



22.008

Aussenwirtschaftspolitik.**Bericht 2021****Politique économique extérieure.****Rapport 2021***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.03.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Ich begrüsse Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter und möchte ihr zu Beginn herzlich danken, dass sie bereit ist, für Bundesrat Guy Parmelin einzuspringen und als seine Stellvertreterin einige Geschäfte dringlicherer Art bei uns zu vertreten.

Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte zum Bericht und zu den Bundesbeschlüssen. Das Wort hat der Berichterstatter, Herr Bischof.

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Wir sprechen zum einen über den Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2021 und zum andern über zwei anhängende Bundesbeschlüsse betreffend das Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich und die Genehmigung zolltarifischer Massnahmen. Ich kann vorwegnehmen, dass Ihre Kommission Ihnen einstimmig beantragt, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, und ebenso einstimmig beantragt, beiden Bundesbeschlüssen ohne Änderungen zuzustimmen.

Der Bundesrat legt jedes Jahr einen Aussenwirtschaftsbericht vor. Im Berichtsjahr 2021 hat er einerseits besonderes Gewicht auf die regelbasierte multilaterale Welthandelsordnung gelegt, um die es ja nicht zum Besten steht, aber an der die Schweiz ein vehementes Interesse hat; andererseits legte er, sozusagen als Pendant dazu, das Gewicht darauf, dass bei angeschlagerter Multilateralität die bilateralen Handelsabkommen wieder hervorgeholt und besser gefördert werden.

Der Bundesrat hat eine allgemeine aussenwirtschaftspolitische Lagebeurteilung vorgenommen und festgestellt, dass nach Covid zwar eine markante und überraschende wirtschaftliche Erholung stattgefunden hat – nicht nur in der Schweiz. Allerdings stellt er auch eine vertiefte Blockadebildung weltweit fest, was zu einer zunehmenden Tendenz zur Abschottung geführt hat, die wieder wegführt von der Multilateralität.

Als Schwerpunktkapitel hat der Bundesrat die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Entwicklungszusammenarbeit untersucht. Er hat dargelegt, wie die Schweiz namentlich bei strukturellen Veränderungen – bei der Agenda 2030 oder beim Pariser Übereinkommen – ihren Beitrag dazu leistet, dass hier die Probleme gelöst werden können, und dass die Stabilisierung der Weltwirtschaft eben vor allem auch die Widerstandsfähigkeit der Entwicklungsländer fördern soll, woran die Schweiz ein ureigenes Interesse hat.

Was die Wirtschaftsbeziehungen mit der Europäischen Union anbelangt, hat der Bundesrat bekanntlich im Berichtsjahr, am 26. Mai, beschlossen, das institutionelle Abkommen nicht zu unterzeichnen, mit allen Folgewirkungen und Folgeverhandlungen, die wir heute haben. Hier werden die nächsten Monate und Jahre zeigen, wie sich die Schweiz schlagen wird. Als ersten Schritt hat der Bundesrat im Berichtsjahr einmal beschlossen, den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten freizugeben.

Bei den multilateralen Beziehungen kann man feststellen, dass die 12. ordentliche WTO-Ministerkonferenz – wegen Covid-19 und nicht aus anderen Gründen – erneut hat verschoben werden müssen. Trotzdem versucht die Schweiz auch in anderen Bereichen, etwa in der G-20 oder in der

AB 2022 S 151 / BO 2022 E 151

Internationalen Arbeitsorganisation, die Fahne der Multilateralität hochzuhalten.

Die Kommission beantragt Ihnen, wie gesagt einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.





Ich würde, Herr Präsident, wenn Sie gestatten, auch gleich zu den beiden Bundesbeschlüssen kurz Stellung nehmen.

Der eine Entwurf, Sie finden ihn im Anhang, ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 2/2021 des Gemischten Handelsausschusses Schweiz-Vereinigtes Königreich zur Änderung des Handelsabkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich. Hier geht es im Wesentlichen darum, dass neue Ursprungsregeln eingeführt werden und die Kumulation mit Vormaterialien mit Ursprung in der EU wieder ermöglicht wird. Dies ist eine Folge des neuen Handelsabkommens, und das wiederum ist eine Folge der Brexit-Entscheidung des Vereinigten Königreichs. Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig Zustimmung zu diesem Entwurf.

Der andere Entwurf ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen. Hier geht es im Wesentlichen darum, dass die Agrareinfuhrverordnung und teilweise die Zollpräferenzenverordnung abgeändert werden sollen. Im ersten Falle erfolgt die Änderung in Bezug auf Agrarprodukte wie Butter, verschiedene Kartoffelsorten, Zucker, Eier und Brotgetreide, und im zweiten Falle ist es eine Folgeerscheinung des neuen Freihandelsabkommens mit Indonesien, dass Indonesien jetzt aus der Liste der Entwicklungsländer im Anhang 1 der Zollpräferenzenverordnung gestrichen werden soll. Ihre Kommission beantragt Ihnen auch hier einstimmig Zustimmung zum Entwurf.

Sommaruga Carlo (S, GE): Il est de coutume de ne pas ouvrir de débat sur les rapports sur la politique économique extérieure, mais, cette année, je ne peux pas rester silencieux vu la profonde injustice qui règne actuellement dans le monde quant à la protection médicale de la population contre le Covid-19 et la position très problématique défendue par le Conseil fédéral dans le débat international pour la mise à disposition des vaccins, des médicaments et du matériel pour lutter contre le Covid-19.

Cela fait près de 18 mois que les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tentent de répondre à la demande de l'Inde et de l'Afrique du Sud, avec l'appui de 100 autres Etats sur les 164 membres de l'OMC, quant à une suspension temporaire des droits de propriété intellectuelle sur l'ensemble des moyens de lutte contre le Covid-19, non seulement les vaccins, mais aussi les traitements, les tests de diagnostic et les équipements de protection. A ce jour, aucun consensus n'a pu être trouvé, aussi à cause de l'obstruction de la Suisse durant les années 2020 et 2021.

Je rappelle que, selon les termes de l'article 9 de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC, il est possible d'obtenir une dérogation aux accords ADPIC dans des circonstances exceptionnelles. Or, une pandémie comme celle du Covid-19 est bien une telle circonstance, et il est justifié pour préserver la santé de la population mondiale et permettre la résilience économique des pays les plus fragiles, notamment en Afrique, continent prioritaire de la politique étrangère suisse, de mettre en oeuvre la suspension des droits de propriété intellectuelle. C'est le Conseil ADPIC – Trips Council – qui conduit le dossier et doit trouver le consensus, puis soumettre le dossier au Conseil général de l'OMC. Or, c'est la Suisse qui dirigera dorénavant le Conseil ADPIC. Il faut donc que notre pays sorte de sa posture de rejet et qu'il développe tant à l'OMC qu'à l'OMS une position d'intégration et de consensus.

Cette attitude d'obstruction a d'ailleurs justifié l'exclusion de la Suisse du groupe de travail sur le "waiver" à l'OMC. L'argument avancé par la Suisse pour faire obstacle au "waiver", soit à la suspension des droits de propriété intellectuelle, et pour promouvoir un "waiver" croupion, selon lequel une telle suspension mettrait en péril la collaboration en matière de recherche entre entités publiques et privées qui a permis de mettre au point des vaccins contre le Covid-19 efficaces, ne tient pas.

Ce sont les subventions publiques massives et la collaboration scientifique internationale qui ont permis la mise au point rapide de ces vaccins. Une augmentation, mais aussi une autonomie de la production, est nécessaire, notamment dans les pays qui ne sont pas livrés en priorité, comme en Afrique.

Rappelons que le mécanisme Covax, système de solidarité internationale de livraison de vaccins, arrive au bout de la chaîne, après que les pays riches, notamment la Suisse, se sont servis de manière bilatérale. Je souligne au sujet de Covax, institution que la Suisse met en avant comme alternative crédible pour refuser la levée temporaire des droits de propriété intellectuelle en matière de Covid-19, qu'un sommet mondial se tiendra dans moins d'un mois, le 8 avril 2022, en Allemagne. Les enjeux financiers sont énormes. En effet, aujourd'hui, les frais auxiliaires ne sont plus couverts et le besoin de financement est de 545 millions de dollars. D'autre part, en raison des problèmes d'absorption des vaccins par les pays les plus fragiles, tout particulièrement en Afrique, Covax a décidé de créer un "Pandemic vaccine pool" de 600 millions de doses de vaccins qui doit prévenir, lors des prochaines vagues de la pandémie, la nouvelle raréfaction des doses. Pour cela, Covax cherche 5 milliards de dollars et la contribution de la Suisse est fixée à 20 millions de dollars. Pour le moment, le Conseil fédéral n'a pas décidé ce crédit supplémentaire. Il est impératif qu'il le fasse rapidement.



La Suisse ne peut contester le droit de produire les médicaments génériques aux pays du Sud et en même temps ne pas assumer ses responsabilités financières dans l'instrument de collaboration internationale qu'elle défend. Si la Suisse prend au sérieux la protection de la santé des populations des pays du Sud, notamment en Afrique, il y a une impérieuse nécessité de revoir sa position sur les brevets et de mettre à disposition 20 millions de dollars supplémentaires à Covax.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Wie Sie gehört haben, bin ich heute anstelle meines Kollegen Guy Parmelin hier, dem ich natürlich gute Besserung und eine schnelle Rückkehr wünsche. Ich versuche, ihn so gut wie möglich zu vertreten.

Erlauben Sie mir, zu den verschiedenen Kapiteln im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik ein paar Bemerkungen zu machen. Ich würde auch gerne noch etwas zu den aktuellen Konjunkturprognosen sagen, gerade auch vor dem Hintergrund des Ukraine-Kriegs. Ständerat Bischof hat ja darauf hingewiesen, dass Ihre Kommission wenige Tage vor dem Einmarsch der russischen Truppen in die Ukraine getagt hat und dass sie eigentlich davon noch nicht Kenntnis genommen hatte.

Nun zu den verschiedenen Kapiteln: Was das Kapitel zur allgemeinen aussenwirtschaftspolitischen Lage betrifft, so hat sich die wirtschaftliche Erholung im letzten Jahr fortgesetzt, auch wenn sich die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gegen Ende Jahr mit dem Aufkommen der Omikron-Variante noch einmal verstärkt haben. Es zeichneten sich aber bereits im Berichtsjahr strukturelle Unsicherheiten in der Weltwirtschaft ab. Die zunehmende Tendenz zur Bildung von Wirtschaftsblöcken und auch die Abschottung verschiedener Märkte wurden immer deutlicher. Diese Entwicklungen sind Ausdruck wachsender geopolitischer Spannungen und eines zunehmend offen ausgetragenen Systemwettbewerbs, Stichwort USA und China. Es ist zu befürchten, dass sich diese Tendenzen im Zuge des Ukraine-Kriegs verstärken werden.

Zur Aussenwirtschaftsstrategie: Angesichts dieser Herausforderung hat der Bundesrat am 24. November 2021 eine neue Strategie für die Aussenwirtschaftspolitik verabschiedet, die hier vorliegt. Wie Sie wissen, sind wir eine offene, hochentwickelte Volkswirtschaft mit einem relativ kleinen Binnenmarkt. Für uns ist es entscheidend – Herr Ständerat Bischof hat es gesagt –, dass wir ein regelbasiertes Weltwirtschaftssystem haben, dass wir Zugang haben zu den ausländischen Märkten; das steht hier auch in dieser Strategie im Vordergrund.

Nun komme ich noch zum Schwerpunktkapitel: Die Covid-19-Pandemie war ja in den meisten Ländern mit grossen Herausforderungen verbunden. Das gilt auch für die Schweiz.

AB 2022 S 152 / BO 2022 E 152

Es gab Branchen – vor allem Hotellerie, Gastronomie, Tourismus –, die überdurchschnittlich betroffen waren. Im Quervergleich aber, kann man sagen, hat sich die Schweiz wirtschaftlich insgesamt recht gut geschlagen; die Wirtschaft hat sich recht gut erholt. Besonders betroffen sind natürlich aber, wenn man es international betrachtet, die Entwicklungs- und Schwellenländer. Armut und Arbeitslosigkeit sind gestiegen, und die Covid-19-Pandemie hat in diesen Ländern neben gesundheitlichen und gesellschaftlichen auch schwerwiegende wirtschaftliche Folgen. Wenn ich schon hier sitze, erlaube ich mir die Bemerkung: Wenn in verschiedenen Ländern die Wirtschaftsbasis wegbricht, vor allem im Bereich des Tourismus, dürften die Folgen davon auch migrationspolitisch spürbar sein.

Während der Covid-Krise haben viele Länder auch protektionistische Massnahmen ergriffen. Diese Massnahmen haben die Wertschöpfungsketten und die Versorgung mit medizinischen Gütern und eben auch mit Impfstoffen – wir haben darüber schon etwas gehört, ich komme dann noch darauf zurück – insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern beeinträchtigt.

Für den Bundesrat ist es wichtig, dass wir neben der kurzfristigen Krisenbekämpfung auch die langfristigen strukturellen Massnahmen im Auge behalten. Insbesondere das Wachstum und der Kampf gegen den Klimawandel und den Biodiversitätsverlust bleiben wichtige Themen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, gerade auch mit Blick auf die Agenda 2030.

Zu den Wirtschaftsbeziehungen mit der EU möchte ich mich kurzfassen: Auch wenn der Bundesrat die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen am 26. Mai letzten Jahres beendet hat, hat er selbstverständlich nach wie vor ein grosses Interesse an geregelten Beziehungen mit der EU. Wir haben ein grosses Interesse an der Stabilisierung der Bilateralen Verträge. Ich verzichte auf weitere Ausführungen, nachdem der Bundesrat an der Medienkonferenz vom 25. Februar vorgestellt hat, wie er gedenkt, im Bereich EU, in diesem politischen Dialog, bei den Sondierungsgesprächen und bei einem allfälligen neuen Verhandlungspaket vorzugehen.

Ich komme zu Kapitel 5 und zur WTO. Sie wissen, dass die 12. WTO-Ministerkonferenz wegen der Pandemie leider erneut verschoben werden musste. Das ist bedauerlich, denn dieses System ist für die Schweiz als tief



in die Weltwirtschaft integrierte mittelgrosse Volkswirtschaft besonders wichtig. Ein Thema, das in der WTO intensiv behandelt wird, hat Herr Sommaruga angesprochen, die Frage des Trips-Waiver.

Je voudrais dire que la Suisse continue de s'engager en faveur d'une solution holistique qui englobe tous les aspects du commerce international pertinents pour combattre la pandémie. Il faut aussi dire que les droits de la propriété intellectuelle ont permis de développer des vaccins très rapidement. Cela a aussi été possible grâce à cette protection. Une dérogation sur les brevets n'améliorerait pas, aux yeux du Conseil fédéral, l'accès aux produits concernés, car les barrières empêchant cet accès sont ailleurs. Jusqu'à il y a quelques mois, il s'agissait des restrictions commerciales. Actuellement, il y a des défis qui sont liés à la distribution. Vous savez aussi que le taux de vaccination dans ces pays est très bas.

Le système existant de la propriété intellectuelle est crucial pour stimuler l'innovation, les investissements requis dans la recherche et le développement, les partenariats industriels ainsi que les transferts de technologies. J'aimerais vous rappeler, comme vous êtes aussi membre de la Commission de politique extérieure, que, conformément au mandat de négociation du 24 septembre 2021 qui a été avalisé par les deux Commissions de politique extérieure, la Suisse est prête à discuter de la manière de clarifier et de simplifier l'utilisation des licences obligatoires afin que cet instrument puisse apporter une réponse effective à la pandémie de Covid-19. Il s'agit là d'un pas assez important envers les partisans du "Trips waiver".

Nun komme ich zu Kapitel 6, "Bilaterale Beziehungen und Wirtschaftsabkommen": Beim Ausbau und bei der Modernisierung des Netzes an Investitionsschutz-, Freihandels- und Doppelbesteuerungsabkommen konnten trotz erschwelter Bedingungen während der Covid-19-Pandemie substanzielle Fortschritte erzielt werden. Ich denke beispielsweise an das Abkommen mit Indonesien, das vom Volk am 7. März 2021 knapp angenommen wurde. Es ist am 1. November in Kraft getreten. Die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung und das knappe Ergebnis bestätigen die hohen Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung und auch des Parlamentes an nachhaltige Lösungen in der Schweizer Handelspolitik. Der Bundesrat ist bestrebt, sein bisheriges Engagement in diesem Bereich zu verstärken.

Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich werden seit dem 1. Januar des Berichtsjahrs über das bilaterale Handelsabkommen geregelt. Dieses wurde im Berichtsjahr bereits geändert. Die Änderung betrifft die Ursprungsregeln und liegt Ihnen als Anhang des Berichtes auch zur Genehmigung vor. Ebenfalls seit dem 1. Januar 2021 wird das befristete Abkommen über die Mobilität von Dienstleistungserbringern vorläufig angewendet. Es läuft vorerst bis Ende 2022. Wir sind auch in anderen Themenbereichen mit dem Vereinigten Königreich in Kontakt. So haben wir exploratorische Gespräche zur Überarbeitung des Handelsabkommens aufgenommen.

Nun noch etwas zur Nachhaltigkeit: Der Bundesrat hat sich auf allen Ebenen für innovative Lösungen an der Schnittstelle zwischen Aussenwirtschaftspolitik und Nachhaltigkeit eingesetzt. Das gilt für das Engagement der Schweiz für Klima- und Umweltziele im Rahmen ihrer multilateralen Handelspolitik. Das gilt aber auch für die Kohärenz unserer Handelspolitik mit internationalen Abkommen zur nachhaltigen Entwicklung und zum Umweltschutz. So wird die Schweiz zusammen mit den EFTA-Partnern und der Zivilgesellschaft die Überwachung und Umsetzung der Freihandelsabkommen stärken. Insbesondere in Bezug auf die Nachhaltigkeitsbestimmungen wird die Informationsbeschaffung verbessert. Ich möchte auch noch besonders erwähnen, dass die Schweiz derzeit mit gleichgesinnten Ländern über ein Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit verhandelt.

Auf die genehmigungspflichtigen Beilagen des Berichtes möchte ich nicht mehr näher eingehen, Ständerat Bischof hat Ihnen diese vorgestellt. Ich bitte Sie, sie anzunehmen.

Ich möchte noch ein paar Worte zu den aktuellen Konjunkturaussichten sagen. Man muss immer sagen "aktuell"; es ist eine Momentaufnahme. Aber da die Konjunkturaussichten des WBF, sprich des SECO, vorliegen, möchte ich Ihnen diese nicht vorenthalten. Die Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass sich die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine 2022 im privaten Konsum, bei den Investitionen, aber auch bei den Exporten negativ niederschlagen werden, und auch die Inflation dürfte sich spürbar erhöhen. Es wird mit einer Teuerungsrate von 1,9 Prozent gerechnet, bisher ging man von 1,1 Prozent aus. Nun, vorübergehend dürfte sich also die Kaufkraft der Haushalte abschwächen.

Hingegen zeigt sich der Arbeitsmarkt weiterhin robust, aufgrund der jüngsten positiven Entwicklung – wir kommen ja aus der Corona-Krise heraus – eigentlich besser als erwartet. Die Expertengruppe erwartet eine Arbeitslosenquote von 2,1 statt 2,4 Prozent.

Nun, was sich dennoch etwas verstärken dürfte oder womit wir werden leben müssen, sind die bereits bestehenden globalen Lieferengpässe. Da hat sich die Situation nur wenig entspannt. Es ist aus heutiger Sicht aber nicht davon auszugehen, dass es zu einem veritablen Einbruch der Schweizer Konjunktur kommt.

Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Konflikts und damit auch über die wirtschaftlichen Auswirkungen



gen ist sehr gross. Wir wissen nicht, wann dieser Wahnsinn beendet wird, ob es zu einem Waffenstillstand oder gar zu einem Frieden kommt oder auch zu längeren Kämpfen, die andauern könnten. Die Schweiz wäre insbesondere dann empfindlich getroffen, wenn es zu einem wirtschaftlichen Abschwung in der EU kommen würde; dies etwa, falls es im Zuge unterbrochener Rohstofflieferungen aus Russland auch zu Produktionsausfällen, insbesondere in der europäischen Industrie, kommen

AB 2022 S 153 / BO 2022 E 153

würde. In diesem Fall wäre mit starken wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Schweiz zu rechnen, und die Schweizer Wirtschaft könnte dann in eine Rezession fallen. Das gilt für den Fall, dass dieses Szenario zutrifft. Insgesamt gehen die Experten nicht von einer Rezession aus, wenn es nicht zu diesem Szenario kommt. Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme des Berichtes und möchte Sie bitten, einzutreten und den entsprechenden Bundesbeschlüssen zuzustimmen.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

1. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Beschlusses Nr. 2/2021 des Gemischten Handelsausschusses Schweiz-Vereinigtes Königreich zur Änderung des Handelsabkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich

1. Arrêté fédéral portant approbation de la décision no 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse-Royaume-Uni modifiant l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 22.008/5008)

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss über die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen

2. Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 22.008/5009)

Für Annahme des Entwurfes ... 40 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)