaltungen anzupeilen.

Die Kommission spricht dem internationalen Genf als Ort von globalen Problemlösungsfindungen eine gewichtige Rolle zu. Eine Minderheit der APK ermahnte den Bundesrat erneut, er möge doch endlich den Atomwaffenverbotsvertrag unterschreiben.

Auch aufgrund der Pandemie und nun im Schatten des Krieges in der Ukraine muss traurigerweise festgestellt werden, dass sich die Menschenrechtslage weltweit verschlechtert hat. Die Schweiz hat in diesem Kontext verschiedenste Resolutionen eingebracht, etwa im Menschenrechtsrat. Hier erwartet eine Minderheit der Kommission ein noch aktiveres Vorgehen, so z. B. in den Beziehungen zu China.

Da die Zahl bewaffneter Auseinandersetzungen weltweit zugenommen hat, musste auch die humanitäre Hilfe für die notleidenden Bevölkerungen ausgeweitet werden. Man muss sich das einmal vorstellen: Allein in Afghanistan sind 24 Millionen Menschen und im Jemen 23 Millionen Menschen auf unsere Hilfe angewiesen. Ein verlässlicher Partner auf diesem Gebiet ist das in Genf ansässige Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das – gerade auch dank der schweizerischen Neutralität – die einzige Institution ist, die noch Zugang zu Konfliktgebieten erhält.

Die globalen Wirtschaftssysteme kamen während der Pandemie ins Wanken, und die Problematik der Unterbrüche in den Lieferketten hat sich durch die Sanktionen gegen Russland nun auch im Ernährungssektor verschärft. Bei der Umsetzung der Agenda 2030 nehmen Selbstversorgung und nachhaltige Ernährungssysteme an Bedeutung zu.

Ich komme zum Schluss: Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, verbunden mit dem Dank für die ausserordentlichen Leistungen im EDA, einstimmig Kenntnisnahme des Berichtes.

Aebi Andreas (V, BE): Sehr geschätzter Herr Kollege Portmann, lieber Kommissionssprecher, Sie haben soeben erwähnt, der Bundesrat hätte in Sachen EU alles falsch gemacht. Nicht erwähnt haben Sie aber die Minderheit, die es in der Kommission gibt und die mit dem Vorgehen und dem Tempo des Bundesrates absolut einverstanden war. Gibt es diese Minderheit nicht?

Portmann Hans-Peter (RL, ZH), für die Kommission: Vielen Dank, ich verstehe Sie sehr gut. Ich lese Ihnen nochmals vor, was ich gesagt habe. Sie dürfen es nachher auch im Amtlichen Bulletin nachlesen. Ich habe gesagt: "[...] und die EU nicht bereit war, der Schweiz die notwendigen Ausnahmen zu gewähren. Eine Minderheit Ihrer Kommission unterstützt den Abbruchentscheid des Bundesrates."

Das habe ich wortwörtlich gesagt. Selbstverständlich halte ich mich immer wörtlich an das, was protokolliert wurde.

de la Reussille Denis (G, NE), pour la commission: La Commission de politique extérieure s'est réunie le lundi 4 avril dernier pour analyser en détail le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2021. 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 2021, expliquent avec transparence les enjeux internationaux qui nous occupent et qui seront probablement encore d'actualité ces prochaines années.

Evidemment, l'année 2021, comme 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 environ 200 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. Aux yeux de la commission, une des solutions serait sûrement un peu plus de planification, moins de mondialisation et plus de régionalisation.

Au chapitre 6 "Durabilité", les chiffres 6.2 "Environnement et climat" et 6.3 "Eau" 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 et en Afrique. Il suffit de penser à des fleuves comme le Jourdain en Cisjordanie, au Nil bleu au Soudan et en Ethiopie pour prendre conscience des enjeux futurs et des médiations que la Suisse peut proposer aux Etats 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 des dernières décennies, 2,1 milliards d'êtres humains dans le monde n'ont toujours pas accès à l'eau potable. Pour être convaincus que nous

AB 2022 N 1129 / BO 2022 N 1129

devons poursuivre les efforts que nous avons déjà engagés, citons par exemple nos actions au Bangladesh, au Bénin, à Madagascar ou encore au Népal.

La commission a également évoqué le fait que notre pays est engagé dans 17 processus de paix, en Libye, en Colombie, en Syrie ou encore au Soudan. Les réponses du Conseil fédéral à ce sujet ont été précises et complètes et ont convaincu la Commission de politique extérieure. Nous avons également évoqué la problématique des accords internationaux, notamment de l'accord de libre-échange avec le Mercosur. Là également le Conseil fédéral a apporté quelques réponses, en évoquant notamment le fait que les travaux se poursuivaient, notamment par vidéoconférence ou par écrit, et qu'à l'heure actuelle il était difficile d'estimer à quel moment cet accord de libre-échange pourrait être terminé et à quel moment il pourrait être soumis aux chambres.

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

Crottaz Brigitte (S, VD): Je remercie le Conseil fédéral pour ce rapport très complet, instructif et détaillé sur la politique étrangère, qui impressionne par le nombre de sujets traités simultanément et qui démontre la cohérence avec laquelle le DFAE mène sa politique étrangère et met en oeuvre les divers points de sa stratégie.

Comme le rapport concerne l'année 2021, il n'est bien sûr pas fait mention de l'agression de l'Ukraine par la Russie, même s'il est difficile d'en faire abstraction.

Ce rapport, que je vous encourage à lire, décrit les nombreux pans de la politique extérieure qu'il est impossible de relater de façon exhaustive et je vais surtout aborder les relations entre la Suisse et l'Union européenne qui sont, de l'avis même du Conseil fédéral, le point central de la politique extérieure de la Suisse malgré une stratégie pour l'instant peu convaincante.

La pandémie nous avait déjà fait prendre conscience de l'importance d'une coordination étroite avec l'Union européenne et cela est à nouveau d'actualité avec la guerre en Ukraine qui nous rappelle, si besoin est, que nous sommes situés géographiquement au milieu de l'Europe, avec laquelle nous avons une histoire commune et avec qui nous partageons des valeurs fondamentales démocratiques. Il est donc regrettable que le Conseil fédéral avoue clairement dans son rapport que, malgré une mise en oeuvre globalement positive de sa Stratégie de politique étrangère 2020–2023, la seule exception est celle de la consolidation de la voie bilatérale de la Suisse avec l'Union européenne.

Le rapport fait par ailleurs mention d'une certaine démondialisation ou régionalisation, qui semble préoccuper le Conseil fédéral. Toutefois, la pandémie avait déjà démontré les limites de la mondialisation et les risques inhérents aux chaînes logistiques mondiales pour certains biens essentiels. Il est important que la Suisse se positionne comme partenaire de l'Europe, qui est son principal cadre de référence, avec laquelle elle a des intérêts réciproques et qui remplit un rôle clé pour stabiliser la région.

Les relations entre la Suisse et l'Union européenne restent de notre point de vue le défi principal de la politique extérieure de la Suisse et nous sommes impatients de voir se concrétiser les négociations qui viennent de reprendre. L'absence d'accord a déjà eu des répercussions négatives pour la Suisse, en particulier la non-association aux programmes européens de coopération dans le domaine formation, recherche et innovation de même que la non-actualisation de l'accord de reconnaissance mutuelle dans le domaine des dispositifs



médicaux. Des accords importants dans le domaine de la santé ou de l'électricité sont par ailleurs bloqués. Quelques mots encore au sujet des défis globaux au niveau mondial qui sont mentionnés dans ce rapport, en particulier la crise sanitaire et le changement climatique. Même si la crise du Covid-19 semble actuellement dans une phase maîtrisée – et c'est tout relatif visiblement –, ses conséquences économiques et sociales ont cruellement affecté les pays en développement, avec une augmentation significative des personnes se retrouvant en situation de pauvreté extrême. Ceci, couplé à la crise alimentaire à venir représente un défi majeur dans le domaine de la coopération internationale et de l'aide humanitaire. Cela a déjà été dit par M. Portmann: c'est le cas en Afghanistan, où 24 millions de personnes, soit 62 pour cent de la population, dépendent actuellement de l'aide humanitaire, de même que 23 millions de personnes au Yémen, soit 66 pour cent de la population. Quant au dérèglement climatique, son impact sur la santé est de plus en plus net. On sait qu'il sera la cause de migrations dans les années à venir. Les mesures prises par la Suisse dans ce domaine sont insuffisantes au regard de la gravité de la situation et une déclaration d'urgence climatique au niveau fédéral permettrait de prendre des mesures drastiques, au même titre que celles qui ont été prises pour lutter contre le Covid-19. Durant l'année sous revue, il est fait mention d'instabilités dans différentes régions du monde et du risque de voir s'accroître la pression migratoire vers l'Europe, risque qui pourrait être amplifié par les difficultés d'approvisionnement en matières premières et par les conséquences du réchauffement climatique. Comme on peut le voir, les défis sont nombreux et même sans pouvoir en aborder tous les détails, le groupe socialiste vous invite à prendre acte de ce rapport.

Friedl Claudia (S, SG): Im Namen der SP-Fraktion danke auch ich dem Bundesrat für den informativen und konzisen Bericht. Er zeigt die grosse Spanne in der Aussenpolitik und die Herausforderung, daraus eine kohärente Politik zu entwickeln.

Die geopolitische Situation hat sich im letzten und in diesem Jahr mit dem Abzug der USA aus Afghanistan und dem Überfallkrieg Russlands auf die Ukraine fundamental verändert. Nach dem Krieg gegen den Terror ist nun die Rivalität zwischen den Grossmächten in den Fokus gerückt. Die liberale Weltordnung und die europäische Friedensordnung sind fundamental infrage gestellt. Es wächst die Bereitschaft, nationale Interessen mit Gewaltmitteln durchzusetzen.

Es zeigt sich nun, dass die EU in dieser Krise bemerkenswert geeint und handlungsfähig ist. Das ist erfreulich. Für die SP-Fraktion zeigt das aber auch, dass der Entscheid des Bundesrates vom 26. Mai 2021, die Verhandlungen zum Rahmenabkommen abubrechen und damit die Beziehungen zur EU deutlich zu schwächen, noch negativer war, als damals angenommen wurde. Der Bundesrat hält im Bericht selber fest, dass Europa auch "unter den sich verändernden weltpolitischen Vorzeichen die Schlüsselregion für den Wohlstand und die Sicherheit der Schweiz" bleibe. Wir fragen uns einfach: Was hat der Bundesrat im Berichtsjahr getan, um dieser Analyse Rechnung zu tragen? Es gab keinen Abschluss eines Rahmenabkommens und damit keine Teilnahme der Schweiz an Erasmus, an Horizon, an anderen Kooperationsprogrammen. Im Laufe des Jahres konnten wir keine Fortschritte in Richtung einer Deblockierung der Beziehungen zur EU feststellen. Angesichts der Bedeutung der europäischen Kooperation und des Zugangs zum EU-Binnenmarkt ist dies einfach gravierend. Da fordern wir mehr Engagement, innen- wie aussenpolitisch.

Stark geprägt wurde die Aussenpolitik 2021 weiterhin durch die Covid-19-Pandemie. Die SP-Fraktion unterstützte den zusätzlichen Kredit von 225 Millionen Franken für die multilaterale Initiative von ACT-A zur Bewältigung der Pandemie ausdrücklich. Die globale Pandemie ist aber nicht nur eine Gesundheitskrise, sondern hat vor allem in den ärmeren Ländern erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Arbeitsplätze, die Menschenrechte oder die Ernährungssicherheit, um nur einige Bereiche zu nennen. Für deren Bewältigung stehen den Ländern aber praktisch keine Mittel zur Verfügung.

Umso wichtiger ist die Fortführung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit, wie das auch der Bundesrat beschreibt. Der Bundesrat erwähnt als Beispiel die Ernährungssicherheit: "Die Pandemie beeinträchtigt den Handel und Transport von Nahrungsmitteln. Die Förderung von

AB 2022 N 1130 / BO 2022 N 1130

Kleinbäuerinnen und -bauern ist entsprechend wichtig für die Versorgung der Bevölkerung. Kleine landwirtschaftliche Systeme produzieren 50 Prozent aller Nahrungsmittelkalorien auf 30 Prozent der weltweit landwirtschaftlich genutzten Flächen." Es ist sehr zu begrüßen, dass die Schweiz sich im Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung engagiert. Wie wichtig die Stärkung der lokalen Produktion ist, verdeutlicht sich heute mit der sich abzeichnenden Ernährungskrise durch den Krieg in der Ukraine. Im Jahr 2021 waren 193 Millionen Menschen von akutem Hunger bedroht, 2022 werden es wegen des Ukraine-Kriegs über 300





Millionen sein.

Die Pandemie hat gemäss Bundesrat einige Projekte verzögert. Ungeduldig macht uns aber, dass es bei der Unterzeichnung des Atomwaffenverbotsvertrags nicht vorwärtsgesht. Hier liegt seit 2018 ein Auftrag des Parlamentes vor. Es muss endlich gehandelt werden.

Abschliessend möchte ich nochmals auf die Wichtigkeit des Multilateralismus für die Schweiz hinweisen. Wir sollten nicht nur zuschauen, sondern mitarbeiten, gerade weil die Menschenrechtssituation sich in vielen Ländern in letzter Zeit nicht verbessert hat. Die SP-Fraktion hat deshalb die Kandidatur der Schweiz für einen nicht-ständigen Sitz unterstützt und gratuliert dem Bundesrat zum Einzug in den UNO-Sicherheitsrat. Die Schweiz als neutrales Land kann dort eine wichtige Rolle spielen.

Im Namen der SP-Fraktion bedanke ich mich für den Bericht.

Badertscher Christine (G, BE): Im Namen der grünen Fraktion möchte ich mich herzlich für den Aussenpolitischen Bericht 2021 bedanken. Der Bericht ist kurz, aber verständlich, und die wichtigsten Themen sind abgebildet. Die Schwerpunkte wurden richtig gelegt. Die Analyse zur Weltlage ist interessant und aufschlussreich. Der Multilateralismus ist unter Druck; diese Sorge teilen wir. Wir begrüssen es deshalb, dass es für den Bundesrat prioritär ist, die multilateralen Institutionen zu unterstützen und das Völkerrecht zu stärken.

Mich persönlich freut insbesondere, dass das Thema Ernährungssicherheit im Bericht einen gebührenden Platz einnimmt. Es wird angeführt, dass die Covid-Pandemie in den Entwicklungsländern weit mehr als eine Gesundheitskrise war. Die Entwicklungsländer hatten, im Gegensatz zu uns, nicht die finanziellen Möglichkeiten, den Firmen unter die Arme zu greifen. Deshalb hatte die Pandemie auch grosse Auswirkungen auf die Wirtschaft, mit der Folge, dass sich die Menschen das Essen nicht mehr leisten können.

Im Bericht ist erwähnt, dass die Förderung der Kleinbäuerinnen und -bauern für die Versorgung der Bevölkerung wichtig ist. Das sehen wir auch so. Es freut uns deshalb, dass sich die Schweiz an einem Programm des International Fund for Agricultural Development beteiligt, welches die kleinbäuerliche Landwirtschaft unterstützt.

Auch mit ihren eigenen Programmen hilft die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit mit, die Landwirtschaft zu stärken und somit langfristig die Ernährungssicherheit zu verbessern. Während der Reise nach Burkina Faso mit Andreas Aebi, dem letztjährigen Nationalratspräsidenten, konnten wir uns vor Ort ein Bild über die verschiedenen Programme machen. Wir waren beeindruckt vom Engagement der Mitarbeitenden des Kooperationsbüros. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass sie sogar in schwierigen Kontexten aktiv ist. Gerade in Burkina Faso, wo letztes Jahr die Regierung gestürzt wurde, ist die Schweiz weiterhin präsent und führt die Programme weiter. Das ist sehr wichtig. An dieser Stelle möchte ich deshalb ein grosses Merci für die wichtige Arbeit und das grosse Engagement der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit aussprechen.

Zurück zum Bericht: Wie erwähnt, finden wir die Schwerpunkte richtig gewählt. Ein Thema, das hingegen immer etwas zu kurz kommt, ist die Agenda 2030 mit den UNO-Nachhaltigkeitszielen. Die 17 Ziele sind der Orientierungsrahmen für alle Tätigkeiten der Schweiz. Die grüne Fraktion wünscht sich, dass sich die Schweiz stärker für die Erfüllung der Agenda 2030 einsetzt – sie ist heute wichtiger als je zuvor.

Ebenfalls zentral ist die internationale Klimafinanzierung, also die Unterstützung der Entwicklungsländer in ihrem Kampf gegen den Klimawandel. Sie sind viel stärker betroffen als wir, haben aber nicht die finanziellen Mittel, um sich dagegen zu wappnen. Hier soll und muss sich die Schweiz stärker engagieren als bisher.

Was hingegen erfreulich ist, ist das Engagement der Schweiz in der Friedensförderung. Speziell hinweisen möchte ich auf einen Konflikt, der in den Medien selten thematisiert wird. Seit 2016 gibt es in Kamerun einen Konflikt zwischen anglofonen Separatisten und der französischsprachigen Zentralregierung. Die Schweiz spielt in Kamerun in Zusammenarbeit mit Swisspeace eine aktive Rolle. Sie vermittelt zwischen den Konfliktparteien und fördert den Dialog. Das ist enorm wichtig, damit der Konflikt nicht weiter eskaliert.

Zum Schluss ein Ausblick ins aktuelle Jahr: Mit dem Krieg in der Ukraine haben sich die Probleme auf der Welt massiv verschärft. Zum einen herrscht grosses Leid in der Ukraine, und zum andern zeichnet sich wegen der ausbleibenden Getreidelieferungen aus der Ukraine eine Hungerkrise im Nahen Osten und in Afrika ab. Die Fortschritte bei der Verringerung des Hungers stagnierten bereits ab 2014 und kehrten sich ab 2020 vollständig um. Bereits die Pandemie hat den Hunger ansteigen lassen. Die Situation verschärft sich nun noch mehr. Die aktuellen Preisschocks kommen zur schweren Dürre am Horn von Afrika hinzu. Der Krieg in der Ukraine birgt daher die Gefahr, dass sich die zunehmende weltweite Ernährungsunsicherheit zu einem dauerhaften Trend entwickelt.

Das zweite UNO-Nachhaltigkeitsziel verlangt, den Hunger zu beenden. Noch nie seit der Verabschiedung der Agenda 2030 ist dieses Ziel in weitere Ferne gerückt als heute. Die Investitionen der Schweiz in die humanitäre



Hilfe, aber auch ihre Investitionen in die langfristige Entwicklungszusammenarbeit sind deshalb enorm wichtig. Der Schweiz geht es finanziell immer noch sehr gut, und deshalb sollen und müssen wir unsere Verantwortung wahrnehmen und entsprechend Hilfe leisten. Das ist kein Luxus, sondern eine wichtige Investition in die Zukunft.

Zum Schluss möchten wir uns für den interessanten Bericht und vor allem für die im letzten Jahr geleistete Arbeit herzlich bedanken. Gerne nehmen wir vom Aussenpolitischen Bericht 2021 Kenntnis.

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Auch die Mitte-Fraktion bedankt sich für diesen guten Bericht. Insbesondere die Zusammenfassung sämtlicher Unterberichte und Strategien ist nützlich. Der Bericht ist kurz, präzise und zeigt eindrucksvoll auf, wo und wie sich die Schweiz in der Welt positioniert. Der Bericht zeigt die Gratwanderung zwischen Offenheit und Souveränität in allen Facetten. Die Bedrohung unserer Freiheit durch die Machtpolitik grosser Staaten und das Risiko, dazwischen zerrieben zu werden, zwingen uns zu einer klugen und nachhaltigen Politik. Denn die Weltpolitik, welche uns über siebenzig Jahre Frieden beschert hat, droht nicht zuletzt aufgrund des unerträglichen Krieges in der Ukraine in sich zusammenzufallen.

Für die Mitte-Fraktion muss die Schweiz im internationalen Umfeld eine verlässliche Partnerin bleiben. Gleichzeitig fordert die Mitte-Fraktion eine pragmatische und selbstbewusste Aussenpolitik. Dabei soll das Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Vernetzung, grösstmöglicher Souveränität und sozialer Verantwortung gewahrt werden. Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie die Schweiz das im letzten Jahr tat. Für die Mitte-Fraktion steht dabei die Einhaltung der internationalen Regeln und der völkerrechtlichen Grundprinzipien im Vordergrund, damit eine Weltordnung möglich bleibt, die Frieden, Freiheit und Wohlstand garantiert – Prinzipien, welche zurzeit im Ukraine-Krieg mit Füßen getreten werden. Staatliche Souveränität und territoriale Integrität sind zentrale Grundlagen für den Frieden in Europa. Die Schweiz setzt sich mit aller Härte dafür ein, dass diese zentralen Grundprinzipien eingehalten werden. Und sie hat alles Interesse daran, denn der Angriff der Russen auf die Ukraine ist ein Angriff auf die freiheitlichen Werte des Westens und damit auch ein Angriff auf die Schweiz.

Um diese globalen Herausforderungen zu bewältigen, braucht es wirksame und effiziente multilaterale

AB 2022 N 1131 / BO 2022 N 1131

Instrumente. Dass diese für den Bundesrat prioritär sind, begrüsst die Mitte-Fraktion. Denn der Multilateralismus ist unter Druck geraten. Der Multilateralismus muss aber vor allem auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden, z. B. bei der globalen Gesundheit. Die Pandemie hat deutlich gemacht, dass die verschiedenen Akteure koordiniert zusammenarbeiten müssen, damit auch den Ärmsten geholfen werden kann.

Die beispiellose Hungerkrise, die aufgrund der Ukraine-Krise ein immenses Ausmass annehmen wird, kann nur mit internationaler Abstimmung wirksam bekämpft werden – einerseits, wenn es darum geht, kurzfristig Mittel zu beschaffen, andererseits, wenn es darum geht, Transportwege zu schaffen oder eine Steigerung der weltweiten Ernteerträge hinzubekommen. Multilateralismus steht für Frieden und Sicherheit, für Wohlstand und Nachhaltigkeit. Er muss gestärkt werden. Die Schweiz muss und wird ihre Verantwortung dort wahrnehmen, nicht zuletzt auch durch die Stärkung des internationalen Genf.

Gestatten Sie mir noch ein paar Sätze zu einem weiteren Friedensprojekt, dem Europadossier: Der Krieg in der Ukraine sollte uns nun eigentlich die Augen geöffnet haben. Die Schweiz muss gemeinsam mit der EU alles daransetzen, dass Europa durch diesen Eiertanz zum Erhalt der Bilateralen Verträge nicht noch mehr geschwächt wird. Der Bundesrat soll im EU-Dossier endlich Lösungen präsentieren.

Seit der Bundesrat im Mai 2021 entschieden hat, die Verhandlungen zu beenden, herrscht Stillstand. Während sich die EU klar positioniert, fehlt beim Bundesrat der klare Wille, vorwärtzumachen. Weitere Verzögerungen in diesem Dossier schaden unserem Land, insbesondere wenn sie durch parteipolitische Partikularinteressen verursacht werden. Der Bundesrat muss sich nun zusammenraufen, an seiner europapolitischen Klausur diesen Monat ein Verhandlungsmandat schnüren und einen erfolgreichen Weg aufzeigen, um aus diesem Schlamassel wieder herauszufinden. Zeigen Sie Stärke, übernehmen Sie Leadership – die Schweiz dankt es Ihnen!

Die Mitte bedankt sich für diesen Bericht und bittet Sie um Kenntnisnahme.

Bulliard-Marbach Christine (M-E, FR): Merci au Conseil fédéral pour son très bon rapport. Nous pouvons d'ores et déjà affirmer que le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2021 constituera à l'avenir une source intéressante pour les historiens. Le rapport a été rédigé exactement au moment où la politique mondiale se préparait à entrer dans une nouvelle ère. Pour la Suisse également, l'année 2021 a marqué un



tournant important dans sa politique étrangère, avec l'interruption des négociations sur l'accord institutionnel avec l'Union européenne.

Le rapport est concis. Bien qu'il ait été rédigé avant l'éclatement de la guerre en Ukraine, l'analyse de l'évolution de la politique mondiale tenait compte des événements les plus récents. Deux points forts méritent d'être relevés: premièrement, le multilatéralisme est sérieusement menacé; deuxièmement, la rupture nette dans les relations entre la Suisse et Bruxelles. Le rapport montre comment la rivalité croissante entre les grandes puissances mondiales conduit à la formation de blocs.

Les limites du multilatéralisme nous ont été démontrées de manière douloureuse. Le non-respect délibéré du droit international par les Etats comme la Russie ou la Chine remet en question la paix relative de ces dernières décennies. Avec la guerre d'agression en Ukraine, nous avons été catapultés dans une nouvelle réalité en peu de temps. Ces événements ont clairement mis en évidence qu'il existe des limites à ne pas dépasser, même pour la Suisse neutre. Il faut du courage, mais il vaut la peine de défendre les valeurs fondamentales communes avec nos pays alliés.

Malgré la polarisation, la Suisse ne pourra pas se passer de mener des discussions de partenariat avec d'autres Etats. Pour nous, il est évident que la Suisse doit se positionner en tant que nation d'Europe, s'engager en faveur d'une coopération pour promouvoir les valeurs fondamentales européennes que sont la démocratie et la liberté, et défendre les règles du droit international.

Les relations avec l'Europe sont le deuxième élément clé. Après l'échec de l'accord-cadre institutionnel avec l'Union européenne, nous nous trouvons dans une situation délicate aujourd'hui. Ce n'est pas tout à fait l'avis du Conseil fédéral dans son rapport. Le Conseil fédéral s'attendait à une stabilisation rapide des relations avec Bruxelles. On lit par exemple que la Suisse est un partenaire fiable de l'Union européenne, mais sans accord institutionnel.

La réalité est différente, la coopération en matière de recherche a été sabrée, et il n'y a guère de perspectives d'association à Horizon Europe. Malgré les efforts diplomatiques, l'Union européenne fait la sourde oreille; il n'y a aucun progrès dans des dossiers importants. Naturellement, un nouveau départ des discussions est nécessaire, mais jusqu'à présent il a été difficile. La rupture est plus profonde que ce que l'on pensait en 2021 au moment de l'arrêt des négociations.

En conclusion, nous estimons que la Suisse doit continuer à miser sur une étroite collaboration avec ses partenaires européens. Il faut en premier lieu mettre de l'ordre dans nos relations avec l'Union européenne. C'est à nous de prouver notre fiabilité en tant que partenaire de l'Union européenne. Je crois aussi que la population souhaite de nouveau de meilleures relations avec Bruxelles, car nous dépendons de l'Europe aussi dans une perspective globale. C'est en s'associant à nos voisins que notre petit pays pourra relever les défis d'un ordre mondial, polarisé.

Le groupe du Centre prend acte du rapport.

Aebi Andreas (V, BE): Zuerst möchte ich bestens für den Aussenpolitischen Bericht 2021 danken. Er ist vielseitig, interessant und beleuchtet die verschiedensten ausserpolitischen Bereiche des Jahres 2021. Vieles in diesem Bericht aber ist obsolet geworden, und damit öffne ich eine Klammer zum Jahr 2022: Als Präsident der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE habe ich selber erlebt, wie verlogen diese Welt ist, wie verlogen der Krieg ist. An der Konferenz der Delegationschefs der OSZE vom 23. Februar in Wien sagten Putin, Lawrow und andere, auch die Schweizer Botschaft in Wien, dass niemand in der Ukraine einmarschieren würde – und am 24. Februar erfolgte der Einmarsch an allen Fronten. Ja, da fragt man sich: Welche Rolle hat das Völkerrecht noch? Welche Rolle hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, den Russland nicht mehr anerkennt? Welche Rolle hat das humanitäre Genf, für das wir uns alle einsetzen und wo im Jahr 3000 Sitzungen abgehalten werden?

Kommen wir wieder zurück zum Jahr 2021: Der Bericht ist ja ein Rechenschaftsbericht, Herr Bundespräsident. Wir sind in der Hälfte der Laufzeit der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023. Sie sprechen von neuen Epochen, und sehr wahrscheinlich haben Sie diese neuen Epochen auch vorausgesehen. Denn Sie schreiben im Bericht von Krieg und Terror, und Sie schreiben, dass die Rivalität der Grossmächte in den Fokus rückt. Da stehen wir heute. Die UNO-Charta und die Schlussakte von Helsinki werden mit Füßen getreten. Ein Satz lautet, dass wir heute mit der grössten Sicherheitskrise seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert sind.

Sie schreiben im ausserpolitischen Bericht von "diffusen" Konturen. Was sind diese diffusen Konturen? Ist es die Zusammenarbeit mit der EU? Wenn es diffus ist und am Schluss klar wird und wir am Schluss eine Volksmehrheit zu diesen Verträgen haben, dann sind wir auf der richtigen Linie. Es gibt auch ein Sprichwort, das besagt: "Fahre vorsichtig, mir eilt."

Gute Dienste, internationale Zusammenarbeit – Sie haben die Aussenpolitik letztes Jahr hautnah erlebt, als



Höhepunkt sicher den Gipfel zwischen Putin und Biden in Genf. Ich möchte als letztjähriger Nationalratspräsident auch vier kurze Erlebnisse schildern.

1. Burkina Faso: Ich habe das Land mit zwei Parlamentariern besucht. Ich hatte grosse Freude daran, es war nicht abgesprochen, die Sprecherin der grünen Fraktion hat es bereits geschildert. Dieses Land ist im Ranking von 186 Staaten

AB 2022 N 1132 / BO 2022 N 1132

auf dem 183. Rang. Wie wird das Geld für die internationale Zusammenarbeit eingesetzt, 150 Millionen Franken in fünf Jahren, also 30 Millionen Franken pro Jahr? Da möchte ich auch der DEZA für einmal Danke sagen. Ich war ganz positiv überrascht davon, welche Projekte wir dort sahen: Wasser ist das grosse Thema, Essen, fruchtbare Böden; wir haben auch ganz geschickte Strassenbauprojekte gesehen, Frauen, die sie vollenden, und Frauen, die am Abend Geld in der Hand haben – zum ersten Mal in ihrem Leben, haben sie mir gesagt.

2. Donbass: Als OSZE-Delegierter spricht man immer vom Donbass und hört in Wien vom Donbass. Den Donbass wollten wir auch sehen. Wir haben in der Ukraine gute SECO-Projekte erlebt. Wir haben an der Front 1,5 Millionen Covid-19-Tests abgegeben, damit die Angehörigen der zwei Kriegsparteien zum Beispiel die sterbende Mutter oder die Tochter, die ein Kind bekommen hat, besuchen können. Die Schweiz, ich als Nationalratspräsident, durfte in Kiew die Festrede zu dreissig Jahren Ukraine halten – neutral. Die Neutralität und die Richtung der Neutralität werden in anderen Ländern viel weniger infrage gestellt, als es bei uns der Fall ist. Wir haben in der Ukraine auch ganz interessante, durch das SECO begleitete Investitionsprojekte für den öffentlichen Verkehr gesehen.

3. Iran: Seit vierzig Jahren nehmen wir die Interessen des Iran und der USA als Mediator wahr; es sind vierzig erfolgreiche Jahre. Wir haben gesehen, wie iranisch-amerikanische, amerikanisch-iranische Doppelbürger bei der Schweizer Botschaft monatlich die Renten ihrer Alters- und Hinterlassenenversicherung abholen – Swift funktioniert ja nicht. Auch im Iran geht es wieder um das Wasser, es wurde schon von den Vorrednern erwähnt. Es gibt Milchviehbetriebe, die das Wasser aus 1500 Metern Tiefe nehmen, und man weiss nicht, wie es in zehn Jahren weitergeht.

Auch das Thema Menschenrechte haben wir angesprochen: Menschenrechte – Todesstrafe bis auf Stufe Kind! Da spürte ich auch, wie wichtig es ist, dass man einander sieht, dass man einander in die Augen schaut und dass man den Mut hat, das zu thematisieren. Es ist immer der Ton, der die Musik macht.

4. Griechenland: In den Zeitungen hat man von Flüchtlingslagern mit 16 000 Flüchtlingen gelesen, die von Ratten angefressen werden. Ein Besuch in zwei Flüchtlingslagern durch die Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten ergab, dass da faktisch noch 4000 Flüchtlinge waren und die Griechen sie zurückbehielten, d. h., es waren Flüchtlinge, die ausbildungsfähig sind. Denn es gibt überall zu wenig Leute, in der Gastronomie und in anderen Bereichen.

Ich komme wieder zum Bericht, Herr Bundespräsident. Multilateralismus bedeutet ja, politische, technische und gesellschaftliche Probleme grenzüberschreitend zu lösen. Das ist schwierig. Wir haben den UNO-Sicherheitsrat mit dem Vetorecht. Wir haben den Europarat, aus dem Russland ausgetreten ist. Wir haben die OSZE: Die nächste Konferenz findet in Birmingham statt, eine Sechserdelegation aus National- und Ständerat wird daran teilnehmen. Was haben die Engländer heute gemacht? Sie haben die Russen eingeladen, diese dürfen also nicht einreisen. Ich verstehe trotz der Grausamkeiten dieses Krieges, die wir alle verurteilen, nicht, dass man nicht zusammenkommt, wenn man die Möglichkeit hätte, zusammenzukommen. Die OSZE hat 57 Teilnehmerstaaten, und es wird entscheidend sein, was die zentralasiatischen Staaten am Schluss wollen. Braucht es eine neue Weltordnung, oder sind wir auf dem Weg dazu? Wenn es eine neue Weltordnung gibt, gibt es auch neue Gefässe, und ich bin gespannt, wie diese Gefässe dann sein sollen.

Zurück zum Bericht, zur Regionalisierung: Die im Aussenpolitischen Bericht 2020 identifizierte gegenläufige Entwicklung einer Deglobalisierung respektive Regionalisierung hat sich weiter akzentuiert, das haben wir alle gesehen. Für die Schweiz bedeutet dieser Trend: Europa bleibt ein zentraler Bezugsrahmen, auch wenn sich der weltpolitische Schwerpunkt im asiatisch-pazifischen Raum befinden wird. Geografie und Grundwerte machen unser Land zu einem festen Bestandteil einer europäischen Gemeinschaft von Staaten, die ihre Interessen in einer stark globalisierten Welt wahren müssen. Aus der Sicht meiner Partei ist die Abhängigkeit – verstehen Sie richtig: die Abhängigkeit – von der EU zu vermindern, nicht aber die Zusammenarbeit. Wir sollten völlig frei sein und intensiv miteinander die entsprechenden Geschäfte betreiben können. Freihandelsabkommen haben, wenn sie möglich sind, für uns eine besondere Priorität.

Zum bilateralen Weg: Kurzfristig soll die rasche Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Stabilisierung des bilateralen Weges beitragen. Mit der Freigabe des Beitrags will der Bundesrat den Beziehungen zur EU einen neuen Impuls geben und die Negativspirale der politischen Verknüp-



fungen durchbrechen. Er möchte damit einen Prozess anstossen, der auch Fortschritte mit der EU in weiteren Dossiers ermöglichen soll. So hat die EU seit Mai 2021 die Freigabe des Beitrags als eine der Voraussetzungen für die Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe, das Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation, und an weitere damit verbundene Programme und Initiativen definiert. Für uns ist klar, dass der Beitrag unabhängig ist und wir da nicht irgendwie eine teure Eintrittskarte kaufen.

Ich komme zum Schluss. Herr Bundespräsident, Sie haben sich mit Maros Sefcovic getroffen und haben vereinbart, dass es vier wichtige Punkte gibt: die dynamische Anpassung an das EU-Recht, das "level playing field", den Streitbeilegungsmechanismus und einen regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz. Hier ist unsere Meinung auch klar: Aus Sicht der SVP ist die dynamische Anpassung ein No-Go, das "level playing field" darf den Föderalismus nicht gefährden, der Streitbeilegungsmechanismus darf nicht dem EuGH unterstellt sein, und der Beitrag muss immer unabhängig bleiben.

Herr Bundespräsident, die Aussenpolitik bleibt fordernd und spannend. Bleiben wir dran, zugunsten unseres Landes und unserer Nachfahren.

Wehrli Laurent (RL, VD): Le groupe libéral-radical vous invite à suivre la recommandation de votre Commission de politique extérieure unanime de prendre acte du rapport sur la politique extérieure 2021.

Nous tenons tout d'abord à remercier M. Cassis, président de la Confédération et conseiller fédéral en charge des affaires étrangères, ainsi que l'ensemble du Conseil fédéral et les divers responsables et équipes actives sur ce plan important pour notre pays et sa place dans le monde. Leur engagement et leurs actions en 2021 sont à relever. Pour diverses raisons, dont évidemment la trop triste guerre en Ukraine, ce qui s'est passé en 2021 paraît éloigné. Il convient de noter l'ensemble des politiques sectorielles extérieures conduites l'année dernière dans le cadre des priorités décidées, que ce soit en matière de rôle international de la Suisse ou de politique européenne. On relèvera aussi l'importance croissante des bons offices, sans oublier le lien avec les autres politiques ayant des incidences internationales, notamment celle de la protection de l'environnement et du climat, ou les accords en faveur de notre économie d'exportation.

L'adoption en 2021 de deux nouvelles stratégies – Chine et Afrique subsaharienne – a renforcé la cohérence de notre politique extérieure. Ne pouvant en présenter la liste exhaustive, je me limite à mentionner quatre points forts de la politique extérieure 2021.

D'abord, la décision unilatérale du Conseil fédéral du 26 mai 2021 de mettre fin aux négociations avec l'Union européenne sur un accord institutionnel ne manque pas d'avoir des répercussions négatives sur divers secteurs de notre économie et de créer une incertitude néfaste pour le développement indispensable de nos relations avec les pays voisins et l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, avec lesquels nous partageons des valeurs communes fortes, comme vient de le rappeler la si triste guerre en Ukraine.

2022 est une année de reprise des négociations avec l'Union européenne, et nous espérons que cela permettra d'avancer dans l'indispensable mise à jour des accords bilatéraux et la définition des réponses conjointes à apporter aux défis que la nouvelle situation géopolitique implique.

En juin 2021, l'accueil à Genève du sommet entre les présidents Biden et Poutine a été une véritable réussite, tant

AB 2022 N 1133 / BO 2022 N 1133

pour la politique internationale que pour les aspects organisationnels. Nous tenons à féliciter encore tous les acteurs: fédéraux, cantonaux et évidemment internationaux. Cela a permis de conforter et de renforcer le rôle de la Genève internationale et de la Suisse dans sa mission d'offrir ses bons offices. Il convient encore de se souvenir des nombreuses évolutions de la pandémie de Covid-19 que 2021 a connues avec toutes leurs conséquences.

Là aussi, notre politique extérieure, et plus particulièrement notre politique extérieure en matière de santé, a été active pour assurer la recherche de solutions les mieux coordonnées possibles et assurer aussi le lien avec les Suisses de l'étranger et leurs besoins particuliers. "Last but not least" de cette liste, les travaux en vue de l'élection de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU se sont poursuivis en 2021, et nous savons depuis quelques jours qu'ils ont été couronnés d'un magnifique succès, puisque la Suisse a été élue le 9 juin 2022 au Conseil de sécurité, par 187 voix sur 190! Ici aussi, nous saluons l'action du président de la Confédération, du Conseil fédéral et de l'ensemble des équipes impliquées.

Compte tenu de notre agenda et de notre horaire, je me permets ici de clore ce point et la prise de position du groupe libéral-radical, tout en vous rappelant que nous vous remercions de suivre la proposition de la Commission de politique extérieure et de prendre acte du rapport sur la politique extérieure 2021.



Fischer Roland (GL, LU): Mir ist etwas seltsam zumute, wenn wir heute, wo wir uns mitten im grössten und schrecklichsten Krieg in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg befinden, über die Aussenpolitik des vergangenen Jahres sprechen. Der Krieg hat die politische Lage in Europa und somit auch die Schweizer Aussenpolitik in den letzten Monaten auf einen Schlag verändert. Viele Dinge, welche noch vor einem Jahr als selbstverständlich galten oder zumindest als selbstverständlich wahrgenommen wurden, haben sich in kürzester Zeit in Ungewissheiten verwandelt. Wir stehen vor einer Zeitenwende in Europa. Gleichwohl dürfen wir gerade in der Schweiz das aussenpolitische Jahr 2021 nicht einfach vergessen; dies nicht nur wegen der Covid-19-Pandemie, sondern auch, weil der Bundesrat in der Europapolitik mit dem Abbruch der Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen einen folgenschweren Entscheid getroffen hat. Dazu werde ich später noch einige Ausführungen machen.

Der Bericht selbst gefällt uns im Allgemeinen gut, insbesondere die Analyse zur Weltlage ist umfangreich und aufschlussreich. Das zeigt sich z. B. in der sehr realistischen Einschätzung der Entwicklungen in China. Im Bericht werden die nicht erfüllten Hoffnungen auf eine politische und gesellschaftliche Liberalisierung im Zuge der wirtschaftlichen Öffnung betont. Viele von uns, auch ich selbst, haben offenbar damals beim Abschluss des Freihandelsabkommens die zukünftige Entwicklung Chinas falsch eingeschätzt. China ist eine Diktatur, welche sich entgegen den Erwartungen vieler nicht etwa gemässigt hat, nein, sie ist in den letzten Jahren brutaler geworden. Die politischen und gesellschaftlichen Unterschiede zwischen China und den europäischen Staaten klaffen immer weiter auseinander. Zudem will China im Fünfjahresprogramm den Fokus stärker auf die Binnenwirtschaft legen, insbesondere im technologischen Bereich, und es will im Aussenhandel die eigenen politischen Interessen stärker in den Vordergrund stellen.

Die Wirtschafts- und Aussenhandelspolitik Chinas dient in erster Linie strategischen politischen Interessen. Der wirtschaftliche Erfolg scheint weniger wichtig zu sein. Für die westlichen Volkswirtschaften und damit auch für die Schweiz, welche sich im Zuge der Globalisierung immer stärker mit der chinesischen Volkswirtschaft verflochten haben und teilweise auch von ihr abhängig geworden sind, ist das brandgefährlich. Ich weiss nicht, ob sich alle Schweizer Firmen, die in China tätig sind oder tätig sein wollen, dessen wirklich bewusst sind.

Leider zeichnet sich gegenwärtig, quasi im Seitenwagen der Entwicklungen in China, die Tendenz ab, dass sich die Welt in verschiedene Blöcke aufteilt. Wir können das nicht ändern und müssen letztendlich erkennen, dass wir uns als Teil von Europa zusammen mit den anderen europäischen Staaten für die europäischen Grundwerte einsetzen müssen. Ein wichtiger Satz im Bericht ist folgender: "Geografie und Grundwerte machen die Schweiz zu einem festen Bestandteil einer europäischen Gemeinschaft von Staaten, die ihre Interessen in einer stark globalisierten Welt wahren müssen." Diese Einschätzung teilen wir vollumfänglich.

Leider widerspiegelt sich dieser Satz in der Europapolitik des Bundesrates nur beschränkt. So wird zum Beispiel betont, dass die Schweiz auch ohne das institutionelle Rahmenabkommen eine zuverlässige und engagierte Partnerin der EU ist. Wir sind der Ansicht, dass das bei Weitem nicht reicht. Die Schweiz muss deutlich stärker als bisher Teil des europäischen Integrationsprojektes werden und deutlich enger als bisher mit der EU zusammenarbeiten. Aus Sicht der Grünliberalen bedeutet das nicht zuletzt eine stärkere Integration in den EU-Binnenmarkt, so, wie es eigentlich auch der bilaterale Weg vorgezeichnet hatte, bevor er vor gut einem Jahr vom Bundesrat abrupt gestoppt wurde.

Naheliegender ist es deshalb, einen neuen Anlauf für ein institutionelles Rahmenabkommen zu nehmen. Leider müssen wir im Bericht zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat das offenbar nicht will. Er verfolgt einen nicht sonderlich überzeugenden sektoriellen Ansatz. Sollte daher eine institutionelle Lösung nicht rasch zustande kommen, müssen wir einen alternativen Weg zur Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt suchen, zum Beispiel den Beitritt zum EWR. Nur so können wir eine stabile Situation und Rechtssicherheit für unsere Wirtschaft schaffen.

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat im Bericht eine ausführliche Beschreibung des Verhandlungsverlaufs macht und auch die Gründe für den Abbruch der Verhandlungen aufzeigt. Inhaltlich teilen wir aber die Einschätzung des Bundesrates nach wie vor nicht, im Gegenteil: Wir sind nach wie vor überzeugt, dass der Verhandlungsabbruch ein grosser Fehler war.

Der Entscheid legt schwere Mängel in der Europapolitik des Bundesrates offen. Das beginnt schon bei der Lagebeurteilung. Der Bundesrat spricht immer von der Wahrung der wesentlichen Interessen der Schweiz, zum Beispiel in Bezug auf die Begrenzung der dynamischen Rechtsübernahme oder im Bereich der Personenfreizügigkeit. Da stellt sich unweigerlich die Frage nach der demokratischen Legitimation dieser wesentlichen Interessen. Gerade die demokratischen Institutionen, also das Volk, das Parlament und die Kantone, hat der Bundesrat mit dem Abbruch der Verhandlungen vor den Kopf gestossen; sie konnten nie über den Vertrag entscheiden.

Schwierig zu verstehen ist für uns auch die offensichtliche Weigerung des Bundesrates, sich in die Situation der



Verhandlungspartnerin, der EU, hineinzusetzen und entsprechende Signale wahrzunehmen. So ignorierte der Bundesrat offenbar das Signal, dass die europäische Zusammenarbeit und Integration ein Gesamtprojekt ist und nicht einfach ein À-la-Carte-Menü, aus welchem man je nach Wunsch das herauspicken kann, was einem gerade so passt.

Die EU hat dieses Signal schon mehrmals ausgesandt. Der Bundesrat scheint jedoch nicht über die entsprechenden Sensoren zu verfügen, um es zu empfangen. Vielleicht hat der Bundesrat die Sensoren auch willentlich ausgeschaltet. Stur verfolgt er seine eigene Agenda. Dabei liegt das Hauptproblem ja auf dem Tisch: Der Bundesrat hat, in seiner Haltung von den Gewerkschaften und anderen isolationistischen Gruppierungen inspiriert, Mühe mit der dynamischen Rechtsübernahme im Bereich der Personenfreizügigkeit. Diese Haltung wird uns dann vom Bundesrat als wesentliches Interesse der Schweiz verkauft. Aus der ökonomischen Theorie der Politik wissen wir aber, dass Interessengruppen für ihre Interessen und nicht für die Interessen der Allgemeinheit arbeiten. Sie arbeiten oft sogar auf Kosten der Allgemeinheit. Deshalb fordern wir den Bundesrat auf, nicht mehr auf die einzelnen Interessengruppen zu hören, sondern im Sinne der Schweizer Bevölkerung und der Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes Entscheidungen zu treffen.

Der Krieg hat dazu geführt, dass die Staaten der EU wieder deutlich näher zusammengedrückt sind. Die EU wird in

AB 2022 N 1134 / BO 2022 N 1134

den kommenden Jahren für die europäischen Staaten ein noch stärkerer Anker sein, ein Anker für Stabilität, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Es mutet deshalb sonderbar an, wenn der Bundesrat heute, wo auch die Schweiz einen stärkeren Beitrag an die Solidarität, den Zusammenhalt und den Fortschritt in Europa leisten sollte, mit dem Bewirtschaften von Kleinstproblemen die Zukunft der Bilateralen Verträge und unser Verhältnis zur EU gefährdet. Die Schweiz muss einen mutigen, beherzten und grossen Schritt machen, einen mutigen, beherzten und grossen Schritt in Richtung EU – im Interesse von uns allen, denn die Schweiz ist Teil Europas, ohne Wenn und Aber.

Zum Schluss bedanke ich mich im Namen der grünliberalen Fraktion für den guten Bericht, insbesondere auch für den grossen Einsatz des Bundesrates und der Bundesverwaltung im letzten Jahr, während der Covid-19-Pandemie.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Fischer, als Sie zum Schluss über Europa sprachen, sagten Sie, dass der Bundesrat beherzt und mutig einen Schritt in Richtung EU machen müsse. Das war klar, auch wenn ich damit nicht einverstanden bin. Bei China haben Sie sich weniger deutlich ausgedrückt. Was muss der Bundesrat tun, um die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten? Was denken Sie? Da haben Sie sich nicht so deutlich ausgedrückt.

Fischer Roland (GL, LU): Vielen Dank für diese Frage, Herr Kollege Büchel. Aus unserer Sicht muss der Bundesrat das Rahmenabkommen aus der Schublade nehmen und es unterzeichnen. Denn es liegt ein guter Vertrag vor, der im Interesse der Schweiz, im Interesse der Allgemeinheit ist. Die EU ist uns in diesem Vertrag sehr weit entgegengekommen. Der Vertrag sichert den bilateralen Weg der Schweiz mit der EU und ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem, was wir heute haben.

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Worum geht es in der Aussenpolitik? Diese Frage ist in Krisenzeiten besonders wichtig. Die Antwort findet sich im Zweckartikel der Bundesverfassung. Im Kern geht es um drei Dinge: Unabhängigkeit, Sicherheit, Wohlfahrt. So steht es in Artikel 2 der Bundesverfassung. Russlands schrecklicher Krieg gegen die Ukraine macht deutlich: Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt sind keine Selbstverständlichkeit. Wir müssen um sie ringen, sie erarbeiten und sie schützen. Die Aussenpolitik ist hierzu ein wichtiges Instrument.

Ich bin froh, dass wir heute über Aussenpolitik diskutieren. Ich bin erfreut über das weitgehend positive Feedback zu diesem Bericht.

Aussenpolitik wird heute von sieben Departementen gemacht. Verantwortet wird sie vom Gesamtbundesrat. Einen kompakten Bericht in einheitlicher Sprache zu erstellen, ist nicht immer einfach. Ihre Rückmeldungen bestätigen mir, dass wir mit unserer neuen Methodik nunmehr seit vier Jahren auf dem richtigen Weg sind. Es stimmt, dass manches gar knapp abgehandelt wird. Europarat und OSZE sind beispielsweise wichtige Organisationen, gerade auch für Sie, das Parlament, und diese zwei Organisationen konnten vielleicht nicht ausführlich genug dargelegt werden.

Meine Devise ist aber: lieber Mut zur Lücke als ein vollständiger Bericht von 300 Seiten, den niemand liest. Wenn Sie das Bedürfnis nach zusätzlichen Informationen haben, können wir Ihnen jederzeit Unterlagen zu-



kommen lassen. Sie finden im Bericht auch einen Anhang, in dem unsere Publikationen zu ausserpolitischen Themen erwähnt werden. Es war mir sehr wichtig, diesen Anhang so zu gestalten, dass Sie ihn sehen und dass Sie ihn in der digitalen Version direkt anklicken können.

Der Bundesrat verabschiedete diesen Bericht drei Wochen vor Kriegsbeginn. Er sprach aber schon damals, am 2. Februar, drei Wochen vor Kriegsbeginn, von einer Zeitenwende. Wir bezeichneten damit den wachsenden Druck auf die bestehende Ordnung und das Völkerrecht. Wir meinten die Renaissance von Machtpolitik und das Denken in Einflussphären. Als ich mich über die Weihnachtstage mit diesem Text befasste, war es für mich extrem wichtig, dass bezüglich dieser Begriffe Klarheit herrscht – wie wenn man gespürt hätte, dass irgendetwas nicht wirklich richtig läuft.

Der Bundesrat sprach die Deglobalisierung und Regionalisierung an, die wir als Folge der strategischen Rivalität der Grossmächte und als Folge der Pandemie beobachteten. Der Ukraine-Krieg markierte eine Zäsur in Europa. Russland hat die europäische Friedensordnung zum Einsturz gebracht. Der Krieg hat aber eben zugleich weltpolitische Trends beschleunigt – Trends, die wir seit Längerem beobachten. Wenn Sie den Ausserpolitischen Bericht 2020 lesen, stellen Sie fest, dass diese Trends dort bereits beschrieben wurden. Die Konturen dieser Trends bleiben noch diffus. Klar ist hingegen, dass die Welt rauer wird. Sie hat mehr Bruchstellen, und sie ist weniger global. Die Werte der Freiheit, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sind unter Beschuss, im wahrsten Sinne des Wortes, wie uns die Bilder aus der Ukraine zeigen.

Die Schweiz und mit ihr die freiheitliche Welt stehen vor herausfordernden Zeiten. Das ist aber kein Grund, den Kopf in den Sand zu stecken. Wir dürfen nicht so tun, als ginge uns die Weltpolitik da draussen nichts an, im Gegenteil: Wir sind gefordert, dazu beizutragen, dass diese Welt in die richtige Richtung dreht – dies in aller Bescheidenheit und nicht hauptsächlich via Twitter-Diplomatie, ohne Aktionismus und mit der Zuversicht, dass die Schweiz auch für morgen gut aufgestellt ist.

Vier Punkte sind jetzt wichtig für unsere Aussenpolitik.

Der erste Punkt: Aussenpolitik ist Interessenpolitik; das war so, das ist so, und das wird immer so sein. Deshalb existieren Staaten. Damit wir unsere Interessen wahren können, müssen wir uns ein realistisches Bild von der Welt machen und wissen, was wir wollen und wohin die Reise gehen soll. Mit seinen Strategien macht der Bundesrat genau dies. Er hat nicht nur eine ausserpolitische Mutterstrategie, sondern verschiedene Folgestrategien zu wichtigen Regionen und Themen verabschiedet. Dort definiert der Bundesrat Ziele; er definiert Massnahmen für vier Jahre. Dieser Ansatz ist neu. Damit schärfen wir unsere Aussenpolitik und schaffen Kohärenz, was heute zentral ist. Diesen Herbst beginnen die Arbeiten an der ausserpolitischen Strategie für die kommende Legislatur. Wir sind bereits beim nächsten Kapitel. Schon jetzt sind wir in einem breiten Reflexionsprozess zu zwei Fragen: Wie verändert sich die Welt? Und was heisst das für unsere Aussenpolitik? In diese Übung beziehen wir auch Schweizer Thinktanks mit ein. Es ist mir ein Anliegen, das breite Wissen ausserhalb der Verwaltung für die Aussenpolitik noch besser nutzbar zu machen.

Der zweite Punkt: Wir tun gut daran, entschlossen unsere Werte zu verteidigen. Das ist ein fixer Bestandteil unserer Interessenpolitik. Die Neutralität steht einer solchen Politik nicht im Wege. Die Schweiz steht im Ukraine-Krieg dezidiert auf der Seite des Rechts. Sie verurteilt Russlands völkerrechtswidrige Aggression aufs Schärfste. Sie übernimmt die Sanktionen der EU und steht für die regelbasierte Ordnung ein. Und die Schweiz zeigt sich solidarisch mit der Ukraine, sei es mit humanitärer Hilfe oder sei es, indem sie mit der Lugano-Konferenz einen koordinierten Wiederaufbau des Landes anstösst.

Natürlich ist die Welt heute nicht mehr dieselbe wie vor dreissig Jahren, als der Bundesrat zum letzten Mal eine Neutralitätskonzeption festgelegt hat. Ich habe deshalb einen Bericht in Auftrag gegeben, der Optionen aufzeigen wird, wie die Neutralität zeitgemäss auszugestalten ist. Der Bundesrat wird diesen Bericht nach dem Sommer verabschieden. Für mich steht fest, dass die Neutralität der Schweiz heute am wirkungsvollsten dienen kann, wenn wir sie kooperativ handhaben. Wir dürfen nicht davor zurückschrecken, gemeinsam mit Partnern für unsere Werte einzustehen. Wir sollen die Neutralität weder verabsolutieren, noch sollen wir sie ohne Not entwerten. Auch bei der Neutralität gilt: Glaubwürdigkeit ist schnell verspielt, aber es dauert Jahre, sie wieder aufzubauen.

Der dritte Punkt sind unsere guten Dienste: Die Nachfrage nach solchen diplomatischen Beiträgen bleibt hoch. Mit der Wahl in den Sicherheitsrat letzte Woche verfügt die Schweiz nun über ein zusätzliches Instrument, um zu Dialog und

AB 2022 N 1135 / BO 2022 N 1135

Frieden beizutragen. Das gute Wahlergebnis ist Ehre und Verpflichtung zugleich. Ich bin überzeugt, dass die Schweiz als Brückenbauerin weiterhin grosse Wertschätzung geniessen wird. Wir alle wissen, dass dem Multilateralismus schwere Zeiten bevorstehen. Für die Schweiz bleibt er aber unverzichtbar. Durch Reformen und



eine Fokussierung wollen wir dazu beitragen, dass er auch künftig Wirkung entfalten kann.

Un quatrième point important pour la politique étrangère aujourd'hui, c'est que le monde est confronté à des défis globaux majeurs: la lutte contre la pauvreté, le changement climatique, les pandémies par exemple. Comme vous le savez toutes et tous, nous parlons à l'heure actuelle d'une crise alimentaire, d'une potentielle crise de la dette et d'une crise énergétique. Il est difficile dans un monde multipolaire de trouver des réponses communes à ces défis. Mais la Suisse dispose d'un certain nombre de conditions pour participer à l'élaboration de solutions et jeter des ponts. Notre coopération internationale dispose par exemple d'une large palette d'instruments modernes et jouit d'une grande crédibilité. Avec la stratégie de coopération internationale 2021–2024, elle est en mesure de réagir rapidement et avec souplesse à des événements tels que la pandémie ou des crises politiques.

Permettez-moi également de mentionner la diplomatie scientifique, cofinancée par la Confédération, la Fondation Geneva Science and Diplomacy Anticipator a présenté lors de son sommet inaugural en octobre dernier un nouvel instrument pour anticiper les percées scientifiques potentielles. Cela ouvre la voie à une gouvernance internationale axée sur l'avenir. Lors de mes contacts au niveau international, la fondation est toujours évoquée et elle suscite beaucoup de curiosité.

Le DFAE a nommé un nouveau représentant spécial pour la diplomatie scientifique et s'est doté d'une division sur la numérisation. Ainsi, nous pouvons renforcer le rôle de la Genève internationale dans ce domaine. La ville de Genève est associée depuis longtemps au droit international humanitaire et aux droits de l'homme. Cela devrait désormais aussi être le cas pour les débats mondiaux sur la technologie.

De manière générale, Genève devrait être le lieu où, même dans un monde polarisé, des solutions peuvent être développées pour le bien de nous tous.

Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers nationaux, la politique étrangère suisse n'est pas statique. Elle est au service de l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité de notre pays, dans l'esprit de l'article 2 de la Constitution. Nous la développons par conséquent de manière continue et pour cela nous avons besoin du dialogue, un dialogue que nous menons régulièrement au sein des deux Commissions de politique extérieure, celle du Conseil national et celle du Conseil des Etats. Nous vous en remercions et vous remercions pour l'attention dédiée à ce rapport.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport