

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4451

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4451](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4451)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

2023  
August  
Août

**foraus**  
Forum Aussenpolitik  
Forum de politique étrangère  
Forum di politica estera  
Swiss Forum on Foreign Policy



# Aussenpolitik- Briefings de politique étrangère

Aurèle Cotton, Fabian Dalbert, Vera Eichenauer, Darius Farman, Oskar Jönsson (eds.)

Idris Abdelkhalek, Alina Begley, Nathalie Brügger, Kaan Bayir, Alicia Blair, Elisa Cadelli, Stefan Dörig, Elodie Gerber, Oliver Guggenbühl, Marion Hischier, Alicia Joho, Aude Juillerat, Fabian Marugg, Priya Mohanty, Sabrina Nick, Andreas Oeschger, Fabian Ottiger, Dounia Rhouma, Johan Sauser, Lévi Sollberger, Franziska Vogel

# Inhaltsverzeichnis

<b>Mitherausgeber:innen</b>	<b>2</b>
<b>Autor:innen</b>	<b>4</b>
<b>Vorwort</b>	<b>10</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>13</b>
<b>Aussenpolitik-Briefings</b>	<b>16</b>
Umwelt	16
Energie	21
Künstliche Intelligenz und Forschungsförderung	26
Handel	30
Investitionskontrollen	35
Europa	40
Place financière suisse	44
Frieden und Sicherheit	49
Migration	54
Mittlerer Osten und Nordafrika	58
Genre	63
Globale Gesundheit	67
Internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung	71
Transports	76

# Mitherausgeber:innen

## **Aurèle Cotton**

Aurèle Cotton est co-responsable du programme «place financière» au foraus. Il a auparavant travaillé pour la Banque nationale suisse, le DFAE et l'Office des Nations unies à Genève. Il s'apprête à rejoindre la coopération économique du SECO en tant que gestionnaire de programme.

## **Fabian Dalbert**

Fabian Dalbert ist Mitglied des Vorstands von foraus. Er hat einen Abschluss in Science, Technology and Policy der ETH Zürich. Beruflich ist er seit 2018 bei den Parlamentsdiensten tätig, aktuell als stellvertretender Sekretär der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit. Fabian hat sich während und nach dem Studium in verschiedenen Organisationen engagiert. Er ist langjähriges foraus-Mitglied, Mitautor/-editor einiger Publikationen und war von 2020 bis 2023 Co-Leiter der Regiogruppe Bern.

## **Vera Eichenauer**

Dr. Vera Eichenauer arbeitet ab Oktober 2023 beim Bundesministerium der Finanzen in Berlin im Referat Geoökonomik und Sicherheit. Bis dahin forscht sie als Ökonomin an der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich. Sie hat an der Universität Heidelberg im Volkswirtschaft promoviert und einen Master in Internationalen Beziehungen von der Sciences Po Paris.

**Darius Farman**

Darius ist Co-Geschäftsführer bei foraus. Er ist Autor von rund zehn Publikationen und etwa 30 Artikeln, die sich insbesondere mit den Beziehungen Schweiz-EU und der EU-Gouvernanz befassen. Zuvor arbeitete er für die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) sowie für die Think Tanks Avenir Suisse und das ETH Center for Security Studies. Er hat am Collège d'Europe in Brügge, an der ETH Zürich sowie an der Universität Genf studiert.

**Oskar Jönsson**

Oskar Jönsson arbeitet bei der gebana AG als Co-Projektleiter für den Fabrikneubau in Burkina Faso im Bereich Strategische Projekte. Oskar studierte Umweltnaturwissenschaften an der ETH Zürich, der Hong Kong University of Science and Technology und der Tsinghua University. 2021/2022 beschäftigte er sich als Mercator Fellow mit nachhaltigen Lieferketten von Agrarrohstoffen, unter anderem bei UNDP Ghana und bei Bio Suisse. Davor war Oskar beim Staatssekretariat für Wirtschaft als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich nachhaltige Entwicklung in Freihandelsabkommen tätig. Er engagiert sich seit 2017 bei foraus und war unter anderem Co-Leiter des Programms Umwelt, Verkehr & Energie.

# Autor:innen

## **Idris Abdelkhalek**

Idris Abdelkhalek studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Fribourg, Bern und am Collège d'Europe in Brügge. Gegenwärtig ist er Doktorand der Rechtswissenschaften an der Universität Fribourg. Idris ist ebenfalls zugelassener Rechtsanwalt.

## **Alina Begley**

Alina Begley promoviert in analytischer Chemie an der ETH Zurich. Sie interessiert sich für die Schnittstelle Politik mit Science und Technology und ist seit einigen Jahren Co-Leiterin für das Programm bei Foraus.

## **Nathalie Brügger**

Nach ihrem Philosophiestudium in Bern und Wien arbeitete Nathalie Brügger zuerst im Bereich Menschenrechte und sammelte Erfahrung in der Diplomatie bei der Schweizer Botschaft in Kyiv und der Schweizer Mission bei den internationalen Organisationen in Wien. Bis im Sommer 2023 war sie als Research Officer für das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, als Konfliktbeobachterin beim Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung und als Co-Leiterin des Programms Frieden & Sicherheit von foraus tätig.

## **Kaan Bayir**

Kaan absolviert derzeit seinen interdisziplinären Master am Geneva Graduate Institute in Internationalen- und Entwicklungsstudien mit Spezialisierung auf Migration. Während und nach seinem Bachelorstudium in Politikwissenschaft und Volkswirtschaft an der Universität Zürich sammelte er wertvolle Berufserfahrung in verschiedenen Branchen, darunter bei der Schweizer Botschaft in Aserbaidschan, bei der Credit Suisse und beim Think Tank Avenir Suisse. Darüber hinaus fungierte er als Mitglied des Migrationsrates in Winterthur.

**Alicia Blair**

Alicia Blair hat soeben ihren Master in Globaler Gesundheit an der Universität Genf abgeschlossen und ab Herbst ist sie am Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung, um einen Dual Master in International Affairs zu besuchen. Sie hat bereits Erfahrungen in verschiedenen NGOs und der GIZ im Bereich Gesundheitsförderung und Zugang zum Gesundheitswesen gesammelt sowie im Bereich One Health und Pandemievorbereitung.

**Elisa Cadelli**

Elisa Cadelli ist seit April 2023 Präsidentin von foraus. Sie studierte Internationale Beziehungen in Genf mit Schwerpunkt internationale Politik und Recht. In diesem Rahmen absolvierte sie ein Austauschsemester in Tokio. Sie arbeitete für diverse NGOs, darunter für ein Krankenhaus in Laos und für Wasser für Wasser (WfW). 2021 schloss Elisa ihren Master in "Innovation, Public Policy und Public Value" am University College London (UCL) ab und arbeitete danach als wissenschaftliche Mitarbeiterin an einem Forschungsprojekt der "Green Economies". Seitdem hat Elisa zwei Praktika im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) absolviert.

**Stefan Dörig**

Stefan Dörig ist gelernter Historiker und Ökonom. Das Einmaleins der Energiewirtschaft lernte er beim Bundesamt für Energie und bei der BKW kennen. Danach war er vier Jahre lang in Brüssel auf der Vertretung der Schweiz bei der EU für das Energiedossier zuständig und hat die bilateralen Stromverhandlungen begleitet. Heute ist Stefan Dörig Geschäftsleitungsmitglied bei der Firma tiko Energy Solutions und verantwortet den Bereich Politik bei swisscleantech. Nebenberuflich ist er in diversen Verwaltungsräten und Beratungsgremien engagiert.

**Elodie Gerber**

Diplômée d'un master en sciences politiques, Elodie Gerber est passionnée par thématique de la migration et plus spécifiquement par les questions relatives à l'asile. Ayant une expérience au DFAE, ainsi que dans plusieurs ONG en Suisse et à l'étranger, elle travail actuellement pour l'Etat de Genève en tant qu'intervenante en protection de l'adulte. Elle est également membre du comité d'Appartenance Genève, association pour la santé psychique des personnes migrantes.

**Oliver Guggenbühl**

Als Data Scientist entwickelt Oliver Sprachmodelle mit neuronalen Netzwerken, befasst sich mit der Umweltverträglichkeit von KI und schreibt über neueste Entwicklungen in der Datenwelt. Seit Anfang 2023 engagiert er sich bei foraus als Co-Leiter des Programms Science & Tech. Seit seinem Studium als Politikwissenschaftler und Datenjournalist an der Universität Zürich interessieren ihn die Schnittmengen zwischen Menschen, Technologie, Umwelt und politischen Prozessen.

**Marion Hischier**

Marion schliesst zur Zeit ihren Master in Middle Eastern Studies und Anthropologie des Transnationalismus und des Staates an der Universität Bern ab. Zuvor hat sie in der MENA Abteilung des Staatssekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten gearbeitet. Während dem Sommer 2023 ist sie im Mediationsteam des Center for Security Studies der ETH tätig.

**Alicia Joho**

Alicia Joho a obtenu un bachelor à l'Université de Genève avant de poursuivre un double master en relations internationales et droits humains à Sciences Po Paris et à la London School of Economics. Elle s'est spécialisée dans la politique de paix, l'égalité des sexes et le postcolonialisme. Elle a acquis une expérience professionnelle dans des organismes tels que l'ONU à New York et la mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles. Alicia s'engage également bénévolement dans diverses initiatives liées aux relations internationales et à la jeunesse.

**Aude Juillerat**

Après l'obtention d'un Bachelor en droit suisse, Aude a complété un LL.M. en Globalisation et Droit, avec une spécialisation en droit humains à l'Université de Maastricht (Pays-Bas). Son domaine d'expertise – développé à travers ses expériences professionnelles et ses recherches académiques – porte notamment sur l'Agenda « Femmes, Paix et Sécurité », en particulier sur le rôle des femmes artisanes de paix dans la prévention de l'extrémisme violent.

**Fabian Marugg**

Fabian Marugg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Ambühl Meier Verhandlungsberatung in Zürich. Zuvor war er unter anderem für das Ressort Sanktionen im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) tätig und arbeitete am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich. Seit März 2023 ist er Co-Leiter des Programms Frieden & Sicherheit von foraus.

**Priya Mohanty**

Priya Mohanty ist seit 2022 bei foraus als Co-Leiterin des Programms «Internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung» dabei. Vor kurzen war sie als Programm-Managerin bei ETH4D an der ETH Zürich tätig. Ab Oktober wird sie im Rahmen des Mercator Fellowships Fragen zur Dekolonisierung der internationalen Zusammenarbeit nachgehen. Sie besitzt einen Master in Development Studies von der SOAS, University of London, sowie einen Bachelor in Internationalen Beziehungen von der Universität St. Gallen.

**Sabrina Nick**

Sabrina Nick arbeitet bei IUCN im Büro des Generaldirektors. Sie beteiligt sich an den Aufgaben im Zusammenhang mit den Verwaltungsorganen der IUCN und der internationalen Umweltpolitik. Nach dem Rechtsstudium sammelte sie Arbeitserfahrung im BAFU in der internationalen Biodiversitätspolitik. Sie ist Mitglied der World Commission on Environmental Law (WCEL) und co-leitet ein Projekt zu Rights of Nature. Sabrina ist seit 2019 Co-Leiterin des foraus-Programms Umwelt, Verkehr und Energie.

**Andreas Oeschger**

Andreas Oeschger ist seit 2019 bei foraus aktiv und seit März 2023 Co-Leiter des Programms Umwelt, Verkehr und Energie. Er hat einen Masterabschluss in Internationalen Beziehungen und hat sich durch Forschungsprojekte für WTO und ILO auf die Schnittstelle zwischen nachhaltiger Entwicklung und Wirtschaftspolitik spezialisiert. Nach einer Position als Junior Policy Analyst im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung beim Thinktank IISD, ist er zurzeit beim SECO im Ressort Freihandelsabkommen tätig.

**Fabian Ottiger**

Fabian leitet seit 2019 das Foraus Programm «internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung». Vor seinem Wechsel in die Finanzwelt zur Globalance Bank war Fabian am CDE der Universität Bern, beim World Resources Forum und den Vereinten Nationen in der Schweiz, Wien und Nairobi tätig. Fabian hält einen Master in Geographie, einen Master in Geschichte und ist zusätzlich ausgebildeter Gymnasiallehrer. Er ist Mitglied der World Economic Forum Global Shapers und war fast 10 Jahre lang als Spitzensportler aktiv

**Dounia Rhouma**

Dounia ist spezialisiert im Fachbereich Frieden und internationale Sicherheit. Derzeit ist sie in der Krisen- und Resilienzberatung in der Privatwirtschaft tätig. Davor arbeitete sie für das EDA, sowohl in der MENA-Abteilung des Staatssekretariats in Bern als auch bei der Schweizer Mission bei den Vereinten Nationen in New York. Sie verfügt über einen Master-Abschluss der London School of Economics und der Universität Montreal.

**Johan Sauser**

Johan Sauser occupe le poste de co-coordonateur du groupe régional foraus de Genève. Johan Sauser porte un intérêt particulier pour les thématiques croisées de la mobilité et de l'intégration européenne. Il étudie à l'Université de Genève, où il poursuit un Master en études européennes.

**Lévi Sollberger**

Lévi hat sich während seines Bachelors in Politikwissenschaft und seinen Masters in Internationalen Beziehungen auf die MENA-Region spezialisiert. Seine akademischen Fähigkeiten wurden durch mehrere Langzeitaufenthalte in der Region ergänzt. Lévi ist derzeit Co-Programmleitender der MENA-Abteilung für Foraus und Übersetzer für das MENA-Nachrichtenportal «El Interprete Digital».

**Franziska Vogel**

Franziska besitzt einen Bachelor in Internationalen Beziehungen der Universität Genf und hat zwei Master-Abschlüsse in Politikwissenschaft von der ETH Zürich und dem College of Europe in Brügge. Sie hat im Büro Brüssel von economieuisse gearbeitet und einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz in Europa erhalten. Durch ihre Arbeit im EFTA-Sekretariat kennt sie die Funktionsweise des EWR von innen. Seit 2019 ist sie Co-Leiterin des Programms Europa bei foraus. Sie interessiert sich besonders für die Schweiz-EU-Beziehungen, EU-Wirtschaftspolitik und EU-Aussenbeziehungen.

# Vorwort

Deutsch Am 3. Dezember 2023 endet die 51. Legislaturperiode der Bundesversammlung. Bei der Eröffnung der Wintersession am folgenden Tag wird sie einem neu (wieder)gewählten Parlament Platz machen, das für die nächsten vier Jahre im Amt sein wird.

Im Rückblick: Welches Erbe hinterlässt diese 51. Bundesversammlung, die insbesondere von der Covid-19-Pandemie, dem Aggressionskrieg gegen die Ukraine und dem Fall der Credit Suisse geprägt war, in der Schweizer Aussenpolitik und der internationalen Positionierung der Schweiz? Und welche wichtigen aussenpolitischen Themen erwarten die neuen Parlamentarier:innen bis 2027?

Um diese beiden Fragen zu beantworten, hat foraus 14 Aussenpolitik-Briefings erstellt.

Der Wohlstand und Erfolg der Schweiz sind stark von ihren Beziehungen zu Partner:innen und der Wahrnehmung unseres Landes im Ausland abhängig. Nahezu alle [18 Prioritäten des Legislaturprogramms 2019-2023](#) haben daher eine aussenpolitische Dimension. Trotz ihrer offensichtlichen Relevanz neigen internationale Angelegenheiten jedoch dazu, während der Wahlperiode nicht angemessen anerkannt und diskutiert zu werden. Aufgrund ihrer Komplexität, geringen Mobilisierung und vermeintlichen Entfernung von den Anliegen der Bürger:innen werden diese Themen, die für die Zukunft unseres Landes und zukünftige Generationen entscheidend sind, oft in den Hintergrund gedrängt.

Ein Wahljahr bietet auch eine Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme langfristiger Entwicklungen vorzunehmen. Dies ist die Aufgabe, die die 14 Briefings in dieser Publikation übernehmen. Die Analysen sind kurz und sachlich gehalten und sollen allen Akteur:innen in Bundesbern – Parlamentarier:innen, Wahlkandidat:innen, politischen Parteien sowie allen an Aussenpolitik interessierten Personen - eine Bestandsaufnahme der Themen liefern, die die Arbeit der nächsten Legislaturperiode und darüber hinaus prägen werden.

Diese Veröffentlichung ergänzt das foraus-Buch „[Hinausschauen: 26 globale Entwicklungen und die Schweiz](#)“, das im Frühjahr erschienen ist. Während das Buch die langfristigen

strukturellen Trends identifiziert, die die Schweiz in einem globalen Kontext beeinflussen, konzentrieren sich die Briefings auf konkrete politische Fragen, die sich aus diesen Trends ergeben und die die politische Agenda in naher und mittlerer Zukunft bestimmen werden.

Diese Herausforderungen sind vielfältig, wie die thematische Vielfalt der Briefings in dieser Veröffentlichung zeigt. Natürlich steht die Klimafrage im Vordergrund, ein Teil der dreifachen globalen Krise, mit der die Schweiz konfrontiert ist und die Sabrina Nick und Andreas Oeschger in ihrem Briefing „Umwelt“ behandeln. Dieses Thema ist untrennbar mit einer Energiekomponente verbunden, die von Stefan Dörig im Briefing „Energie“ analysiert wird. Dasselbe Briefing behandelt auch die Herausforderungen bei der Stromversorgung, mit denen die Schweiz aufgrund der Blockade unserer Europapolitik konfrontiert ist. Diese Blockade betrifft laut den Autoren auch andere Schlüsselbereiche, wie unseren wissenschaftlichen Standort und die Regulierung künstlicher Intelligenz (Alina Begley und Oliver Guggenbühl, Briefing „Künstliche Intelligenz und Forschungsförderung“) oder unser Eisenbahnsystem (Johan Sauser, Briefing „Transport“).

Die europäische Sackgasse ist umso besorgniserregender, als der Welthandel dazu neigt, sich auf einige wenige kontinentale Pole (so zum Beispiel die EU) zu fragmentieren und zurückzuziehen. Diese Neugestaltung, die von Oskar Jönsson im Briefing „Handel“ beschrieben wird, birgt Risiken für einen schrittweisen Ausschluss oder Wettbewerbsverluste für die Schweiz. Sie nimmt verschiedene Formen an, wie die Debatten über die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen (Elisa Cadelli, Briefing „Investitionskontrollen“) oder die Auswirkungen der Industrie- und Umweltpolitik der EU auf den Schweizer Zugang zum Binnenmarkt (Idris Abdelkhalek und Franziska Vogel, Briefing „Europa“). In diesem neuen Kontext stellt sich auch die Frage nach der Zukunft unseres Finanzplatzes, die insbesondere seit dem Zusammenbruch der Credit Suisse unausweichlich ist, wie Aurèle Cotton im Briefing „Finanzplatz“ feststellt.

Gleichzeitig werden andere Themen unser Parlament in den nächsten vier Jahren beschäftigen. Einige von ihnen haben seit der Invasion der Ukraine stark an Bedeutung gewonnen. Die seit 2022 intensiv geführten Debatten über die Neutralitätspolitik und die Annäherung an die NATO müssen daher früher oder später während der nächsten Legislaturperiode entschieden werden, wie Nathalie Brügger und Fabian Marugg im Briefing „Frieden & Sicherheit“ vorschlagen. Die Zukunft des S-Status für ukrainische Geflüchtete wird wahrscheinlich einen wichtigen Platz auf der politischen Agenda einnehmen, prognostizieren Kaan Bayir und Elodie Gerber im Briefing „Migration“. Die indirekten Auswirkungen des Krieges auf die Schweizer Aussenpolitik in anderen Regionen der Welt dürfen nicht unterschätzt werden, bemerken die Marion Hischier, Dounia Rhouma et Lévi Sollberger im Briefing „Naher Osten & Nordafrika“.

Die Schweiz hat auch ein ungenutztes Potenzial bezüglich ihrer Rolle bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen. Dies gilt beispielsweise für die Umsetzung der Istanbuler Konvention zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, wie Aude Juillerat und Alicia Joho im Briefing „Gender“ feststellen. Die Entstehung einer neuen internationalen Gesundheitspolitik nach der Covid-19-Pandemie, einschliesslich neuer Ansätze wie „One Health“, ist ein Schlüsselthema zur Vorbeugung zukünftiger Epidemien, betont Alicia Blair im Briefing „Global Health“. Die Qualität der Umsetzung der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit und ihre Wirkung werden ein zentrales Thema in zukünftigen Diskussionen über öffentliche Entwicklungshilfe sein, wie Fabian Ottiger und Priya Mohanty im Briefing „Internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung“ voraussagen.

Die 14 Briefings betonen die Vielfalt der ausserpolitischen Herausforderungen, die das nächste Parlament erwartet. Sie bieten politischen Entscheidungsträger:innen sowie Bürger:innen eine zuverlässige Orientierung, auf deren Grundlage wir zukünftige Wege bestimmen und einschlagen können. Letztendlich werden die gesetzten Kurse einen tiefgreifenden Einfluss auf das Wohlergehen und den Alltag der Schweizerinnen und Schweizer haben.

*Aurèle Cotton, Fabian Dalbert, Vera Eichenauer, Darius Farman, Oskar Jönsson  
Mitherausgeber:innen der Aussenpolitik-Briefings 2023*

# Avant-propos

Français Le 3 décembre 2023, la 51e législature de l'Assemblée fédérale arrive à son terme. À l'ouverture de la session d'hiver le lendemain, elle cédera sa place à un Parlement nouvellement (ré)élu pour les quatre prochaines années.

A l'heure du bilan, quel héritage cette 51e législature, notamment marquée par la pandémie de Covid-19, la guerre d'agression contre l'Ukraine et la chute de Credit Suisse, laisse-t-elle dans la politique étrangère de la Suisse et son positionnement international ? Et quels dossiers importants en la matière attendent les nouveaux parlementaires d'ici 2027 ?

C'est pour répondre à ces deux questions que le foras a conçu ces briefings de politique étrangère.

La prospérité et le succès de la Suisse dépendent en grande partie de ses relations avec ses partenaires et de la perception de notre pays à l'étranger. La quasi-totalité des [18 priorités du programme de législature 2019-2023](#) ont ainsi une dimension de politique étrangère. Malgré leur pertinence évidente, les enjeux internationaux ont cependant tendance à ne pas être reconnus et débattus à leur juste valeur en période électorale. Parce qu'elles sont complexes, mobilisent peu et paraissent être distantes des préoccupations des citoyen·ne·s, ces thématiques décisives pour l'avenir de notre pays et de ses générations futures sont souvent reléguées au second plan.

Une année électorale constitue également un moment opportun pour dresser un état des lieux d'évolutions de long terme. C'est à cette tâche que s'attellent les 14 briefings de cette publication. Courtes et factuelles, ces analyses ont pour but de fournir à l'ensemble des acteurs·rice·s de la Berne fédérale – parlementaires, candidat·e·s aux élections, partis politiques, mais aussi toute personne intéressée par la politique étrangère – un inventaire des enjeux qui façonneront le travail de la prochaine législature – et au-delà.

Cette publication complète donc le livre du foras [Jeter un regard vers l'extérieur : 26 défis globaux et la Suisse](#) paru ce printemps. Tandis que le livre identifie les tendances structurelles mondiales de long terme influençant l'environnement global dans lequel la Suisse doit évoluer, les briefings se concentrent sur les enjeux politiques concrets qui émergent de ces tendances et vont dicter l'agenda politique à court et moyen terme.

Ces enjeux sont évidemment pluriels, comme l'atteste la richesse thématique des briefings de cette publication. Il y a bien sûr l'urgence climatique, une des composantes de la triple crise planétaire à laquelle la Suisse est confrontée et que Sabrina Nick et Andreas Oeschger abordent dans le briefing Environnement. Cet enjeu est bien sûr inséparable de sa dimension énergétique, analysée par Stefan Dörig dans le briefing Énergie. Ce même briefing fait état des défis d'approvisionnement électrique auxquels Suisse fait face en raison de la paralysie de notre politique européenne. Cette paralysie affecte, selon les auteur·es, de nombreux domaines clés, comme notre place scientifique et la réglementation de l'intelligence artificielle (Alina Begley et Oliver Guggenbühl, briefing intelligence artificielle et promotion de la recherche) ou notre système ferroviaire (Johan Sauser, briefing Transports).

L'impasse européenne est d'autant plus préoccupante que le commerce mondial tend à se fragmenter et se replier sur une poignée de pôles continentaux, dont l'UE. Cette reconfiguration, décrite par Oskar Jönsson dans le briefing Commerce, induit des risques d'exclusion progressive ou de perte de compétitivité pour la Suisse. Elle prend plusieurs formes, comme les débats sur le contrôle des investissements directs étrangers (Elisa Cadelli, briefing Contrôle des investissements) ou sur les implications de la politique industrielle et environnementale de l'UE pour l'accès suisse au marché intérieur (Idris Abdelkhalek et Franziska Vogel, briefing Europe). Dans ce nouveau contexte, la question de l'avenir de notre place financière, incontournable depuis la débâcle de Credit Suisse, se pose aussi, signale Aurèle Cotton dans le briefing Place financière suisse.

En parallèle, d'autres enjeux occuperont notre Parlement ces quatre prochaines années. Plusieurs d'entre eux ont fortement gagné en importance depuis l'invasion de l'Ukraine. Les débats amorcés depuis 2022 sur la politique de neutralité et le rapprochement avec l'OTAN devront ainsi tôt ou tard être tranchés durant la prochaine législature, suggèrent Nathalie Brügger et Fabian Marugg dans le briefing Paix et sécurité. L'avenir du statut S pour les réfugié·e·s ukrainien·ne·s risque d'occuper une place importante dans l'agenda politique, préviennent Kaan Bayir et Elodie Gerber dans le briefing Migration. Les effets indirects de la guerre sur la politique étrangère de la Suisse dans d'autres régions du monde ne doivent pas être sous-estimés, notent Marion Hischier, Dounia Rhouma et Lévi Sollberger dans le briefing Moyen-Orient & Afrique du Nord.

La Suisse dispose aussi d'un potentiel inexploité en matière de renforcement de la mise en œuvre de ses engagements internationaux. C'est par exemple le cas de l'application de la convention d'Istanbul, traitant de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, identifient Aude Juillerat et Alicia Joho dans le briefing Genre. L'émergence d'une nouvelle politique internationale de santé après la pandémie de Covid-19, incluant de nouvelles approches comme One Health, constitue un dossier clé pour la prévention de futures épidémies, souligne Alicia Blair dans le briefing Santé globale. La qualité de la mise en œuvre de la coopération internationale suisse et son impact seront un thème central dans les futures discussions sur l'aide publique au développement, anticipent Fabian Ottiger et Priya Mohanty dans le briefing Coopération internationale et développement durable.

Ces 14 briefings soulignent la pluralité des défis de politique étrangère qui attendent le prochain Parlement. Ils constituent un radar fiable sur la base duquel les décideur·euse·s politiques et les citoyen·ne·s peuvent définir la meilleure voie à prendre. En fin de compte, les caps qui seront fixés auront une influence profonde sur le bien-être et la vie quotidienne des Suissesses et des Suisses.

*Aurèle Cotton, Fabian Dalbert, Vera Eichenauer, Darius Farman, Oskar Jönsson. Co-éditeur·trice·s des briefings de politique étrangère 2023*

# Umwelt

Sabrina Nick & Andreas Oeschger

## Executive Summary

- Die Welt und somit auch die Schweiz ist mit den dringlichen Herausforderungen einer [dreifachen planetarischen Krise](#) – Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Umweltverschmutzung – konfrontiert.
- Die Schweiz hat sich in internationalen Abkommen zu mehreren Umweltzielen verpflichtet, deren Umsetzung auf nationaler Ebene noch unvollständig ist.
- Nachbarstaaten und insbesondere die EU gehen die Krisen ambitioniert an, weshalb die Schweiz aufpassen muss, nicht als Nachzüglerin dazustehen.

# Rückblick

Der UNO-Menschenrechtsrat stimmte 2022 einstimmig für eine [von der Schweiz mitinitiierte Resolution](#) zur Schaffung eines eigenständigen Menschenrechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. Das Momentum wäre für die Schweiz perfekt, um als Leaderin im Umweltbereich wahrgenommen zu werden, doch bei der Umsetzung ihrer ehrgeizigen Ziele ist sie selbst noch nicht auf Kurs.

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens verpflichtet, ihre Emissionen bis 2030 um 50% gegenüber 1990 zu reduzieren. Zudem will sie bis 2050 klimaneutral werden. Als tragender Pfeiler hätte laut der 2021 vom Bundesrat beschlossenen [langfristigen Klimastrategie](#) das 2020 vom Parlament verabschiedete revidierte CO<sub>2</sub>-Gesetz dienen sollen. Nachdem das Stimmvolk jenes in einem Referendum ablehnte, fehlte der Schweizer Klimapolitik in der letzten Legislatur die gesetzliche Handlungsgrundlage. Als Reaktion verlängerte das Parlament das bestehende CO<sub>2</sub>-Gesetz (von 2011) bis 2024 und erarbeitete das Klima- und Innovationsgesetz (KIG) als Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative. Dieses Jahr nahm das Stimmvolk das KIG an – ein Meilenstein der Schweizer Klimapolitik. Doch vieles zu dessen Umsetzung und bezüglich der Zukunft des CO<sub>2</sub>-Gesetzes bleibt offen.

Internationale Vorgaben gegen den Biodiversitätsverlust werden in der UN-Biodiversitätskonvention verhandelt. 2012 adaptierte der Bundesrat die "Aichi-Ziele" in einer [nationalen Strategie](#), während der [Aktionsplan Biodiversität](#) zu deren Umsetzung erst 2017 verabschiedet wurde. Nur wenige Ziele wurden bisher erreicht und die erste Umsetzungsphase des Aktionsplans daher bis Ende 2024 verlängert. 2022 wurde das Montreal-Kunming-Übereinkommen mit Zielen bis 2030 verabschiedet. In den Verhandlungen setzte sich die Schweiz für [ambitionierte Ergebnisse](#) ein. Angesichts des irreversiblen Biodiversitätsverlusts drängt eine rasche nationale Umsetzung.

Ein Kernthema ist die Abschaffung von biodiversitätsschädigenden Finanzflüssen bis 2020. Dieses Ziel wurde um mehrere Jahre verfehlt. Der [Grundlagenbericht](#) dazu wurde erst 2020 veröffentlicht. Mögliche Reformvorschläge sollen dem Bundesrat bis Ende 2024 vorgelegt werden. Das zögerliche Handeln der Schweiz zeigt sich auch im Vergleich mit den Nachbarstaaten. Dies führte u.a. zur Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft ([Biodiversitätsinitiative](#))“ und dem Gegenvorschlag des Bundesrates, welcher demnächst vom Parlament behandelt wird.

## Ausblick

Mit der Annahme des KIG wurde zum Ende der letzten Legislatur ein wichtiger Kompromiss in der Umweltpolitik realisiert. Doch gewisse Baustellen bleiben bestehen. Dazu gehören das CO<sub>2</sub>-Gesetz sowie das Ausarbeiten einer neuen Biodiversitätsstrategie und einer Kreislaufwirtschaftsstrategie basierend auf einer hängigen parlamentarischen Initiative ([20.433](#)) und internationalen [Verhandlungen](#) zu einem Plastikabkommen.

In der nächsten Legislatur steht u.a. die nationale Umsetzung der internationalen Biodiversitätsverpflichtungen im Fokus. Das UVEK wurde beauftragt, Massnahmen zur zweiten Umsetzungsphase (2025-2030) des Aktionsplans zu erarbeiten und die Ziele der Biodiversitätsstrategie zu überprüfen. Das BAFU ist hinsichtlich der ökologischen Infrastruktur zuversichtlich, 30% Schutzfläche bis 2030 zu erreichen, insbesondere durch effektiveren Schutz von Biodiversitätsflächen, Vernetzung von Biodiversitätskorridoren sowie durch Förderung der Biodiversität in städtischen Gebieten. Die [Zwischenevaluation](#) machte jedoch deutlich, dass der Aktionsplan nicht das einzige Instrument sein kann, um die nationalen Ziele zu erreichen.

Bei den Klimazielen besteht ebenfalls Nachbesserungsbedarf. Um weitere gesetzliche Handlungsmöglichkeiten zu haben, hat der Bundesrat beschlossen, erneut das CO<sub>2</sub>-Gesetz zu revidieren. 2022 hat er seinen Vorschlag dem Parlament übergeben. Die Bearbeitung wird in der kommenden Legislatur zentral. Ebenfalls wird der derzeitige [Aktionsplan 2020–2025](#) während der nächsten Legislatur auslaufen. Fragen zur Schweizer Beteiligung an internationalen Klimafonds sollten geklärt werden, ebenso wie die Möglichkeit, auch in bisher von Klimazielen verschonten Bereichen wie der [Agrarpolitik](#) Akzente zu setzen.

Zudem bleibt offen, wie die Schweiz mit den ehrgeizigen Umweltregulierungen der EU umgehen will: dem überarbeiteten Emissionshandelssystem (EHS) inklusive CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), der Entwaldungsverordnung (EUDR), wie auch dem derzeit ausgehandelten Naturrestaurierungsgesetz. Bei diesen Regulierungen stellt sich für die Schweiz die Frage: voll, teilweise/angepasst oder gar nicht übernehmen? Bezüglich EHS hat sich der Bundesrat für eine Aktualisierung, aber [gegen eine Übernahme](#) des CBAM ausgesprochen. Ob das Parlament sich dem anschliesst, ist im Kontext einer parlamentarischen Initiative ([21.432](#)) zu klären. Bei der EUDR sprach sich der Bundesrat vorerst für ein Abwarten aus, doch wegen [Druck aus der Schweizer Wirtschaft](#) und eines parlamentarischen Vorstosses ([22.4414](#)), ist offen, ob seine Empfehlung mittelfristig Unterstützung findet.

Die “ökologische Wende” ist kostenintensiv. Im Klimabereich gehen [Schätzungen](#) davon aus, dass bis 2030 Kosten in Höhe von bis zu 150 Mia. CHF entstehen werden, wenn die Schweiz das 2030 Ziel erreichen möchte – das KIG sieht aber “nur” 3,2 Mia. CHF für staatliche Fördermassnahmen vor. Da Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft für mehr als 90% aller Inlandemissionen verantwortlich sind, könnten z.B., analog der Vorgehensweise anderer Länder, mit zusätzlichen Investitionen in diesen Bereichen gezielt Anreize gesetzt werden. Auch für Auslandemissionen könnten Anreize gesetzt werden, wie etwa für [klimaverträgliche Finanzflüsse](#) analog

der EU-Taxonomie. Im Bereich Biodiversität schätzt das [BAFU](#), dass bei Nichthandeln Kosten von 14 bis 16 Milliarden CHF pro Jahr entstehen würden.

Es gibt viel Handlungspotenzial um den Schweizer Umweltverpflichtungen nachzukommen und zu Akteuren wie der EU aufzuschliessen. Nichthandeln kann nicht nur noch teurer werden, sondern auch zu mehr Volksbegehren mit Umweltbezug führen, wie etwa einer [EMRK-Klage](#) oder der kürzlich lancierten Initiative für einen [Klimafonds](#).

## Further readings

- Europäische Kommission (2021): „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, Brüssel, Belgien: Europäische Kommission, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> [abgerufen am 06.08.2023].
- Schweizerischer Bundesrat (2022): Umwelt Schweiz 2022: Bericht des Bundesrates, Bern, Schweiz: Schweizerischer Bundesrat, [online] <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74535.pdf> [abgerufen am 06.08.2023].
- Dasgupta, Partha (2021): The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review, London, Vereinigtes Königreich: HM Treasury, [online] <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review> [abgerufen am 06.08.2023].

# Energie

Stefan Dörig

## Executive Summary

- Die Legislatur 2019-2023 war geprägt von Turbulenzen in der Schweizer Energiepolitik. Es gab keine Bewegung in den Stromverhandlungen mit der EU.
- Die Energieversorgung wird auch in den kommenden Jahren ein Kernthema der Schweizer Politik bleiben. Dabei spielen die Beziehungen zur EU im Strombereich eine Schlüsselrolle.
- Weiter wird sich das Parlament mit der Gasversorgung, der Anbindung an den europäischen Wasserstoffmarkt und der Cyber-Sicherheit beschäftigen.

# Rückblick

Die Legislatur 2019-2023 war geprägt von Turbulenzen in der Schweizer Energiepolitik. Der russische Angriff auf die Ukraine, der massive Rückgang von russischen Gaslieferungen, der Ausfall französischer Kernkraftwerke sowie weitere Faktoren stürzten ganz Europa in den Krisenmodus.

Der Bundesrat reagierte mit einem Paket von Massnahmen, welches u. a. eine Wasserkraftreserve, fossile Reservekraftwerke sowie eine Winter-Energiespar-Initiative beinhaltete. Gleichzeitig versuchte die Schweiz, ihre Gasversorgung mit Solidaritätsverträgen abzusichern. Während mit Italien eine Einigung gefunden wurde, bleibt die Situation mit Deutschland offen. Mit Frankreich existiert seit 2009 ein Abkommen über die gegenseitige Versorgungssicherheit mit Erdgas.

Die preislichen Verwerfungen am Strommarkt führten dazu, dass die zwei grössten Schweizer Stromunternehmen an den Rand der Zahlungsunfähigkeit getrieben wurden. Über Notrecht wurde ein finanzieller „Rettungsschirm“ aufgespannt, welcher die Liquidität sicherstellen sollte.

Auch die parlamentarische Beratung des Mantelerlasses (Revision des Energie- und des Stromversorgungsgesetzes) stand im Zeichen der Krise. Das wichtigste energiepolitische Dossier der Legislatur soll im September 2023 verabschiedet werden. Nicht Bestandteil der Vorlage ist die vollständige Strommarktöffnung.

Keine Bewegung gab es in den Stromverhandlungen mit der EU. Nach dem Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen haben sich die bilateralen Beziehungen auch im Energiebereich verschlechtert. Immerhin gelang es Swissgrid mit erheblichem Aufwand, temporäre Verträge mit anderen Übertragungsnetzbetreibern für den Handel mit Italien abzuschliessen.

# Ausblick

Auch in den kommenden Jahren wird die Energieversorgung ein Kernthema der Schweizer Politik bleiben. Der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die rasche Elektrifizierung von Wärme und Verkehr sind grosse Herausforderungen, welche politische Rahmenbedingungen erfordern.

Konkrete Themen, welche das Parlament beschäftigen werden, sind die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren bei neuen Wasser-, Wind- und Solaranlagen ([23.051](#)), Reservekraftwerke ([Vernehmlassung 2022/60](#)), die langfristige Verankerung des „Rettungsschirms“ ([22.4132](#)) sowie die damit verbundenen Transparenzvorschriften für den Energiegrosshandel ([Vernehmlassung 2022/93](#)). Auch das Thema Kernenergie wird weiterhin die Debatte prägen, insb. im Zusammenhang mit der Volksinitiative „Blackout stoppen“. Ausserdem wird das Parlament die Beratungen zur Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes für die Periode 2025-2030 ([22.061](#)) abschliessen und sich danach wohl gleich mit der Zeit nach 2030 befassen müssen.

Der Bundesrat rechnet damit, dass 2024 die Stromverhandlungen mit der EU wieder aufgenommen werden können. Eine rasche Einigung ist wünschenswert, denn 2025 tritt in der EU die sog. 70-Prozent-Regel in Kraft. Diese besagt, dass Mitgliedstaaten mindestens 70% ihrer grenzüberschreitenden Leitungskapazitäten für den Handel im Binnenmarkt reservieren müssen. Die Auswirkungen auf die Schweiz sind unklar, könnten aber im schlimmsten Fall zu Einschränkungen beim Export und Import führen. Auch warnt Swissgrid immer eindringlicher vor den Risiken, welchen das Schweizer Stromnetz ohne Koordination mit den europäischen Nachbarn ausgesetzt ist.

Auch beim Wasserstoff droht die Schweiz den Anschluss an Europa zu verlieren. Obschon der tatsächliche Bedarf in der Schweiz bescheiden sein wird, wächst der Handlungsdruck. Die EU treibt ihre Wasserstoffstrategie rasch voran. Der Bundesrat wird als Antwort

auf zwei Vorstösse ([20.4709](#), [20.4406](#)) voraussichtlich Ende 2023 eine Auslegeordnung und Handlungsoptionen präsentieren. Darauf aufbauend ist 2024 eine Schweizer Wasserstoffstrategie zu erwarten. Das Parlament hat den Bundesrat bereits beauftragt, eine solche zu erarbeiten ([22.3376](#)).

Obwohl die Energiewende rasch voranschreitet, wird die Schweiz noch eine Weile von fossilen Energieträgern abhängig sein. Während die Importe von Erdölprodukten diversifiziert sind, bestehen beim leitungsgebundenen Gas weiterhin grosse Abhängigkeiten und Risiken. Der Bundesrat hat u. a. deshalb ein Gasversorgungsgesetz angekündigt, welches im Herbst 2024 vorliegen soll. Auch beim Biogas scheint es Handlungsbedarf zu geben. Aus zollrechtlichen Gründen wird ausländisches Biogas in der Schweiz nicht vollumfänglich als erneuerbare Energie angerechnet. Zum Thema sind mehrere parlamentarische Vorstösse (z. B. [21.4318](#)) hängig.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Sicherheit der kritischen Infrastrukturen und insbesondere die Cyber-Sicherheit auch im Energiebereich vermehrt die politische Debatte prägen wird. In einem [Grundlagenbericht](#) des Bundesamtes für Energie zum Stand der Cyber-Sicherheit in den Schweizer Energieunternehmen<sup>1</sup> wurden im Juni 2021 gravierende Mängel festgestellt. Das BFE erachtet eine stärkere Regulierung des Sektors als unabdingbar – insbesondere da der Vorsprung der EU in diesem Bereich beachtlich ist und weiter zunimmt. Wegen der engen Vernetzung der europäischen Stromsysteme besteht ein hoher Abstimmungsbedarf.

Weitere Themen mit internationalem Bezug, welche das Parlament in der nächsten Legislatur beschäftigen werden, sind die Teilnahme an der Energiecharta ([22.4487](#)), die Transparenz beim Rohstoffhandel ([22.3133](#)) oder die Stärkung der Schweizer Solarindustrie ([21.3870](#)).

## Further readings

- [Farman, D. \(Hg.\), Vogel, F. \(Hg.\), Adlemi, F., Balthasar, F., Cantalou, J., Dörig, S., Egli, F., Fegert, F., Jönsson, O., Nick, S. \(2020\). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. Zürich: foraus - Forum Aussenpolitik.](#)
- [Hug, Gabriela, Turhan Demiray, Mak Dukan, Massimo Filippini, Blazhe Gjorgiev, Gianfranco Guidati, Adriana Marcucci, Kirsten Oswald, Anthony Patt, Giovanni Sansavini, Jonas Savelsberg, Christian Schaffner, Tobias Schmidt, Marius Schwarz und Bjarne Steffen. 2023. „Versorgungssicherheit in einer Netto-Null-Energiezukunft für die Schweiz.“ ETH Zürich, Energy Science Center, Whitepaper.](#)
- [Yves Zumwald \(2023\). Strommarkt Europa: Die Schweiz ist mittendrin, aber nicht dabei. Die Volkswirtschaft, 20. Juni.](#)

# Künstliche Intelligenz und Forschungs- förderung

Alina Begley & Oliver Guggenbühl

## Executive Summary

- Die EU und der Europarat diskutieren die Regulierung von künstlicher Intelligenz (KI) - letzterer auch unter Mitwirkung der Schweiz.
- Der Schweiz fehlt zur Zeit eine nationale KI-Strategie. Der Bundesrat schielt auf die Resultate der EU und beschränkt Efforts zum KI-Monitoring auf die Bundesverwaltung.
- Der Schweizer Forschungsstandort leidet unter dem Ausschluss von Horizon Europe, dem weltweit grössten Programm zur Forschungsförderung.
- Die EU prägt die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie, sowohl bei der Regulierung von neuen Technologien wie auch der Forschungsförderung.

# Rückblick

Bis 2019 fokussierte der internationale Diskurs auf die Etablierung von KI-Leitlinien. Die Grösse und damit die Kapazitäten von KI-Modellen sind seither um das Tausendfache gestiegen. Der Fokus liegt jetzt auf Regulierung, und mehrere Techunternehmen haben Ethikteams, welche sie an selbstregulierende Prinzipien binden sollten, bereits wieder entlassen.

Die EU ist eine Vorreiterin in der KI-Regulierung und verhandelt seit 2021 über eine flächendeckende Regulierung von KI, die auch über EU-Grenzen hinaus für alle bindend sein soll, die in der EU geschäften wollen.

Mit hervorragenden Forschungsinstituten hat sich die Schweiz als Innovationsstandort etabliert und ist aktiv an der KI-Forschung beteiligt. Eine entsprechende Gesetzgebung zur Regulierung erachtet der Bundesrat bisher für unnötig (siehe Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat [21.4406](#)) und verweist auf bestehende Rechtsgrundlagen. [Berichte des EDA](#) und von einer [interdepartementalen Arbeitsgruppe](#), wie auch die [Leitlinien für den Umgang mit KI in der Bundesverwaltung](#) und die [Einrichtung eines Kompetenznetzwerks für KI \(CNAI\)](#), wurden nicht zur Formulierung einer einheitlichen, nationalen KI-Strategie genutzt.

2021 scheiterte das Rahmenabkommen mit der EU. Infolgedessen wurde die Schweiz aus dem weltweit grössten Förderprogramm für Forschung und Innovation Horizon Europe [ausgeschlossen](#). Aus Politik und Kantonen kam unmittelbar die Forderung, alles zu unternehmen, damit die Schweiz rasch wieder an das Programm Horizon Europe assoziiert wird (siehe u.a. Standesinitiativen [21.320](#) und [21.327](#)).

Die Schweiz stellt die für Horizon Europe vorgesehenen Fördergelder den Schweizer Hochschulen durch alternative schweizweite Programme zur Verfügung (siehe Stellungnahme des Bundesrates zur Motion [22.3876](#)), jedoch fehlt es trotzdem am internationalen Netzwerk und Prestige der Horizon-Gelder. Als Alternative sucht die Schweiz vermehrt die [Zusammenarbeit mit Staaten ausserhalb der EU](#).

# Ausblick

Um den Konsequenzen künstlicher Intelligenz begegnen zu können, wird sich in der nächsten Legislatur die Frage nach nationalen Rechtsgrundlagen zur Regulierung von KI erneut stellen. Das Fehlen einer Schweizer KI-Strategie wirft folgende Fragen auf:

1. Wie geht die Schweiz mit dem Fehlen einer klaren Verhandlungsgrundlage, Regulierungsansätze in internationalen Gremien proaktiv mitzugestalten, um?
2. Monitoring und Leitlinien für KI sind bisher auf die Bundesverwaltung beschränkt (siehe Motion [22.3298](#)). Wie kann die Schweiz das Potenzial von KI nach eigenen Interessen und Werten steuern?

International wird KI-Regulierung bereits aktiv diskutiert: Die EU will noch dieses Jahr ein umfassendes Gesetz zur Steuerung und Überwachung von KI-Produkten verabschieden, den sogenannten “[AI-Act](#)”. Dank des Marktortprinzips kann dieses auch Schweizer Unternehmen betreffen. Entsprechend dürfte sich in der kommenden Legislaturperiode die Frage stellen, ob die Schweiz mit dem europäischen Weg zufrieden ist - oder nicht doch einen eigenen Ansatz zur Regulierung von KI-Systemen sucht.

Gleichzeitig wird auch im Europarat eine bindende Konvention zur Entwicklung und Nutzung von KI-Systemen verhandelt - unter Mitwirken der Schweiz. Eine politische Diskussion zur aktuell wirtschaftsfreundlichen Verhandlungsposition wird in den nächsten Jahren geführt werden müssen.

KI ist bereits an vielen Schnittstellen zur öffentlichen Gesundheit, Energieversorgung, Mobilität und Kommunikation im Einsatz. Die aktuelle Geschwindigkeit der KI-Forschung führt dazu, dass innert kürzester Zeit neue Methoden und Produkte entstehen, die diese Industrien nachhaltig verändern können. Es wird sich die Frage stellen, wie sich entsprechende Entwicklungen beobachten lassen - insbesondere in Sektoren, die essenziell für die nationale Sicherheit sind. Das Monitoring von KI-Systemen und der damit verbundene Aufbau von Kompetenzen wird erneut ein wichtiges Thema sein.

Um den Forschungsstandort Schweiz zu stärken, wird eine Reassoziierung an Horizon Europe auch in der kommenden Legislaturperiode ein zentrales Thema bleiben. Verbesserte Beziehungen erleichtern die Schweizer Teilnahme an weiteren Programmen wie “Copernicus” (Erdbeobachtung) (siehe Motion [18.4131](#)), “Erasmus” (studentischer Austausch) oder “Euratom” (Nuklearforschung). Ein Scheitern der Verhandlungen mit der EU kann zur Folge haben, dass während der Legislaturperiode 2024-2027 weiterhin Schweizer Gelder zur Verfügung gestellt werden müssen. Langfristig führt dies zur Einbusse von Netzwerk, Prestige und Wissenschaftler:innen für den Forschungsstandort Schweiz, denn die EU bleibt die wichtigste Partnerin für die Schweizer Forschung.

Die EU nutzt den Ausschluss aus wissenschaftlichen Programmen als aussenpolitisches Werkzeug, so wurde Grossbritannien nach dem Brexit die Assoziierung entzogen und Israel wurde 2021 nur [unter Ausschluss weiterer Siedlungen in der Westbank assoziiert](#).

Auch Forschungsförderung ausserhalb der EU wird ein großes Thema bleiben: mit [China \(2016\)](#), den [USA \(2021\)](#) und dem [Vereinigten Königreich \(2022\)](#) wurden bereits Memoranda of Understanding (MoU) unterzeichnet, um Forschungsk Kooperationen zu fördern. Die Zusammenarbeit mit Grossmächten bringt aber auch neue Herausforderungen wie Einflussnahme und Abhängigkeiten.

## Further readings

- Braun Binder, N., Thomas Burri, Lohmann, M.F., Simmler, M., Thouvenin, F. and Vokinger, K.N. Künstliche Intelligenz: Handlungsbedarf im Schweizer Recht. Jusletter, (1072). <https://doi.org/10.38023/804420df-f61f-441b-bbad-d14e5db1e210>
- Fichter, Adrien, Wie soll künstliche Intelligenz reguliert werden?, Republik, 18 April 2023 viewed 19 Juli 2023, <https://www.republik.ch/2023/04/18/wie-soll-kuenstliche-intelligenz-reguliert-werden>
- Schweizerische Nationalfonds, Europapolitik, 14 Juli 2022 viewed 4 August 2023, <https://www.snf.ch/de/sue4XjLgi1cyJgLi/thema/europapolitik>

# Handel

Oskar Jönsson

## Executive Summary

- Der Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU und das nur knapp gewonnene Referendum gegen das Freihandelsabkommen mit Indonesien zeigen die innenpolitische Zerstrittenheit über die Prioritäten der Schweizer Handelspolitik.
- Die zunehmend polarisierte und krisengeschüttelte multilaterale Handelspolitik führt zusammen mit den innenpolitischen Differenzen zu einer abnehmenden Resilienz der Schweizer Wirtschaft.
- Eine verstärkte Hinwendung zu Handelspartnern ausserhalb der EU erscheint aufgrund der protektionistischen Agrarpolitik der Schweiz oder des beschränkten Liberalisierungspotenzials wenig erfolgversprechend.
- Weitere Herausforderungen ergeben sich für die Schweiz aus den Nachhaltigkeitsinitiativen der EU, insbesondere wenn das Europadossier ohne Fortschritte bleibt.

# Rückblick

Die Legislaturperiode 2019-2023 war handelspolitisch turbulent. Auf internationaler Ebene brachte Ex-US-Präsident Trump die WTO zum Stillstand, wo sie bis heute verharrt. Die Covid-Pandemie zeigte die Verwundbarkeit von Lieferketten auf, die auf wenige Lieferanten in teilweise fernen Ländern ausgerichtet sind.

Die wichtigste handelspolitische Entwicklung der letzten Legislatur war der einseitige Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU durch den Bundesrat. Die EU stoppte daraufhin die Verhandlungen über die Aktualisierung des bilateralen Abkommens über technische Handelshemmnisse. Besonders betroffen war und ist die Medtech-Branche, für welche die fehlende Aktualisierung den grenzüberschreitenden Verkehr von Produkten erheblich erschwert.

Weiter beschloss das Parlament die Abschaffung der Industriezölle und der Bundesrat veröffentlichte die neue [Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik](#). Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ist darin neu als eines von drei Zielen verankert, ansonsten unterscheidet sie sich kaum von der Strategie aus dem Jahr 2007. Diese teilweise Neuausrichtung kommt nach den Nachhaltigkeitsbedenken rund um die beiden Freihandelsabkommen (FHA) mit Indonesien und Mercosur nicht überraschend. Die Abstimmung über das FHA mit Indonesien im März 2021 wurde mit 51.3% knapp angenommen. Es war die erste Abstimmung über ein FHA seit dem obligatorischen Referendum über das FHA mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft 1972. Gemäss einer neuen Studie haben die Schweizer FHA in der Vergangenheit nur begrenzt zu einem [Anstieg der importierten Treibhausgasemissionen geführt](#), was wohl auch für andere Umweltauswirkungen zutrifft.

# Ausblick

Das Verhältnis zur EU, dem grössten Handelspartner der Schweiz, bleibt die grösste handelspolitische Herausforderung für die nächste Legislaturperiode. Die fehlende Aktualisierung des Abkommens über technische Handelshemmnisse wird sich mit fortschreitender technologischer Innovation zunehmend negativ auswirken (siehe Briefing “Europa”).

Als Alternative zu einer institutionellen Lösung mit der EU wird ein umfassenderes FHA mit der EU vorgeschlagen. Ein solches FHA würde bei weitem nicht die wirtschaftlichen Vorteile bringen, welche die Schweiz mit den Bilateralen geniesst. Dies zeigt das Beispiel Grossbritanniens nach dem Brexit: Der grenzüberschreitende Warenverkehr ist mit massiven Hindernissen konfrontiert, was zu einem [Rückgang des Handelsvolumen um fast 20% geführt hat](#). Zudem würde die EU bei einer Neuverhandlung des FHAs mit der Schweiz eine Öffnung des Agrarmarkts aushandeln wollen – ein Schritt, zu dem die Schweiz kaum bereit sein dürfte.

Eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft als Alternative zur EU wird nicht ausreichen. Die Schweiz verfügt bereits über ein dichtes Netz von FHA. Die Modernisierung wichtiger FHA, etwa mit China oder Japan, kommt kaum voran. Auch die Verhandlungen mit Vietnam oder Indien stocken. Die protektionistische Agrarpolitik macht auch einen Beitritt der Schweiz zum grossen Freihandelsraum CPTPP oder ein FHA mit den USA unwahrscheinlich. Wobei die USA mittlerweile weniger auf Marktzugang als auf den Aufbau geostrategischer Allianzen setzen, was nicht den Interessen der Schweizer Aussen(wirtschafts)politik entspricht. Weiteres [Liberalisierungspotenzial besteht jedoch im Bereich der Ursprungskumulation](#).

Gleichzeitig stellen unilaterale Massnahmen der EU im Bereich der Nachhaltigkeit die Schweiz vor neue europapolitische Herausforderungen. Der [CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich](#), die neue

[Entwaldungsverordnung](#) sowie die [Corporate Sustainability Due Diligence Directive](#) zwingen die Schweiz ähnliche Instrumente einzuführen, um nicht als Drittstaat höheren Handelshürden ausgesetzt zu sein (mehr zu den ersten beiden Instrumenten im Briefing “Umwelt”). Begrenzte Fortschritte bei den institutionellen Fragen mit der EU dürften auch die Anerkennung der schweizerischen Massnahmen in diesen Bereichen durch die EU erschweren. Auch andere unilaterale Handelsmassnahmen wie die EU-Schutzzölle auf Stahl, von denen die EWR-Staaten, nicht aber die Schweiz ausgenommen sind, dürften zunehmend zum Problem werden.

Auch in der Schweiz gibt es Bestrebungen, die Handelsbeziehungen nachhaltiger zu gestalten. So fordert die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates in einer parlamentarischen Initiative ([23.426](#)) den Bundesrat auf, das Bundesgesetz über ausenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) so zu revidieren, dass Nachhaltigkeitsziele besser erreicht und demokratiepolitische Prozesse besser berücksichtigt werden können.

Auf multilateraler Ebene dürften die nächsten vier Jahre weiterhin von Stillstand und zunehmender Polarisierung geprägt sein. Die Schweiz kann zwar als Vermittlerin zur Deblockierung beitragen, hat aber alleine zu wenig Gewicht, um das für sie wichtige regelbasierte multilaterale Handelssystem zu retten. Entsprechend schwierig dürfte die innenpolitische Auseinandersetzung mit dem wachsenden Flickenteppich unilateraler und plurilateraler Massnahmen Dritter werden. Zusammen mit der fehlenden Kooperation mit der EU führt dies zu einer kontinuierlichen Schwächung der schweizerischen Wirtschaft. Innenpolitisch stehen gleichzeitig schwierige, aber wichtige Diskussionen über die Rolle von Nachhaltigkeit und Demokratie in künftigen Handelsabkommen bevor.

## Further readings

- Bacchus, J. (2023). The Future of the WTO. Multilateral or Plurilateral? Cato Institute. Policy Analysis No. 947. <https://www.cato.org/policy-analysis/future-wto#citation>
- Elbel, R., Müller, A., Legge, S., & Böhringer, C. (2023). Freihandelsabkommen kombinieren und Zölle sparen. Die Volkswirtschaft. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2023/01/freihandelsabkommen-kombinieren-und-zoelle-sparen/>
- Jönsson, O. M., Presberger, D., Pfister, S., & Bernauer, T. (2023). How to estimate whether preferential trade agreements contribute to international environmental impact shifting. A new methodology and empirical illustration for Switzerland. *Ecological Economics*, 205, 107690. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107690>

# Investitions- kontrollen

Elisa Cadelli

## Executive Summary

- Aufgrund zunehmender geopolitischer Spannungen gewinnt das Sicherheitsthema in der Wirtschaft an Bedeutung. Die USA und nahezu alle EU-Mitgliedstaaten haben Investitionskontrollen eingeführt und auch die Schweiz arbeitet aktuell an einer [Vorlage](#).
- Einige Länder gehen jedoch bereits weiter. Die [USA](#) und die [EU](#) arbeiten derzeit an Entwürfen zur Kontrolle von Auslandsinvestitionen durch nationale Unternehmen, die in sicherheitsrelevanten Bereichen tätig sind. Es wird befürchtet, dass Kapitalströme mit erheblichem Technologie- und Wissenstransfer einhergehen.
- Diese Gesetze könnten extraterritoriale Reichweite haben und somit indirekt die Schweiz betreffen.

# Rückblick

Die Schweiz zieht nicht nur grosse Mengen an ausländischen Direktinvestitionen an, sie gehört laut [IWF](#) auch zu den weltweit grössten Direktinvestoren im Ausland. Laut [SNB](#) betragen Ende 2021 die Bestände an Schweizer Direktinvestitionen im Ausland 1'406 Mrd. CHF, verglichen mit 1'063 Mrd. CHF ausländischer Direktinvestitionen in die Schweiz.

Obwohl der prozentuale [Anteil an Direktinvestitionen](#), die in den asiatischen Markt fließen, immer noch gering ist, stieg er zwischen 2020 und 2021 an. Laut der Schweizer [China-Strategie](#) belief sich der Kapitalstock der Schweizer Direktinvestitionen in China per Ende 2019 auf rund 22,5 Mrd. Franken (verglichen mit CHF 14,9 Mrd. chinesischer Investitionen in die Schweiz).

Gemäss [Aussenwirtschaftspolitischem Bericht](#) des SECO soll die Aussenwirtschaft gleichzeitig weiter geöffnet, die wichtigsten Partner priorisiert (EU, USA, CN) und eine geografische Diversifikation vorgenommen werden. Der [Sicherheitspolitische Bericht](#) beschreibt den globalen Trend des Wettbewerbs zwischen den Grossmächten, die Tendenzen zur Regionalisierung und erkennt die sicherheitspolitischen Aspekte des technischen Fortschritts an.

Im Zusammenhang mit Sicherheit und Investitionen wird in der Schweiz bis anhin von [Bilateralen Investitionsschutzabkommen](#) gesprochen, welche Schweizer Investitionen im Ausland vor politischen Risiken schützen. Ausserdem setzt das SECO [Exportkontrollen](#) und Embargos bei einigen Rüstungs- und Dual-use Gütern, sowie wirtschaftliche [Sanktionen](#) um. Zuletzt beauftragte das Parlament den Bundesrat mit der Annahme einer Motion ([18.3021](#)), die gesetzlichen Grundlagen für eine Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz zu schaffen.

# Ausblick

Vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Spannungen wächst das Interesse an einem gemeinsamen europäischen (oder transatlantischen) Verständnis der [Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Sicherheit](#).

Eine geplante Massnahme ist das Überprüfen nationaler Investitionen im Ausland. Die genaue Ausgestaltung solcher Kontrollmechanismen ist sowohl in den USA als auch in der EU noch unbekannt.

In den USA hat eine überparteiliche Gruppe von US-Gesetzgeber:innen im Juni 2022 einen überarbeiteten Gesetzesentwurf veröffentlicht, den [Revised National Critical Capabilities Defense Act](#). Im Juli 2023 stimmte der Senat dafür, dem [National Defense Authorization Act \(NDAA\)](#) eine Bestimmung hinzuzufügen, die US-Personen verpflichtet, der Regierung kritische Transaktionen zu melden. Bis im Herbst 2023 wird eine Durchführungsverordnung von Präsident Biden erwartet.

Die Kontrolle oder zumindest die Meldepflicht von [Auslandsinvestitionen](#) betreffen voraussichtlich gewisse Sektoren ("covered activity") mit kritischen Fähigkeiten nationaler Bedeutung ("national critical capabilities") in bedenklichen Ländern ("country of concern") und ausgewählte Firmen ("covered foreign entity"). Die Massnahmen können jedoch in erster Linie als [Reaktion auf Chinas Politik](#) gedeutet werden.

Davon betroffen wären v.a. Technologieunternehmen mit militärischen, Dual-use und Hightech Produkten). Das Gesetz könnte aber auf [andere Sektoren](#) ausgeweitet werden, die für die nationale Sicherheit von Bedeutung sind: von [Chips, Quantencomputer und AI](#), bis hin zur Stahl- und Mineralienherstellung, Biotechnologie, Robotik, Hyperschall und der satellitengestützten Kommunikation.

Die Befürchtung ist, dass Kapitalströme aus den USA oder Europa mit einem erheblichen Technologie- und Wissenstransfer in sicherheitsrelevanten Bereichen einhergehen. [Die Kontrollen](#) könnten

sich auf strategisch relevante Konzerne ebenso wie Start-ups in den genannten Sektoren beziehen, die Joint Ventures in „bedenklichen Ländern“ planen oder auf Finanzunternehmen, die nahe am operativen Geschäft sind (Private Equity oder VC) gleichkäme.

In einem extremeren (und unwahrscheinlichen) Fall könnte bereits die reine Finanzierung bestimmter Technologien im Ausland kontrolliert werden. Geldtransfers sind zwar keine Technologietransfers, aber Investitionen in ausländische Unternehmen unterstützen die Entwicklung neuer Technologien im Ausland und tragen zur Schaffung geopolitischer Abhängigkeiten bei, so die Argumentation. Dadurch könnte die Investition in eine Firma im Ausland (z.B. Alibaba Group in China) als sicherheitsbedenklich eingestuft werden, was einem Verbot des Kaufs von Aktien und Anleihen (Anlageberatung), sowie der Vergabe von Krediten (hauptsächlich Banken) gleichkäme.

In der EU arbeitet eine Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten bis Ende des Jahres (2023) eine Initiative aus, die dann diversen Interessengruppen zur Konsultation vorgelegt wird. Wahrscheinlich wird eine [künftige EU-Verordnung](#) eng an das Modell der Eingangskontrolle anlehnen, d. h. eine Liste empfohlener sensibler Bereiche und Produktions-/Lieferketten aufstellen, den Anwendungsbereich und die Umsetzung der Kontrollen aber dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen. Anders als in den USA ist in Brüssel ein länderspezifischer Ansatz derzeit keine Option. Sowohl in den USA als auch in der EU gibt es allerdings starken [Gegenwind aus der Wirtschaft](#), welche argumentiert, dass Kapitalverkehrskontrollen die Kosten der Wirtschaftsbeziehungen und daher der Produkte erhöhen.

Diese Gesetzgebung könnten extraterritoriale Reichweite haben und somit die Schweiz betreffen, wie bspw. durch die Verwendung US-amerikanischer oder europäischer Technologien von Schweizer Firmen oder durch die Verhinderung Schweizer Geldflüsse in strategische Sektoren in „bedenkliche Länder“.

Sollten Kontrollen von Schweizer Investitionen im Ausland in der Schweiz eingeführt werden, besteht die Möglichkeit von Redundanzen mit bestehenden Instrumenten, insbesondere der [Exportkontrolle](#). Diese lässt jedoch Raum für das Durchsickern sensibler Technologien durch Investitionen vor Ort oder Investitionen in Zukunftstechnologien, deren potenziell militärische Verwendung unklar ist.

Für die Schweiz ist es zentral, die eigenen Sicherheitsbedenken hinsichtlich wirtschaftlicher Verflechtungen aktiv zu prüfen, um ggf. an europäischen Regelungen mitzuwirken. Die aktuellen Entwicklungen können dazu führen, dass die Schweizer Wirtschaft zwischen die Fronten gerät, die sich derzeit aufbauen.

## Further readings

- Osborne Clark, 2023. [EU to screen outbound investment in sensitive markets and sectors.](#)
- Hellendoorn, E., 2022. [Atlantic Council - What US outbound investment screening means for Transatlantic relations.](#)
- Danzman, S. B. & Kilcrease, E., 2022. [Sand in the Silicon: Designing an Outbound Investment Controls Mechanism.](#)

# Europa

Idris Abdelkhalek & Franziska Vogel

## Executive Summary

- Mit offener strategischer Autonomie und der Verabschiedung des Green Deals ist der EU-Binnenmarkt im Wandel.
- Einerseits will die EU in strategisch wichtigen Bereichen unabhängig von Russland, China und den USA handeln können ([Stichwort: Das Europäische Chip-Gesetz](#)).
- Andererseits verlangt der Green Deal von den Unternehmen, die Einhaltung von Umweltvorschriften in ihre komplette Wertschöpfungskette zu integrieren ([Stichwort: Gesetzesinitiative für die Sorgfaltspflicht von Unternehmen](#)).
- Dieser Wandel wird Auswirkungen auf den Schweizer Wirtschaftsstandort und die Versorgungssicherheit haben.

# Rückblick

Unter Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat die EU eine Wende in ihrer Industriepolitik vollzogen. Herzstück ist der [Europäische Green Deal](#). Die EU reagiert auf die Handelspolitik der USA und Chinas mit der Strategie der [offenen strategischen Autonomie](#). Konkret erwägt die EU immer mehr Subventionen und auch protektionistische Massnahmen (siehe Briefing “Investitionen”).

Eine stabile, enge Beziehung zur EU ist die Grundvoraussetzung für eine längerfristige Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt und eine Zusammenarbeit in der Versorgungssicherheit. Dies wurde auch vom Bundesrat in der [Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU](#) vom Juni 2023, in Erfüllung von zehn parlamentarischen Vorstössen, festgehalten. Doch die bilateralen Beziehungen Schweiz-EU erodieren und die verstärkte Zusammenarbeit ist weitgehend blockiert. Fortschritt ist abhängig von der Klärung der institutionellen Fragen mit der EU. Damit bleibt ein Hauptziel der [Aussenpolitischen Strategie 2020-2023](#) und eine Priorität der [Legislaturplanung 2019-2023](#) unerfüllt. Der Bundesrat hat die Eckwerte für neue Verhandlungen im Juni 2023 verabschiedet. Ein Verhandlungsmandat soll im Herbst 2023 vorbereitet werden.

Die Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine haben globale Abhängigkeiten aufgezeigt. Die Schweiz hat bereits Erfahrungen mit politisch motivierten Unterbrechungen in der Lieferkette: Die Schweizer Stahlindustrie wurde 2019 von EU-Schutzmassnahmen getroffen (siehe Briefing “Handel”). Auch während der Pandemie hatte die Schweiz zwischenzeitlich Mühe, medizinisches Schutzmaterial und einzelne Medikamente zu importieren (siehe Briefing “Globale Gesundheit”).

Trotzdem steht der Bundesrat in seinem [Bericht](#) in Erfüllung der Motion Häberli-Koller zu essentiellen Gütern vom August 2022 ([20.3268](#)) dem globalen Trend Richtung Subventionierung strategisch wichtiger Industrien skeptisch gegenüber. Im Gegensatz zur EU,

den USA und China versteht der Bundesrat in seinem Bericht unter 'essentiellen Güter' nur lebensnotwendige Güter wie Arzneimittel und Nahrungsmittel und nicht strategisch-notwendige Güter, wie beispielsweise Halbleiter. Zur Sicherstellung der Versorgung mit essentiellen Gütern möchte der Bundesrat unter anderem den EU-Binnenmarktzugang sichern und weiterentwickeln. Dafür braucht es allerdings Lösungen für die institutionellen Fragen mit der EU.

## Ausblick

Für die Schweiz ist der Wandel in der EU-Politik aus zwei Gründen genau und kritisch zu beobachten.

Erstens könnte die Industrieförderung für die EU einen Standortvorteil gegenüber der Schweiz schaffen. Beispielsweise mobilisiert das [EU Chip-Gesetz](#) 43 Mrd. Euro Investitionen in die europäische Halbleiterindustrie. Im Falle einer Halbleiter-Versorgungskrise müssten subventionierte Firmen EU-Bestellungen priorisieren. Diese Massnahme könnte zur Folge haben, dass die Versorgung für die Schweiz bei Engpässen schwieriger wird. Die EU investiert auch in die Halbleiter-Forschung durch das EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe. Die Schweiz ist zurzeit in der Forschung zu Halbleitern führend. Eine Beteiligung der Schweiz an den Programmen von Horizon Europe wäre deshalb für die EU von starkem Interesse. Die Nicht-Beteiligung schwächt den Schweizer Forschungsstandort und damit die Wirtschaft. Eine Assoziation an Horizon Europe wäre möglich, ist allerdings von Fortschritten in der Lösung der institutionellen Fragen abhängig.

Zweitens wird die 2024 vorgesehene Verabschiedung der [Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen](#) für die Schweiz von zentraler Bedeutung sein. Das bestätigte ein kürzlich veröffentlichter [Bericht des Bundesamts für Justiz](#). Die aktuelle Schweizer Gesetzgebung orientiert sich an den europäischen Regelungen, die der künftigen Richtlinie zur Sorgfaltspflicht vorausgehen. Diese Gesetzgebung beruht auf dem Prinzip des

“comply or explain”. Die neue EU-Richtlinie sieht unter anderem die Einführung einer Unternehmenshaftung für Umweltschäden vor, die im Ausland verursacht werden. Sie wird für Unternehmen gelten, die ihren Sitz in der Schweiz haben, aber im Binnenmarkt tätig sind. Ohne Äquivalenzprinzip zwischen den derzeitigen Schweizer Vorschriften und der künftigen EU-Richtlinie könnte es zu Doppelarbeit und Rechtsunsicherheit für Schweizer Unternehmen kommen. KMU müssen sicherstellen, dass auch ihre Zulieferer die vorgeschriebenen Umweltstandards einhalten. Die EU sieht Unterstützungsmassnahmen für KMU vor. Es ist noch offen, ob und wie die Schweiz ihre KMU ebenfalls unterstützen wird.

# Place financière suisse

Aurèle Cotton

## Executive Summary

- Le naufrage de Credit Suisse met en lumière les insuffisances du cadre réglementaire (“too big to fail”) censé encadrer les banques d’importance systémique, ainsi que la faiblesse de la FINMA.
- Pour la Suisse, c’est l’occasion de faire un peu d’introspection : quelle est réellement la valeur ajoutée d’une grande banque pour notre économie ?
- La réponse à cette question déterminera les enjeux réglementaires soulevés par la nouvelle UBS.

# Rétrospective

En raison de leur envergure et de leur imbrication dans le système financier mondial, les banques d'importance systémique peuvent compromettre la stabilité financière en cas de défaillance non ordonnée. Le cadre réglementaire « too big to fail » (TBTF), élaboré sous impulsion internationale après la crise financière de 2008, vise à mieux encadrer ces institutions. À partir de 2012, ce cadre a été progressivement [repris en Suisse](#) et fait l'objet d'adaptations régulières. La Confédération a même décidé d'aller plus loin que les standards internationaux en instaurant des exigences plus strictes (Swiss finish). [Des ajustements législatifs](#) étaient encore en train d'être effectués lors de la dernière législature.

Avant mars 2023, il était difficile d'évaluer l'impact de ces réformes sur la stabilité du système financier. La Suisse était [convaincue](#) de faire partie des bons élèves. À l'inverse, le Fonds monétaire international [pointait du doigt](#) en 2019 déjà plusieurs lacunes de l'approche helvétique, notamment en matière de supervision.

Le rachat de Credit Suisse (CS) par UBS va marquer l'histoire de la place financière suisse. Pour la classe politique, il s'agit désormais de faire la lumière sur cette affaire. Ce processus a commencé lors de la session parlementaire extraordinaire d'avril 2023. Le Conseil fédéral a annoncé qu'il comptait répondre aux multiples postulats (notamment [23.3443](#), [23.3446](#), [23.3447](#)) déposés dans son prochain rapport sur les banques d'importance systémique en avril 2024. Les conclusions d'un [groupe d'experts](#) sont attendues pour la mi-août. Une commission d'enquête parlementaire (CEP) a pour mission de tirer au clair les responsabilités des divers organes fédéraux impliqués. La création d'une CEP, qui n'avait pas été jugée nécessaire après le sauvetage d'UBS, trahit la forte politisation de l'affaire.

# Perspectives

Le naufrage de CS doit nous permettre de réfléchir aux futurs contours de notre place financière : quelle est réellement la valeur ajoutée d'une grande banque pour notre économie ? Sommes-nous d'accord d'accepter les risques qui y sont associés ? Un tel exercice d'introspection, qui n'avait pas été effectué après l'affaire UBS, pourrait commencer par un calcul coûts-bénéfices basé sur des chiffres concrets.

En Suisse, le secteur financier [représente 8.9% du PIB](#). C'est plus qu'aux États-Unis (8.3%) et au Royaume-Uni (8.6%), mais moins qu'à Singapour (12.8%), Hong Kong ([23% en 2020](#)) et au Luxembourg (26.1%). Le secteur financier suisse équivaut également à 5.2% des emplois et 13.3% des revenus fiscaux totaux. Si l'on part du principe que la nouvelle UBS représente environ 40% de la valeur ajoutée du secteur bancaire, ce qui est cohérent avec [son poids en termes de bilan](#), alors elle contribuerait à hauteur de 2% du PIB national.

Ce chiffre est à interpréter à l'aune d'autres arguments économiques généralement employés pour justifier la plus-value d'une banque à vocation internationale : effets d'échelle, gains d'efficacité, services financiers spécifiques (par ex. financement des exportations) et compétitivité accrue pour certaines activités. A titre d'exemple, il apparaît difficile de dissocier CS et UBS de [la réussite suisse](#) en matière de gestion de fortune transfrontalière.

Vu que les banques d'importance systémique bénéficient d'une garantie étatique implicite, en héberger une sur son sol comporte des risques. Correctement estimer ces risques nécessite d'aller plus loin que de simplement [comparer bilan et PIB national](#). Un tel calcul ne renseigne en rien quant aux coûts potentiels pour le contribuable lorsque l'État doit soutenir une grande banque. À noter que, pour l'instant, tant le sauvetage d'UBS que l'aide apportée à CS ont fini par rapporter un bénéfice net à la Confédération et la BNS.

La réflexion amorcée plus haut, à laquelle il faudrait intégrer des considérations non-économiques (identité nationale, réputation, soft power, ...), clarifierait simultanément les enjeux réglementaires

soulevés par la nouvelle UBS. Si la Suisse n'a pas besoin d'une grande banque, des exigences en fonds propres très pénalisantes à partir d'une certaine taille suffiraient à assurer qu'aucune banque ne grandisse trop. Un découpage ordonné d'UBS en plusieurs entités serait également envisageable. À l'inverse, garder une grande banque nécessiterait un réel débat sur la modernisation du filet de sécurité financier en Suisse (système de garantie des dépôts vétuste, absence de fonds de résolution) et sur le futur du cadre TBTF plus largement.

Au niveau international, [des travaux](#) incorporant les turbulences bancaires de mars-avril 2023 aux États-Unis sont en cours afin de déterminer les implications des événements récents. Les discussions porteront principalement sur trois points : (i) l'opérationnalisation des plans de liquidation et d'assainissement, (ii) un éventuel durcissement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités et (iii) le rôle et les prérogatives du superviseur.

Premièrement, si les plans d'urgence de CS avaient été [approuvés](#) par la FINMA, les autorités suisses ont jugé qu'ils n'étaient pas "activables". Il est pourtant très improbable que l'existence d'une grande banque soit menacée dans un environnement de marché bénin. Cela implique donc de revoir en profondeur les hypothèses qui sous-tendent la mise en œuvre de ces plans (accès à des liquidités, conversion des obligations AT1, ...).

Ensuite, les deux analyses les plus fouillées depuis la crise ([BNS](#), [Université de Saint-Gall](#)) vont dans le sens d'un durcissement réglementaire. Les indicateurs de liquidités et de fonds propres ne sont toutefois pas un très bon baromètre de la santé d'une banque. Ils doivent être interprétés de manière plus large. À titre d'exemple, la couverture en fonds propres de CS est restée au-dessus du seuil réglementaire durant toute sa chute.

Enfin, le naufrage de CS a jeté une lumière crue sur la [faiblesse de la FINMA](#) – qui est un corollaire de la forte influence du secteur bancaire suisse sur la réglementation dont il fait l'objet. Les événements récents sont une opportunité pour lui donner les outils nécessaires à l'accomplissement de son mandat (amendes, davantage de liberté dans la communication de ses résultats, ...).

# Frieden und Sicherheit

Nathalie Brügger & Fabian Marugg

## Executive Summary

- Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine rückt die Frage nach der Positionierung der Schweiz und ihrem Beitrag zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Zentrum
- Heiss diskutiert sind in diesem Zusammenhang die Intensivierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation mit der NATO und der EU, eine mögliche Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes und die Schweizer Sanktionspolitik
- Innenpolitisch führt die verschlechterte Sicherheitslage in Europa zu einer strategischen Neuausrichtung der Verteidigungspolitik mit erhöhten Armeeaussgaben

# Rückblick

Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine zerstörte die lange sicher geglaubte europäische Sicherheitsarchitektur. Die rasche wirtschaftliche und militärische Unterstützung westlicher Staaten zugunsten der Ukraine und die öffentliche Empörung setzten den Bundesrat unter Zugzwang. Während er entschied, die EU-[Sanktionen](#) gegen Russland zu übernehmen, lehnte er die Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial an die Ukraine durch Drittstaaten, mit Verweis auf das [Kriegsmaterialgesetz](#), ab. In einem [Postulatsbericht](#) erklärte der Bundesrat, diese Vorgehensweise sei mit der Neutralitätspraxis vereinbar. Auf Parlamentsebene wurde die Schaffung einer Taskforce zur Sperrung von russischen Oligarchengeldern durch den Ständerat abgelehnt ([22.3883](#)). Zudem gab es mehrere Vorschläge – aber noch keine Entscheidung – zur Änderung des Kriegsmaterialgesetzes wie etwa die Parlamentarischen Initiativen der Sicherheitspolitischen Kommissionen des Ständerates ([23.402](#)) und des Nationalrates ([23.403](#)).

Die Schweizer Neutralität wird durch Solidarität in Form humanitärer Tradition und Guten Diensten ergänzt. Gemäss einer [Studie des IfW Kie](#) rangierte die Schweiz ein Jahr nach Kriegsausbruch nur an [zehnter Stelle der bilateralen Geldgeber](#) für humanitäre Hilfe für die Ukraine – das ebenfalls neutrale Österreich belegte den ersten Platz. Ein Schwerpunkt liegt auf der humanitären Minenräumung, die gemäss dem [Aktionsplan des EDA und VBS](#) in der Ukraine in den nächsten Jahren ausgebaut werden soll. Ein mit der Ukraine verhandeltes Schweizer [Schutzmandat](#) wurde von Russland aus politischen Gründen abgelehnt.

Die verschlechterte Sicherheitslage liess in der Bevölkerung die [Unterstützung für die Armee](#) ansteigen. Auch im Parlament führte sie zu einem sicherheitspolitischen Umdenken und verhalf den bürgerlichen Parteien, eine Erhöhung der Armeegelder durchzusetzen. So nahmen die eidgenössischen Räte im Frühjahr 2022 die gleichlautenden

Motionen [22.3367](#) und [22.3374](#) über die schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben an. Diese sollen spätestens bis 2030 mindestens 1% des BIP betragen. Die [Armeebotschaft 2023](#) des Bundesrates sieht zur Einhaltung der Schuldenbremse ein langsames Ausgabenwachstum als das Parlament vor. Der Zahlungsrahmen der Armee soll für die Jahre 2021–24 von 21,1 Mia. auf 21,7 Mia. CHF erhöht werden. Zudem sollen mit einem Verpflichtungskredit von 1,9 Mia. CHF die Fähigkeiten der neuen bodengestützten Luftverteidigung Patriot erweitert sowie weitere Radschützenpanzer und Munition für die Bodentruppen beschafft werden. Bereits im September 2022 hatte der Bundesrat den Kauf von 36 Kampfflugzeugen des Typs F-35A beschlossen. Das Stimmvolk hatte sich noch vor dem Krieg in der Ukraine mit einer knappen Mehrheit von 50.1% für den Kauf neuer Kampffjets ausgesprochen.

## Ausblick

Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine liess der Bundesrat den [Sicherheitpolitischen Bericht der Schweiz](#) durch einen [Zusatzbericht](#) ergänzen. Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit stellte dieser fest, dass die Kooperation der Schweiz mit der NATO im Rahmen des Programms [Partnerschaft für den Frieden \(PfP\)](#) bereits gut etabliert sei und ohne Einschränkung der Neutralität weiter ausgebaut werden könne. Eine Annäherung an die NATO – nicht aber ein Beitritt – wird derzeit auch von einer knappen [Mehrheit der Bevölkerung](#) befürwortet. Ein [CSS-Briefing](#) identifiziert vier Schwerpunkte zur Weiterentwicklung der Partnerschaft mit der NATO (und in kleinerem Umfang mit der EU), unter anderem zur Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz. Die im Juli 2023 unterschriebene Absichtserklärung zur Teilnahme an der European Sky Shield Initiative (ESSI), ein von Deutschland initiiertes Projekt zum Aufbau eines integrierten europäischen Luftverteidigungssystems mit aktuell 19 Teilnehmerstaaten, kann als Schritt in diese Richtung gelesen werden.

Obwohl die Schweiz die EU-Sanktionen grösstenteils übernommen hat, sieht sie sich in mehreren Punkten internationaler Kritik ausgesetzt. Im April 2023 [forderten die Botschafter:innen der G7-Staaten die Schweiz auf](#), verdächtige Finanzstrukturen aktiv zu untersuchen und die Suche nach verdächtigen russischen Vermögenswerten und Akteur:innen zu intensivieren. Auf internationaler Ebene loten sowohl die [Freeze and Seize Task Force](#) der EU als auch die von den USA angeführte [REPO Task Force](#) die Möglichkeiten einer Konfiskation gesperrter russischer Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine aus. Die notwendigen Rechtsgrundlagen müssen zwar noch geschaffen werden, doch der entsprechende politische Wille ist vorhanden. Demgegenüber ist eine [Arbeitsgruppe des Bundes](#) zum Schluss gelangt, dass die Konfiskation gesperrter russischer Vermögenswerte gegen die Bundesverfassung und die geltende Rechtsordnung verstossen würde. Auch die Nutzbarmachung der in der Schweiz gehaltenen Reserven und Vermögenswerte der russischen Zentralbank in der Höhe von 7,5 Mia. CHF steht zur Debatte. Die EU-Kommission ihrerseits hat bereits Varianten ausgearbeitet, wie Zentralbankreserven an den Finanzmärkten investiert und die Profite abgeschöpft werden könnten. Der Druck auf die Schweiz dürfte weiter zunehmen, sich im Rahmen der beiden Taskforces proaktiv am Informationsaustausch zu beteiligen und verdächtige Finanzstrukturen und Spuren aktiv zu verfolgen. Eine entsprechende Motion ([22.3451](#)) dazu ist hängig. Ebenso dürften die internationalen Entwicklungen im Umgang mit russischen Vermögenswerten die Schweiz unter Zugzwang setzen, mit der Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen vergleichbare Schritte einzuleiten.

Die Debatte um die Positionierung der Schweiz wird auch künftig durch die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit, die Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes, die Sanktionspolitik sowie das Ausmass der friedenspolitischen Beiträge dominiert werden. Dabei stehen bereits vollzogene Schritte hin zu einer verstärkten Kooperation einer passiven Auffassung von Neutralität gegenüber.

## Further readings

- Bundesrat. (17.12.2021). Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021. Fedlex. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/de>
- Bundesrat. (04.10.2022). Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates vom 7. September 2022. Fedlex. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/de>
- Center for Security Studies. (24.08.2022). CSS Briefing Papier. Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung. ETH Zürich. [https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Kooperationsstudie\\_24\\_August\\_2022.pdf](https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Kooperationsstudie_24_August_2022.pdf)

# Migration

Kaan Bayir & Elodie Gerber

## Executive Summary

- La Suisse va renforcer son engagement au sein de Frontex suite à l'acceptation du référendum en mai 2022.
- D'importants débats en matière d'asile sont attendus, notamment concernant la répartition des personnes réfugiées entre pays européens et la potentielle conversion du statut S en autorisation de séjour (permis B).
- L'aggravation de la pénurie de main-d'œuvre est un défi majeur pour l'économie suisse avec le risque d'une perte d'attractivité internationale.

# Rétrospective

Durant la dernière législature, la Suisse a poursuivi sa participation dans le régime d'asile européen commun (RAEC). Après que la Suisse a accepté en mai 2022 de participer au [développement de Frontex](#), l'accent est désormais mis sur la mise en œuvre. À l'avenir, 10 000 spécialistes européens seront disponibles en tant que réserve permanente de main-d'œuvre qualifiée. De plus, 40 observateurs des droits fondamentaux, dont 2 Suisses, seront engagés. Avec cette extension, le Conseil fédéral fait valoir que la Suisse souhaite participer plus activement au conseil d'administration de Frontex et s'engager pour le respect des droits fondamentaux. Avec l'envoi de deux personnes, l'influence de la Suisse sera limitée. Ce détachement sera pourtant indispensable pour chercher à exercer une influence crédible au sein du conseil d'administration. En tant qu'Etat associé, la Suisse ne dispose d'un droit de vote qu'en ce qui concerne ses frontières extérieures, son personnel et ses ressources.

La Suisse a comptabilisé 24 511 demandes d'asile en 2022 en plus d'avoir accordé le statut S à 74 959 personnes – statut qui a été activé pour la première fois en raison de l'invasion de l'Ukraine. Cette situation inédite par son nombre n'a pas été sans poser certains problèmes logistiques, notamment en ce qui concerne le trop faible nombre de places d'accueil disponibles dans les centres fédéraux. Un important retard a été pris dans les procédures d'asile. Cela a suscité un large mécontentement de la part des cantons qui ont dû accueillir de nombreuses personnes en procédure étendue. Le Conseil fédéral a sollicité au printemps 2023 un vote du parlement sur un crédit de 132,9 millions de francs pour la construction de nouvelles solutions d'accueil. Le [Conseil des États ayant refusé](#) d'accorder le crédit demandé, la question du financement du système d'asile, notamment pour le logement, sera certainement centrale durant la prochaine législature.

En même temps, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse s'est encore aggravée ces dernières années. Même en exploitant le potentiel existant de main-d'œuvre locale, l'économie suisse demeure tributaire de la main-d'œuvre étrangère.

# Perspectives

La réforme envisagée du système d'asile par le Pacte européen sur la migration et l'asile va sans doute être un sujet majeur pour le Parlement suisse dès le début de la nouvelle législature. Le système Dublin montre ses limites depuis de nombreuses années. Dernièrement le gouvernement suisse s'est inquiété du refus de l'Italie de ne plus reprendre les personnes ayant été enregistrées en premier lieu par les autorités italiennes. De son côté, l'Allemagne et l'Autriche reprochent à la Confédération helvétique de ne pas enregistrer des personnes migrantes en transit sur le territoire suisse. Les renvois « Dublin Croatie », Etat ou le respect des droits fondamentaux des migrants ne serait pas garanti, notamment dans les zones frontalières, ont également été critiqués.

Le Pacte européen propose quant à lui une répartition par quotas des personnes migrantes entre les différents pays européens. Les pays qui refuseraient d'accueillir des personnes sur leur sol pourraient verser une somme compensatoire.

L'introduction du statut S pour les Ukrainien-ne-s n'est censée accorder qu'une protection temporaire. Toutefois, après cinq ans, il peut être automatiquement converti en autorisation de séjour (permis B) et ne devrait donc pas être renouvelé chaque année. Ce permis B issu de l'ancien statut S ne serait valable que jusqu'à ce que le Conseil fédéral révoque la protection. L'incertitude liée au retrait de l'autorisation subsisterait donc. Au cours de la nouvelle législature, la transformation du statut de séjour pourrait devenir un sujet politique.

En plus des questions d'asile, la Suisse doit faire face à d'autres défis importants dans le domaine de la migration. La pénurie persistante de main-d'œuvre qualifiée en Suisse est un sujet politique de haute importance. Selon [l'indice de pénurie de main-d'œuvre qualifiée](#) de l'université de Zurich et d'Adecco, cette dernière atteint un niveau record, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'informatique et des métiers traditionnels de la construction. Deux instruments permettent de remédier à cette situation. D'une part, le potentiel existant de main-d'œuvre nationale peut être utilisé.

D'autre part, les besoins du marché du travail peuvent être couverts par des travailleurs qualifiés venant de l'étranger. Selon le rapport du Conseil fédéral de mars 2022 en réponse au [postulat 19.3651](#), la Suisse procédera à des adaptations quantitatives et qualitatives des conditions d'admission afin d'améliorer le processus d'autorisation pour les personnes étrangères. Le Conseil fédéral a principalement augmenté faiblement certains contingents et réduit de manière marginale les exigences de qualité dans certaines branches. Si la pénurie devait persister, le Parlement pourrait être appelé à y remédier une nouvelle fois avec d'autres mesures, toujours en tenant compte de la priorité des travailleurs indigènes. En juin 2023, l'UDC a lancé „l'initiative pour le développement durable“ et a commencé à collecter des signatures. L'objectif et le but de cette initiative sont de limiter la croissance démographique de la Suisse. Si la récolte des signatures devait aboutir et l'initiative être acceptée par le peuple suisse, elle aurait des implications négatives sur la libre circulation et la capacité de la Suisse à recruter de la main-d'œuvre étrangère.

## Further readings

- Le Conseil fédéral (04.03.2022). Pour une gestion migratoire répondant aux besoins de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3651, Nantermod, 19.06.2019. Berne. <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/publiservice/berichte/bundesratsberichte/2022-03-04-ber-br-zuwanderungsregelung.pdf.download.pdf/2022-03-04-ber-br-zuwanderungsregelung-f.pdf>.
- Frontex. (14.02.2021). Stratégie en matière de droits fondamentaux. Varsovie. [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Fundamental\\_Rights\\_Strategy/3\\_Fundamental\\_Rights\\_Strategy\\_FR.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/3_Fundamental_Rights_Strategy_FR.pdf)
- Andrina Frey (Mai 2023). Migration in Zeiten des technologischen und ökologischen Wandels. In Anna Stünzi et al. (Eds.), Jeter un regard vers l'extérieur : 26 défis globaux et la Suisse (pp. 91-94). Zurich: NZZ Libro. <https://foraus.ch/publications/hinausschauen-26-globale-entwicklungen-und-die-schweiz/>.

# Mittlerer Osten und Nordafrika

Marion Hischier, Dounia Rhouma & Lévi Sollberger

## Executive Summary

- Die Region Nahost und Nordafrika (MENA) wird im Parlament nur am Rande behandelt, obwohl sie für die Schweizer Aussenpolitik relevante Möglichkeiten bietet und sie gleichzeitig vor Herausforderungen stellt.
- Hauptaufgabe für das neugewählte Parlament wird es sein, Gleichgewicht und Kohärenz zwischen der Einhaltung der Menschenrechte und des Völkerrechts einerseits und den wirtschaftlichen Opportunitäten und politischen Interessen andererseits zu gewährleisten.
- Das Parlament wird sich in der kommenden Legislaturperiode mit der Grundsatzfrage beschäftigen, wie eine Schweizer Interessenpolitik und Gute Dienste, die vermehrt auf nachhaltigen Frieden und die UNO-Agenda 2030 setzen, zu vereinbaren sind.

# Rückblick

Die MENA-Region wird im Parlament mehrheitlich punktuell behandelt. So kam die Region beispielsweise auf die parlamentarische Agenda, als in der Öffentlichkeit besondere Ereignisse diskutiert wurden (Fussball WM in Katar (Interpellation [22.3258](#)), die Proteste im Iran (Frage [22.7918](#)) oder [humanitäre Notlagen](#)). In Debatten hingegen, die die Schweiz direkter betreffen, wie z. B. im Rahmen von Waffenexporten oder der Energieversorgung, erhielt die MENA-Region mehr Gewicht.

Während der letzten Legislaturperiode hat sich das Parlament mit der Positionierung der Schweiz zu verschiedenen Vorkommnissen in der Region befasst: Zum Beispiel im Fall der vereinfachten Aufnahmeverfahren von afghanischen Mädchen und Frauen nach der Regierungsübernahme durch die Taliban (Interpellation [23.3041](#)). Die Frage der Repatriierung von Schweizer Bürger:innen, die im Zusammenhang mit ISIS in Syrien stehen, wurde zuletzt in der Sondersession 2023 aufgebracht und die Beantwortung steht noch aus (Frage [23.1037](#)). Bezüglich der Protestbewegungen im Iran wurde mit einer Motion ([22.4278](#)) die Übernahme der EU-Sanktionen durch die Schweiz diskutiert, die vom [Nationalrat](#) unterstützt und vom [Ständerat](#) und dem Bundesrat abgelehnt wurde. Die [Behandlung der mit Israel-Palästina](#) im Zusammenhang stehenden Fragen polarisiert Parlamentarier:innen aufgrund der angespannten Situation vor Ort. Im Jahr 2021, als die Zivilbevölkerung durch die israelischen Luftangriffe während eines elftägigen Krieges schwer getroffen wurde (254 Tote), bewilligte das Parlament [3 Mio CHF Nothilfe im abgeriegelten Gazastreifen](#).

MENA-Staaten unterscheiden sich in ihren jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Kontexten sehr. Aus dieser Diversität leiten sich folglich auch die Interessen und Schwerpunkte der Parlamentsaktivitäten ab. Trotz [Aktionsplan des Bundes](#) und des im Januar 2023 eingeführten Gesetzes zur ESG-Berichterstattung sind Wirtschafts- und Menschenrechtsthemen eine Herausforderung für parlamentarische Debatten, wie dies beispielsweise im Kontext des

Kriegs im Jemen (an dem sich eine von Saudi-Arabien angeführte Koalition beteiligt) ersichtlich ist. Die durch die Motion [18.4138](#) im Jahr 2021 ausgelöste und heute noch anhaltende [Debatte über Waffen- und Ersatzteillieferungen an Saudi-Arabien](#) zeigen die Schwierigkeit auf, dass eine Balance zwischen schweizerischen Geschäftsinteressen und der Notwendigkeit, auf die immensen humanitären Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung reagieren zu können, schwierig zu finden ist.

## Ausblick

Aus den drei Berührungspunkten der Schweiz mit den MENA-Ländern – humanitäre Tradition, wirtschaftliche Interessen und Gute Dienste – ergeben sich drei Dilemma, die sich in Zukunft zuspitzen werden.

Das erste Dilemma einer nachhaltigen Friedenspolitik vs. Waffenlieferungen & Sicherheitskooperationen mit Autokratien wird sich in der kommenden Legislaturperiode verstärken. Einerseits wurde der Verkauf von Schweizer Waffen in der Vergangenheit im Parlament diskutiert, insbesondere mit Bezug auf den Jemen (Motion [18.4138](#)). Andererseits liegt seit 2022 eine Motion ([22.3758](#)) zur Erarbeitung einer friedenspolitischen Gesamtstrategie bereit. Prekäre Situationen, wie z.B. die aufflammenden Konflikte in Afghanistan und Sudan, könnten im Parlament jedoch auch während der nächsten Legislaturperiode aufgrund der Priorisierung des Ukrainekonflikts in den Hintergrund geraten. Der Bund beabsichtigt, 1,5 Mia CHF des [IZA-Budgets 2025-2028](#) von insgesamt 11,45 Mia CHF für die Ukraine auszugeben. Im Vergleich dazu erhielt der Jemen, der eine der schwersten humanitären Krisen weltweit erlebt und wo [zwei Drittel der Bevölkerung von humanitärer Hilfe abhängig sind](#), im Jahr 2023 [14,5 Mio CHF](#).

Das zweite Dilemma besteht für die Schweiz darin, die Debatte um eine kohärente Schweizer Position in der MENA-Region zwischen den wirtschaftlichen und strategischen Interessen einerseits, und der

Umsetzung des Pariser Klimaabkommens sowie die Einhaltung der Menschenrechte andererseits, erfolgreich zu gestalten. Die Schweiz wird in den nächsten Jahren die Möglichkeit haben, ihren guten Ruf als beliebter Investitionsort trotz [Credit Suisse-Übernahme](#) (siehe Briefing “Place financière suisse”) in den Golfstaaten auszubauen. Solange die globale Versorgungsmangellage anhält, werden sich die europäischen Handelsbeziehungen mit rohstoffreichen Staaten vervielfachen und die Schweiz sich über ihre Nachbarländer auf die Ressourcen der MENA-Länder stützen müssen. Auch die Golfstaaten haben die notwendige Transition hin zu grüner Energie erkannt. Daraus ergeben sich entsprechende [Cleantech-Opportunitäten](#) für Schweizer Firmen.

Ein Blick auf die Zahlen zeigt die wirtschaftliche Relevanz der Golfländer ([Freihandelsabkommen](#), [Doppelbesteuerungsabkommen](#) und [Investitionsschutzabkommen](#) mit der Schweiz in Kraft) und die damit verbundene Verantwortung der Schweiz: Die Vereinigten Arabischen Emirate waren 2022 wie bereits zuvor der [12. wichtigste Handelspartner weltweit](#). Seit 2022 ist der [direkte Gegenvorschlag des Bundesrats](#) zur abgelehnten Konzernverantwortungsinitiative (Geschäft [17.060](#)) in Kraft, der die wirtschaftlichen Beziehungen mit den menschenrechtlichen Ansprüchen der Schweiz in Einklang bringen soll. Auch die EU hat das Potential eines solchen Gesetzes erkannt und mit dem [Lieferkettengesetz18](#) eine schärfere Gesetzgebung als die Schweiz erlassen. Das Spannungsfeld rund um wirtschaftliche Verflechtungen (Frage [23.7312](#)) und Einhaltung des Völkerrechts wird das Parlament auch in Zukunft beschäftigen.

Obwohl die Schweiz eine wichtige Akteurin in der globalen Mediation ist, haben in der MENA-Region in den letzten Jahren vermehrt Länder wie die [Türkei](#), [Saudi Arabien](#) oder der [Oman](#) vermittelnde Rollen übernommen. Das Parlament wird dazu beitragen können, die zukünftige Position der Schweiz in diesem dritten und letzten Dilemma zu bestimmen: Wie kann die Schweiz ihre Interessenpolitik und die Guten Dienste beibehalten, und darüber hinaus vermehrt auf [nachhaltigen Frieden](#) nach der UNO-Agenda 2030 setzen?

## Further readings

- Cafiero, C (2023) 'Analysis: Fighting recedes but peace in Yemen remains distant'. Aljazeera. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/7/analysis-peace-yemen-remains-distant>.
- Goetschel, N. (2023) 'Mediation in Zeiten der Konfrontation', in Hinausschauen; 26 globale Entwicklungen und die Schweiz. Jeter un regard vers l'extérieur (26 défis globaux et la Suisse). Anna Stünzi, Anna-Lina Müller, Markus Herrmann u.a. (Hg.). Bern: NZZ Libro. Available at: <https://www.nzz-libro.ch/hinausschauen-978-3-907396-39-1>.
- Khamis, A. (2023) 'Breaking down the details of UAE's climate strategy', Middle East Institute. Available at: <https://www.mei.edu/publications/breaking-down-details-uaes-climate-strategy>.

# Genre

Alicia Joho & Aude Juillerat

## Executive Summary

- Ces dernières années, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre des conventions internationales liées aux questions de genre, notamment l'Agenda 2030 et la Convention d'Istanbul.
- La politique étrangère féministe ainsi que les droits des groupes marginalisés occuperont le Parlement dans les années à venir. L'intersection entre les questions de genre, de climat, de paix et de sécurité gagneront également en importance.
- En accord avec les recommandations internationales spécifiques à la Suisse, la mise en œuvre de plans d'action nationaux joueront un rôle catalyseur essentiel afin d'atteindre des progrès en la matière.

# Rétrospective

La législature 2019-2023 a connu son lot de controverses en lien avec les questions d'égalité de genre et de droits des femmes. Des [initiatives populaires](#) lancées pour limiter l'accès à l'avortement, mais également l'impuissance vis-à-vis de l'augmentation des violences domestiques envers les femmes, entre autres exacerbées durant la pandémie de COVID-19, en sont des exemples forts.

La Suisse a déployé des efforts pour une meilleure mise en oeuvre de ses obligations internationales sur des thématiques variées liées au genre, en adoptant par exemple le [plan d'action national](#) pour l'implémentation de la Convention d'Istanbul et sa mise en oeuvre ([23.3331](#)), ou encore avec l'application de la [Stratégie Égalité 2030](#) en réponse aux objectifs de développement durable de l'[Agenda 2030](#) de l'ONU. Cependant, une mise en oeuvre cohérente et efficace aux niveaux cantonal et communal reste un défi pour garantir que ces engagements internationaux se traduisent par un réel progrès. De plus, au-delà de l'attention portée à la thématique de l'égalité salariale, la perspective du genre pourrait être appliquée de manière transversale dans tous les secteurs de l'économie.

Tandis qu'un nombre croissant de pays tels que le Canada, l'Allemagne, ou encore la Suède ont pris position en faveur de l'adoption d'une [politique étrangère féministe](#), la Suisse n'a pas suivi cette tendance jusqu'à présent, malgré l'appel de certains parlementaires suisses en faveur d'une meilleure prise en compte de la dimension égalitaire dans sa stratégie de paix et de sécurité ([21.3122](#)) et dans la politique étrangère en générale ([22.3096](#)). En même temps, le DFAE a adopté de [nombreuses initiatives](#) sur le droit des femmes, la lutte contre toute forme de violence, l'égalité des sexes et s'est engagé à les appliquer.

# Perspectives

Durant les années à venir, l'égalité de genre ainsi que la protection et la promotion des droits des femmes continueront à occuper le Parlement. Il s'agit d'une part de mettre en œuvre les engagements internationaux auxquels la Suisse a souscrit et d'autre part de suivre les rapides développements internationaux dans le domaine du genre. Concernant ses engagements internationaux, la Suisse pourrait déployer des efforts dans la réalisation de ses stratégies d'implémentation nationale, notamment pour répondre aux recommandations du [Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#) et du [Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes](#). Dans ce contexte, il est important de mettre l'accent sur les besoins des groupes marginalisés, telles que les femmes en situation de handicap, touchées de manière disproportionnée par les actes de violence.

Les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU contiennent également des thèmes sur lesquels la Suisse peine encore à s'aligner. Dans le domaine de l'autonomie économique des femmes, la Suisse se caractérise - en comparaison avec d'autres pays européens - par la [brièveté de son congé paternité](#) et le [coût élevé des places en crèche](#). Dans ce domaine, le financement étatique de projets offrant aux femmes davantage de possibilités d'autonomie économique fera très probablement l'objet de débats parlementaires durant les années à venir.

Outre la mise en œuvre d'engagements internationaux, une meilleure prise en considération des tendances et développements globaux en matière d'égalité de genre permettrait à la Suisse d'adapter sa politique étrangère de manière plus fondée. La politique étrangère féministe est un exemple d'un tel développement, notamment au vu de l'implication croissante des organisations de la société civile en faveur d'une telle évolution.

En parallèle, les tendances concernant les préoccupations relatives à la protection des droits des personnes LGBTQIA+ qui s'imposent à l'échelle internationale trouvent aussi écho au sein de la population suisse. Ainsi, il y a de grandes chances que cette

thématique gagne en fréquence dans les débats parlementaires de cette prochaine législature.

Enfin, d'autres développements se dessinent dans le domaine de la paix et la sécurité. Lors de la révision du plan d'action pour la mise en œuvre de [l'Agenda "Femmes, Paix et Sécurité"](#), des thématiques telles que l'intersection entre l'égalité de genre, le changement climatique et la politique de sécurité pourraient davantage figurer parmi les priorités. En anticipant la prise en compte de ces tendances émergentes dans ses politiques extérieure et intérieure, la Suisse pourrait se positionner de manière avantageuse pour répondre aux défis futurs.

La Suisse continuera à travailler sur la mise en œuvre de ses engagements internationaux en matière d'égalité des genres et à suivre le débat en constante évolution sur les questions émergentes dans ce domaine au cours de la prochaine législature. Le niveau de proactivité et de crédibilité dans ce domaine affectera la capacité de la Suisse à renforcer sa légitimité en tant que partenaire fiable dans la défense des droits humains. Toutefois, cette orientation de politique étrangère n'aura pas seulement un impact sur l'égalité des sexes et la promotion des droits des femmes au niveau international, mais aussi à l'intérieur des frontières suisses.

## Further readings

- BRAVA 2022, La Suisse présente de graves déficits dans la lutte contre la violence liée au genre, vu le 4 août 2023, <https://www.humanrights.ch/fr/nouvelles/suisse-presente-de-graves-deficits-lutte-contre-violence-liee-genre>
- Scheyer, V & Kumskova, M 2019, 'Feminist Foreign Policy: A Fine Line Between "Adding Women" and Pursuing a Feminist Agenda', *Journal of International Affairs*, vol. 72, no. 2, pp. 57–76.
- Women Deliver 2021, Focus on the Results of the Survey in Switzerland: "Citizens Call for a General-Equal World: A Roadmap for Action", vu le 4 août 2023, [https://focus2030.org/IMG/pdf/global\\_survey\\_gender\\_equality\\_switzerland\\_deepdive.pdf](https://focus2030.org/IMG/pdf/global_survey_gender_equality_switzerland_deepdive.pdf)

# Globale Gesundheit

Alicia Blair

## Executive Summary

- COVID-19 hat aufgezeigt, welche Herausforderung Pandemien für das Krisenmanagement und die Verantwortlichkeiten auf nationaler und internationaler Ebene darstellen.
- Eine ausgebauten Überwachung von Pathogenen und zunehmende internationale Kollaboration können das Gesundheitssystem stärken, öffnen aber auch neue politische Spannungsfelder.
- Neue, interdisziplinäre Ansätze wie One Health können als Basis für Prävention und Vorbeugung zukünftiger Pandemien und eine sektorübergreifende Zusammenarbeit dienen.

# Rückblick

Die vergangene Legislatur war vor allem durch die im Jahr 2020 ausgebrochene COVID-19 Pandemie geprägt. Deren Bewältigung stellte eine grosse Herausforderung für Bund und Kantone sowie für die internationalen Zusammenarbeit dar ([Internationale Gesundheitsvorschriften](#)). Neben COVID-19 orientierte sich die Gesundheitsaussenpolitik der Schweiz an den im Mai 2019 durch den Bundesrat verabschiedeten [Vorgaben](#) für die Jahre 2019 bis 2024. Zum einen dient diese zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes in der Schweiz, zum anderen trägt sie als Instrument der Schweizer Aussenpolitik dazu bei, einen Beitrag zur globalen Gesundheit zu leisten. Generell arbeitet das Bundesamt für Gesundheit an diversen Gesundheitsthemen, die eine internationale Koordination erfordern, wie zum Beispiel die internationale Gesundheitssicherheit. Die globale Gesundheit spielt allgemein eine wichtige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit, wie auch die [Motion 22.3144](#) hervorstreicht. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit veröffentlichte 2021 den [Programmrahmen 2021-2024 zum Globalrahmen Gesundheit](#). Dieser erwähnte die Anwendung des One Health-Ansatzes, um gesundheitsrelevante Faktoren zu adressieren und somit gesunde Lebensbedingungen für alle zu schaffen. Nach [WHO-Definition](#) ist One Health ein integrativer, einheitlicher Ansatz, der darauf abzielt, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Ökosystemen nachhaltig anzugehen und gemeinsam zu optimieren. Insbesondere bei der Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen bringt der One Health-Ansatz einen Mehrwert. Auch im Parlament wurde dieser verschiedentlich thematisiert, so in der [Interpellation 22.3731](#) zu den Prioritäten der schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik oder der angenommenen [Motion 19.3861](#) zur One Health-Strategie. Aktuell beteiligt sich die Schweiz an der Ausarbeitung eines neuen internationalen Pandemie-Instruments im Rahmen der WHO sowie an den Debatten über die Finanzierung der Prävention, Vorsorge und Reaktion auf Pandemien und die Umsetzung des One Health Ansatzes ([Aussenpolitischer Bericht 2022](#)).

# Ausblick

Die verheerenden Auswirkungen von COVID-19 haben zu ausführlichen Diskussionen darüber geführt, wie man sich besser auf die nächste Pandemie vorbereiten kann. Es braucht eine höhere Priorisierung von Prävention potenzieller Übertragungen. Bisher basierte die Bekämpfung von Pandemien hauptsächlich auf Eindämmung und Kontrolle, nachdem eine Krankheit ausgebrochen war. Es wird prognostiziert, dass globale Hotspots für neue Infektionskrankheiten mit möglichem pandemischen Potenzial häufiger in tropischen Regionen auftreten werden. Dennoch ist das Risiko dieser Übertragungen für die Schweiz von Bedeutung, da sie eine potenzielle globale Bedrohung darstellen. Der Bundesrat erwähnt in seiner Antwort auf die [Frage 23.7240](#), dass zurzeit Grundlagen und Möglichkeiten erarbeitet werden, um die globale Gesundheitsarchitektur langfristig zu stärken. Dabei spielt die Finanzierung für internationale Organisationen und Initiativen im Bereich des Gesundheitsschutzes eine wichtige Rolle. Im Rahmen der geplanten Teilrevision des Epidemiengesetzes verlangt unter anderem die zuständige [Kommission des Ständerates \(SGK-S\)](#) die Prüfung einer rechtlichen Grundlage, um eine längerfristige Förderung von globalen Massnahmen im Bereich der Pandemievorbereitung zu schaffen.

Die COVID-19 Pandemie hat einmal mehr die enge Verflechtung zwischen Menschen, Tieren und der Umwelt aufgezeigt, weshalb ein One-Health-Ansatz auch in der Pandemievorbereitung und -vorsorge relevant ist. Zusätzlich stellt sich die Frage, wie das Gesundheitssystem mit Blick auf zukünftige Pandemien weiter gestärkt werden kann. Dabei wird einerseits die digitale Gesundheit in den kommenden Jahren voraussichtlich an Bedeutung gewinnen. Vor allem bei Notfällen im Bereich der öffentlichen Gesundheit könnten digitale Gesundheitsdienste eine wesentliche Unterstützung bieten. Der Einsatz digitaler Technologien während einer Gesundheitskrise könnte die Ausbreitung von Infektionen verhindern, künftige Ausbrüche vorhersagen und so eine optimale Verwaltung der Gesundheitsressourcen, die Entwicklung von Impfstoffen oder

datengestützte Massnahmen und Verordnungen ermöglichen. Zum anderen werden Kollaborationen, wie ein Gesundheitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU, die politische Debatte mitprägen. Mit einem solchen Abkommen soll Wissen ausgetauscht sowie die Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich vertraglich abgesichert werden ([siehe Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU](#) sowie die Antwort des Bundesrates auf die [Interpellation 22.4203](#)). Auf internationaler Ebene wurde im Frühjahr 2022 der Verhandlungsprozess für ein mögliches Übereinkommen zur globalen Pandemievorbereitung gestartet. Dieses wird voraussichtlich an der nächsten Weltgesundheitsversammlung im Mai 2024 vorgestellt. Parallel beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe von Mitgliedstaaten der WHO mit der Revision der Internationalen Gesundheitsvorschriften. Die Arbeitsgruppe wird ein Paket von Änderungen vorschlagen, welche auf den Erfahrungen der COVID-19 Pandemie aufbauen. Dies erlaubt der Schweiz bereits bestehende Diskussionen ([Interpellation 23.3302](#), [Motion 23.3910](#)) weiterzuführen und zu entscheiden, ob der Beitritt und anfallende Änderungen in ihrem Interesse sind.

## Further readings

- One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP), Adisasmito WB et al. (2022) One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. PLoS Pathog 18(6): e1010537. <https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1010537>
- Markotter, W. et al. (2023) 'Prevention of Zoonotic Spillover: From Relying on Response to Reducing the Risk at Source, OHHLEP Whitepaper/Opinion Piece'.
- M. Fegert (2023), Prévenir les pandémies de demain in A. Stünzi et al. (Herausgeber), Hinausschauen : 26 globale Entwicklungen und die Schweiz.

# Internationale Zusammen- arbeit und nachhaltige Entwicklung

Priya Mohanty & Fabian Ottiger

## Executive Summary

- Das Budget für die internationale Zusammenarbeit (IZA) liegt unter dem selbstgewählten Zielwert von 0,7% des BNE.
- Eine entwicklungsorientierte Definition der ADP, insbesondere die Entkopplung von den Kosten des Asylwesens in der Schweiz, würde das IZA Budget für die tatsächliche Zusammenarbeit stärken.
- Die Strategie 2025-2028 ist effektiv, wenn die Finanzmittel, die Wirkungsmessung und die Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft gestärkt werden.
- Der Rohstoffsektor der Schweiz wirft Fragen zu Transparenz und Korruptionsrisiken auf.

# Rückblick

Die internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz hat sich in der letzten Legislaturperiode an den Botschaften zur IZA der Schweiz [2017-2020](#) und [2021-2024](#) orientiert. Sie hat dabei einige Erfolge vorzuweisen.

Beispielsweise nimmt die Schweizer IZA bei der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens eine Vorreiterrolle ein und gehört zu [einem der ersten Länder](#), die bilaterale Abkommen mit Fokus auf Klimaschutzziele ausgehandelt und entsprechende Projekte genehmigt haben.

Weiter setzt die Schweiz in ihrer IZA stark auf die Zusammenarbeit mit der (inländischen) Zivilgesellschaft. So gingen beispielsweise 2020 40% der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe (ADP) an zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO) - ein Wert, welcher über dem [Durchschnitt \(15%\)](#) des Development Assistance Committees (DAC) der OECD lag.

Die Schweizer IZA kämpft aber gleichzeitig mit anhaltenden strukturellen Problemen.

Ein wichtiger Punkt ist das IZA-Budget. So beliefen sich die Schweizer ADP-Ausgaben in den letzten vier Jahren durchschnittlich auf 3.569 Milliarden CHF. Damit liegen sie im Schnitt unter den 0,5% des vom Parlament für die ADP gewünschten Bruttonationaleinkommens (BNEs) und klar unter dem von der UNO festgelegten und der Schweiz anerkannten [Zielwert der ADP von 0,7%](#) des BNEs. Zudem rechnet die Schweiz in die ADP jeweils auch die im Inland anfallenden Asylkosten mit ein. So kam die letztjährige Überschreitung der ADP Quote von 0.5% nur aufgrund der steigenden Asylkosten zustande - der [Anteil an bi- und multilateraler IZA ging im Vergleich zu 2021 sogar zurück](#) und belief sich nur auf 0.4% des BNEs. Auch konzentrierte sich die Zusammenarbeit mit der CSO auf Geberländer oder internationale CSO. 2021 betrug der Anteil der Zusammenarbeit mit CSO aus Ländern mit niedrigem Einkommen lediglich [etwa 15%](#). Schliesslich lag der Fokus auf der Rechenschaftsablegung statt auf einer umfassenden [Wirkungsmessung](#) der Schweizer IZA-Projekte.

# Ausblick

Zu Beginn der neuen Legislatur wird dem Parlament die Strategie IZA 2025-2028 vorgelegt. Die folgenden Kernthemen sollten in der Strategie berücksichtigt werden und sind für deren Erfolg von besonderer Bedeutung.

Die Welt sieht sich mit multiplen, sich überlappenden und teils systemischen Krisen konfrontiert. Um ihrem Auftrag (Art. 54 Abs. 2 BV) nachzukommen, muss die Schweiz Finanzmittel aufbringen.

Erstens ist die Höhe des ADP-Budgets den eigenen Zielen (0.5%-0.7% BNE) und den globalen Herausforderungen anzupassen. Luxemburg (1%), Schweden (0.9%) oder Deutschland (0.83%) zeigen, dass eine [ADP-Quote von mehr als 0.7% des BNEs möglich ist](#). Eine höhere Quote wünschen sich auch mehr als die Hälfte der befragten Schweizerinnen und Schweizer in einer repräsentativen [ETH-Studie](#).

Zweitens gilt es darauf zu achten, dass die Definition der APD auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet bleibt. Die Schweiz könnte sich international als "thought-leader" dafür einsetzen, dass Asylbetreuungskosten im Rahmen der OECD DAC nicht der APD-Quote angerechnet werden. So würden diese von der internationalen Zusammenarbeit entkoppelt. In eine ähnliche Richtung gehen [Österreich und Deutschland](#) bereits heute.

Drittens ist zu beachten, dass die Verteilung der IZA-Gelder über die Empfängerländer so strukturiert wird, dass eine dringliche Steigerung der humanitären Hilfe in einem Land nicht die Hilfe für andere Fokus-Ländern reduziert (z.B. die 1.5 Milliarden für die Ukraine). Insbesondere da die geplante Erhöhung der ADP in der nächsten Strategieperiode um nur 2.5% bei einer [Inflation von 2.8%](#) allein im Jahr 2022 einer tatsächlichen (realen) Reduktion der APD gleichkommt.

Neben den Finanzmitteln ist die konsequente Wirkungsmessung für die effiziente und effektive Steuerung der IZA Strategie 2025-2028 essenziell.

Die nächsten Jahre werden zeigen, ob mit dem bis zum Jahresende einzuführenden digitalen [results based management System](#)

tatsächlich die relevanten Daten erhoben und zweckdienlich ausgewertet werden. [Andere DAC-Mitglieder](#), zum Beispiel die EU und die Niederlande, nutzen zunehmend Folgenabschätzungen, um die Auswirkungen politischer Initiativen auf Länder mit niedrigem Einkommen zu ermitteln. Letztlich ist es für die gesellschaftliche Unterstützung der Schweizer IZA wichtig, mehr Transparenz zu schaffen und die Ziele, Kennzahlen und Fortschritte öffentlich zu machen – so wie das [Schweden generell](#) und die schwedische IZA ([SIDA](#)) tut.

Darüber hinaus ist es für eine effektive Umsetzung der IZA wichtig, mit lokalen CSO in den Partnerländern zusammenzuarbeiten. Die Schweiz nutzt Partnerschaften mit CSO in Partnerländern vor allem für die [Umsetzung von der DEZA festgelegten Projekte](#) in Zusammenarbeit mit Schweizer CSO. Lokale CSO werden dabei überwiegend in die Implementierung einbezogen und nur [selten als eigenständige Akteurinnen anerkannt](#). [Erfahrungen anderer DAC-Mitglieder](#) zeigen, dass ein klarer Fokus auf eine begrenzte Anzahl von Partnerschaften mit lokalen CSOs ein effektiver Ansatz ist, um die Zivilgesellschaft vor Ort zu stärken. Die SIDA nutzt hierfür einen [programmorientierten Ansatz](#) mit drei CSO-Partnern.

Schliesslich ist die Rolle der Schweiz als wichtiger Rohstoffhandelsplatz zu beachten. Die mangelnde Transparenz in der Schweizer Rohstoffbranche und der Umgang mit den Sanktionen gegen Russland ist problematisch und wird im Ausland kritisch gesehen. [Studien der OECD](#) zeigen, dass der Rohstoffsektor [besonders korruptionsanfällig](#) ist, wodurch die Bevölkerung vom Rohstoffreichtum im eigenen Land nicht profitiert. Obwohl der Bundesrat die [Risiken anerkannt](#) hat, wurden bisher noch keine konkreten Massnahmen ergriffen. Ebenfalls wurden Vorstösse (bspw. [13.3365](#) und [22.3133](#)) zur Datenerhebung über den Rohstoffhandel abgelehnt. Es fehlen insbesondere Daten über den Rohstoffhandel von Schweizer Grosskonzernen in Russland seit Beginn der Sanktionen. Dadurch könnten Reputationsrisiken für die Schweiz entstehen.

## Further readings

- EDA (2016). Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017-2020: Das Wichtigste in Kürze. Abgerufen von: [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das\\_eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/entwicklungszusammenarbeit-und-humanitaere-hilfe/Botschaft-IZA-2016](https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das_eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/entwicklungszusammenarbeit-und-humanitaere-hilfe/Botschaft-IZA-2016) (Zugriff, 16.7.2023)
- EDA (2023). Einladung zur Stellungnahme: Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2. Bern. Abgerufen von: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/Flyer-Strategie-IZA-2025\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/Flyer-Strategie-IZA-2025_DE.pdf)
- OECD (2022). Development Co-operation Profile Switzerland. Abgerufen von [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/00eb9f0b-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/00eb9f0b-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter)

# Transports

Johan Sauser

## Executive Summary

- Suite à l'abandon des négociations concernant l'accord-cadre avec l'UE, les enjeux relatifs aux flux transfrontaliers de personnes et de marchandises risquent d'acquérir une dimension fédérale au cours de la prochaine législature.
- Les plans de relance de l'UE (notamment NextGenerationEU) favoriseront les investissements de nos voisins dans la route et le rail. Parallèlement, la politique de l'UE visant à réaliser un espace ferroviaire unique continuera à confronter le marché suisse à la libéralisation progressive du secteur ferroviaire européen.
- La coordination internationale des questions environnementales et financières liées à l'électrification du trafic routier, représentera un défi de taille pour la politique suisse des transports terrestres.

# Rétrospective

La politique des transports est une partie intégrante de la politique étrangère. Le fonctionnement du marché ferroviaire et le financement des infrastructures et des lignes transfrontalières ont une influence directe sur la qualité de la connexion du réseau de transports terrestres suisse avec l'étranger et nos relations avec nos voisins.

Dans ce domaine, une constante dans nos relations récentes avec l'Union européenne (UE) s'est avérée être l'ouverture du marché ferroviaire suisse aux compagnies étrangères, notamment à travers l'adoption partielle du [4ème paquet ferroviaire](#) de l'UE depuis 2013. Comparé au marché européen, le marché suisse a toutefois conservé un marché public et opère par un système d'accords ponctuels avec les compagnies étrangères. En parallèle, l'ouverture du tunnel de base du Ceneri en 2020 a marqué l'aboutissement de la NLFA ([Nouvelle ligne ferroviaire à travers les alpes](#)) et a renforcé la centralité de la Suisse dans le réseau ferré européen. Le développement des réseaux régionaux transfrontaliers a également connu des développements importants, notamment avec la mise en service complète du Léman Express en 2019 ou l'amélioration de la desserte transfrontalière Kandersteg-Domodossola.

Au niveau parlementaire, plusieurs réalisations marquantes dans le domaine des transports ont eu lieu au cours de la dernière législature. La loi sur le transport des voyageurs a été modifiée fin 2022 ([21.039](#)). À la lumière de plusieurs scandales (notamment celui de CarPostal en février 2018), cette révision a modernisé la gestion des bénéficiaires des entreprises disposant de subventions. Toutefois, le parlement n'a pas trouvé de consensus sur une réforme plus fondamentale du financement des transports terrestres, notamment à cause du refus du peuple d'augmenter la redevance pour les autoroutes (vignette) en 2013. Plus récemment, le Conseil national a tranché en faveur de nouveaux investissements dans les infrastructures routières et ferroviaires ([23.032](#)). La commission des transports et des télécommunications du Conseil aux États a

[suivi ces décisions cet été](#). Un paquet sur les mesures financières pour le transport ferroviaire 2025-2028 a été [mis en consultation](#) par le Conseil fédéral.

## Perspectives

La mobilité des travailleur·euse·s transfrontaliers, une problématique aujourd'hui essentiellement cantonale, risque d'acquérir progressivement une dimension fédérale, notamment au niveau de son financement. L'arrêt programmé de la liaison directe Bienne-Belfort en 2025 démontre à cet égard les limites des négociations inter-régionales. La négociation d'un nouvel accord terrestre semble bénéficier du soutien de plusieurs cantons, notamment Genève, Vaud et Neuchâtel (comme exprimé dans le cadre de la consultation concernant la mise en œuvre du volet technique du 4e paquet ferroviaire de l'UE; [23.024](#)). En conséquence, c'est le niveau fédéral qui semble être en position de donner des impulsions en matière de politique des transports terrestres au cours de la prochaine législature. Un élément important à prendre en compte sera le plan de relance européen « NextGenerationEU » - et ses itérations nationales - qui pourraient donner à nos voisins de nouvelles ressources pour co-financer des infrastructures en matière de transports. Le prochain parlement devra donc composer avec ce facteur dans le contexte des projets-cadres existants afin d'atteindre les objectifs de la [stratégie Rail 2050](#).

Concernant l'accès et la connexion de la Suisse au réseau de transport ferroviaire européen, un vrai dilemme existe entre l'utilisation du réseau ferroviaire pour les lignes haute vitesse sur territoire suisse et la desserte régionale suisse. S'ajoute à cette problématique la demande croissante pour une augmentation des capacités des trains de nuit. Ces variables pourraient impacter directement le bon fonctionnement de la desserte transfrontalière des passager·ère·s par le rail, déjà actuellement soumise à de fortes

pressions quant au cadencement et à l'efficacité de la coopération transfrontalière. La difficulté d'obtenir des sillons d'exploitation ferroviaire pour les compagnies étrangères et la coordination très partielle des programmes suisses et européens du [report du fret de la route vers le rail](#) ont modéré le degré d'intégration européenne du système ferroviaire suisse, ce qui pourrait devenir une source de tensions avec nos partenaires européens.

Les négociations relatives à une reconnaissance mutuelle des standards entre la Suisse et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer n'ont pas abouties au cours de la législature 2019-2023. A la place, une [prolongation provisoire](#) d'un an des homologations de véhicules et des certifications de sécurité pour le transport transfrontalier jusqu'à la fin 2022 a été conclue. Vu la place grandissante qu'occupe cette agence dans la planification de [l'espace ferroviaire unique européen](#), la politique suisse des transports devra continuer à composer avec ses décisions à l'avenir.

Restent plusieurs défis à forte composante internationale. La baisse des revenus de la taxe sur les carburants, en parallèle de l'électrification du parc automobile, appelle à davantage d'efforts quant à la pérennisation du financement du rail et des projets transfrontaliers. Dans ce contexte, une véritable concurrence entre le financement des aménagements domestiques et transfrontaliers pourrait voir le jour. Ces différents éléments détermineront également dans quelle mesure le parlement souhaitera aligner la politique suisse des transports avec les impulsions européennes en matière environnementale, illustrée notamment par la volonté de l'UE d'interdire les voitures émettant du CO<sub>2</sub> à partir de 2035.

## Further readings

- SBB 2023, Berne Declaration, CEO Summit 2023 European Railways, Berne, consulté le 29.07.2023, <https://company.sbb.ch/en/the-company/profile/berne-declaration.html>
- European Parliament ThinkTank 2022, Transport trends in national recovery and resilience plans, European Parliamentary Research Service, consulté le 29.07.2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)698765](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698765)
- Bertele, A, Lotz, C, Ott, A, Sandri, N & Stern, S 2019, Navigating the EU rail-market liberalization, McKinsey & Company, consulté le 29.07.2023, <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-infrastructure/our-insights/navigating-the-eu-rail-market-liberalization>

## **Zitierweise**

Cotton, A. (Hg.), Dalbert, F. (Hg.), Eichenauer, V. (Hg.), Farman, D. (Hg.), Jönsson, O. (Hg.), Abdelkhalek, I., Begley, A., Brügger, N., Bayir, K., Blair, A., Cadelli, E., Dörig, S., Gerber, E., Guggenbühl, O., Hischer, M., Joho, A., Juillerat, A., Marugg, F., Mohanty, P., Nick, S., Oeschger, A., Ottiger, F., Rhouma, D., Sausser, J., Sollberger, L., Vogel, F. (2023). Aussenpolitik-Briefings. Bern: foraus - Forum Aussenpolitik.

## **Disclaimer**

Das vorliegende Diskussionspapier gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus.

## **Über foraus - Forum Aussenpolitik**

foraus ist der partizipative Schweizer Think Tank zur Aussenpolitik. Als dynamische Grassroots-Community junger Menschen prägen wir die Aussenpolitik, beeinflussen die Art und Weise, wie Aussenpolitik gemacht wird, fördern neue Stimmen und verschaffen ihnen Gehör – innerhalb der Schweiz wie auch international. Wir stehen für evidenzbasierte und qualitativ hochwertige Inhalte mit konstruktiven politischen Handlungsempfehlungen und organisieren Veranstaltungen, die zum Denken anregen. Zudem entwickeln wir innovative Tools für mehr Engagement und Wirkung, mit dem Ziel, globale Herausforderungen anzugehen.

## **À propos du foraus - Forum de politique étrangère**

Le foraus est le think tank participatif suisse de politique étrangère. Notre communauté active grassroots de jeunes gens influence la politique étrangère, la manière dont elle est développée, et permet à de nouvelles voix de se faire entendre, en Suisse comme à l'international. Nous publions des contenus factuels, de qualité, assortis de recommandations politiques constructives, organisons des événements qui invitent à la réflexion et développons des outils innovants d'impact et d'engagement citoyen, dans le but de relever des défis globaux.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Bern | foraus – Forum Aussenpolitik | Marktgasse 36 | 3011 Bern  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | c/o Impact Hub, Rue de Fendt 1 |  
1201 Genève | bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

**Deutsch** Was sind die grossen aussenpolitischen Herausforderungen der Schweiz, über die unsere Politiker:innen, Entscheidträger:innen und relevanten Akteur:innen informiert sein müssen, damit sie in den nächsten vier Jahren die nötigen Entscheide treffen können? In 14 prägnanten Aussenpolitik-Briefings untersuchen foraus-Expert:innen, wie das Schweizer Parlament die Aussenpolitik der letzten vier Jahre mitgestaltet hat und blicken auf anstehende Herausforderungen der Legislatur 2024-2027. Sie analysieren die Themen Umwelt, Energie, Künstliche Intelligenz und Forschungsförderung, Handel, Investitionskontrollen, Europa, Schweizer Finanzplatz, Frieden und Sicherheit, Migration, Mittlerer Osten und Nordafrika, Gender, Globale Gesundheit, Internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung und Transport.

**Français** Quels sont les grands défis de politique étrangère suisse dont nos politicien·ne·s, décideur·euse·s et parties prenantes doivent être informé·e·s afin de pouvoir prendre les décisions qui s'imposent au cours des quatre prochaines années ? Dans 14 briefings concis de politique étrangère, les expert·e·s de foraus examinent comment le Parlement suisse a influencé la politique étrangère ces quatre dernières années et se penchent sur les défis à venir de la législature 2024-2027. Ils·elles analysent les thèmes suivants : environnement, énergie, intelligence artificielle et promotion de la recherche, commerce, contrôle des investissements, Europe, place financière suisse, paix et sécurité, migration, Moyen-Orient et Afrique du Nord, genre, santé globale, coopération internationale et développement durable et transports.

Engagiere dich bei foraus  
Engage-toi chez le foraus

