



20.009

Aussenpolitischer Bericht 2019

vom 29. Januar 2020

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Aussenpolitischen Bericht 2019 und ersuchen Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Januar 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Zusammenfassung

Der Aussenpolitische Bericht 2019 gibt einen Gesamtüberblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Berichtsjahr. Gestützt auf Artikel 148 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes legt der Bundesrat Rechenschaft ab über die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz, insbesondere mit Bezug auf die Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Basierend auf dem Bundesratsentscheid vom 11. Mai 2011 geht der Bericht zudem auf ein Schwerpunktthema vertieft ein.

In Ziffer 1 werden die aussenpolitischen Entwicklungslinien 2019 dargelegt und eine weltpolitische Auslegeordnung gemacht. In Ziffer 2 wird als Schwerpunktthema Bilanz der bundesrätlichen Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 gezogen. Diese fällt weitgehend positiv aus. Allerdings sind einzelne Ziele, namentlich in der Europapolitik, noch nicht erreicht. Die Ziffern 3–6 beleuchten die Umsetzung der vier Achsen der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 im letzten Jahr der vergangenen Legislatur.

Die Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs durch den Abschluss eines institutionellen Abkommens (InstA) stand auch 2019 im Zentrum der Schweizer Europapolitik (Ziff. 3). Die durchgeführten breiten Konsultationen zum Abkommensentwurf konnten drei Punkte eindeutig identifizieren, deren Klärung für dessen Unterzeichnung notwendig ist. Bezüglich Sicherheit und Migration wurde die gute Zusammenarbeit mit der EU beim Schutz der Schengen-Aussengrenze und mit den einzelstaatlichen Behörden weitergeführt. Trotz insgesamt sehr guten Beziehungen mit den Nachbarstaaten bleiben verschiedene Punkte noch offen (Ziff. 3.5). Die Beziehungen zu Schwerpunktländern wie China, Indien, Russland und den USA konnten intensiviert werden (Ziff. 4). Mit ihren guten Diensten leistete die Schweiz wichtige Beiträge an die Förderung von Frieden und Sicherheit (Ziff. 5), wie der erfolgreiche Abschluss des Friedensprozesses in Mosambik zeigte.

Der Beitrag der Schweiz zu Wohlstand und Nachhaltigkeit wird insbesondere bei der internationalen Zusammenarbeit (IZA) beispielhaft dargelegt (Ziff. 6). Dazu zählen das gemeinsame Handeln bei globalen Herausforderungen, die Grund- und Berufsbildung, der Einsatz von Schweizer Knowhow auch gegen die Auswirkungen des Klimawandels und die Verknüpfung der IZA mit der Migrationspolitik. Als weltweit aktive humanitäre Akteurin rettete die Schweiz Leben und linderte Not. Im Berichtsjahr war dies unter anderem in Mosambik, im Amazonas und in Albanien der Fall. 2019 wurde zum ersten Mal eine fakultative Vernehmlassung zur neuen IZA-Strategie 2021–2024 lanciert, was eine breit abgestützte landesweite Debatte ermöglichte.

Die konsularischen Dienstleistungen des EDA für Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland (Ziff. 7) entwickeln sich sowohl quantitativ wie auch qualitativ: Die Anzahl privater Auslandsreisen hat 2019 einen neuen Höchstwert von 16,6 Millionen erreicht. Dank der Effizienzsteigerung konnte das erhöhte Leistungsvolumen mit gleichbleibenden Ressourcen bewältigt werden (Ziff. 8). Ein kurzer Ausblick in das Jahr 2020 schliesst den Bericht (Ziff. 9). Die Anhänge umfassen eine Auflistung der Berichte des Bundesrates zu aussenpolitischen Themen und eine Liste relevanter Publikationen des EDA.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1566
1 Weltpolitische Entwicklung 2019	1570
2 Schwerpunktkapitel: Bilanz der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 und Ausblick auf 2020–2023	1575
3 Beziehungen zu EU/EFTA	1581
3.1 Die Konsolidierung des bilateralen Wegs	1581
3.2 Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten	1583
3.3 Innere Sicherheit und Migration	1584
3.4 Handels- und Steuerfragen	1585
3.5 Beziehungen zu den Nachbarstaaten und zu den EU/EFTA-Staaten	1586
3.6 Der Brexit und die Schweiz	1587
3.7 Europapolitik: Beurteilung und Ausblick	1588
4 Beziehungen zu globalen Partnern	1588
4.1 Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien	1589
4.2 Amerikanischer Kontinent	1591
4.3 Subsahara-Afrika	1592
4.4 Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika	1594
4.5 Asien und Pazifik	1596
4.6 Beziehungen zu globalen Partnern: Beurteilung und Ausblick	1597
5 Frieden und Sicherheit	1597
5.1 Gute Dienste, Friedensförderung und Schutz der Zivilbevölkerung	1598
5.2 Menschenrechte	1600
5.3 Aussensicherheitspolitik	1601
5.4 Multilaterales Engagement	1603
5.5 Völkerrecht und internationale Strafgerichtsbarkeit	1606
5.6 Frieden und Sicherheit: Beurteilung und Ausblick	1607
6 Wohlstand und Nachhaltigkeit	1608
6.1 Internationale Zusammenarbeit	1609
6.2 Die Schweiz als humanitäre Akteurin	1612
6.3 Migration im Fokus	1613
6.4 Sektorielle Aussenpolitiken und Politikkohärenz	1614
6.5 Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand: Beurteilung und Ausblick	1617
7 Konsularische Dienstleistungen und Krisenmanagement	1618
8 Ressourcen und Information	1619

9 Ausblick 2020	1621
Abkürzungsverzeichnis	1623
Anhänge:	
1 Berichte des Bundesrates zu aussenpolitischen Aspekten	1628
2 Publikationen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten	1634

Bericht

1 Weltpolitische Entwicklung 2019

Fünf Entwicklungslinien haben die Weltpolitik im Berichtsjahr geprägt: die gesellschaftlichen Protestbewegungen, die fortschreitende digitale Transformation, die strategische Konkurrenz zwischen den Grossmächten, die abnehmende Sicherheit im erweiterten regionalen Umfeld der Schweiz sowie die Verlangsamung der wirtschaftlichen Globalisierung. Damit wird die Aussenpolitik für die Wahrung der Interessen und Werte der Schweiz wichtiger und anspruchsvoller zugleich.

Globale und nationale Protestbewegungen

Das Jahr 2019 stand im Zeichen einer neuen globalen Klimabewegung. «Friday for Future» löste in vielen Ländern eine neue gesellschaftliche Dynamik aus. Diese verlieh dem Kampf gegen den Klimawandel zusätzliche politische Dringlichkeit.

Der Bundesrat bekannte sich am Klimagipfel in New York im September zum Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050. Zudem ergriff er Massnahmen, um auch seine Aussenpolitik möglichst umweltverträglich umzusetzen. Dazu zählen neue Richtlinien für Reisen von Bundesangestellten und für die Grösse von Schweizer Delegationen sowie nachhaltigere Schweizer Vertretungen. Im Rahmen der IZA-Strategie 2021–2024 wird der Bundesrat die Mittel für Klimaprojekte deutlich erhöhen.

Neben der weltweiten Klimabewegung prägten viele nationale Protestbewegungen die Geschehnisse. In der arabischen Welt entzündete sich eine neue Welle von Revolten gegen die Herrschenden. Die Demonstrierenden forderten dabei nicht mehr nur neue Köpfe, sondern grundlegenden Wandel. Auch die Massendemonstrationen in lateinamerikanischen Ländern drehten sich um gute Regierungsführung und bessere Lebensbedingungen. In der chinesischen Sonderverwaltungszone Hongkong protestierten die Menschen für die Wahrung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit. In vielen westlichen Demokratien wiederum hielt der Aufstieg von Protestparteien an und ging mit einer innenpolitischen Fragmentierung einher. Dieser Trend hält seit mehreren Jahren an, akzentuierte sich 2019 jedoch nicht weiter.

Das Vertrauen in die politischen Institutionen der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch. Der Bundesrat will dieses Vertrauen wahren und die Aussenpolitik eng mit der Innenpolitik verschränken. Mit seinem Bericht zu «Soft Law» in Erfüllung des Postulats 18.4104 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats¹ hat er Wege aufgezeigt, wie das Parlament in der Aussenpolitik unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung gezielter mitwirken kann. Zur IZA-Strategie 2021–2024 hat er erstmals eine Vernehmlassung durchgeführt²; eine solche ist fakultativ. Im Europadossier hielt er Konsultationen zum Entwurf eines institutionellen Abkommens ab. Seither arbeitet er mit den Sozialpartnern und Kantonen auf eine breit abgestützte Position in den drei klärungsbedürftigen Fragen

¹ www.parlament.ch > 18.4104 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

² www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDA

hin. Den Stand der Kandidatur der Schweiz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat erörterte der Bundesrat 2019 mit den Aussenpolitischen Kommissionen, den Spitzen der Bundesratsparteien und den Kantonen. Neben der Teilnahme an zahlreichen Veranstaltungen zum Thema Europa organisierte das EDA in 16 Kantonen Diskussionsrunden mit der Bevölkerung (Meet the Ambassadors) – auch dies mit dem Ziel einer bürgernahen Aussenpolitik.

Fortschreitende digitale Transformation

Die erwähnten gesellschaftlichen Bewegungen haben gemein, dass ihre Dynamik durch das Smartphone und die sozialen Medien begünstigt wird. Die digitale Transformation blieb im Berichtsjahr denn auch eine zweite prägende Entwicklungslinie. Diese erfasst die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Politik gleichermaßen. Der rasante technologische Wandel wirkt bisweilen mehr disruptiv als kontinuierlich und sukzessiv. Er birgt enormes Innovationspotenzial, bringt aber auch grosse Risiken und neuen Gouvernanzbedarf mit sich.

Das zeigt das Projekt «Libra», das 2019 in aller Munde war. Solche innovativen Projekte verdeutlichen, wie die Digitalisierung in immer neue Bereiche vorstösst. Welche Ansätze sich durchsetzen, ist schwer vorhersehbar. Die Idee einer globalen Parallelwährung auf der Grundlage von Blockchain-Technologie wird bisweilen als Angriff auf einen Kernbereich staatlicher Souveränität verstanden. Kryptowährungen auf der Basis von «Stablecoins» werfen denn auch viele Fragen auf, unter anderem betreffend Finanzstabilität, Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Geldpolitik, Datenschutz und Wettbewerbsrecht. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass solche Fragen in internationaler Kooperation angegangen werden.

Der Bundesrat will das internationale Genf zum global führenden Standort für die multilaterale Gestaltung der digitalen Transformation und anderer Zukunftsthemen machen. Mit Rahmenkrediten zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2020–2023³ und für die drei Genfer Zentren 2020–2023⁴ hat er hierzu Grundlagen für die neue Legislatur gelegt. Die Stiftung «Geneva Science and Diplomacy Anticipator» (GESDA), die er zusammen mit dem Kanton Genf geschaffen hat, wird dazu beitragen, die Herausforderungen von morgen zu antizipieren und an der Schnittstelle von Wissenschaft und Diplomatie innovative Lösungen zu entwickeln. Die Schweiz fördert zudem neuartige Dialogformate, die der wichtigen Rolle von nicht-staatlichen Akteuren (u. a. Industrie, Wissenschaft, NGO) in heutigen Gouvernanzfragen Rechnung tragen. Beispiele sind die «Geneva Internet Platform» und der «Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace».

Strategische Konkurrenz der Grossmächte

Der gesellschaftliche und der technologische Wandel setzen der Gestaltungsmacht von Staaten Grenzen. Allerdings akzentuierte sich 2019 auch eine gegenteilige – dritte – Entwicklungslinie: die neue Normalität von Machtpolitik, verbunden mit einer zunehmenden Konkurrenz zwischen den Grossmächten. Die weltpolitische Fragmentierung nimmt zu. Sie geht auf die breitere wirtschaftliche Machtverteilung

³ BBI 2019 2363

⁴ BBI 2019 1201

im Zuge der Globalisierung und auf stärker zu Tage tretende Wertedivergenzen zurück. Autoritär regierte Staaten stellen das westliche Entwicklungsmodell infrage. Die liberale internationale Ordnung erodiert und könnte dereinst einem instabilen Gefüge konkurrierender regionaler Normen- und Ordnungssysteme weichen.

Das prägendste Merkmal dieser Entwicklung im Berichtsjahr war die strategische Rivalität zwischen den USA und China. Washington nimmt Peking als langfristige Bedrohung für seine globale Führungsposition wahr und hat seine Chinapolitik neu ausgerichtet. Die Spannungen zwischen diesen beiden grössten Volkswirtschaften drehte sich 2019 vorab um Technologie- und Handelsfragen. Da Macht im digitalen Zeitalter zunehmend auf Daten basiert, dürfte sich der Wettlauf um die technologische Vorherrschaft noch verstärken. Der Ausgang des bilateralen Handelskonflikts ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar. Strafzölle und andere wirtschaftliche Druckmittel werden jedoch ein zentrales Instrument der Aussenpolitik der Grossmächte bleiben.

Der Multilateralismus hat in diesem weltpolitischen Gefüge einen schweren Stand. Viele internationale Organisationen benötigen aufgrund der neuen Machtverhältnisse und Themenstellungen Reformen. Der amerikanische Teilrückzug aus multilateralen Foren erhöht den Handlungsdruck. Der Multilateralismus ist nicht im Niedergang – für die Bewältigung staatenübergreifender Herausforderungen bleibt er unentbehrlich. Aber er wandelt sich und ist teilweise neu zu gestalten.

Der Bundesrat hat auf diese Entwicklungen reagiert. Auf der einen Seite legte er ein besonderes Augenmerk auf die Beziehungen zu den Grossmächten. Davon zeugen die präsidialen Besuche in Washington, Peking und Moskau, aber auch die zahlreichen weiteren hochrangigen Kontakte. So kam es erstmals seit zwei Jahrzehnten zu einem bilateralen Arbeitsbesuch eines amerikanischen Aussenministers in der Schweiz. Die Beziehungen wurden mit zahlreichen weiteren aufstrebenden Staaten intensiviert – erwähnt sei etwa der Staatsbesuch des indischen Präsidenten.

Auf der anderen Seite war die Schweiz auch im Berichtsjahr engagierte Verfechterin eines wirksamen Multilateralismus. Sie unterstützte weiterhin die ehrgeizige Reformagenda des UNO-Generalsekretärs sowie die eingeleiteten Massnahmen, um das UNO-Entwicklungssystem effizienter zu machen. Auch unterstrich sie ihre Bereitschaft, Führungsverantwortung zu übernehmen: Sie stellte den Vorsitzenden einer neuen UNO-Arbeitsgruppe im Bereich Cybersicherheit und trieb ihre Kandidatur für den Sicherheitsrat voran. Die Schweiz trug auch dazu bei, dass der Weltpostverein in Genf das multilaterale System für weltweite Postsendungen stärken konnte und die USA nicht aus dem weltumspannenden Postnetz austraten. Zudem leistete sie wichtige Beiträge an die Finanzierung des multilateralen Systems. Beispielsweise sprach das EDA einen Zusatzkredit für das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte, dessen Mittel in einem wachsenden Missverhältnis zur schlechten Menschenrechtslage in vielen Ländern stehen.

Das Einstehen für das Völkerrecht blieb ein wichtiger Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik. So verurteilte der Bundesrat die völkerrechtswidrige Intervention der Türkei in Syrien. Ebenfalls unterstützt die Schweiz weiterhin den UNO-Mechanismus für die Untersuchung schwerer Kriegsverbrechen in diesem opferreichsten Konflikt der letzten Jahre. Zudem nutzte sie das Jubiläum des 70-jährigen

Bestehens der vier Genfer Konventionen, um Staaten und nichtstaatliche Kriegsparteien an ihre Verantwortung zur Achtung des humanitären Völkerrechts zu erinnern. Schliesslich setzte sich die Schweiz an vorderster Front dafür ein, dass das Völkerrecht auch im digitalen Raum eingehalten wird.

Abnehmende Sicherheit

Die regionale Sicherheitslage hat sich für die Schweiz insgesamt verschlechtert. Diese vierte Entwicklungslinie verläuft allerdings nicht linear. Im europäischen Umfeld war die Bilanz 2019 uneinheitlich: Auf der einen Seite konnten sich die USA und Russland nicht auf eine Rettung des Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme einigen. Die Rüstungskontrolle erodiert. Die Rollen der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) und der EU in der europäischen Sicherheit blieben umstritten. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat aufgrund der tiefgreifenden Vertrauenskrise zwischen Russland und dem Westen an Gestaltungskraft verloren. Auf der anderen Seite gab es erste Fortschritte in den Bemühungen, den Ukraine Konflikt zu lösen. Zudem konnte die Krise um Russlands Mitgliedschaft im Europarat entschärft werden.

Überwiegend negativ gestalteten sich hingegen die Entwicklungen in den Krisenregionen südlich des Mittelmeers und damit im erweiterten regionalen Umfeld der Schweiz. Der Syrienkonflikt blieb von einer militärischen Logik dominiert. Im Nahostkonflikt gab es keine Fortschritte. Mit dem Positionswechsel der US-Administration gegenüber den israelischen Siedlungen haben sich die Aussichten auf einen verhandelten Frieden weiter verschlechtert. In der Golfregion wiederum nahmen die Spannungen deutlich zu. Ob sich das Nuklearabkommen mit dem Iran aufrechterhalten lässt, bleibt offen. Die humanitäre Situation im Jemen bleibt desolat. Zudem hat sich die Krise in der Sahelzone verschärft. Gewalt und Extremismus nehmen dort zu. Die Gemengelage von grosser Armut, hohem Bevölkerungswachstum, Klimawandel und fragiler Staatlichkeit verdeutlicht die grossen Herausforderungen, mit denen sich diese Region konfrontiert sieht.

Europa wird sich mit den Folgen dieser Entwicklungen in seiner südlichen Nachbarschaft auseinandersetzen müssen. Die Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus bleibt bestehen. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) beurteilt diese Bedrohung für die Schweiz als erhöht. Zudem dürfte der Migrationsdruck anhalten. Die Asylzahlen in Europa sind zwar zurückgegangen. Solange sich jedoch die Perspektiven für die jungen Menschen in manchen Regionen südlich des Mittelmeers nicht verbessern, ist mit weiteren Migrationskrisen zu rechnen. Noch immer ist Europa ungenügend darauf vorbereitet.

Im Rahmen ihrer Migrationsaussenpolitik konzentriert sich die Schweiz darauf, die Ursachen von irregulärer Migration und Flucht zu bearbeiten. Die Hälfte der Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA fließt gezielt in die Reduktion von Konfliktursachen und Fragilität, insbesondere im Nahen Osten und in Subsahara-Afrika. Zu den Schwerpunkten zählen die Grund- und die Berufsbildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Ein wichtiges Anliegen bleibt der Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen vor Ort. Das grösste Engagement der humanitären Hilfe war auch 2019 die Unterstützung notleidender Menschen im Syrienkonflikt.

Die humanitäre Hilfe hat aber auch bei Naturkatastrophen Leben gerettet und Not gelindert, etwa nach den beiden verheerenden Zyklonen in Mosambik.

In diesem südostafrikanischen Land, in dem die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit vier Jahrzehnten tätig ist, konnte die Schweiz im Berichtsjahr ein Abkommen zur Beendigung des Bürgerkriegs vermitteln. Generell blieben Schweizer gute Dienste 2019 stark nachgefragt. So fasziniert die Schweiz neuerdings einen inklusiven Verhandlungsprozess in Kamerun. Auf der Basis ihres Schutzmachtmandats für Washington in Teheran setzte sie sich erfolgreich für die Freilassung von Gefangenen auf beiden Seiten ein. Zudem übernahm sie zwei neue Schutzmachtmandate, für den Iran in Kanada und für die USA in Venezuela, wobei Letzteres von Caracas noch bestätigt werden muss. Schliesslich stellt sie mit der Diplomatin Heidi Grau wieder die Sondergesandte des OSZE-Vorsitzenden für den Ukraine Konflikt – 2014/15 hatte bereits Heidi Tagliavini diese wichtige Aufgabe inne. Im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe trug zudem Botschafter Toni Frisch als Leiter der Arbeitsgruppe Humanitäres massgeblich zur Freilassung von über 200 Gefangenen aus den regierungs- und nichtregierungskontrollierten Gebieten der Ukraine bei. Die Rolle der Schweiz als Brückenbauerin gewinnt in der aktuellen weltpolitischen Lage an Bedeutung.

Globalisierung im Wandel

Als fünfte Entwicklungslinie liess sich 2019 erkennen, dass sich die wirtschaftliche Globalisierung verlangsamt und verlagert. Das Weltwirtschaftswachstum fiel so gering aus wie seit der Finanzkrise nicht mehr. Dabei präsentiert sich der Spielraum der Geldpolitik als Instrument der Konjunkturstimulierung heute global kleiner als damals. Die Bewältigung künftiger Krisen wird vermehrt Massnahmen zur Steigerung der Produktivität erfordern.

Die Globalisierung verlagert sich in dreierlei Hinsicht: Erstens hat sich das Wachstum des weltweiten Güterverkehrs gemäss Welthandelsorganisation (WTO) abgeschwächt, während der Handel mit Dienstleistungen zu einem neuen Treiber der Globalisierung wird. Das lässt sich sowohl auf protektionistische Massnahmen als auch auf neue technologische Möglichkeiten zurückführen. Zweitens zeichnet sich ab, dass die globale Energietransformation geökonomische Verschiebungen mit sich bringt. Der bevorstehende Wandel der Energiemärkte, der vom Übergang von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren Energien geprägt ist, wird dezentralere Energiesysteme mit sich bringen. Das Erdölzeitalter zieht zwar nur langsam ab, die Auswirkungen in Bezug auf die internationalen Energiebeziehungen und das wirtschaftliche Machtgefüge werden aber weitreichend sein.

Drittens wächst der regionale Handel in der Tendenz stärker als der Handel zwischen Regionen. Dafür gibt es handels- und geopolitische Gründe, wobei das Pendel in den kommenden Jahren wieder in die andere Richtung ausschlagen kann. Veränderungen in der Industrieproduktion im Zeichen von Digitalisierung und Automatisierung könnten allerdings einer weiteren Regionalisierung des Handels Vorschub leisten. Es gibt Annahmen, wonach billigere Produktionsweisen in den kommenden Jahren zu einer Rückverlagerung von Fabriken aus Tieflohnländern in die Märkte der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) führen werden.

beauftragt, ihm zu Beginn jeder Legislatur eine Strategie mit den thematischen Schwerpunkten der Schweizer Aussenpolitik vorzulegen.

Die Aussenpolitische Strategie 2016–2019⁵ lief Ende 2019 aus. Im Folgenden wird Bilanz gezogen. Dabei werden die wichtigsten Aktivitäten der Schweiz entlang der vier Schwerpunkte der Strategie beleuchtet: 1) Beziehungen zur EU und zu den EU/EFTA-Staaten, 2) Beziehungen zu globalen Partnern, 3) Engagement für Frieden und Sicherheit und 4) nachhaltige Entwicklung und Wohlstand.

Beziehungen zur EU und den EU/EFTA-Staaten

Zwischen 2016 und 2019 war das Verhältnis Schweiz–EU von Phasen der Anspannung, aber auch von Zeiten der Normalisierung geprägt. Während dieser Zeitspanne strebte die Schweiz partnerschaftliche Vertragsbeziehungen mit der EU an, die dank der Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegsentwicklungsfähig bleiben.

2016 dominierte die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative die politische Agenda. Das Parlament verabschiedete im Dezember 2016 ein Ausführungsgesetz zu Artikel 121a der Bundesverfassung (BV)⁶, das mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) vereinbar ist.⁷ Im Anschluss daran ratifizierte der Bundesrat das Protokoll zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, womit die Voraussetzung für eine vollständige Assoziierung der Schweiz an das Forschungsrahmenprogramm «Horizon 2020» ab dem 1. Januar 2017 erfüllt war. Diese FZA-kompatible Umsetzung machte den Weg frei für die Wiederaufnahme von Verhandlungen über mehrere Dossiers, namentlich über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS). Das Abkommen über die Verknüpfung der EHS der Schweiz und der EU wurde im Dezember 2019 ratifiziert und trat am 1. Januar 2020 in Kraft.⁸

Die Verhandlungen über einen institutionellen Rahmen wurden intensiviert und mündeten Ende 2018 in einen Abkommensentwurf (InstA). Der Bundesrat war der Auffassung, der Entwurf entspreche weitgehend den Interessen der Schweiz, erachtete es aber als wichtig, die meistbetroffenen politischen und wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz dazu zu konsultieren. Im Nachgang zu den Konsultationen, die Anfang 2019 stattfanden, verlangte der Bundesrat gewisse Klärungen zum Abkommensentwurf. Die Europäische Kommission war jedoch der Meinung, dass die Fortschritte beim InstA unbefriedigend seien, und entschied, die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung nach dem 30. Juni 2019 nicht zu verlängern. Angesichts dieser Entwicklung machte das Parlament die Gewährung eines zweiten Kohäsionsbeitrags von der Aufhebung diskriminierender Massnahmen der EU gegenüber der Schweiz abhängig.

⁵ www.eda.admin.ch > EDA > Strategie und Umsetzung Schweizer Aussenpolitik > Aussenpolitische Strategie 2016–2019

⁶ SR 101

⁷ Änderung vom 16. Dez. des Ausländergesetzes vom 16. Dez. 2005 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), AS 2018 733.

⁸ Abkommen vom 23. November 2017 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, SR 0.814.011.268.

Die Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin wurde normal weitergeführt, insbesondere infolge der klaren Annahme der Änderung vom 28. September 2018⁹ des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997¹⁰ in der Volksabstimmung vom Mai 2019, womit eine neue Richtlinie der EU übernommen wurde. Die europäische Zusammenarbeit erlebte im Schengen-Rahmen eine starke Dynamisierung. Im Rahmen ihrer Mitgestaltungsrechte brachte die Schweiz ihre Interessen bei der Ausarbeitung neuer EU-Rechtsgrundlagen ein. Über ihre Verpflichtungen hinaus hat sich die Schweiz im Asyl- und Migrationsbereich engagiert, so etwa zugunsten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO). Prioritär setzte sich die Schweiz für eine faire Lastenverteilung im reformbedürftigen Dublin-System ein – ein Prozess, der seit 2016 blockiert blieb.

Betreffend die bilateralen Beziehungen zu den Regierungen der EU- und der EFTA-Staaten wurde besonderes Gewicht auf die Nachbarstaaten und die jeweiligen EU-Ratspräsidentenschaften gelegt. Dabei konnten Lösungen in offenen bilateralen Fragen mit den Nachbarstaaten gefunden werden. Wichtige Erfolge waren das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Italien am 13. Juli 2016¹¹ sowie des Abkommens mit Frankreich über das am Flughafen Basel-Mülhausen anwendbare Steuerrecht am 28. Dezember 2017¹². Andere Baustellen bleiben hingegen weiterhin bestehen. Die Beziehungen mit den Nachbarstaaten konnten auch themenspezifisch vertieft und im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit weiter gestärkt werden. Nach der Volksabstimmung über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im Jahre 2016 hat die Schweiz im Rahmen der «Mind the Gap»-Strategie mehrere Abkommen mit dem Vereinigten Königreich unterzeichnet, welche die Weiterführung der engen Beziehungen garantieren sollen.

Beziehungen zu globalen Partnern

Gemäss dem Prinzip der Universalität pflegt die Schweiz als neutrales und aussenpolitisch unabhängiges Land gute Kontakte zu allen Staaten. So war die Vertiefung der Beziehungen zu den globalen Partnern zwischen 2016 und 2019 ein Ziel der Schweiz, um ihre Interessen wahren und konkrete Herausforderungen angehen zu können.

Die Schweiz konnte ihre Beziehungen zu den Schwerpunktländern Brasilien, China, Indien, Japan, Russland, Südafrika, Türkei und USA intensivieren und diversifizieren. In diesem Zusammenhang fanden zahlreiche bilaterale Treffen statt, oft auf höchster diplomatischer Ebene. Die Schweiz empfing zum Beispiel den Präsidenten Chinas (2017) und jenen Indiens (2019) zu Staatsbesuchen, während der Bundespräsident 2019 zu Arbeitsbesuchen in die USA und nach Russland reiste. Die Schweiz stärkte dabei auch den rechtlichen Rahmen der Beziehungen. So errichtete die Schweiz mit China eine innovative strategische Partnerschaft, schloss mit den Mercosur-Staaten in der Substanz die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen ab und unterzeichnete mit Indien mehrere Absichtserklärungen. Eine kohärente Aussenpolitik geht mit einer Förderung der Grundwerte der Schweiz auf internationaler

⁹ AS 2019 2415

¹⁰ SR 514.54

¹¹ AS 2016 2769

¹² SR 0.748.131.934.924

Ebene einher. Die Schweiz hat im Rahmen ihrer Gespräche regelmässig Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit thematisiert, namentlich gegenüber China, Russland und der Türkei.

Auch mit ihren anderen Partnern suchte die Schweiz einen aktiven Dialog. Zwischen 2016 und 2019 führte sie systematisch und regelmässig politische Konsultationen mit zahlreichen Staaten und konnte dadurch ihre Verankerung in allen Regionen der Welt festigen. Gleichzeitig baute die Schweiz ihre Zusammenarbeit mit mehreren regionalen Organisationen aus. So erhielt sie 2016 beispielsweise den Status als sektorielle Dialogpartnerin in der Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und 2017 den Beobachterstatus in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika sowie im Arktischen Rat. Auf Einladung Chinas (2016), Deutschlands (2017), Argentiniens (2018) und Japans (2019) konnte die Schweiz ausserdem am Finance Track der G20 teilnehmen. Dieses umfassende Beziehungsnetz auf bilateraler und multilateraler Ebene nutzte die Schweiz als Plattform zur Wahrnehmung ihrer Interessen und zur Förderung ihrer Werte.

Frieden und Sicherheit

Für die Wahrung von Sicherheit und Wohlstand ist die Schweiz auf ein stabiles Umfeld und eine tragfähige internationale Ordnung angewiesen. Aus diesem Grund war sie zwischen 2016 und 2019 bestrebt, ihr Engagement für Frieden und Sicherheit zu verstärken und Initiativen zur Schaffung einer gerechten und stabilen internationalen Ordnung zu unterstützen.

Die Schweiz spielt eine einzigartige Rolle als Vermittlerin. Zwischen 2016 und 2019 begleitete sie jährlich im Durchschnitt 17 Friedensprozesse. Beim Abschluss eines Friedensabkommens in Mosambik 2019 spielte sie eine Schlüsselrolle. Zudem setzte sie sich aktiv für die Friedensförderung in Kolumbien ein, namentlich indem sie die Verhandlungen über einen Waffenstillstand zwischen der Regierung und den Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (FARC) begleitete. Mit Blick auf die Krisenprävention engagierte sich die Schweiz beispielsweise in den Bereichen Vergangenheitsarbeit, Begleitung von Demokratisierungsprozessen, Prävention von gewalttätigem Extremismus sowie Förderung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Der «Appell vom 13. Juni», den die Schweiz mit der Unterstützung von rund 70 Staaten 2016 lancierte, veranschaulicht dieses Engagement. Sie ruft darin ihre Partner auf, bei der Konfliktprävention verstärkt auf die Menschenrechte zu achten. 2019 feierte die Schweiz ausserdem gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) das 70-jährige Bestehen der Genfer Konventionen.

Im Rahmen ihrer Aktivitäten als Schutzmacht tritt die Schweiz zudem als Fazilitatorin zwischen den Ländern auf. Zwischen 2016 und 2019 übernahm sie vier neue Schutzmandate: für den Iran in Saudi-Arabien und Kanada, für Saudi-Arabien im Iran und für die USA in Venezuela (die Zustimmung Venezuelas für dieses Mandat steht noch aus). 2018 wurden ausserdem bedeutende Fortschritte bei der Umsetzung des Zollabkommens zwischen Georgien und Russland erzielt, das 2011 unter Federführung der Schutzmacht Schweiz unterzeichnet worden war. Der gemischte Ausschuss dieses Abkommens unter dem Vorsitz der Schweiz tagte erstmals im Februar 2019. Im Juli 2019 konnten im Rahmen der Mandate zwischen Iran

und Saudi-Arabien die Freigabe eines festgehaltenen iranischen Tankers und die medizinische Überführung eines verletzten iranischen Seemanns unterstützt werden. Im Dezember 2019 konnte die Schweiz einen Beitrag zur humanitären Geste leisten, die auf ihrem Territorium stattfand und die zur Freilassung zweier Inhaftierter im Iran und den USA führte.

Die Schweiz setzte sich auch im Rahmen von internationalen Organisationen wie der UNO und der OSZE für den Frieden ein. Seit 2017 unterstützte sie aktiv die Reformpläne des neuen UNO-Generalsekretärs im Hinblick auf eine Stärkung der Kapazitäten der UNO bei der Konfliktprävention. Im selben Jahr wurde Botschafter Thomas Greminger zum Generalsekretär der OSZE ernannt. Im ersten Quartal 2019 präsidierte die Schweiz ausserdem das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE. Die Dialogunterstützung stand auch im Zentrum der Rundtischgespräche von Chambésy über Sicherheit in Europa und von Zermatt über die Sicherheit in Nordostasien.

Die Rolle des internationalen Genf als Kompetenzzentrum für Frieden und Sicherheit sowie Austragungsort von Friedensgesprächen wurde gefestigt. So war die Schweiz zwischen 2016 und 2019 beispielsweise Gastgeberin der Friedensgespräche zu Syrien (2016, 2017 und 2019), zum Jemen (2018) und zur Westsahara (2018). Die stärkere Vernetzung führte zur Gründung von rund zehn Plattformen für eine bessere Zusammenarbeit der Akteure in den verschiedenen Kompetenzzentren des internationalen Genf. Dazu gehört der 2019 gegründete GESDA, der die künftigen Themen und Herausforderungen im Bereich der globalen Gouvernanz antizipieren, kreative Koalitionen zwischen den betroffenen Akteuren schaffen und Lösungen für die globalen Herausforderungen vorschlagen soll. 2019 nahm die Schweiz schliesslich in Genf an den Feierlichkeiten zu 100 Jahre Multilateralismus teil.

Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand

Die Schweiz setzt sich für eine Welt ohne Armut und für nachhaltige Entwicklung ein. Sie unterstützt die Schaffung globaler Rahmenbedingungen, die den Wohlstand fördern. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung diente als Orientierungsrahmen für die Umsetzung des vierten Schwerpunktthemas der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019.

Insgesamt zeigten die Aktivitäten der IZA der Schweiz in der Zeitspanne 2016–2019 Wirkung. Der Schlussbericht über die Umsetzung der Botschaft zur IZA der Schweiz 2017–2020 und ihrer Anhänge geht detailliert auf die konkreten Ergebnisse ein. Die Wirksamkeit der IZA der Schweiz wurde namentlich durch thematische Evaluationen und Wirkungsberichte externer Gutachter bestätigt, beispielsweise in den Bereichen Wasser, soziale Sicherheit und Geschlechtergleichstellung. Diese Evaluationen erlauben es auch, Projekte und Programme gezielt weiterzuentwickeln.

Die Schweiz trug zur Schaffung internationaler Rahmenbedingungen für den Umgang mit den globalen Herausforderungen bei. So machte sie sich im Hinblick auf eine strategischere Entwicklungshilfe für Länder mit geringem oder mittlerem Einkommen für Reformen der Entwicklungsorganisationen der UNO (UNDP) stark. Ausserdem verstärkte sie ihre Anstrengungen in den Bereichen Wasser und Bildung, um allen Menschen einen dauerhaften Zugang zu den entsprechenden Ressourcen und Dienstleistungen zu ermöglichen. Gleichzeitig förderte die Schweiz eine demo-

kratische und gerechte Regierungsführung, namentlich in der Mongolei und Laos. In Nicaragua und Honduras unterstützte sie ebenfalls Initiativen zur Förderung der sozialen Debatte.

Die Schweiz hat eine starke humanitäre Tradition, die international geschätzt wird. In Anbetracht der zahlreichen Konflikte, Krisen und Katastrophen zwischen 2016 und 2019 war das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe in dieser Zeit stark gefordert. Es reagierte flexibel, rasch und wirksam, wie beispielsweise bei seinen Einsätzen in Indonesien (2018) und Mosambik (2019). Mit seiner Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten machte das EDA 2017 die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte von Frauen und Mädchen zu einem Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik. Im Wissen, dass die Ziele der Agenda 2030 nicht allein durch den öffentlichen Sektor umgesetzt werden können, arbeitete die IZA eng mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft zusammen, die wichtige Akteure bezüglich Wandel und Innovation sind. Sie unterstützte beispielsweise innovative Finanzierungsmechanismen wie «Social Impact Incentives».

Damit die Schweiz ihren Wohlstand wahren kann, braucht es eine offene, leistungsfähige und innovative Wirtschaft. Zwischen 2016 und 2019 wirkte sie deshalb an der Definition internationaler Regeln und Standards mit, namentlich im Rahmen der OECD und der WTO, und baute ihre Freihandelsabkommen weiter aus.

Ausblick: Aussenpolitische Strategie 2020–2023

Bei der Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 hat die Schweiz insgesamt gute Ergebnisse erzielt. Die Bilanz fällt positiv aus, auch wenn einzelne Ziele, namentlich in der Europapolitik, noch nicht erreicht sind. Ist in unserer schnelllebigen Welt eine solche Strategie überhaupt noch gerechtfertigt? Die Antwort auf diese Frage lautet: Ja, eine Strategie ist unentbehrlich. Sie ermöglicht die nötige Distanz gegenüber dem Diktat des Dringlichen und trägt, indem sie einen mittelfristigen Rahmen vorgibt, zur Kohärenz aller Aktivitäten der Schweiz im Ausland bei. Sie dient den Akteuren der Aussenpolitik als Kompass.

Die Schweiz hat sich zwischen 2016 und 2019 international weiter stark vernetzt. Dank dieser erfolgreichen Vernetzung konnte sie zudem ihre Sektorpolitiken verstärkt auf globaler Ebene einbringen. Ein solches Vorgehen erfordert ein hohes Mass an einvernehmlicher Koordination, um die Kohärenz in den Aussenbeziehungen der Schweiz zu gewährleisten. In dieser Beziehung kommt der aussenpolitischen Strategie eine zentrale Rolle zu. Aus diesem Grund haben Koordination und Kohärenz in der neuen Strategie einen noch grösseren Stellenwert.

Der Bundesrat wird die Aussenpolitische Strategie 2020–2023 Anfang 2020 verabschieden. Als Grundpfeiler einer kohärenten politischen Planung steht sie an der Spitze einer Strategiekaskade, zu der namentlich die thematischen Strategien (z. B. IZA-Strategie, Landeskommunikationsstrategie, Gaststaatsstrategie) sowie die geografischen Strategien (MENA-Strategie¹³, China-Strategie und Afrika-Strategie) gehören. Die aussenpolitische Strategie soll möglichst weit verbreitet werden, damit alle Akteure der Schweizer Aussenpolitik in der Umsetzung beigezogen werden. Darüber hinaus enthält die neue Strategie klare, konkrete und messbare Ziele.

¹³ MENA = Middle East and North Africa (Nahost und Nordafrika)

3 Beziehungen zu EU/EFTA

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU standen auch 2019 im Zeichen der institutionellen Fragen mit dem Ziel, den EU-Marktzugang sowie den bilateralen Weg generell zu konsolidieren und zukunftsfähig zu machen. Dabei lag der Fokus der Arbeiten auf innenpolitischen Prozessen: Auf die mehrmonatigen Konsultationen der meistbetroffenen Kreise zum Verhandlungsergebnis eines InstA folgten ab Juni Arbeiten mit den Sozialpartnern und den Kantonen bei der Suche nach einer breit abgestützten Schweizer Position in Bezug auf die drei verbleibenden offenen Punkte – staatliche Beihilfen, Lohnschutz sowie UBRL (Ziff. 3.1). 2019 genehmigte das Schweizer Parlament den zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten. Dabei entschied es aber, dass Verpflichtungen im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden, wenn und solange die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlässt (Ziff. 3.2). Im Rahmen der Schweizer Assoziierung an Schengen/Dublin konnten wichtige Umsetzungsarbeiten zur verbesserten Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen vorangetrieben werden (Ziff. 3.3). Ein besonderes Augenmerk galt 2019 zudem den Entwicklungen in Handels- und Steuerfragen auf EU-Ebene (Ziff. 3.4).

In den Beziehungen zu EU-Nachbarstaaten konnten in offenen Dossiers vereinzelt Fortschritte erzielt werden, wobei insbesondere mit Italien wichtige Fragen weiterhin einer Klärung bedürfen (Ziff. 3.5). Im Verhältnis zum Vereinigten Königreich hat die Schweiz ihre «Mind the Gap»-Strategie im Hinblick auf den Brexit erfolgreich fortgesetzt (Ziff. 3.6).

3.1 Die Konsolidierung des bilateralen Wegs

Die europapolitischen Ziele der Schweiz sind die Sicherstellung eines weitgehenden Zugangs zum EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Interessenbereichen unter Bewahrung grösstmöglicher politischer Eigenständigkeit. Der Abschluss von sektoriellen Abkommen – der sogenannte bilaterale Weg – hat sich als massgeschneiderter Ansatz bewährt, um diese Interessen der Schweiz optimal zu wahren. Anhand eines InstA soll der EU-Binnenmarktzugang sowie der bilaterale Weg insgesamt konsolidiert, zukunftsfähig und dessen Weiterentwicklung ermöglicht werden.

Vom 1. Februar bis zum 16. April 2019 führte der Bundesrat *Konsultationen* zum Verhandlungsergebnis mit den am meisten betroffenen politischen und wirtschaftlichen Akteuren durch. Diese ermöglichten eine innenpolitische Diskussion zu den Vor- und Nachteilen des InstA und trugen dazu bei, die bestehenden Bedenken zu präzisieren und auf einige wichtige Hauptanliegen zu reduzieren. An seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 bekräftigte der Bundesrat auf der Grundlage der Konsultationsergebnisse seine weitgehend positive Einschätzung des Abkommensentwurfs und sandte damit ein insgesamt positives Signal nach Brüssel. Im Hinblick auf die Unterzeichnung des InstA forderte er aber gleichzeitig in einem Schreiben an die EU-Kommission *Klärungen in drei Bereichen*. Diese umfassen *erstens* eine Klarstellung, dass die Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen im Abkommensentwurf

keine horizontale Wirkung über die vom InstA abgedeckten Abkommen hinaus haben (betroffen wäre aktuell nur das Luftverkehrsabkommen); *zweitens* die Schaffung von Rechtssicherheit betreffend das in der Schweiz geltende Lohnschutzniveau; *drittens* eine Klärung, dass durch das InstA für die Schweiz keine Pflicht zur Übernahme der UBRL besteht. Der Bundesrat beschloss zudem, die Kantone und die Sozialpartner eng in die Lösungsfindung einzubinden.

Ebenfalls an seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 empfahl der Bundesrat die Ablehnung der *Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung»* (sog. Begrenzungsinitiative) und überwies die entsprechende Botschaft an das Parlament¹⁴, welches die Initiative ablehnte. Aus Sicht des Bundesrates hätte die von der Initiative geforderte Kündigung des FZA einschneidende negative Auswirkungen auf den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz, namentlich auch weil damit der Wegfall aller Bilateralen I in Kauf genommen würde.

In Reaktion auf die vom Bundesrat geforderten Klärungen zum InstA zeigte sich die EU bereit, weitere Gespräche mit der Schweiz zu führen. Gleichzeitig schloss sie Nachverhandlungen aus. Für die EU-Kommission stellte der Entscheid des Bundesrates vom 7. Juni 2019 keinen genügenden Fortschritt dar. Aus diesem Grund liess sie die befristete Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung (sog. *Börsenäquivalenz*) am 30. Juni 2019 auslaufen. Der Bundesrat bezeichnete diese politische Verknüpfung umgehend als sachfremd sowie kontraproduktiv für den weiteren Prozess und warnte vor einer negativen Dynamik. Er reagierte mit der Aktivierung der von ihm früher beschlossenen Massnahme zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur mit Wirkung ab 1. Juli 2019.¹⁵ Die Nicht-Gewährung bzw. Nicht-Verlängerung der EU-Börsenäquivalenz beeinflusste zudem die parlamentarische Debatte zur Genehmigung des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten (vgl. Ziff. 3.2).

In der zweiten Jahreshälfte lag die Priorität auf der Lösungssuche in Bezug auf die drei Klärungsziele: Koordiniert durch des EDA trafen sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundesrates und der Verwaltung regelmässig und auf verschiedenen Ebenen mit den Sozialpartnern und den Kantonen, um innenpolitisch breit abgestützte Lösungsvorschläge zu den drei offenen Punkten auszuarbeiten. Im Bereich Lohnschutz fanden die Arbeiten in einem ersten Schritt ausschliesslich zwischen den Sozialpartnern statt.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung des Abschlusses des InstA im Berichtsjahr 2019 suspendierte die EU die Verhandlungen diverser neuer Abkommen, die sie von einer Regelung der institutionellen Fragen abhängig macht. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit. Auch die Paraphierung des fertig ausgehandelten Abkommens über die Teilnahme der Schweiz an der Agentur für das europäische globale Satellitennavigationssystem (GSA) wurde von der EU gestoppt. Die EU zeigte sich zudem nach Aussage der EU-Kommission nicht mehr bereit, die bestehenden

¹⁴ BBI 2019 5027

¹⁵ Verordnung vom 30. Nov. 2018 über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze für den Handel mit Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, SR 958.2.

3.3 Innere Sicherheit und Migration

Auf einem Auge blind – so beschrieben die Schweizer Strafverfolgungsbehörden zum Jahresbeginn die Folge für ihre Arbeitsbedingungen, wenn sie keinen Zugang zur Schengener Zusammenarbeit hätten. Am 19. Mai 2019 wurde das revidierte Schweizer Waffenrecht in Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie mit 63,7 Prozent Ja-Stimmen an der Urne gutgeheissen und damit die Bedeutung der Schengener-Zusammenarbeit für die Sicherheit der Schweiz bestätigt (vgl. auch Ziff. 2, Beziehungen zur EU und den EU/EFTA-Staaten). Eine spezifische Regelung für die Militärwaffen zeigte zudem, wie die Schweiz auf Basis ihrer Mitwirkungsrechte ihre Interessen in die Brüsseler Gesetzgebung einfließen lassen kann.

Die Schengener Zusammenarbeit wird laufend angepasst, wovon auch die Schweiz profitiert. 2019 standen die verbesserte Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheits- und Migrationsbehörden im Fokus. Zu diesem Zweck sind über die nächsten Jahre grosse Investitionen in die Informationssysteme des Schengen-Raums geplant. In diesem Zusammenhang lancierte der Bundesrat Vernehmlassungen zur Einführung des europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)¹⁷ zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) und zur Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen im Bereich Migration, Grenze und Polizei. Ferner genehmigte die Bundesversammlung die Umsetzung des europäischen Ein- und Ausreisensystems (Entry-/Exit-System, EES)¹⁸ und die Beteiligung an der IT-Agentur eu-LISA¹⁹, die mit der Umsetzung dieser Systeme betraut ist. Am 4. September 2019 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zu einem Verpflichtungskredit für den Zeitraum 2020–2025, um innerhalb der nötigen Fristen die Einführung oder Anpassung der Informationssysteme in der Schweiz zu gewährleisten.²⁰ Die Prümer Zusammenarbeit, die einen effizienteren Abgleich von DNA-Profilen, Fingerabdrücken sowie Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten ermöglicht, ist formal nicht Teil der Schengen-Architektur, hat in den letzten Jahren aber hohe Bedeutung für die Polizeikooperation in Europa erreicht. Am 27. Juni 2019 unterzeichneten die Schweiz und die EU nach zweijährigen Verhandlungen ein Abkommen sowie ein separates Protokoll über den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac. Die Vernehmlassung dazu wurde am 13. Dezember eröffnet.

Im November 2019 hat der Rat der EU auch die Reform der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache verabschiedet. Ab 2021 wird sukzessive eine ständige Reserve aufgebaut, die 2027 in Krisensituationen bis zu 10 000 Personen umfassen wird. Das neue Mandat beinhaltet auch die umfassende Unterstützung nationaler Rückführungsverfahren durch Frontex. Im Dezember lancierte der Bundesrat die Vernehmlassung über die zukünftige Beteiligung der Schweiz (siehe Abb. unten).

¹⁷ Laufende und abgeschlossene Vernehmlassungen des Bundesrates sind einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen.

¹⁸ BBI 2019 4573

¹⁹ BBI 2019 2147

²⁰ BBI 2019 6189

Die Schengen-Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU



SICHERHEIT

300'000

SIS-Abfragen täglich

19'000Fahndungstreffen
auf SIS pro JahrFLÜSSIGER
GRENZVERKEHR**2,1 Mio.**Personen
überqueren täglich
die GrenzeTOURISMUS
UND WIRTSCHAFT**520'000**Schengen-Visa
werden pro Jahr
von der Schweiz
erteilt

Für kontroverse Debatten sorgte weiterhin die europäische Lastenverteilung im Asylbereich. Exemplarisch zeigte sich dies bei der Aufnahme von aus Seenot geretteten Migrantinnen und Migranten. Verschiedene Übergangslösungen, wie sie 2019 von der EU-Kommission, Deutschland und Frankreich lanciert worden waren, fanden nicht die nötige Unterstützung oder blieben auf Einzelfälle beschränkt. Für die Schweiz bleibt die 2019 weiterhin blockierte Reform des Dublin-Systems prioritär. Fortgeführt hat die Schweiz ihr Engagement zugunsten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO). Sechs Asylexpertinnen und -experten leisteten mehrmonatige Einsätze in Italien und auf Zypern. Zudem hat die Schweiz Griechenland und Italien auch bilateral unterstützt, so zum Beispiel in Projekten betreffend unbegleitete Minderjährige und im Rückkehrbereich oder durch die Lieferung von humanitären Gütern.

3.4 Handels- und Steuerfragen

Besonderes Augenmerk richtete die Schweiz auf die Entwicklungen hinsichtlich der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke, die 2019 mehrfach angepasst wurde. Die Schweiz figurierte seit 2017 in einer Gruppe von Staaten und Gebieten, die zwar als kooperativ betrachtet werden, jedoch ihre Steuerregeln noch nicht vollständig angepasst haben (sog. graue Liste). In der Referendumsabstimmung vom 19. Mai 2019 zum Bundesgesetz vom 28. September 2018²¹ über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) hat das Schweizer Stimmvolk die Reform des Unternehmenssteuerrechts mit 66,4 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die STAF ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten, sodass die international nicht mehr akzeptierten Steuerregimes seit diesem Zeitpunkt abgeschafft sind. Mit dieser Reform erfüllt die Schweiz die Kriterien der EU, um im Bereich Steuern als kooperativer Staat betrachtet zu werden. Die Streichung der Schweiz von der EU-Liste erfolgte am 17. Oktober 2019. Politische Unsicherheiten wie der Brexit und anhaltende internationale Handelsspannungen haben die Konjunkturlage in Europa 2019 negativ beeinflusst. Im Februar führte die EU als Reaktion auf entsprechende US-Schutzzölle definitive Schutzmassnahmen auf Stahleinfuhren ein, nachdem sie bereits im Vorjahr provisorische Massnahmen erlassen hatte. Von diesen Massnah-

²¹ BBI 2018 2527

men ist auch die wirtschaftlich stark in den EU-Binnenmarkt integrierte Schweizer Stahlindustrie betroffen.

3.5 **Beziehungen zu den Nachbarstaaten und zu den EU/EFTA-Staaten**

Die Mitte 2018 erfolgte Überführung der bilateralen geografischen Abteilung Europa in die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) hatte unter anderem zum Ziel, Synergien zu schaffen und zu nutzen. Im Berichtsjahr wurde denn auch die schweizerische Europapolitik enger mit der bilateralen Diplomatie verknüpft. Konkret bedeutete dies eine präzisere interne Abstimmung der bilateralen und europapolitischen Interessen, die einheitliche, kohärente Führung der 27 schweizerischen Botschaften in den EU/EFTA-Staaten sowie die Effizienzsteigerung durch die Zusammenlegung von europapolitischer und allgemeiner aussenpolitischer Besuchsdiplomatie. Das Ziel, mit sämtlichen Partnerländern mindestens eine Runde politischer Konsultationen durch die DEA selber zu führen, wurde weitgehend erreicht. Mit einigen kleineren und mittleren Ländern erfolgten solche Konsultationen gar erstmalig oder nach mehrjährigem Unterbruch.

Auf Stufe Bundespräsident wurden erneut die Kontakte mit den jeweils kommenden *EU-Ratspräsidenten* gepflegt. Zu diesem Zweck reiste Bundespräsident Maurer im Mai nach Helsinki, empfing im Juli die kroatische Präsidentin und machte Ende November einen Gegenbesuch in Zagreb. Daneben erfolgten ein offizieller Besuch in Warschau im Mai sowie offizielle Treffen in Bern mit dem niederländischen Premierminister und dem bulgarischen Präsidenten im Februar sowie mit dem slowenischen Präsidenten im September. Bundesrat Cassis reiste im Juli für Gespräche nach Nikosia, Athen und Ankara mit den Schwerpunkten Migration und regionale Zusammenarbeit. Die Beziehungen mit zahlreichen weiteren europäischen Aussenministern pflegte er mit Arbeitsbesuchen und auch bei Gesprächen anlässlich multilateraler Ministertreffen.

Die Schweiz und *Deutschland* pflegen insbesondere in den Bereichen Mediation und Friedenspolitik sowie bei den Themen Klima und Sicherheit eine enge Zusammenarbeit (Ziff. 5). Die Regelung des Anflugverfahrens auf den Flughafen Zürich bleibt eine ungelöste Frage, und Verbesserungen bei der Flugsicherheit sind unter anderem aufgrund des Widerstandes der betroffenen Region weiterhin blockiert. In den Beziehungen zu *Italien* war ein Höhepunkt die fünfte Austragung des «Forum per il dialogo tra la Svizzera e l'Italia» in Genua. Das Forum bietet eine wertvolle Gelegenheit für den Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft beider Staaten. An seiner Sitzung vom 20. Dezember genehmigte der Bundesrat den Notenaustausch zwischen der Schweiz und Italien über den Wechsel des zollrechtlichen Status der italienischen Enklave Campione d'Italia, die am 1. Januar 2020 ins Zollgebiet der EU überführt wurde. Der Notenaustausch bestätigt die Einführung einer dem schweizerischen Mehrwertsteuersystem entsprechenden lokalen Verbrauchssteuer und klärt ausserdem die Begleichung bestehender Schulden gegenüber dem Kanton Tessin und Schweizer Privatakteuren. Des Weiteren setzen sich beide Staaten dafür ein, die bisherigen Dienstleistungen

soweit möglich aufrecht zu erhalten. Verschiedene offene Punkte im Finanz- und Fiskalbereich konnten auch im Berichtsjahr nicht gelöst werden – trotz Einleitung von Demarchen und Vermittlung von Schweizer Positionen. Das 2015 paraphierte Abkommen über die Besteuerung der Grenzgänger konnte beispielsweise immer noch nicht unterzeichnet werden.

Bundespräsident Maurers Besuch in Wien Anfang Januar bekräftigte erneut die Erstbesuchstradition zwischen der Schweiz und *Österreich*. Im Berichtsjahr fanden zahlreiche Kontakte mit *Frankreich* statt, welche die engen bilateralen Beziehungen erneut zum Ausdruck gebracht haben. Im Bereich der grenzüberschreitenden Beziehungen besteht weiterhin ein offener Punkt bezüglich der Gewässerbewirtschaftung im Rhone-Bassin. Ein erfreuliches Ereignis stellt die Eröffnung der Eisenbahnlinie Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) im Dezember dar. Damit verbunden ist die Inbetriebnahme des «Léman Express» als grösste regionale grenzüberschreitende Eisenbahnverbindung in ganz Europa. Einen Höhepunkt erlebten die Beziehungen zum *Fürstentum Liechtenstein* mit dem Staatsbesuch des Erbprinzen Alois von und zu Liechtenstein am 3. und 4. April 2019 in der Schweiz. Im Zentrum der Gespräche standen die Würdigung der 100-jährigen bilateralen Beziehungen, europäische Themen sowie die enge Zusammenarbeit beider Länder im internationalen Kontext.

3.6 Der Brexit und die Schweiz

Nach mehrfacher Ablehnung des unter der britischen Premierministerin Theresa May ausgehandelten Austrittsabkommens EU–UK durch das britische Unterhaus und nach zweimaliger Verschiebung des Brexit-Datums einigte sich die EU schliesslich im Oktober mit Mays Nachfolger Boris Johnson auf einen revidierten Austrittsdeal. Weil die parlamentarische Genehmigung aber noch mehr Zeit brauchte, kam es dennoch zu einer dritten Fristverlängerung bis zum 31. Januar 2020. Während dieser turbulenten Phase der Unsicherheit setzte die Schweiz ihre bereits 2016 beschlossene Strategie «Mind the Gap» weiter konsequent um mit dem Ziel, die bestehenden Rechte und Pflichten im Verhältnis Schweiz–UK auch nach dessen EU-Austritt weitestgehend und unabhängig vom Szenario des Austritts zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe bilateraler Abkommen mit dem UK abgeschlossen, die dann zur Anwendung kommen, wenn die bilateralen Abkommen Schweiz–EU für das UK keine Geltung mehr haben. Die Abkommen wurden mehrheitlich im Berichtsjahr 2019 unterzeichnet und betreffen die Bereiche Luftverkehr (17.12.2018), Versicherungen (25.1.2019), Landverkehr (25.1.2019), Handel (11.2.2019) und Migration. Im Bereich Migration wurden neben dem Abkommen über die erworbenen Rechte (25.2.2019) auch zwei befristete Abkommen über den gegenseitigen Arbeitsmarktzugang (10.7.2019) beziehungsweise über die Koordinierung der Sozialversicherungen (31.10.2019) abgeschlossen, die ausschliesslich im Fall eines ungeordneten EU-Austritts als temporäre Auffanglösungen zum Einsatz kämen. Damit hat sich die Schweiz auf jedes Brexit-Szenario (*Deal* oder *No Deal*) vorbereitet. Ausserdem gewann 2019 der in der «Mind the Gap»-Strategie vorgesehene Ausbau der Beziehungen Schweiz–UK nach dem Brexit über die Besitzstandswahrung hinaus an Bedeutung. Erste exploratorische Gespräche mit dem UK fanden statt, um mögliche Bereiche von gemeinsamem Interesse zu identifizieren. Im Juli

unterzeichneten die Schweiz und das UK eine Absichtserklärung zur Vertiefung der Polizeikooperation namentlich in Fällen von organisierter Kriminalität und Terrorismus.

3.7 Europapolitik: Beurteilung und Ausblick

Die Regelung der institutionellen Fragen wird auch 2020 im Zentrum der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stehen. Der Bundesrat wird den internen Prozess zur Erarbeitung von innenpolitisch breit abgestützten Lösungen zu den drei identifizierten Klärungszielen – staatliche Beihilfen, Lohnschutz, UBRL – weiter vorantreiben und auf dieser Basis den Abschluss eines InstA mit der EU anstreben. Parallel dazu wird die Schweiz 2020 im Rahmen ihrer Eventualplanung weiterhin Massnahmen zur Abfederung von allfälligen negativen Folgen eines Ausbleibens des InstA erarbeiten und nach Bedarf umsetzen.

Mit dem Ziel einer kohärenten und wirksamen Schweizer Interessenwahrung sollen 2020 in den bilateralen Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten die verschiedenen Dossiers verstärkt koordiniert und die bilateralen Beziehungen konsequent mit den europapolitischen Gesamtzielen der Schweiz abgestimmt werden.

In ihren Beziehungen zum UK wird die Schweiz im Rahmen ihrer «Mind the Gap»-Strategie die Arbeiten zur weitgehenden Sicherung der bestehenden Rechte und Pflichten unabhängig von den unterschiedlichen Brexit-Szenarien fortsetzen. Über die Wahrung des Status quo hinaus soll zudem das bilaterale Verhältnis zwischen der Schweiz und dem UK in ausgewählten Bereichen der Zusammenarbeit vertieft und ausgebaut werden.

4 Beziehungen zu globalen Partnern

Um ihre Interessen in einer globalisierten Welt wahrnehmen zu können, pflegt die Schweiz ein umfassendes Beziehungsnetz. Dies ist gerade für ein neutrales Land sehr wichtig. Die Schweizer Aussenpolitik stützt sich auf regelmässige politische und sektorielle Dialoge sowie hochrangige Kontakte, oftmals auf Stufe Bundesrat und Bundespräsidium. Die Grundlage hierfür bilden die politischen Konsultationen des Staatssekretariats des EDA. Gemäss dem Ansatz der Universalität pflegt die Schweiz regelmässige Kontakte mit möglichst allen Staaten, mit oder ohne physische Vertretung vor Ort. Somit werden Opportunitäten und Risiken antizipiert und eine strategische Entwicklung ermöglicht. Mit acht globalen Schwerpunktländern pflegt die Schweiz einen prioritären Dialog: mit Brasilien, China, Indien, Japan, Russland, Südafrika, der Türkei und den USA. Diese Staaten haben einen substanziellen Einfluss auf regionale und internationale Entwicklungen sowie auf die globale Sicherheit. Die Beziehungsvielfalt ist stark und herausfordernd, beispielweise bei Menschenrechtsfragen, bewaffneten Konflikten oder in sicherheitsrelevanten Bereichen.

4.1 Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien

Im Berichtsjahr prägten innenpolitische und zwischenstaatliche Spannungen die Regionen Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien. Die weitverbreitete Unzufriedenheit über dysfunktionale politische Systeme widerspiegelte sich in Protestbewegungen. Sie führten zu zeitweise blockierten politischen Institutionen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro sowie Moldova. In verschiedenen Staaten hat die Bevölkerung den Wunsch nach Wandel und neuen politischen Kräften auch an der Urne ausgedrückt. So kamen in der Ukraine, Moldova und Kosovo Politikerinnen und Politiker an die Macht, die neue Wege versprechen. Die Lösung des Namensstreits zwischen Griechenland und der Republik Mazedonien, neu Republik Nordmazedonien, zeigt ebenfalls, dass trotz Spannungen positive Schritte möglich sind.

Aus migrations-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Gründen ist der Westbalkan von besonderer Bedeutung für die Schweiz. Rund 500 000 Personen mit südosteuropäischen Wurzeln leben in der Schweiz. Das Interesse an Stabilität und Entwicklung in dieser Region ist auch deshalb gross. Die Wichtigkeit der Migrationsthematik für die Beziehungen zu den Ländern des Westbalkans zeigte sich in den Feiern zum 10-jährigen Bestehen der Migrationspartnerschaft, die im Herbst mit Serbien sowie Bosnien und Herzegowina stattfanden. Am 1. September 2019 trat ausserdem nach einer mehr als neunjährigen vertragslosen Phase das neue Sozialversicherungsabkommen mit Kosovo in Kraft.²² Die Schweiz führte ihr friedenspolitisches Engagement in der Region fort. So unterstützte sie beispielsweise den von der EU faziilitierten Dialog zwischen Belgrad und Pristina komplementär über die Organisation von informellen Dialogrunden. Auch im sicherheitspolitischen Bereich bleibt die Schweiz engagiert. In Kosovo stellt sie seit September zum ersten Mal einen stellvertretenden Kommandanten der multinationalen Kosovo Force (KFOR). Die Botschaft zur Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der KFOR wurde vom Bundesrat im November 2019 verabschiedet.²³ Die Relevanz der Region für die Schweiz widerspiegelte sich schliesslich in einer Vielzahl von hochrangigen bilateralen Treffen. Bundespräsident Maurer traf sich zweimal mit seinem serbischen Amtskollegen Vučić und empfing die serbische Premierministerin Brnabić im September in Bern. Bundesrätin Amherd reiste ausserdem im Mai nach Kosovo sowie nach Bosnien und Herzegowina.

Die Beziehungen mit der *Türkei* mit ihrer ebenfalls bedeutenden Diaspora von rund 130 000 Personen in der Schweiz bleiben herausfordernd. Gleichzeitig stieg die Zahl der Asylgesuche türkischer Staatsangehöriger 2019 weiter an. Bei den meisten der schweizerisch-türkischen Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, denen letztes Jahr die Ausreise aus der Türkei verboten wurde, konnte im Berichtsjahr eine Rückreise in die Schweiz ermöglicht werden. Im Syrienkonflikt (Ziff. 4.4) bleibt die Türkei nicht zuletzt als Aufnahmestaat einer hohen Zahl syrischer Flüchtlinge eine zentrale Akteurin und eine wichtige Partnerin bei der Bereitstellung grenzüberschreitender humanitärer Dienstleistungen für die notleidende syrische Bevölkerung. Ihre militärische Intervention im Norden Syriens hat weitreichende Auswirkungen für die

²² SR 0.831.109.475.1

²³ BBl 2019 8447

regionale Stabilität und Sicherheit sowie die humanitäre Lage (Ziff. 6.2). Die Schweiz hat diese als völkerrechtswidrig verurteilt und eine sofortige Beendigung der Kampfhandlungen gefordert. Die Schweiz äusserte zudem ihre Besorgnis über den Druck auf Menschenrechte und rechtsstaatliche und demokratische Grundprinzipien in der Türkei direkt über diplomatische Kanäle sowie in multilateralen Foren. Auch anlässlich seines Besuchs im Juli thematisierte Bundesrat Cassis beim Treffen mit dem türkischen Aussenminister die Besorgnis der Schweiz über die schwierige Lage im Bereich der persönlichen Freiheitsrechte. Trotz der bestehenden Spannungen teilen die Schweiz und die Türkei auch wesentliche gemeinsame Interessen, namentlich zu Fragen der Migration, der Sicherheit und der Wirtschaft. Die Türkei bleibt mit einem jährlichen Handelsvolumen von mehr als 3,3 Milliarden Franken weiterhin ein bedeutender Absatzmarkt für Schweizer Unternehmen. Das 2018 modernisierte Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und der Türkei wurde vom Schweizer Parlament im Juni genehmigt.²⁴ Allerdings wirkten sich die wirtschaftliche Rezession sowie die Defizite in der Rechtssicherheit negativ auf Handel und Investitionen aus.

Die Schweiz ist an guten Beziehungen mit *Russland* interessiert und sucht aktiv und unvoreingenommen den Dialog mit diesem globalen Schwerpunktland. Die Beziehungen wurden im Berichtsjahr mit rund 15 Expertentreffen zu einer breiten Vielfalt von Themen intensiv gepflegt. An der Einweihung der neu renovierten und erweiterten Botschaft in Moskau nahmen im Juni über 800 Gäste teil, darunter Bundesrat Cassis und mehrere Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Anlässlich dieser Reise konnte sich Bundesrat Cassis auch mit dem russischen Aussenminister Lawrow austauschen. Bundesrat Parmelin reiste im August an die «World Skills» nach Kasan, und Bundespräsident Maurer traf im November Präsident Putin in Moskau. Der intensive Dialog wurde auch genutzt, um schwierige Themen anzusprechen. So bestehen insbesondere rund um die *Ukraine* weiterhin Divergenzen. Die Wahl des neuen ukrainischen Präsidenten und die damit verbundenen Signale in Bezug auf den seit fünf Jahren andauernden bewaffneten Konflikt im Osten der Ukraine geben Anlass zu verhaltenem Optimismus. Bundesrat Cassis traf seinen ukrainischen Amtskollegen im September zu einem ersten Austausch an der UNO-Generalversammlung in New York. Die Schweiz setzte in der Ukraine verschiedene Instrumente der Friedensförderung ein: So stellte sie der OSZE Expertinnen und Experten zur Verfügung und unterstützte lokale Initiativen. Sie setzte ihre humanitären Direktaktionen in der Ostukraine fort (Ziff. 6.2) und förderte gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung. Ein neues Schweizer Kooperationsprogramm für die Jahre 2020–2023 wurde erstellt. Schliesslich beschloss der Bundesrat im Mai, das Botschaftsbüro in *Belarus* zu einer eigenständigen Botschaft aufzuwerten. Dieser Schritt trägt der Vertiefung der bilateralen Beziehungen in den letzten Jahren sowie dem wichtigen Engagement von Belarus als Vermittler für Stabilität in der Region Rechnung.

Zentralasien hat als Region eine zunehmende Bedeutung für die Schweiz. Die Zugehörigkeit dieser Länder zu den Schweizer Stimmrechtsgruppen in den Bretton-Woods-Institutionen, im Globalen Umweltfonds (GEF) sowie teilweise in der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) geben der Region einen

²⁴ BBl 2019 4589

besonderen Stellenwert. Bundespräsident Maurer empfing den kirgisischen Präsidenten im Juli, den tadschikischen Präsidenten im November und traf den kasachischen Präsidenten zweimal, einmal im September in New York und einmal im November in Nur-Sultan. Reformbewegungen, die insbesondere in Usbekistan weiterhin an Dynamik gewinnen, haben positive Auswirkungen auf die gesamte Region und die Beziehungen zur Schweiz.

4.2 Amerikanischer Kontinent

Die Beziehungen zu den Ländern des amerikanischen Kontinents waren 2019 durch die Intensivierung der Regierungskontakte mit den USA sowie mit Brasilien geprägt. Innenpolitisch stehen in den USA zunehmend die Präsidentschaftswahlen 2020 im Fokus. Während in Kanada Premierminister Trudeau neu mit einer Minderheitsregierung im Amt bleibt, hatten Wahlen in mehreren Ländern Lateinamerikas einige gewichtige Regierungswechsel zur Folge. Die Verschiebung von Mehrheiten zu teils linksliberalen wie teils rechtskonservativen Parteien sowie die Proteste und Unruhen in verschiedenen Ländern Südamerikas im Spätherbst bezeugen die Unzufriedenheit weiter Bevölkerungsteile mit ihren Lebensumständen sowie die Volatilität der politischen und sozioökonomischen Verhältnisse in Lateinamerika.

Aufgrund ihres politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichts bleiben die USA in absehbarer Zukunft die wichtigste globale Ordnungsmacht. Die «America First»-Maxime respektive die Art ihrer Umsetzung haben im Berichtsjahr erneut zu innen- und aussenpolitischen Unsicherheiten geführt. Während die Schweiz von den Auswirkungen dieser Politik zum Beispiel in Bezug auf Handel, Währungspolitik, Schutz des geistigen Eigentums und Sanktionen ebenfalls betroffen ist, konnten die Intensität und die Qualität der bilateralen Beziehungen im Berichtsjahr unter anderem mit dem Treffen von Bundespräsident Maurer mit Präsident Trump im Mai in Washington gestärkt werden. Es war der erste bilaterale Besuch eines Schweizer Bundespräsidenten im Weissen Haus. Die Treffen von Bundesrat Cassis mit Außenminister Pompeo in Washington wie auch in Bellinzona sowie von Bundesrat Parmelin mit dem US-Handelsbeauftragten Lighthizer erlaubten ebenfalls eine vertiefte Kontaktpflege.

Prioritäten der bilateralen Beziehungen zu den USA bleiben die Stärkung der Rahmenbedingungen im Wirtschafts- und Finanzbereich sowie die Zusammenarbeit zu Frieden und Sicherheit. Sondierungsgespräche im Hinblick auf ein Freihandelsabkommen dauern noch an. Diese sollen aufzeigen, ob es eine gemeinsame Basis für die Lancierung von Verhandlungen gibt. Hingegen wurde im September nach fast 10-jähriger Wartezeit das Änderungsprotokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen Schweiz–USA ratifiziert. Zentral für die bilateralen Beziehungen bleibt auch das Schutzmachtmandat für die USA im Iran. Zudem wurde eine Vereinbarung für die Übernahme eines US-Schutzmachtmandates in Venezuela unterzeichnet. Dieses bedarf noch der Zustimmung Venezuelas, um in Kraft zu treten. Wichtige Herausforderungen bilden die Neuausrichtung der US-Handelspolitik oder der Rückzug der USA aus verschiedenen multilateralen Mechanismen. Die Schweiz ist zwar kein

direktes Ziel von US-amerikanischen Massnahmen wie Einfuhrzöllen oder Sanktionen, dennoch ist sie davon betroffen.

Wichtige bilaterale Partner der Schweiz auf dem *amerikanischen Kontinent* sind auch Argentinien, Brasilien, Kanada und Mexiko. Mit dem Besuch von Bundesrat Cassis in Uruguay, Chile und Brasilien konnten die Beziehungen zu diesen Ländern vertieft werden. Insbesondere mit der neuen brasilianischen Regierung bestehen gute Kontakte und Möglichkeiten zur Kooperation, sowohl in Bereichen, in denen die Interessen beider Seiten nah beieinanderliegen (z. B. Wirtschaft, Steuern, Finanzen sowie Wissenschaft und Technologie) wie auch in Bereichen, in denen Divergenzen bestehen (z. B. Menschenrechte, Nachhaltigkeit oder Multilaterales). Mit den Ländern des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) wurden im Rahmen der EFTA im August die Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen in der Substanz erfolgreich abgeschlossen. Zusammen mit den anderen EFTA-Ländern strebt die Schweiz zudem die Modernisierung der Freihandelsabkommen mit Mexiko und mit Chile und die Fortsetzung der Sondierungsgespräche über eine Aktualisierung des Abkommens mit Kanada an.

Die Entwicklungen in *Lateinamerika* sind komplex. Während in mehreren Ländern ein Wirtschaftswachstum und Entwicklungen hin zu demokratischeren Strukturen zu beobachten sind, weisen andere autoritäre Tendenzen und eine schwächelnde Volkswirtschaft auf. Weitreichende Korruptionsskandale beschäftigen weite Teile Lateinamerikas nach wie vor. Die bilaterale Justizzusammenarbeit trug wesentlich zu deren strafrechtlicher Aufarbeitung in Brasilien und weiteren Ländern bei und wird geschätzt. Daneben bildeten starke soziale Ungleichheit, eskalierende Sicherheitsprobleme und Gewalt grosse Herausforderungen. Die schwere politische und sozioökonomische Krise in Venezuela, die zu einem Massenexodus von unterdessen über vier Millionen Personen in die Nachbarländer führte, beeinflusst die ganze Region. Die Schweiz hat ihre humanitäre Hilfe, namentlich für Venezuela und Kolumbien, weiter ausgebaut und trägt die EU-Sanktionen gegen Venezuela mit. Sowohl zur Lage in Venezuela wie auch zu Nicaragua, Honduras und Guatemala äusserte sich die Schweiz wiederholt kritisch, insbesondere im UNO-Menschenrechtsrat. In Zentralamerika, in Kuba, Haiti, Kolumbien, Peru und Bolivien setzte die Schweiz menschenrechtliche und friedenspolitische Initiativen sowie Programme der Entwicklungszusammenarbeit um. In Bolivien sowie auf den Bahamas leistete die Schweiz infolge von Naturkatastrophen auf Ersuchen dieser Staaten Soforthilfe.

Um ihre Interessen auf dem gesamten amerikanischen Kontinent zu wahren, stärkt die Schweiz die Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen, wie der Organisation amerikanischer Staaten (OAS), der Pazifik-Allianz oder der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM).

4.3 Subsahara-Afrika

Auf dem afrikanischen Kontinent zeigte das Berichtsjahr ein uneinheitliches Bild. Während die Lage in vielen Staaten weiterhin Anlass zu Sorge gibt, erlebten gewisse Länder Fortschritte in Richtung Frieden und Stabilität. Im Sudan kam es zu landes-

weiten Demonstrationen, die in der Absetzung des langjährigen Machthabers Omar al-Bashir durch das Militär und der Bildung einer Übergangsregierung mit Teilnahme der zivilen Opposition gipfelten. Friedensverträge wurden in Mosambik und in der Zentralafrikanischen Republik geschlossen, wobei Letzterer bislang nur bedingt eingehalten wird. Bezüglich der Umsetzung der Friedensabkommen im Südsudan sowie zwischen Äthiopien und Eritrea konnten bislang nur beschränkte Fortschritte beobachtet werden. Die bisherigen Bemühungen des äthiopischen Premierministers im Verhältnis mit Eritrea und der Region wurden mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt. Interne Konflikte verschärften sich gleichzeitig in vielen Staaten, darunter Kamerun, Nigeria, Mali und Burkina Faso, wo die Präsenz terroristischer Gruppierungen besorgniserregend bleibt. Während die Wahlen in Südafrika, Senegal und Botswana mehrheitlich friedlich und demokratisch verliefen, anerkannte die Opposition in Nigeria, den Komoren, Malawi, Mosambik und Mauretanien die Ergebnisse nicht an.

Herausforderungen wie Armut, soziale Disparitäten, Korruption, gewalttätige Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und Epidemien setzen dem gesamten Kontinent zu. Extreme Klimaereignisse, etwa Dürren am Horn von Afrika und in der Sahelregion oder die Zyklone in Südostafrika, sind mitverantwortlich für Bevölkerungsbewegungen (Ziff. 6.1). Die Staaten in Subsahara-Afrika beherbergen 36 Prozent der weltweit intern Vertriebenen. Zudem bleiben viele afrikanische Staaten gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Zielländer grosser Migrations- und Flüchtlingsbewegungen. Demgegenüber zog das wirtschaftliche Wachstum unter anderem in Äthiopien, der Côte d'Ivoire, Ghana, Ruanda und Senegal im Berichtsjahr stark an. Diese Staaten gehören zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt. Die 2019 in Kraft getretene afrikanische Freihandelszone (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) stellt einen beachtlichen multilateralen Erfolg der Afrikanischen Union (AU) dar, der mittel- bis langfristig auch für die Schweiz interessante Perspektiven eröffnen könnte. Noch sind zahlreiche Herausforderungen zu meistern, bis das ökonomische Potenzial Afrikas vollumfänglich genutzt werden kann. Subsahara-Afrika rückte weiter in den Fokus des internationalen Interesses sowie geopolitischer Überlegungen. Im Berichtsjahr fand etwa der erste Russland-Afrika-Gipfel statt. Zudem nehmen Investitionen aus den Golfstaaten, der Türkei, Indien oder China rasant zu.

Auch für die Schweiz ist der afrikanische Kontinent von wachsender geopolitischer, entwicklungspolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung. 2019 wurden die bilateralen Beziehungen ausgebaut und diversifiziert, etwa über sektorielle Abkommen. So konnte ein Migrationsabkommen mit Botswana abgeschlossen werden. Mit verschiedenen Staaten konnten Verhandlungen über Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen aufgenommen und fortgeführt beziehungsweise Verhandlungsmandate verabschiedet werden. 2019 brachte die Schweiz ausserdem den Fall des von Nigeria festgesetzten Tankers «San Padre Pio», der unter Schweizer Flagge fährt, vor den Internationalen Seegerichtshof (Ziff. 5.5). Zudem engagierte sich die Schweiz weiterhin in Subsahara-Afrika mit ihren Instrumenten der Friedens- und Menschenrechtspolitik und der Entwicklungshilfe. Die Lage in den Regionen der Grossen Seen, des Tschadsees und des Sahels sowie im Südsudan und in Somalia bleibt instabil. Die Instrumente der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe fokussierten in dieser Region auf die Bereiche lokale Wirtschaftsförderung, Grund-

und Berufsbildung, Regierungsführung, Gesundheit und Ernährungssicherheit (Ziff. 6.1). Schliesslich war die Schweiz in Afrika friedenspolitisch sehr aktiv (Ziff. 5.1) und engagierte sich in einer Vielzahl von Staaten zugunsten des Menschenrechtsschutzes (Ziff. 5.2).

Die Schweiz pflegte im Berichtsjahr hochrangige Kontakte mit mehreren Ländern Afrikas. Bundesrat Cassis besuchte zu Beginn des Jahres Südafrika, Simbabwe und Sambia, wo er unter anderem auch ein Luftverkehrsabkommen unterzeichnete. Im Zentrum seines Besuchs in Mosambik anfangs August stand das Friedensabkommen, das dank Schweizer Mediationsbemühungen zustande kam (Ziff. 5.1 und 5.4). Eine Delegation von Parlamentarierinnen und Parlamentariern unter Leitung von Nationalratspräsidentin Carobbio reiste ebenfalls nach Mosambik und Ruanda, wo sie in Begleitung der Staatssekretärin des EDA an den Genozid-Gedenkfeiern teilnahm und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit besuchte. Im Fokus der Reise von Bundesrat Berset in die Zentralafrikanische Republik und seinem Treffen mit dem Präsidenten standen die Gesundheitsthematik sowie die humanitäre Hilfe. Anlässlich des Besuchs des angolischen Aussenministers bei Bundespräsident Maurer kam vornehmlich die Kooperation im Wirtschafts- und Finanzbereich zur Sprache.

Die Schweiz festigte 2019 ihre Beziehungen zu den Regionalorganisationen Afrikas. Mit der AU steht die Zusammenarbeit in den Bereichen Frieden und Sicherheit im Zentrum. Zudem strebt die Schweiz eine Zusammenarbeit mit der AU im Bereich der intraafrikanischen Arbeitsmigration an. Die Internationale Organisation der Frankophonie (OIF), der zahlreiche afrikanische Staaten angehören, ist für die Schweiz eine wichtige Plattform zur Stärkung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie. Im Berichtsjahr wurde die neue Generalsekretärin Mushikiwabo der OIF von den Bundesräten Berset und Cassis in Bern empfangen. Letzterer nahm ausserdem an der Ministerkonferenz der OIF in Monaco teil, wo er verschiedene bilaterale Gespräche führen konnte. Die Schweiz unterstützte an der Konferenz die administrativen Reformpläne der OIF und konnte sich als wichtige politische Akteurin innerhalb der Organisation positionieren.

4.4 Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika

Die Lage in dieser Region blieb im Berichtsjahr volatil und angespannt. Neben den andauernden Konflikten in Syrien, im Jemen und in Libyen sind zwei wichtige Entwicklungen zu erwähnen. Einerseits verschärfen sich nach der Kündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran durch die USA im Mai 2018 die Spannungen in der Golfregion, geschürt durch die Machtkämpfe zwischen dem Iran und Saudi-Arabien. Andererseits waren die Demonstrationen Hunderttausender Menschen gegen die «herrschende Elite», insbesondere im Libanon, in Algerien oder im Irak, ein Zeichen der Fragilität dieser Länder, in denen es an grundlegender wirtschaftlicher Gouvernanz mangelt. Beim israelisch-palästinensischen Konflikt war im Berichtsjahr kein Durchbruch zu verzeichnen. Der ökonomische Teil des im Juni in Bahrain vorgestellten amerikanischen Nahost-Friedensplans stiess auf wenig Echo. In Nordafrika intensivierte sich gleichzeitig der bewaffnete Konflikt in Libyen mit

schwerwiegenden Folgen für die Situation der Migrantinnen und Migranten. Die politische Ablösung in Algerien und Tunesien erwies sich als schwierig, und auch in Ägypten flammten Proteste auf. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der äusserst fragilen Wirtschaftslage drohen eine Verschärfung der sozialen Spannungen und eine Zunahme des gewalttätigen Extremismus.

Für die Schweiz ist die Region ein Schwerpunkt ihrer Aussenpolitik. Aus diesem Grund widmete die Schweiz dieser Region im Verlauf des Jahres 2019 einen beträchtlichen Teil ihres Engagements bei der Förderung des Friedens, der Sicherheit und der Wahrung des Völkerrechts sowie bei der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und im Migrationsbereich. In der *Golfregion* konnten bei den Schutzmachtmandaten (Saudi-Arabien im Iran und Iran in Saudi-Arabien) Fortschritte verzeichnet werden. Zwei konkrete Erfolge, die 2019 im Rahmen dieser Mandate erzielt wurden, sind die Freigabe eines seit Mai in Saudi-Arabien festgehaltenen iranischen Tankers am 21. Juli 2019 sowie die medizinische Überführung eines verletzten iranischen Seemanns über den Oman. Hinzukam im Dezember 2019 die humanitäre Geste, welche auf Schweizer Territorium stattfand und zur Freilassung zweier Inhaftierter im Iran und den USA führte. Zusätzlich zu den regelmässigen Konsultationen und hochrangigen Treffen mit den Ländern der Region besuchte Bundespräsident Maurer im Oktober die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien, um die guten Dienste der Schweiz in der Region zu erörtern und die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu stärken. Darüber hinaus hat die Schweiz 2019 mit Stellungnahmen in den multilateralen Gremien wiederholt die Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi verurteilt und die Affäre auch direkt im Rahmen von bilateralen Treffen mit Saudi-Arabien angesprochen. In Bezug auf die Krise im Jemen sagte die Schweiz schliesslich an der dritten Geberkonferenz, die sie gemeinsam mit Schweden und der UNO in Genf mitorganisierte, für 2019 einen Beitrag von 13,5 Millionen Franken zu.

Im *Nahen Osten* blieb die Schweiz ebenfalls stark engagiert. An der dritten Syrienkonferenz der EU und der UNO im März in Brüssel bekräftigte die Schweiz ihr Engagement zugunsten der syrischen Bevölkerung und für eine politische Beilegung des Konflikts. Für 2019 stellte sie in diesem Zusammenhang einen Betrag von 61 Millionen Franken bereit. Die Mittel sind für die Unterstützung der notleidenden Bevölkerung in Syrien, im Libanon, in Jordanien und in der Türkei bestimmt. Die Schweiz setzte ihr Engagement zur Stärkung der Aufnahmekapazitäten der Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen in der Region fort, beispielsweise mit Projekten im Bereich des Migrationsmanagements. Im November 2019 traf sich der Verfassungsausschuss für Syrien mit der Unterstützung der Schweiz zu seiner ersten Sitzung in Genf. Die Schweiz nahm ausserdem regelmässig zur Situation im Nahen Osten Stellung. Im Zuge der eskalierenden Kämpfe im Nordwesten Syriens (Provinz Idlib) appellierte sie an die beteiligten Parteien, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Sie verurteilte auch die militärische Intervention der Türkei in Syrien (Ziff. 4.1). Nach der erneuten Gewalteskalation im Gazastreifen und in Israel forderte die Schweiz die Parteien zu äusserster Zurückhaltung und zur Achtung des Völkerrechts auf. Im September sprach Bundesrat Cassis mit dem israelischen Aussenminister Katz in Luzern am Rande der Feierlichkeiten zum 70-jährigen Bestehen diplomatischer Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel.

Die Länder *Nordafrikas* sind wichtige Partner der Schweiz in den Bereichen Migration und Sicherheit, weshalb die Kontakte im Berichtsjahr intensiviert wurden. Bundesrat Cassis empfing den tunesischen Aussenminister Jhinaoui im Februar zu einem offiziellen Besuch in Bern. Im März war Bundesrat Berset auf Staatsbesuch in Tunesien, wo er mit Präsident Essebsi und Regierungschef Chahed zusammentraf. Die beiden Staaten unterzeichneten bei dieser Gelegenheit ein Abkommen zur sozialen Sicherheit. Bundesrat Berset lancierte bei seinem Besuch ausserdem ein regionales Programm zur kulturellen Zusammenarbeit in Nordafrika, das den Austausch zwischen Kulturschaffenden in der Region fördern soll. Im März traf Bundesrat Cassis schliesslich bei einem Arbeitsbesuch in Kairo den ägyptischen Präsidenten al-Sisi.

4.5 Asien und Pazifik

Die dynamische Entwicklung der Region geht ungebrochen weiter. Diese bleibt ein Zentrum der globalen Wirtschaft und Politik. Der fortschreitenden wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung stehen Herausforderungen und Spannungsfelder gegenüber: wachsende wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zwischen und innerhalb der Staaten, demografische Entwicklungen, steigender Energiebedarf, Umweltprobleme und die Folgen des Klimawandels. Dazu kommen verstärkt autoritäre Tendenzen in mehreren Staaten und ungelöste Konflikte (Afghanistan, Kaschmir, Myanmar, koreanische Halbinsel), welche die Stabilität der Region bedrohen.

Die aktuelle Berichtsperiode lässt sich nahtlos in die Fortsetzung der Vorjahre einordnen. Die Region Asien und Pazifik wird weiter an globaler Bedeutung und Aufmerksamkeit gewinnen, wobei China Hauptakteur bleibt und Indien, Japan sowie der ASEAN als regionale Gegenpole mehr Bedeutung erhalten werden. Besonders die Partnerschaft zu China bietet für die Schweiz neben viel Potenzial auch vielfältige Herausforderungen, beispielsweise in Bezug auf ihr menschenrechtspolitisches Engagement. Die Schweiz hat ein Interesse, ihre bilateralen und multilateralen Beziehungen zu sämtlichen Staaten der Region sorgfältig zu pflegen. Ihre starke Präsenz und ihr hohes Ansehen ermöglichen der Schweiz bereits heute einen hervorragenden Zugang zum Potenzial der Region. Dies widerspiegelt sich in einer markanten Steigerung des Handelsvolumens in den vergangenen zehn Jahren: von 48 Milliarden Franken 2008 auf 130 Milliarden 2018. Mit ihrem Engagement für Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung sowie einer regelbasierten Ordnung kann die Schweiz auch künftig wichtige Beiträge zur Lösung der drängendsten Probleme in einzelnen Staaten, aber auch für die Gesamtregion leisten (Ziff. 5 und 6).

Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz auch 2019 ihre Beziehungen mit zahlreichen Ländern der Region weiter intensiviert: In Ostasien konnte der Austausch mit China auf mehreren Ebenen gestärkt werden. Bundespräsident Maurer wurde nach dem «Belt and Road»-Forum (BRF) zu einem Staatsbesuch in China empfangen. Die Schweiz unterzeichnete zu diesem Anlass mit China ein «Memorandum of Understanding» zur Wirtschafts- und Finanzzusammenarbeit in Drittstaaten im Rahmen der «Belt and Road»-Initiative (BRI). Anfang Jahr lancierte der Bundesprä-

sident im Vorfeld des «World Economic Forum» (WEF) mit dem chinesischen Vize-Präsidenten eine hochrangige Plattform zur Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen Schweiz–China. Von Japan wurde die Schweiz zum «Financial Track» der G20 eingeladen. Bundespräsident Maurer traf sich dabei mit Premierminister Abe zu einem bilateralen Gespräch. Bundesrat Parmelin besuchte Japan und Vietnam kurze Zeit später mit einer Delegation aus Wirtschaft und Forschung. Bundesrätin Amherd vertrat die Schweiz anlässlich der Krönung des japanischen Kaisers.

Hochrangige Treffen erlaubten der Schweiz eine Vertiefung der Beziehungen mit Indien. Im September begrüßte der Bundesrat den indischen Präsidenten zum Staatsbesuch, zudem besuchte Bundesrätin Sommaruga einen Monat später Indien mit einer Wirtschaftsdelegation. Weitere hochrangige Kontakte fanden mit Pakistan, Nepal und Bhutan statt. In *Südostasien und dem Pazifik* stand der Ausbau der Beziehungen zu den wichtigsten regionalen Organisationen im Mittelpunkt. Mit der ASEAN wurde die Zusammenarbeit im Rahmen der sektoriellen Dialogpartnerschaft weiter ausgebaut. Die Schweiz nahm wiederum am ASEAN-Aussenministertreffen und am «Pacific Island Forum» (PIF) teil, mit der Möglichkeit für eine hochrangige Beziehungspflege mit den Staaten der gesamten Region.

4.6 Beziehungen zu globalen Partnern: Beurteilung und Ausblick

Die Schweiz verfügt über ein globales Beziehungsnetz und wahrt damit ihre Interessen aktiv, unmittelbar und eigenständig. Die intensiven Kontakte während des Berichtsjahres in sämtlichen Weltregionen, auch auf höchster diplomatischer Ebene, bezeugen eine wirkungsvolle Präsenz der Schweiz. Es gilt jeweils, die universelle Beziehungspflege mit einem Schwerpunktengagement in gewissen Ländern oder Regionen abzuwägen, um die Chancen für die Schweizer Aussenpolitik bestmöglich zu erkennen und zu ergreifen. Die bewusste Pflege der acht globalen Schwerpunktländer erhält zusätzliche Bedeutung in einer Zeit mit zunehmenden globalen Spannungen und Unsicherheiten. In den Beziehungen mit ihren Schwerpunktländern reagiert die Schweiz auf politische Entwicklungen in Abwägung ihrer Interessen und Werte, um langfristig die besten Rahmenbedingungen für die Schweizer Aussenpolitik zu sichern. Die Schweiz überprüft laufend die strategische Ausrichtung ihrer globalen Partnerschaften und gewährleistet ein starkes und gegenüber den verschiedenen Weltregionen gut aufgestelltes Beziehungsnetz.

5 Frieden und Sicherheit

Mit der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 hatte sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, das Engagement für Frieden und Sicherheit auszubauen. Seither hat die Bedeutung der Sicherheit und des Friedens infolge politischer Umwälzungen und gesellschaftlicher Veränderungen zugenommen. In der heutigen multipolaren Welt gehört die Schweiz zu keinem der Machtzentren und kann deshalb Brücken bauen, wo die Beziehungen anderer blockiert sind. Die friedliche Lösung von Konflikten und die Einhaltung internationaler Normen tragen zur Sicherheit und Stabilität der

Schweiz bei. Ebenso hat sie ein Interesse an einem funktionierenden Multilateralismus und an handlungsfähigen internationalen Organisationen. Die guten Dienste sind ein wichtiger Bestandteil des Engagements der Schweiz für Frieden und Sicherheit. Dieses umfasst zudem Massnahmen der zivilen und militärischen Friedensförderung, zur Stärkung der Menschenrechte, der Sicherheit und des Völkerrechts.

5.1 Gute Dienste, Friedensförderung und Schutz der Zivilbevölkerung

Die Nachfrage nach Beiträgen der Schweiz an Frieden und Sicherheit bleibt hoch. Dies betrifft insbesondere die *guten Dienste*. 2019 übernahm die Schweiz zwei neue Schutzmachtmandate: für die USA in Venezuela sowie für den Iran in Kanada, wobei Ersteres noch der Einwilligung Venezuelas bedarf, um in Kraft zu treten. Beim Zollabkommen zwischen Georgien und Russland, das 2011 abgeschlossen wurde, konnte 2019 ein wichtiger Schritt gemacht werden, indem sich der gemischte Ausschuss am 6. Februar 2019 unter Schweizer Vorsitz zum ersten Mal zu einer Sitzung traf. Seit der Unterzeichnung dieses Abkommens nimmt die Schweiz die Rolle einer neutralen Drittpartei wahr, welche die Umsetzung des Abkommens erleichtern soll.

Im Bereich *Mediation* war die Schweiz im Berichtsjahr in 19 Friedensprozesse involviert, so zum Beispiel in Mosambik, Syrien, Kamerun und im Südsudan. Seit Oktober 2016 hat sie sich in Mosambik massgeblich für die Konfliktmediation zwischen der Regierungspartei und der bewaffneten Oppositionspartei eingesetzt. Im August ist ein Friedensabkommen im Beisein von Bundesrat Cassis unterzeichnet worden. In der kamerunischen Krise führt die Schweiz seit Frühjahr auf Anfrage der Konfliktparteien einen Vermittlungsprozess, um Lösungen für einen nachhaltigen Frieden im Nord- und Südosten von Kamerun zu finden. Im Syrienkonflikt unterstützt die Schweiz den neuen UNO-Sondergesandten Pedersen unter anderem mit Expertinnen und Experten für Verfassungsfragen und zu verhafteten und vermissten Personen. Sie ermöglicht auch Dialoge zur Unterstützung des inner-syrischen Verhandlungsprozesses. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz über die letzten Jahre internes Fachwissen aufgebaut, um Friedensprozesse in zentralen Bereichen unterstützen zu können. Zudem setzte sie auch im Berichtsjahr ihre *Bemühungen zur Professionalisierung der Mediation* fort. 2019 schloss der erste Jahrgang des «Master of Advanced Studies» in Friedensmediation an der ETH Zürich ab, der in enger Partnerschaft mit dem EDA und den Aussenministerien Finnlands, Schwedens und Deutschlands geschaffen wurde.

Die Schweiz engagiert sich für die *Förderung demokratischer Prozesse*. Sie unterstützte 2019 den Wahlprozess in Nigeria durch ihren Beitrag an das Nationale Friedenskomitee, das Vertreterinnen und Vertreter der Regierung und der Zivilgesellschaft vereint. So hat dieses die Kandidaten dazu bewegt, das Friedensabkommen von Abuja zu unterzeichnen, mit dem Ziel, die Gewalt im Wahlprozess zu reduzieren. Die Unterstützung von demokratischen Prozessen hat Tradition. 2019 feierte die Schweiz 30 Jahre Schweizer Beteiligung an internationalen Wahlbeobachtungen. Seit 1989 entsandte die Schweiz 2124 Expertinnen und Experten in insgesamt

308 Wahlbeobachtungsmissionen der UNO, OSZE, EU, OAS und weiterer Organisationen. Auch im Berichtsjahr entsandte die Schweiz zivile Expertinnen und Experten an multilaterale und bilaterale sowie an Wahlbeobachtungsmissionen.

Die Schweiz engagierte sich ausserdem dafür, dass die politischen, sozialen und wirtschaftlichen *Ursachen des gewalttätigen Extremismus* bekämpft werden. Zusätzlich zu ihrer Unterstützung regionaler oder nationaler Dialoge in Senegal, Burkina Faso, Kamerun und der Zentralafrikanischen Republik half die Schweiz 2019 zum Beispiel dem Libanon, einen nationalen Aktionsplan zu erarbeiten. Zudem lag einer der Schwerpunkte auf der Bearbeitung von Gewaltkonflikten mit religiöser Färbung, wie zum Beispiel im Libanon und in Mali.

Die Schweiz arbeitete zudem an verschiedenen politischen Prozessen zur *Vergangenheitsarbeit*, wie beispielsweise auf den Philippinen oder in Simbabwe. Gleichzeitig gestaltete sie die globale politische Debatte zu vermissten Personen mit und begleitete Projekte zu diesem Thema in Syrien, Simbabwe und Sri Lanka. Ein Fokus lag auf der Nutzung neuer Technologien, die eine effizientere Suche nach vermissten Personen und die Wiedervereinigung mit ihren Angehörigen ermöglichen. Die Schweiz hatte ferner den Vorsitz der «Global Action Against Mass Atrocities Crimes» (GAAMAC) inne. GAAMAC ist eine internationale Plattform für die Stärkung nationaler Mechanismen zur *Prävention von Gräueltaten*. Durch die Ansiedelung des GAAMAC-Unterstützungsbüros in Genf und einer thematischen Diskussion, an der Vertreterinnen und Vertreter von 33 Missionen teilnahmen, konnte die Schweiz zusätzlich das Thema Prävention von Gräueltaten im internationalen Genf verankern.

Im Rahmen des *Schutzes für die Zivilbevölkerung* setzte sich die Schweiz für einen effektiveren Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten ein. Auf multilateraler Ebene forderte sie ein evidenzbasiertes Vorgehen bei der Auflistung von Konfliktparteien, die gravierende Kinderrechtsverletzungen begehen. In betroffenen Gebieten, wie Syrien, unterstützte sie konkrete Massnahmen wie die Finanzierung von Spezialistinnen und Spezialisten zum Schutz von Kindern.

Die Schweiz engagierte sich zudem in der Umsetzung ihres Aktionsplans «*Frauen, Frieden, Sicherheit*»²⁵ für die Teilnahme von Frauen in Konfliktprävention, Friedens- und Sicherheitspolitik, für mehr Polizistinnen in Friedenseinsätzen und förderte die Teilnahme von Frauen in der Sicherheits-, Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik.

Ihr Engagement in der *humanitären Minenräumung* fokussierte die Schweiz verstärkt auf improvisierte Minen und auf die Herausforderungen in urbanen Gebieten. Im Rahmen der vierten Überprüfungskonferenz des Übereinkommens vom 18. September 1997²⁶ über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung (Ottawa-Konvention) wirkte die Schweiz aktiv an der Erarbeitung des Fünfjahresplans 2020–2024 mit. Komplementär finanzierte die Schweiz Projekte in Ländern wie Bosnien

²⁵ Frauen, Frieden, Sicherheit: Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018–2022), www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Frauen, Frieden, Sicherheit.

²⁶ SR **0.515.092**

und Herzegowina, Kambodscha, Kolumbien, Kroatien, Myanmar oder Syrien. In ihrem Engagement im Bereich der Munitionsverwaltung wirkte sie bei der Etablierung einer Beratungsplattform durch das internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung in Genf (GICHD) und das Abrüstungsbüro der Vereinten Nationen mit. In Zusammenarbeit mit dem Partner «Small Arms Survey» fokussierte sich die Schweiz zudem verstärkt auf den illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in Afrika und der Ukraine, der auch für sie ein direktes Sicherheitsrisiko darstellt.

Die Genfer Zentren für Sicherheitspolitik (GCSP), für demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) und das GICHD leisten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der multilateralen Architektur im Bereich der Friedensförderung, der Sicherheit und der Konflikttransformation. Mit allen Zentren schloss das EDA nach Vorgaben der Räte 2019 neue Rahmenverträge für die Periode 2020–2023 ab.

5.2 Menschenrechte

Während viele Menschenrechte heute weltweit besser verwirklicht sind als je zuvor, zum Beispiel in Bezug auf das Bildungs- und Gesundheitsniveau und die Gleichstellung der Geschlechter, sind andere im Berichtsjahr unter verstärktem Druck geraten, selbst in westlichen Staaten. Die Schweiz setzt diesem Trend zusammen mit ihren Partnern konkrete Schutz- und Förderungsmassnahmen entgegen, sowohl multilateral als auch bilateral. In der UNO tritt sie für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen und starke Menschenrechtsinstitutionen ein. Zu den thematischen Schwerpunkten der Schweiz gehören unter anderem die Abschaffung der Todesstrafe, die Durchsetzung des Folterverbots, die Meinungsäusserungsfreiheit und der Schutz von Minderheiten.

Mit dem Nationalen Aktionsplan für *Wirtschaft und Menschenrechte*²⁷ fördert der Bund den Dialog zwischen Privatsektor, NGO und der Akademie zugunsten von dauerhaften Lösungen, die den Beitrag der Wirtschaft zur Achtung der Menschenrechte anerkennen und stärken. Dabei geht er besonders auf die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen ein. Um die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Schweizer Rohstoffsektor zu fördern, hat der Bundesrat die Empfehlungen des Berichts «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» vom 30. November 2018 in den Nationalen Aktionsplan integriert. Zugleich setzte sich die Schweiz bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Regulierungsstandards auf internationaler Ebene für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen ein. So übernahm sie 2019 die Präsidentschaft der Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (VP). Diese unterstützen Bergbauunternehmen dabei, Risiken zu analysieren und Massnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Menschenrechte bei Sicherheitsmassnahmen zu gewährleisten. Die Schweiz setzte sich insbesondere in Ghana, Nigeria, Peru und der Demokratischen Republik Kongo für die Umsetzung der VP ein.

²⁷ Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: www.seco.admin.ch > Arbeit > Internationale Arbeitsfragen > Wirtschaft und Menschenrechte.

Die *Geschlechtergleichstellung und die Förderung der Frauenrechte* bildeten auch 2019 eine Priorität des Schweizer Engagements. Im Rahmen der Umsetzung der EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten²⁸ nahm die Schweiz diese Thematik unter anderem im bilateralen Dialog mit Saudi-Arabien auf. In ihrem Engagement für den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern legte die Schweiz ein besonderes Augenmerk auf die Frauen, die häufig einem höheren Risiko für Übergriffe, Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt sind. Auf multilateraler Ebene beteiligte sich die Schweiz aktiv und erstmals auf Stufe Bundesrat an der 63. Jahrestagung der UNO Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW). Ausserdem verpflichtete sie sich im Rahmen der internationalen Konferenz «Ending sexual and gender-based violence in humanitarian crises», bis Ende 2020 16 Millionen Franken für den Kampf gegen sexuelle Gewalt bereitzustellen. Im Hinblick auf das 25-Jahr-Jubiläum der «Beijing Declaration and Platform for Action» übernahm die Schweiz den Co-Vorsitz der regionalen Überprüfungskonferenz. Ziel der Konferenz war es, eine Bilanz zu ziehen und gleichzeitig den politischen Willen zur Umsetzung der Verpflichtungen zu bekräftigen. Die Schweiz unterstützte schliesslich das Mandat der UNO-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen und stärkte das Regionalbüro des Amts des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) für Ostafrika mit einer Gender-Expertin.

Der *Schutz von Minderheiten* ist völkerrechtlich verankert und ein fester Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik. Diskriminierung von ethnischen, religiösen und anderen Minderheiten heisst auch, dass diese von politischen Entscheidungsprozessen, vom wirtschaftlichen Fortschritt oder vom Zugang zu Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Vielen aktuellen Konflikten liegen solche Rechtsverletzungen zugrunde. Die Schweiz weist in Dialogen mit anderen Staaten, beispielsweise China, Iran oder Brasilien, regelmässig auf diese Gefahren hin und setzt sich komplementär auch multilateral dafür ein, dass die Menschenrechte der Minderheiten respektiert werden. Im Bereich Schutz von religiösen Minderheiten engagierte sich die Schweiz an der 41. Session des Menschenrechtsrats für die Rechte der Uiguren.

5.3 Aussensicherheitspolitik

Ziel der Schweizer Aussensicherheitspolitik ist es, die Sicherheit der Schweiz sowie die internationale Stabilität und Sicherheit durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit sowie im Rahmen handlungsfähiger internationaler Organisationen und mittels Transparenz und Vertrauen zu verbessern.

Die Herausforderungen im Bereich der *Rüstungskontrolle, Abrüstung und Non-proliferation* nahmen im Berichtsjahr weiter zu. Die Schweiz setzte sich für den Erhalt und die Einhaltung existierender Abkommen und Normen ein. An den Diskussionen zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa bleibt die Schweiz aktiv beteiligt. Sie bedauert, dass es den Parteien des Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) nicht gelungen ist, eine einvernehmliche

²⁸ www.eda.admin.ch > Publikationen > Alle Publikationen > EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten

Lösung zu finden, die eine Aufkündigung des Vertrags über nukleare Mittelstreckensysteme verhindert hätte. Ebenso ermutigte sie die verbleibenden Parteien des Nuklearabkommens mit dem Iran (JCPOA) zu dessen weiterer Umsetzung. Aus aussen- und sicherheitspolitischen Überlegungen hat der Bundesrat beschlossen, vorerst von einem Beitritt der Schweiz zum Kernwaffenverbotsvertrag (TPNW) abzusehen. Um den Willen des Parlaments (Motion 17.42.41 Sommaruga)²⁹ zu berücksichtigen, wird der Bundesrat bereits 2020 eine aktualisierte Beurteilung vornehmen. Unabhängig von seiner Haltung zum TPNW unterstreicht der Bundesrat, dass es aus Schweizer Sicht kaum vorstellbar ist, wie ein Einsatz von Kernwaffen in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte. Mit Blick auf die 2020 anstehende Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) arbeitet die Schweiz an konkreten Umsetzungsschritten, wie der Reduktion von Nuklearwaffenrisiken und der Weiterentwicklung der Verifikation der nuklearen Abrüstung.

Zudem half die Schweiz bei der Umsetzung der Abrüstungsagenda des UNO-Generalsekretärs durch die Schaffung von «Multi-Stakeholder-Formaten» zur Besprechung der Auswirkungen der Informationstechnologien und der künstlichen Intelligenz auf die internationale Sicherheit. In der UNO-Expertengruppe zu autonomen Waffensystemen arbeitete sie an der Entwicklung von Leitprinzipien mit und setzte sich für die Einhaltung und Durchsetzung des Völkerrechts beim potenziellen Einsatz solcher Systeme ein. Wissenschaftlich-technische Aspekte sind auch ein Fokus des Schweizer Engagements zugunsten der Stärkung der Chemie- bzw. Biowaffenkonvention. In diesem Bereich unterstützte die Schweiz zudem die Aufarbeitung zahlreicher Chemiewaffeneinsätze in Syrien und anderswo und ist bestrebt, den Mechanismus des UNO-Generalsekretärs zur Untersuchung mutmasslicher Biologie- und Chemiewaffeneinsätze weiter zu stärken. Die Schweiz führte auch 2019 ihr internationales Engagement zur Regulierung privater Sicherheitsdienstleister weiter.

Im Bereich der *Terrorismusbekämpfung* setzt sich die Schweiz international dafür ein, dass entsprechende Massnahmen rechtsstaatlich abgestützt sind. Sie leistet einen Beitrag zur Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ursachen des Terrorismus.³⁰ Als Antwort auf den letztjährigen Besuch des Antiterrorismus-Ausschusses des UNO-Sicherheitsrats (CTC) erläuterte die Schweiz im Dezember vor diesem Gremium in New York die jüngsten Entwicklungen ihres Dispositivs zur Terrorismusbekämpfung. Mit dieser Präsentation kam ein fast zweijähriger Evaluationsprozess zur Umsetzung der einschlägigen UNO-Sicherheitsratsresolutionen zum Abschluss. Das CTC würdigte das Engagement der Schweiz sowie ihre Offenheit, die Evaluationsergebnisse und ihre bewährten Praktiken anderen Staaten und UNO-Organisationen zur Verfügung zu stellen. Im Globalen Forum zur Bekämpfung des Terrorismus (GCTF) wurde die Schweiz zusammen mit Nigeria als Co-Vorsitzende der Arbeitsgruppe Strafjustiz und Rechtsstaatlichkeit bis

²⁹ Motion 17.42.41 Sommaruga vom 15. Dez. 2017 «Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren».

³⁰ Das internationale Engagement basiert auf der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. Sept. 205, BBI 2015 7487, sowie auf der Botschaft vom 17. Febr. 2016 zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020, BBI 2016 2333.

2021 wiedergewählt. Die im Rahmen dieser Arbeitsgruppe ausgearbeiteten «Glon-Empfehlungen über den Gebrauch rechtsstaatlicher Administrativmassnahmen bei der Terrorismusbekämpfung» wurden anlässlich der Ministerkonferenz des GCTF im September 2019 gutgeheissen.

Der *Cyberraum* und *neue Technologien* wie künstliche Intelligenz, Robotik und das «Internet der Dinge» gewinnen stark an Bedeutung. Die Wahrung der Interessen und Werte der Schweiz im Cyberraum wird durch verstärktes internationales Engagement und ein geschärftes Profil im Bereich Cybersicherheit und -diplomatie sichergestellt. Der Schweiz ist es gelungen, ab Dezember 2019 zum zweiten Mal (nach 2016/2017) Einsitz in einer erneut geschaffenen UNO-Expertengruppe zu Cybersicherheit zu erhalten und den Vorsitz einer neuen, alle UNO-Mitgliedstaaten umfassenden Arbeitsgruppe zu Entwicklungen auf dem Gebiet der Information und Telekommunikation im Kontext der internationalen Sicherheit zu übernehmen. In den UNO-Prozessen zur Cybersicherheit setzte die Schweiz ihr Engagement für einen offenen, freien und sicheren Cyberraum sowie für die Anerkennung, Einhaltung und Durchsetzung des bestehenden Völkerrechts fort. Im Rahmen der OSZE engagierte sich die Schweiz für die Umsetzung der 16 vertrauensbildenden Massnahmen, insbesondere für einen Konsultationsmechanismus und die Stärkung der Kommunikationswege. Die Schweiz wurde 2019 in die «Freedom Online Coalition» aufgenommen, ein Zusammenschluss von derzeit 31 Staaten, die sich für Meinungsfreiheit und Schutz der Privatsphäre im Internet einsetzen. Darüber hinaus förderte die Schweiz das internationale Genf auch 2019 aktiv mit eigenen Formaten wie dem «Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace» und der «Geneva Internet Platform». Damit wird die Stadt als führender Standort der globalen Digitalisierungs- und Technologiedebatten positioniert.

5.4 Multilaterales Engagement

Wirksames und effizientes UNO-System

Die vom UNO-Generalsekretär initiierten Reformen, die auf eine wirksamere und effizientere Organisation abzielen, traten Anfang 2019 in Kraft. Die Schweiz engagierte sich aktiv bei deren Umsetzung und unterstützte unter anderem die im Rahmen der Reform gestärkte Arbeit im Bereich der Konfliktprävention und der Friedensförderung. Der ständige Vertreter der Schweiz bei der UNO wurde als Vorsitzender der Burundi-Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung wiedergewählt. Im militärischen Bereich der Friedensförderung entsandte die Schweiz Angehörige der Armee in sechs UNO-Friedensmissionen³¹ sowie an das UNO-Hauptquartier in New York. Während der Berichtsperiode engagierte sich die Schweiz zudem als Vorsitzende der Freundesgruppe anlässlich des 20-Jahre-Jubiläums der Agenda des Sicherheitsrats im Bereich Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Gleichzeitig setzte die Schweiz im vergangenen Jahr ihr Engagement zur Stärkung des Ombudsmechanismus für das UNO-Sanktionsregime gegen den «Islamischen Staat» (IS) und Al-Kaida und andere Sanktionsregimes fort.

³¹ Naher Osten, Grenzgebiet Indien–Pakistan, Südsudan, Demokratische Republik Kongo, Mali, Westsahara.

Die Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat im Zeitraum 2023–2024 blieb eine Priorität. Die Schweiz hat ihre seit mittlerweile über acht Jahre laufende Kandidatur auch 2019 auf internationaler Ebene weiter bekannt gemacht.

Mitwirkung in internationalen Gremien

Die aktive Rolle der Schweiz in internationalen Gremien manifestierte sich 2019 bei verschiedenen Wahlen und Ernennungen, insbesondere bei der Wahl in den Exekutivrat der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) für den Zeitraum 2019–2023, bei der Wiederwahl 2020–2022 von Marcel Jullier in den Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der UNO-Generalversammlung, bei der Ernennung von Botschafter Mirko Manzoni zum Persönlichen Gesandten des UNO-Generalsekretärs für Mosambik und bei der Ernennung von Botschafterin Heidi Grau zur Sondergesandten der OSZE für die Ukraine. Das Jubiläum des Beitritts der Schweiz zur UNESCO vor 70 Jahren wurde im vergangenen Jahr mit einer Reihe von öffentlichen Veranstaltungen gefeiert. Schliesslich verabschiedete der Bundesrat die «Strategie zum Schutz des gefährdeten Kulturerbes 2019–2023». Das kontinuierliche Engagement der Schweiz im Rahmen der UNO wird an anderer Stelle des Berichts erörtert (Ziff. 5.1, 5.2, 5.3, 6.4).

Stärkung des internationalen Genf

Das 100-Jahre-Jubiläum des modernen Multilateralismus wurde am 16. September von Bundesrat Cassis, dem Kanton und der Stadt Genf gefeiert. Dabei wurde eine Erklärung über den gemeinsamen Einsatz für Genf als Zentrum der globalen Gouvernanz durch die drei politischen Ebenen unterschrieben. Ebenfalls boten das 100-Jahre-Jubiläum der Internationalen Arbeitsorganisation sowie das 70-jährige Bestehen der Genfer Konventionen Gelegenheit (Ziff. 5.5), an die lange Tradition der Schweiz als Gaststaat für internationale Organisationen und Gastgeberin für internationale Konferenzen zu erinnern. Gleichzeitig trug der Bundesrat mit der Gründung der GESDA-Stiftung dazu bei, die Position Genfs bei den Themen der multilateralen Diplomatie der Zukunft zu stärken (Ziff. 6.4). Mit der Eröffnung zweier neuer ständiger Missionen – jenen der Marshallinseln (die erste in Europa) und der Republik Nauru – bewegt sich das internationale Genf auf die Universalität der ausländischen staatlichen Vertretungen vor Ort zu (179 per 31. Dezember 2019). «UN-Habitat», das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen, eröffnete im Juni ihr neues Verbindungsbüro in Genf, das von der Schweiz finanziert wird. Schliesslich ermöglicht es die Verabschiedung des Bundesbeschlusses vom 17. September 2019³² über Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2020–2023 durch das Parlament, die Unterstützung für das internationale Genf fortzusetzen (vgl. Abb.).

³² BBI 2020 751

Universalität des internationalen Genfs



179
vertretene
Staaten



750
Nichtregierungs-
organisationen



4'400
jährliche Besuche
von Staats- und
Regierungschefinnen
und -chefs



3'200
jährliche Konferenzen,
mit Beteiligung
von rund

207'000
Delegierten der
gesamten Welt

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

In der OSZE unterstützte die Schweiz auch 2019 die Massnahmen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Organisation, einschliesslich kreativer Lösungen zur Entschärfung heikler Situationen. Im ersten Quartal 2019 hatte die Schweiz den Vorsitz im Forum für Sicherheitskooperation der OSZE inne. Ihr Vorsitz erhielt über die gleichgesinnten Länder hinaus Anerkennung für die eingeleiteten Strukturreformen. Inhaltlich engagierte sich die Schweiz auch weiterhin in der informellen Arbeitsgruppe Strukturierter Dialog, die in der politisch-militärischen Dimension die Herausforderungen für die europäische Sicherheit diskutiert. Im Rahmen der zweiten Dimension der OSZE trug die Schweiz zur Neubelebung des Dialogs über wirtschaftliche Konnektivität bei. Ausserdem ermöglichte sie die Aufnahme des Themas in die Prioritäten des Vorsitizes. Parallel dazu führte die Schweiz ihr Engagement in den Missionen und Aktivitäten der OSZE fort. Insbesondere stellt sie der OSZE 17 Personen zur Verfügung, darunter 8 Personen für die Ukraine und 9 Personen für das Sekretariat und die OSZE-Feldmissionen. Schliesslich stellte die Ernennung der Schweizer Diplomatin Heidi Grau zur Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Ukraine und in der Trilateralen Kontaktgruppe einen Höhepunkt des vergangenen Jahres dar.

Europarat

Der Europarat feierte im Berichtsjahr sein 70-jähriges Bestehen. Bundesrat Cassis nutzte das jährliche Treffen des Ministerkomitees in Helsinki dazu, die Errungenschaften der Organisation und deren normativen Einfluss auf das Schweizer Rechtssystem hervorzuheben. Die Aussenminister der 47 Mitgliedstaaten beschlossen, dass der Europarat künftig in den Bereichen künstliche Intelligenz und Menschenhandel neue Akzente setzen solle. Zudem wurde entschieden, einen neuen koordinierten Reaktionsmechanismus von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung (PVER) einzuführen. Dies geschah vor dem Hintergrund der Krise mit Russland. Dieser Entscheid sowie der parallele Beschluss der PVER, ihre eigenen Sanktionsregeln unilateral anzupassen, bewog die russische Parlamentarierdelegation zur Rückkehr in die PVER. Russland entrichtete daraufhin die geschuldeten Mitgliederbeiträge, was die prekäre finanzielle Lage des Europarats erheblich entschärfte. Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier, insbesondere die Schweizer PVER-Präsidentin Liliane Maury Pasquier, trugen aktiv zur Entschärfung der institutionellen Krise bei. Die Schweiz machte sich in Strassburg für konstruktive Lö-

sungen stark und suchte den bilateralen Dialog mit den betroffenen Staaten. In diesem Sinne setzte sich die Schweiz in der Folge auch für eine konstruktive Umsetzung des neuen Reaktionsmechanismus ein. 2010 hatte die Schweiz anlässlich der von ihr organisierten Ministerkonferenz in Interlaken einen Reformprozess des Systems der EMRK initiiert. In einem 2019 verabschiedeten Bericht zu den Folgemaßnahmen dieses Prozesses zuhanden des Ministerkomitees kommt der Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats zum Schluss, dass die eingeleiteten Reformen dazu beigetragen haben, die Wirksamkeit des Systems der Konventionen langfristig zu garantieren.

5.5 Völkerrecht und internationale Strafergerichtsbarkeit

Die Menge an sogenannten «*Soft Law*»-Instrumenten hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Diese tragen dazu bei, dass die internationale Ordnung auch dann konsensbasiert weiterentwickelt werden kann, wenn der Abschluss formeller völkerrechtlicher Regeln nicht wünschbar oder nicht möglich ist. Die Zunahme von «*Soft Law*» ist für die Schweiz nicht nur eine Chance, sondern auch eine Herausforderung. Sie muss darauf hinwirken, dass neue Normen demokratisch und rechtsstaatlich abgesichert sind. Der Bundesrat schlägt in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 18.4104 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates³³ mehrere Massnahmen vor, mit denen im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung die Information und Konsultation des Parlaments verbessert werden und ein vermehrter Austausch zwischen den beiden Gewalten zu «*Soft Law*» stattfinden kann.

Die Entwicklung *neuer Technologien* führt auch zu neuen völkerrechtlichen Fragestellungen. Die Schweiz setzt sich für die Wahrung des Völkerrechts und die Stärkung grundlegender Rechtsprinzipien in der Digitalisierung ein. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Strategie Digitale Schweiz³⁴ eine Massnahme zur digitalen Selbstbestimmung festgelegt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen danach selbst bestimmen können, wem, unter welchen Bedingungen und für welche Zwecke sie die Nutzung ihrer Daten erlauben wollen. Dafür ist ein Datenökosystem zu schaffen, in dem die Bürgerinnen und Bürger ihre Daten selber verwalten und kontrollieren sowie zur Verfügung stellen können. Zugleich sollen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und Chancen einer Datennutzung einbezogen werden. Zu diesem Zweck wird ein nationales und ein internationales Netzwerk geschaffen. Das Völkerrecht ist auch im *Cyberspace* anwendbar. Die Regeln wurden allerdings zu einer Zeit vereinbart, als das Internet noch nicht existierte oder wenig verbreitet war. Ihre genaue Bedeutung unter den besonderen Bedingungen des Cyberspace bedarf deshalb einer Klärung. Aus diesem Grund hat die Schweiz im Kontext der beiden UNO-Prozesse zur Cybersicherheit einen Expertendialog organisiert. In einem informellen Rahmen wird dort die Anwendung der völkerrechtlichen Regeln auf die verschiedenen Akteure und Vorfälle im Cyberspace diskutiert.

³³ www.parlament.ch > 18.4104 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

³⁴ www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz > Strategie digitale Schweiz

Die vier *Genfer Konventionen* vom 12. August 1949 feierten im Berichtsjahr ihr 70-jähriges Bestehen. Sie sind heute universell ratifiziert und damit Ausdruck einer Verpflichtung zu einer gemeinsamen Menschlichkeit. Die Schweiz übernimmt mit ihrer humanitären Tradition eine besondere Verantwortung zur Stärkung der Achtung des humanitären Völkerrechts. Sie nutzte das Jubiläumsjahr, um die Genfer Konventionen und die humanitären Grundprinzipien besser bekannt zu machen. Auf bilateraler Ebene ermutigte sie alle Staaten, konkrete Schritte zu unternehmen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu stärken, zum Beispiel durch Verpflichtungen anlässlich der 33. Internationalen Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung im Dezember in Genf. Auf multilateraler Ebene bekräftigte unter anderem Bundespräsident Maurer das Engagement der Schweiz an der Eröffnung der UNO-Generalversammlung.

Die Schweiz führte ihre Unterstützung des *Internationalen Strafgerichtshof* (IStGH) auch 2019 fort. Sie verfolgte ihren Vorstoss weiter, das Aushungern von Zivilisten vor dem IStGH in internen bewaffneten Konflikten zum Kriegsverbrechen zu machen, das vor dem IStGH zur Anklage gebracht werden kann. Im Einklang mit ihrer humanitären Tradition will sie diese verachtenswerte, aber weitverbreitete Kriegstaktik eindämmen und den Opfern Gerechtigkeit ermöglichen. Die Versammlung der Vertragsstaaten hat die Änderung des Römer Statuts des IStGH am 6. Dezember 2019 verabschiedet, und sie kann nun von den einzelnen Staaten, darunter die Schweiz, ratifiziert werden.

Im Mai hat die Schweiz einen Fall mit Nigeria der Beurteilung durch ein internationales Gericht unterbreitet. Insbesondere beantragte sie beim Internationalen Seegerichtshof in Hamburg provisorische Massnahmen. Grund dafür war, dass Nigeria während 17 Monaten einen Öltanker unter Schweizer Flagge blockiert hatte. Dadurch wurde ein nicht wiedergutzumachender Schaden für die Schweiz herbeigeführt. Im Gegenzug zur Freigabe des Schiffs, der Besatzung und der Fracht verlangte das Gericht von der Schweiz die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit. In der Zwischenzeit konnte die Besatzung aufgrund eines nationalen Urteils Nigeria verlassen. Das Schiff befindet sich jedoch immer noch in Nigeria. Die Modalitäten der Hinterlegung der finanziellen Sicherheit werden noch verhandelt. Im Grundverfahren wird der internationale Seegerichtshof (ISGH) beurteilen, ob Nigeria mit der Festsetzung des Schiffes das Völkerrecht verletzt hat.

Schliesslich stärkt das Engagement der Schweiz für die *Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte* ausländischer politisch exponierter Personen in die Herkunftsstaaten die internationale Glaubwürdigkeit des Schweizer Finanzplatzes (Ziff. 6.1). Im Jahr 2019 wurde die Sperrung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Tunesien (Ex-Präsident Ben Ali und sein Umfeld) und der Ukraine (Ex-Präsident Janukowitsch und sein Umfeld) bis 2021 verlängert.

5.6 Frieden und Sicherheit: Beurteilung und Ausblick

Die Schweiz blieb im Berichtsjahr im Bereich Frieden und Sicherheit international sehr präsent. Sie konnte zahlreiche friedenspolitische Instrumente erfolgreich an-

wenden und zwei weitere Schutzmandate im Rahmen ihrer guten Dienste übernehmen. Mit gezielter Unterstützung von Friedensprozessen, wie in Syrien, Mosambik oder Kamerun brachte die Schweiz ihr konkretes inhaltliches und prozessorientiertes Wissen ein. Im multilateralen Rahmen setzte sie sich insbesondere für den Erhalt und die Einhaltung existierender Abkommen und völkerrechtlicher Normen ein und wird dies auch weiterhin tun. Im Rahmen ihrer Präsidentschaft der Überprüfungskonferenz für die Streumunitionskonvention³⁵ 2020 wird sich die Schweiz zum Beispiel dafür einsetzen, dass sich weitere Länder der Konvention anschliessen und sich für eine Ächtung von Streumunition einsetzen. Um den Einsatz vorhandener Ressourcen möglichst wirksam zu gestalten, ist eine zielgerichtete, gut funktionierende Abstimmung und Aufgabenteilung zwischen den friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Schweiz wichtig. Die Aussenpolitische Strategie 2020–2023 und die Botschaft zur IZA-Strategie, die das Parlament 2020 behandeln wird, werden den Rahmen dafür setzen.

6 Wohlstand und Nachhaltigkeit

In Abstimmung mit der Agenda 2030 der UNO³⁶ setzt sich die Schweiz im Rahmen ihrer internationalen Zusammenarbeit und ihrer sektoriellen Politiken für eine nachhaltige Welt in den drei untrennbaren Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft ein. Mit ihrer globalisierten, offenen Volkswirtschaft ist die Schweiz auf eine friedliche und gerechte internationale Ordnung angewiesen, die auf Recht und Zusammenarbeit beruht. Der Wohlstand und die Sicherheit der Schweizer Bevölkerung hängen deshalb stark vom internationalen Umfeld ab. Globale Herausforderungen wie der Klimawandel können nicht von einem Land im Alleingang bewältigt werden, sondern erfordern gemeinsames Handeln als Ergänzung zu nationalen Bemühungen.

Die Schweiz schafft wirtschaftliche Perspektiven dort, wo Ungleichheiten, Armut und Perspektivlosigkeit Konflikte oder Extremismus begünstigen. Auch dank der öffentlichen Entwicklungshilfe sank der Anteil an Personen, die in extremer Armut leben, von 41 Prozent der Weltbevölkerung im Jahr 1981 auf 10 Prozent im Jahr 2015. Doch diese Erfolgsgeschichte hat auch Kehrseiten: Der Aufschwung erfolgte bisher in hohem Mass auf Kosten der Umwelt. Mit dem Wirtschaftswachstum nahm zudem vielerorts die Ungleichheit zu, was soziale Konflikte begünstigt.

Die Aussenpolitik engagiert sich zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung. Dies umfasst die aussenpolitischen Dimensionen der Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Energie-, Wissenschafts- sowie Gesundheitspolitik. Die Schweiz nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung globaler Rahmenbedingungen. Mit ihrer sektoriellen Aussenpolitik stellt sie sicher, dass in diesen Bereichen die Innen- und die Aussenpolitik gut aufeinander abgestimmt sind.

³⁵ Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition, SR **0.515.093**

³⁶ www.deza.admin.ch > Die DEZA > Strategie > Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung

6.1 Internationale Zusammenarbeit

Die Schweiz achtet darauf, die Instrumente der IZA in gezielter Ergänzung zueinander einzusetzen und damit deren Wirkung zu maximieren. Im Folgenden wird eine Auswahl von sieben Aspekten der IZA der Schweiz beispielhaft dargelegt.

Erfolg in multilateralen Verhandlungen durch Schweizer Erfahrung

Auch 2019 konnte die Schweiz ihre eigenen entwicklungspolitischen Interessen in multilateralen Organisationen wahren und enge Beziehungen zu Schlüsselpartnern pflegen. Diese Allianzen wirken sich positiv auf das internationale Image der Schweiz und ihre Aussen- und Wirtschaftspolitik aus.

Dank koordiniertem Schweizer Engagement verstärkt die Weltbank ab 2020 ihre Arbeit in fragilen Kontexten, wo sich die extreme Armut mehr und mehr konzentriert. Dabei legt sie ein besonderes Augenmerk auf Entwicklungsprojekte, die gezielt zur Vorbeugung von Konflikten beitragen, und auf übergeordnete Dialogplattformen, um die externe Verschuldung der ärmeren Länder in einem angemessenen Rahmen zu halten. Eng verbunden mit der Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei ist die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (Ziff. 5.5). 2019 führte die Schweiz zusammen mit Äthiopien und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) eine Fachtagung zur Entwicklung bewährter Praktiken bei der Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zur Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung durch.

Gemeinsames Handeln bei globalen Herausforderungen

Mehr als zwei Milliarden Menschen leben in Ländern mit akutem Wassermangel. Gleichzeitig spitzt sich der Konkurrenzkampf um Wasser zwischen Wirtschaftssektoren und zwischen Ländern weiter zu. Eine gerechte, transparente, partizipative und nachhaltige Bewirtschaftung kann Wasser zu einem Instrument für die Friedensförderung und die nachhaltige Entwicklung machen. Dies ist das Ziel der «Blue Peace»-Bewegung, die auf Initiative der Schweiz lanciert wurde. Damit die Staaten die Vorteile und Risiken einer grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung besser einschätzen können, hat die DEZA in Zusammenarbeit mit der «Economist Intelligence Unit» den «Blue Peace»-Index entwickelt. 2019 wurde die Pilotversion des Indexes am Beispiel von fünf Flussbecken mit insgesamt 24 Anrainerstaaten erstmals getestet.

Weltweit sterben jährlich 500 000 Menschen an resistenten Bakterien. Die Schweiz setzt sich daher für den Zugang zu und den verantwortungsvollen Einsatz von Antibiotika ein. Die Palette an neuen Antibiotika ist jedoch alarmierend klein, weil Investitionsanreize für kommerzielle Anbieter fehlen: Die Forschung ist risikobehaftet und hat wenig Aussicht auf grosse Gewinne. Vor diesem Hintergrund prüfte der von der Schweiz unterstützte «Medicines Patent Pool» 2019, ob er mit den wenigen Patenthaltern neuer Antibiotika freiwillige Lizenzen aushandeln kann, um kostengünstige Nachahmerprodukte für Menschen in Ländern mit geringem Einkommen bereitzustellen. 2019 wurden auch die Beiträge an UNAIDS und den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria erneuert.

Chancengleichheit durch Entwicklungszusammenarbeit

Die Schweiz setzte sich 2019 gegen sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt sowie für die wirtschaftliche Stärkung und die politische Beteiligung von Frauen ein. Als führendes Mitglied der globalen Plattform «Call to Action for the Prevention of Gender-based Violence in Emergencies» engagierte sich die Schweiz dafür, dass Frauen und Mädchen sowie Buben und Männer, die eine solche Gewalt erlitten haben, in humanitären Krisen von Anfang an Unterstützung erhalten. Durch ein Gesundheits- und Wasserprojekt in Tadschikistan werden Frauen bei Gemeindebeschlüssen eingebunden. In Gemeinden, in denen Frauen traditionellerweise keine Stimme haben, beteiligen sich im Rahmen des Projekts über 60 Prozent der Frauen an Entscheiden zum Unterhalt der Wassersysteme. In Albanien trägt das Projekt «Leave no one behind» zu verbesserten Lebensumständen der marginalisierten Bevölkerung bei. Die Umsetzung der nationalen Sozialgesetze auf Gemeindeebene stärkt die Sozialdienste dort und erreicht damit über 300 000 Betroffene.

Jobchancen dank Grundbildung und Berufsbildung

Die Schweiz stärkt lokale Bildungssysteme und ermöglicht auch Kindern und Jugendlichen benachteiligter Bevölkerungsschichten, relevante Fähigkeiten für eine spätere Arbeit und den Beruf zu erlernen. So in Burkina Faso, wo Hunderte von Schulen seit Monaten wegen dem anhaltenden Konflikt geschlossen sind. 60 000 Kinder erhalten über ein innovatives Radio-Bildungsprogramm weiterhin Unterricht in Französisch, Mathematik und der Muttersprache sowie zu Gewaltprävention und Gesundheit. Mit Unterstützung der Schweiz etablierte das Bildungsministerium eine inklusivere Bildungspolitik, die auf die spezifischen Bedürfnisse der vom Konflikt betroffenen Kinder und Jugendlichen eingeht. Dank Schweizer Unterstützung holen zudem rund 3000 junge Menschen (darunter 1550 Mädchen) die Grundbildung nach, lernen handwerkliche Fähigkeiten und können nach Abschluss ins formelle Schulsystem oder Berufsleben übergehen.

Die Schweiz arbeitete auch im Berichtsjahr eng mit dem Privatsektor zusammen, um Fachkräfte für Unternehmen auszubilden. In Myanmar setzt sie auf die Kombination von Theorie und Praxis: Im Rahmen eines neuen Berufsbildungsprojekts wurden im Jahr 2019 Partnerschaften mit neun Hotel- und Restaurantbetrieben sowie sieben Landmaschinenunternehmen abgeschlossen, mit denen eine 18-monatige Ausbildung für Köchinnen und Köche beziehungsweise Mechanikerinnen und Mechaniker entwickelt wurde. In Nordmazedonien werden Privatunternehmen motiviert, jungen Menschen Praktika anzubieten, damit sie sich die für den Markt notwendigen praktischen Fähigkeiten aneignen können. Gleichzeitig fördert die Schweiz die Berufsbildung auf institutioneller Ebene. 2019 wurden dreissig Vertreterinnen und Vertreter staatlicher Institutionen aus dem Bildungsbereich geschult, um die Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung zu stärken.

Mit Schweizer Knowhow gegen die Auswirkungen des Klimawandels

Gemäss Weltbank belaufen sich die jährlichen Kosten von Naturkatastrophen mittlerweile auf rund 520 Milliarden US-Dollar, und 26 Millionen Menschen werden jedes Jahr durch solche Ereignisse in die Armut getrieben. Entsprechend kommt in der IZA der Schweiz der Mobilisierung von Schweizer Wissen und Erfahrung zur

Ursachenbekämpfung und Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen des Klimawandels eine besondere Bedeutung zu. In Zentralasien untersuchen Schweizer und lokale Fachkräfte, welchen Einfluss die globale Erwärmung auf die Eismasse hat und welche Konsequenzen sich daraus für Wasserverfügbarkeit und Naturgefahren ergeben. So konnte über Massnahmen in Tadschikistan die Energieversorgung durch Wasserkraft für Gewerbe, Kleinindustrie und über 200 000 Personen gewährleistet werden. In Kirgisistan unterstützte die Schweiz die Regierung bei der Umsetzung ihrer Wasserreform in Partnerschaft mit der Weltbank und der EU. Dies widerspiegelte sich im August 2019 in der Gründung einer nationalen Wasserbehörde.

Eine nachhaltige Landwirtschaft in Entwicklungsländern

Die Schweiz spielte 2019 erneut eine Vorreiterrolle bei der Erarbeitung und Umsetzung neuer internationaler Politiken und bewährter Methoden zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft Afrikas und Asiens. Exemplarisch hierfür ist die Anerkennung agrarökologischer Anbaumethoden durch das Weltkomitee für Ernährungssicherheit. Die Schweiz stösst zudem Innovationen an, von denen hunderttausende Kleinbäuerinnen und -bauern profitieren. In Südasien etwa fördert sie in Partnerschaft mit lokalen und internationalen Unternehmen wassersparende Anbaumethoden für Reis und Baumwolle. In mehreren Ländern Afrikas und Asiens wurden mobile Finanz- und Informationsdienstleistungen entwickelt, die auf Mobiltelefonen angeboten werden. Im Übrigen erneuerte die Schweiz 2019 ihr Engagement zugunsten der internationalen Agrarforschung als Mitglied des Verwaltungsrats. Dabei setzte sie sich für die Entwicklung ressourcenschonender und klimaresistenter Anbauverfahren ein. Über ihren Beitrag an den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) unterstützte die Schweiz landwirtschaftsnahe kleine und mittlere Unternehmen in Ländern des Südens, die Zehntausende von Arbeitsplätzen geschaffen und neue Absatzmärkte für zuliefernde Landwirtinnen und Landwirte erschlossen haben.

Neue Richtlinien zur wirksamen Zusammenarbeit mit Schweizer NGO

Um den wachsenden Herausforderungen in den Bereichen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung wirksam zu begegnen, müssen staatliche und nichtstaatliche Akteure enger zusammenarbeiten. Schweizer NGO verfügen über eine breite thematische und operationelle Expertise und sind wichtige Vermittler von Schweizer Fachwissen, Innovation und Dienstleistungen an lokale Akteure. In der Folge einer externen Evaluation passte die DEZA 2019 ihre Zusammenarbeit mit Schweizer NGO an.³⁷ Mit den neuen Richtlinien will das EDA verstärkt Synergien und Multiplikationseffekte schaffen, um die Ziele der IZA besser zu erreichen. Diese Richtlinien sorgen für ein transparentes Vergabesystem und eine nachvollziehbare Zuordnung der Bundesbeiträge. Dabei werden insbesondere Innovation und Wettbewerb unter den NGO gestärkt. Durch die Zusammenarbeit mit grösseren Einheiten wie Dachverbänden, kantonalen Föderationen und NGO-Allianzen wird zudem eine Fokussierung der Aktivitäten und eine Senkung der Verwaltungskosten angestrebt.

³⁷ www.eda.admin.ch > DEZA > Partnerschaften und Aufträge > NGO > Richtlinien für die Zusammenarbeit mit Schweizer NGO

Eine enge Zusammenarbeit mit den in der Schweizer Bevölkerung gut verankerten NGO stärkt darüber hinaus das Verständnis für die IZA als aussenpolitische Tätigkeit.

6.2 Die Schweiz als humanitäre Akteurin

166,5 Millionen Menschen waren 2019 auf humanitäre Hilfe angewiesen. Wären diese Menschen die Bevölkerung eines Landes, wäre dieses das weltweit siebtgrösste. Auch 2019 konnte diese enorme humanitäre Not gemäss Global Humanitarian Overview 2020 nur zu 54 Prozent der benötigten 29,7 Milliarden US-Dollar gedeckt werden. Im Sinne von «Nothilfe – aber keine Notlösungen» ist es wichtig, die Nothilfe so nachhaltig wie möglich auszugestalten. In komplexen, langwierigen Krisen wie etwa in Somalia ist der gleichzeitige Einsatz verschiedener Instrumente der IZA nötig, um die betroffene Bevölkerung von externer Hilfe unabhängiger zu machen. Dort setzen sich die Humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam für die wirtschaftliche und soziale Integration von intern Vertriebenen in die Aufnahmegemeinden ein. Das Engagement in der Syrienkrise blieb auch 2019 die grösste humanitäre Operation der Schweiz. Sie hat 2019 61 Millionen Franken in den Bereichen Schutz, Bildung, Wasser und Konfliktprävention eingesetzt: die Hälfte für die Notleidenden in Syrien selbst, die andere Hälfte für die Geflüchteten und die Aufnahmegemeinden im Libanon, in Jordanien, der Türkei und im Irak. Rasche und massgeschneiderte Soforthilfe bleibt im Krisenfall entscheidend. Damit die Schweiz gezielt und flexibel auf humanitäre Notsituationen reagieren kann, ist das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH) permanent einsatzbereit (vgl. Abb.).

Das Schweizerische Korps für Humanitäre Hilfe 2019



446
Einsätze



339
Expertinnen und
Experten des SKH



64
Länder

Quelle: EDA

Im Frühjahr trafen gleich zwei Tropenstürme nacheinander auf die Küste von Mosambik. Insgesamt 24 SKH-Expertinnen und -Experten wurden ins Katastrophengebiet entsandt und unterstützten die Menschen vor Ort mit Fachwissen und 20 Tonnen Hilfsmaterial für Wasseraufbereitung und Notunterkünfte. Die Schweiz setzte von Beginn weg auf die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen, die vor Ort gut verankert sind, und baute deren Kapazitäten aus. Brunnenbohrungen und -rehabilitierungen, der Bau kleinerer Wassersysteme sowie weiterführende Schulungen führten Partner wie Solidar Suisse und Helvetas zusammen mit lokalen Organisationen und Gebern fort und stärkten damit die Nachhaltigkeit der Nothilfe.

Bei den Waldbränden im Amazonas entsandte die Schweiz im August vier von ihr ausgebildete Soforthilfe-Expertinnen und -Experten aus der Region nach Bolivien.

Sie beschafften 200 Feuerbekämpfungskits und verteilten diese an Einsatzkräfte. Die Schweiz hat ausserdem ein satellitenbildgestütztes Analysetool entwickelt: eine einfache technologische Innovation für eine effektive Planung der Löscheinsätze. Die Schweiz setzte 2019 ihre humanitären Direktaktionen in der Ostukraine fort. Die insgesamt zehn Transporte seit 2015 trugen dazu bei, dass rund vier Millionen Menschen sauberes Trinkwasser hatten und dass auf beiden Seiten der sogenannten Kontaktlinie bis heute keine durch schlechtes Trinkwasser übertragene Krankheiten ausbrachen.

6.3 Migration im Fokus

In der Schweiz und allgemein auch in Europa sind die irreguläre Migration und die Anzahl Asylgesuche im Vergleich zu früheren Jahren weiterhin auf einem moderaten Niveau. Global betrachtet hat die Anzahl von Flüchtlingen und intern Vertriebenen hingegen zugenommen. Ende 2018 wurde zum ersten Mal seit dem Bestehen des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) die Schwelle von 70 Millionen vertriebenen Menschen überschritten. Die zahlreichen Krisenherde im Nahen Osten, auf dem afrikanischen Kontinent, in Asien sowie auch in Lateinamerika zeigen zudem, dass das Risiko irregulärer Migration und Flucht weiterhin hoch bleiben wird.

Über 80 Prozent der weltweiten Flüchtlinge leben in Erstaufnahmeländern in ihren Herkunftsregionen. Die Schweiz setzte sich deshalb auch 2019 dafür ein, dass nachhaltige Lösungen für Vertriebene und Flüchtlinge möglichst nah an ihrer Heimat gefunden werden können. Ein weiterer Schwerpunkt war die Schaffung von Perspektiven in den jeweiligen Herkunftsregionen. Die Diaspora des jeweiligen Partnerlandes kann hier eine wichtige Rolle spielen. Durch das von der Schweiz finanzierte «Diaspora for Development»-Projekt wurden in Bosnien und Herzegowina mit Hilfe der Diaspora zahlreiche Start-ups gegründet, Unternehmen weiterentwickelt und Stellen geschaffen (2019: 234 Arbeitsplätze). Zudem förderte die gezielte Zusammenarbeit mit der Diaspora Investitionen in Höhe von 850 000 Franken. Der Einbezug der Diaspora bei der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes soll durch eine Diasporastrategie weiter gestärkt und ausgebaut werden.

Von den über 70 Millionen Vertriebenen sind über 40 Millionen Binnenvertriebene. Der Schutz von Binnenvertriebenen trägt zur Prävention irregulärer Weiterwanderungen bei. In Nigeria unterstützte die Schweiz die Ausarbeitung einer nationalen Strategie für den Schutz von Binnenvertriebenen. Das Land beherbergt über 2,2 Millionen Binnenvertriebene und ist eines der wichtigsten Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten, die nach Europa gelangen. In Afghanistan konnte die Rückkehr von knapp 20 000 Schülerinnen und Schülern in sichere Schulen mit einem von der Schweiz finanzierten Projekt erreicht werden. Insbesondere im Bereich des Schutzes ist das UNHCR ein zentraler Partner für die Schweiz. Der Bundesrat entschied Anfang Juni, dem Hochkommissariat einen Beitrag von 125 Millionen Franken für den Zeitraum 2019–2022 zu gewähren. Der nötige Schutz kann jedoch nicht immer im Erstaufnahmeland sichergestellt werden. Die dauerhafte Neuansiedlung (*resettlement*) von Flüchtlingen ist in solchen Situationen

ein wichtiges komplementäres Instrument. In diesem Sinne beschloss der Bundesrat, in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt bis zu 1600 besonders schutzbedürftige und durch das UNHCR anerkannte Flüchtlinge aus Erstaufnahmeländern aufzunehmen. Dies wurde von Bundesrat Cassis anlässlich des von der Schweiz und dem UNHCR mitorganisierten ersten «Global Refugee Forum» am 17. Dezember in Genf mitgeteilt.

Die oben aufgeführten Aktivitäten sind Teil der strategischen Verknüpfung der IZA mit der Migrationspolitik. Diese Verknüpfung hat sich auch 2019 als wichtiges Instrument der Schweizer Migrationsausserpolitik bewährt. Sie erlaubt nicht nur einen fokussierten Einsatz der Ressourcen im Interesse der Schweiz, sondern auch eine kohärente politische und diplomatische Arbeit.

6.4 Sektorielle Aussenpolitiken und Politikkohärenz

Eine globalisierte Welt wird immer stärker von gemeinsamen Regeln bestimmt. Innenpolitik und Aussenpolitik sind daher immer stärker miteinander verknüpft. Die Schweiz wirkte auch 2019 auf die Ausgestaltung dieser internationalen Regeln ein und förderte dabei schweizerische Werte und Interessen.

Wirtschaft

Die Wahrung dieser Interessen auch im wirtschaftlichen Bereich ist für den Wohlstand der Schweizer Bevölkerung unentbehrlich. Die Wahrung der Wohlfahrt der Schweiz ist ein Grundsatz der Schweizer Aussenpolitik. Die dieser Aufgabe entsprechenden Entwicklungen werden im Aussenwirtschaftsbericht dargestellt. Die Bundesbeschlüsse über die Finanzierung der Exportförderung und der Standortpromotion in den Jahren 2020–2023 bilden die Grundlage für eine fortgesetzte Zusammenarbeit des Bundes mit dem Verein «Switzerland Global Enterprise», der sich in den Schwerpunktmärkten auf die offiziellen Vertretungen und insbesondere die 22 «Swiss Business Hubs» stützt. Bei der Landeswerbung lag der Fokus auf der #SwissTech-Kampagne, um die Schweiz als führenden Hochtechnologie-Standort bekannter zu machen. Für die Wahrung der Schweizer Wirtschaftsinteressen und ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation von zentraler Bedeutung. Die Schweiz verstärkte auch 2019 ihre diesbezügliche Positionierung bi- und multilateral.

Nachhaltige Finanzwirtschaft

Die Nachhaltigkeitsthemen im Finanzbereich gewinnen für die Umsetzung der Agenda 2030 an Bedeutung und öffnen den Zugang zu neuen wachsenden Geschäftsfeldern, zum Beispiel im Bereich Investitionen in emissionsarme Technologien. Der Bundesrat beauftragte im Juni eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des SIF in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU, SECO und EDA, bis im Frühling 2020 einen Bericht zu den Auswirkungen des Aktionsplans der EU über die nachhaltige Finanzwirtschaft auf den Schweizer Finanzplatz zu verfassen und konkrete Handlungsvorschläge auszuarbeiten.

Nach der Ansiedelung des Sekretariats des «International Network of Financial Centres for Sustainability» (FC4S) in Genf im Jahr 2018, die auf Bemühungen von Bund, Kanton Genf und Privatsektor zurückgeht, leistete die Schweiz Beiträge bei der Organisation und Durchführung der Jahreskonferenz dieses globalen Netzwerks der Finanzzentren im Oktober. Es war gleichzeitig ein zentrales Element der «Building Bridges Week» in Genf, die mit rund 30 Events und 900 Teilnehmenden dazu beitrug, Brücken zwischen der Finanzwelt und dem UNO-System zu schlagen. Mit der Anwesenheit von Bundespräsident Maurer am «Building Bridges Swiss Summit» unterstrich die Schweiz ihr Engagement in der nachhaltigen Finanzwirtschaft.

Internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich

Die Schweiz engagiert sich in relevanten internationalen steuerpolitischen Gremien wie dem «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» und dem «Inclusive Framework on BEPS» und beteiligt sich aktiv an den Arbeiten der digitalisierten Wirtschaft.

Das «Global Forum» überprüft die internationalen Standards im Bereich Transparenz und Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Die Schweiz setzte im Berichtsjahr Empfehlungen aus der Überprüfung von 2016 um, insbesondere betreffend das Regime der Inhaberaktien. Im Berichtsjahr fand für die Schweiz das zweite Länderexamen zur Steueramtshilfe auf Ersuchen statt. Im ersten Quartal 2020 wird das «Global Forum» über die Schweizer Einstufung entscheiden.

Digitale Gouvernanz

Die Schweiz setzt sich für einen digitalen Raum gemäss freiheitlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien ein. Sie prägte die im Juni veröffentlichten Empfehlungen des hochrangigen Panels zur digitalen Kooperation wesentlich mit und trug dazu bei, den Folgeprozess zur Weiterentwicklung des «UN Internet Governance Forums» zum «IGF+» einzuleiten. Im Rahmen ihres Vorsitzes des Lenkungsausschusses für Medien und Informationsgesellschaft des Europarats trug sie zur Erarbeitung von zwei Deklarationen und zwei Empfehlungen zu Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter und menschenrechtlichen Aspekten der automatischen Datenverarbeitung bei. Zudem beteiligte sich die Schweiz im Rahmen der OECD-Expertengruppe zu künstlicher Intelligenz (KI) an den im Mai vom Ministerrat verabschiedeten Prinzipien zu KI. Darüber hinaus gelang es der Schweiz, Einsitz im Büro des vom Europarat neu geschaffenen Ad-hoc-Ausschusses zu KI zu nehmen, das die Machbarkeit eines rechtlich bindenden Instruments zu KI prüfen wird. Schliesslich etablierte sich die von der Schweiz initiierte «Geneva Internet Plattform» weiter als neutrale Informationsplattform zu allen Aspekten der digitalen Gouvernanz.

Wissenschaftsdiplomatie, Raumfahrt und Polarfragen

Die Wissenschaft kann dort, wo die traditionelle Diplomatie mit politischen Hindernissen konfrontiert ist, internationale Kooperationen zustande bringen. Das Konzept «*science-diplomacy*» nimmt an Wichtigkeit zu und ermöglicht der Schweiz die Mitarbeit in internationalen Forschungseinrichtungen wie dem CERN und die aktive Unterstützung regionaler wissenschaftlicher Kooperationsprojekte mit diplomati-

schem Potenzial. So unterstützte die Schweiz 2019 ein Projekt im Golf von Akaba, das die Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Gemeinschaft der Region ermöglichen soll. Die Wissenschaftsdiplomatie soll die gesellschaftlichen Auswirkungen der technologischen Herausforderungen analysieren und Lösungen vorschlagen, wie die globale Gemeinschaft damit umgehen kann. Künftige Entwicklungen zu antizipieren und die Gouvernanz neuer Technologien im multilateralen Kontext zu gestalten, ist zum Beispiel eine Aufgabe der erwähnten, 2019 gegründeten GESDA-Stiftung (Ziff. 2 und 5.4). Durch ihre Teilnahme an der Ratssitzung der European Space Agency (ESA) auf Ministerebene in Spanien und am 9. «EU/ESA Space Council» konsolidierte die Schweiz ihre internationale Stellung als zuverlässige und wettbewerbsfähige Partnerin im Raumfahrtbereich. Zudem intensivierte sie ihr Engagement für eine verstärkte globale Gouvernanz von Raumfahrtaktivitäten, insbesondere beim UNO-Komitee für die friedliche Nutzung des Weltraums (COPUOS). Sie wird in den Jahren 2020–2021 das wissenschaftlich-technische Sub-Komitee der Organisation präsidieren. 2019 nahm die Schweiz erstmals als Beobachterstaat an einem Ministertreffen des Arktischen Rates teil, wo sie ihr Knowhow im Bereich der Polar- und Höhenforschung einbringen und vom Austausch mit den Arktis- und Polarländern profitieren will.

Agenda 2030

Die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer 17 Nachhaltigkeitsziele (SDG) schreitet global voran. Die Schweiz beteiligt sich aktiv daran. Vom 9. bis 18. Juli 2019 fand das jährliche «High-Level Political Forum» (HLPF) zur Überprüfung der Agenda 2030 statt. An der Sitzung wurden fünf Nachhaltigkeitsziele debattiert, zu denen die Schweiz Stellung bezog. Dazu gehören das Klima (SDG 13), das Bildungsziel (SDG 4) sowie die Ziele zum Arbeitsmarkt (SDG 8), zur Rechtsstaatlichkeit (SDG 16) und zur Nicht-Diskriminierung (SDG 10). Die Schweiz beurteilte die Entwicklung des HLPF als grundsätzlich positiv. Die Qualität der Diskussionen hat im Vergleich zu den letzten Jahren zugenommen. Gleichzeitig gilt es, Optionen zur Verbesserung des Prozesses zu identifizieren: selbstkritischerer Dialog, aussagekräftigere und evidenzbasierte «Voluntary National Reviews» und systematischerer Einbezug der Zivilgesellschaft. Um die identifizierten Herausforderungen und Chancen für die Umsetzung der nationalen Agenda 2030 weiterzuführen, hat der Bundesrat im Dezember 2018 ein Direktionskomitee Agenda 2030 eingesetzt, in dem die hauptsächlich betroffenen Ämter auf Direktionsstufe vertreten sind. Ihm obliegt die Steuerung und Koordination der Umsetzungsarbeiten der Agenda. Die operative Leitung der Umsetzungsarbeiten erfolgt durch zwei 2019 eingesetzte Delegierte des Bundesrats für die Agenda 2030.

Umwelt und Gesundheit

Angeführt von Bundesrätin Sommaruga hat sich die Schweizer Delegation im März anlässlich der vierten «United Nations Environment Assembly» in Nairobi für eine Stärkung des UNO-Umweltprogramms engagiert. Die Schweiz hat sich zudem erfolgreich für eine Weiterentwicklung des internationalen Chemikalien- und Abfallregimes, für Massnahmen gegen Meeresverschmutzung durch (Mikro-)Plastik sowie für die Förderung des nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen und Rohstoffen eingesetzt. Die 14. Vertragsparteienkonferenz des Basler Übereinkom-

mens³⁸ hat entschieden, das Übereinkommen anzupassen. Neu müssen geplante Exporte von gemischten Plastikabfällen vorgängig notifiziert werden und dürfen nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten durchgeführt werden. Schliesslich hat die 9. Vertragsparteienkonferenz des Rotterdamer Übereinkommens³⁹ den Vorschlag der Schweiz und elf weiterer Ländern für einen «Compliance»-Mechanismus mittels einer vor der Schweiz verlangten Abstimmung sehr deutlich angenommen.

Der von UNO-Generalsekretär Guterres einberufene Klimagipfel fand am 23. September 2019 in New York statt. Die Schweiz hat an diesem Anlass angekündigt, bei den Emissionen bis 2050 ein Netto-Null-Ziel erreichen zu wollen. Mit diesem Ziel folgt die Schweiz den globalen Empfehlungen der Wissenschaft, die globale Temperaturerwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu limitieren. Im Dezember endete die 25. Konferenz der Vertragsparteien der UNO-Klima-Rahmenkonvention (COP25) in Madrid mit schwachem Resultat. Die Vertragsparteien konnten sich zum zweiten Mal in Folge nicht auf konkrete Rahmenbedingungen für den Handel mit ausländischen Emissionsverminderungen nach Artikel 6 des Übereinkommens von Paris einigen. Dies ist eine verpasste Gelegenheit für ein kohärentes, globales Regime. Für die Umsetzung von Artikel 6 braucht es bi- und plurilaterale Abkommen. Die Schweiz bereitet bereits heute solche Abkommen mit einigen Partnerländern vor; Mitte 2020 soll das erste mit Peru unterzeichnet werden. Ein positives Resultat der Konferenz war die Verabschiedung eines von der Schweiz verhandelten «Gender Action Plan». Dieser sieht eine Stärkung der Stellung der Frau als «agent of change» und eine bessere Ausrichtung der Klimamassnahmen auf die Bedürfnisse von Frauen vor.

Der Bundesrat verabschiedete im Mai eine aktualisierte Version seiner Gesundheitsaussenpolitik (GAP) für die Jahre 2019–2024. Die GAP ermöglicht es der Schweiz, auf internationaler Ebene einen koordinierten Ansatz und eine kohärente Haltung zur globalen Gesundheit zu vertreten. Anlässlich mehrerer multilateraler und bilateraler Treffen wie zum Beispiel der Weltgesundheitsversammlung gab die Schweiz bekannt, dass sie den 5. Ministergipfel zur Patientensicherheit organisieren wird. Dieser findet im Februar 2020 in Montreux statt.

6.5 Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand: Beurteilung und Ausblick

Im April wurden die Ergebnisse der «Peer-Review» der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz durch den OECD-Entwicklungshilfausschuss⁴⁰ vorgestellt. Das Fazit ist insgesamt positiv: Die Schweiz ist eine starke und verlässliche Entwick-

³⁸ Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, SR **0.814.05**.

³⁹ Rotterdamer Übereinkommen vom 10. September 1998 über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel, SR **0.916.21**.

⁴⁰ www.wbf.admin.ch > Infos > Medieninformationen > Positive Beurteilung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz durch die OECD > OECD Peer Reviews: Schweiz 2019

lungspartnerin. Sie trägt der Agenda 2030 weitestgehend Rechnung und bekennt sich insbesondere klar zum Multilateralismus als Antwort auf die globalen Herausforderungen und im Hinblick auf den Schutz globaler Güter.

Ausserdem hat der Bundesrat ein Direktionskomitee Agenda 2030 und zwei Delegierte eingesetzt, denen die Steuerung und Koordination der Arbeiten zur Umsetzung der Agenda 2030 obliegt. Die neue «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030» wird 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Zwischen Mai und August 2019 wurde in der Schweiz erstmals eine Vernehmlassung zum Entwurf der neuen IZA-Strategie 2021–2024 durchgeführt⁴¹; eine solche ist fakultativ. Sie ermöglichte eine breite Diskussion über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz (249 Stellungnahmen) und löste ein grosses Medienecho aus. Der Bundesrat wird Anfang 2020 über diese Strategie entscheiden und die entsprechende Botschaft an das Parlament überweisen.

7 **Konsularische Dienstleistungen und Krisenmanagement**

Konsularische Dienstleistungen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland sind eine zentrale Aufgabe des EDA und eine wichtige Säule der Schweizer Aussenpolitik. Über 760 000 registrierte Schweizerinnen und Schweizer leben im Ausland. Die Anzahl privater Auslandsreisen der Schweizer Wohnbevölkerung mit mindestens einer Übernachtung stieg zwischen 2013 und 2019 von 11,5 auf 16,6 Millionen. Auch sind in den letzten Jahren mehr Schweizerinnen und Schweizer ausgewandert als wieder in die Schweiz eingewandert. Entsprechend stossen das Onlineinformationsangebot der Konsularischen Direktion (KD) zum Auswandern und Leben im Ausland mit über 400 000 Besuchen und die Online-Reiseplattform «itineris» mit über 87 000 Einträgen auf grosses Interesse.

Aufgrund all dieser Entwicklungen steigt auch der Bedarf an Unterstützungsleistungen durch das EDA. So stellten die Schweizer Auslandsvertretungen 2019 rund 63 000 Pässe und Identitätskarten sowie rund 1600 Notpässe und 1000 Laissez-passer aus. Weiter bearbeiteten sie über 50 000 Zivilstandsfälle, rund 1500 Bürgerrechtsfälle und gegen 30 000 Beglaubigungen und Bestätigungen. Die Anzahl der im Rahmen des konsularischen Schutzes behandelten neuen Fälle belief sich 2019 auf rund 900. Zudem wurden 2019 von der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer rund 80 neue Anfragen um Repatriierung in die Schweiz bearbeitet, rund 200 Gesuche für eine wiederkehrende Leistung im Ausland entschieden und rund 100 Notdarlehen an Schweizer Staatsangehörige gewährt, die sich vorübergehend ausserhalb ihres Wohnsitzstaates aufhielten. Die Helpline EDA beantwortete 2019 rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr rund 58 200 Anfragen, wobei 97 Prozent direkt erledigt werden konnten. Zugenommen haben schliesslich auch Reisen in die Schweiz: So wurden 2019 rund 7,6 Prozent mehr Schengen-Visa als im Vorjahr beantragt (rund 604 000).

⁴¹ www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDA

Die Erbringung von bürgernahen konsularischen Dienstleistungen im Ausland wurde auch 2019 den neuen digitalen Möglichkeiten angepasst. So lancierte Bundesrat Cassis am 20. September 2019 am Flughafen Zürich die neue Smartphone-Reise-App «Travel Admin». Reisende aus der Schweiz können so ihre Reise komfortabel direkt über diese App planen und registrieren. Dadurch verfügt das EDA im Krisenfall über wichtige Informationen wie Kontaktdaten und Aufenthaltsort und kann wirksamere Hilfe leisten. Um den im Ausland lebenden jungen Schweizerinnen und Schweizern ihre aktuelle Heimat zu präsentieren, lancierte das EDA einen Videoclip und die Website «youngswissabroad.com». Schliesslich wurden auch die Schnittstellen der KD mit kantonalen und kommunalen Behörden verbessert.

Krisen- und Sicherheitsmanagement

Zusammen mit den 170 Auslandvertretungen und den über 4000 Mitarbeitenden vor Ort stellt das Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA sicher, dass die Schweiz auf ausserordentliche Ereignisse gut vorbereitet ist und rasch und effizient reagieren kann. Die notwendigen spezialisierten Dienstleistungen erfolgen in enger Zusammenarbeit mit Partnern von Bund und Kantonen. 2019 baute das KMZ seine Kapazitäten der steigenden Nachfrage entsprechend weiter aus. Das KMZ festigte dabei die für das Krisenmanagement notwendigen nationalen und internationalen Partnerschaften. Neben der Aus- und Weiterbildung des EDA-Personals wurden auch die Instrumente und Dispositive für die Krisenbewältigung an diversen Vertretungen im Ausland überprüft und weiterentwickelt. Mit Blick auf das nationale Krisenmanagement in der Schweiz wurde zudem in der Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19) der neu konstituierte Krisenstab EDA erstmals erfolgreich getestet.

Die Sicherheit der im Ausland stationierten Mitarbeitenden und ihrer Familienangehörigen bleibt für das EDA prioritär. Im Rahmen eines standardisierten Prozesses werden Risiken vor Ort laufend beurteilt und mittels gezielter organisatorischer und baulich-technischer Massnahmen gemindert. Die Schweizer Präsenz in mehreren fragilen Kontexten wurde besonders aufmerksam durch die Sicherheitsbeauftragten des EDA begleitet, wobei künftig sechs regional stationiert sein werden, um das Personal vor Ort gezielt und wirkungsvoll zu unterstützen. Als Gastgeberin des diesjährigen «Diplomatic Security Colloquium», dem jährlichen Treffen der sicherheitsverantwortlichen Stellen von 19 Aussenministerien sowie von internationalen Organisationen, förderte das EDA zusätzlich das institutionelle Lernen auf internationaler Ebene. Die Reisehinweise des EDA blieben 2019 mit 2,1 Millionen Zugriffen auf der Internetseite rege gefragt. Sie machen auf mögliche Risiken bei Auslandsreisen aufmerksam und schätzen die Sicherheitslage in verschiedenen Ländern ein.

8 Ressourcen und Information

Ressourcen

Um den Prinzipien Universalität, Kohärenz und Effizienz gerecht zu werden, beruht das heutige Aussenetz auf dem Grundsatz «eine Schweiz = eine Aussenpolitik = eine Vertretung vor Ort». Die Integration der Kooperationsbüros und anderer Akteure in die Vertretungen am gleichen Standort hat stattgefunden. An über 80 Stand-

ten – fast der Hälfte aller offiziellen Vertretungen – sind bundesinterne oder -externe Partner aktiv. Die Zusammenarbeit wird laufend überprüft und optimiert. Beispielsweise ist in Seoul neben dem «Swiss Business Hub» und einem SBFI-Wissenschaftsrat neu auch Schweiz Tourismus in die Vertretung eingebunden. Am 23. September 2019 wurde das Generalkonsulat in Chicago in Präsenz von Bundesrat Cassis wiedereröffnet, um die Wirtschaftsinteressen der Schweiz im Mittleren Westen der USA verstärkt zu fördern.

Das Modell der Kleinstvertretungen wurde vom EDA eingeführt, um möglichst kosteneffizient mit einem breit aufgestellten Vertretungsnetz in der Welt präsent zu sein. Eine Evaluation dieses Modells durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)⁴² empfahl eine Überarbeitung der Strategie der Kleinstvertretungen. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt auch im Rahmen der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023.

Die 2018 abgeschlossene EDA-Reform zum funktionalen Karrieresystem konnte seit dem 1. Januar 2019 ohne grössere Probleme in Kraft treten. In einem an Kompetenzen ausgerichteten System nimmt die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden einen zentralen Stellenwert ein. Ein prioritäres Jahresziel 2019 war deshalb der Fokus auf das EDA-Bildungsangebot. Darüber hinaus wurden Berufsbilder für die konsularischen und diplomatischen Berufe des 21. Jahrhunderts erarbeitet.

Information

Im Vordergrund der Kommunikations- und Informationsarbeit des EDA standen im vergangenen Jahr die thematischen Ziele des Departements: die Aussenpolitische Vision der Schweiz 2028 (AVIS 28) und die Vorbereitung der IZA-Strategie 2021–2024. Der Bericht AVIS 28⁴³ wurde im Rahmen einer Vernissage der Öffentlichkeit vorgestellt, und der Entwurf der IZA-Strategie wurde beim Start der Vernehmlassungsphase gegenüber den Medien erläutert. Darüber hinaus informierte das EDA über aktuelle Inhalte. Neben klassischen Instrumenten der Kommunikations- und Informationsarbeit und dem Web (2019: rund 25 Mio. Seitenaufrufe der Webseiten des EDA) nutzte das EDA 2019 vermehrt die Möglichkeiten von Social Media (Twitter, Facebook, Instagram). Am Rande der Botschafterkonferenz im Herbst 2019 führte das EDA zudem das Projekt «Meet the Ambassadors» durch mit dem Ziel, die Diplomatie der Bevölkerung im Dialog näher zu bringen.

Am WEF war die Schweiz 2019 erstmals mit einem «House of Switzerland» (HoS) präsent. Ziel war es, diesen Anlass verstärkt für die Landeskommunikation und die Promotion schweizerischer Interessen und Stärken zu nutzen. So wurden im HoS bilaterale Treffen der anwesenden Bundesratsmitglieder organisiert und Medienkonferenzen durchgeführt. Zudem stand das HoS für thematische Anlässe zur Verfügung, zum Beispiel für den «International Geneva Day in Davos», die «tech4good»-Veranstaltung des EDA sowie einen Fintech-Event von «Switzerland Global Enterprise». Im Kongresszentrum selber konnte die Schweiz als Gastgeberland zudem exklusiv die «Swiss Lounge» nutzen. Angesichts der positiven Bilanz hat der Bun-

⁴² www.efk.admin.ch > Publikationen > Beziehungen zum Ausland > Evaluation: Diplomatische Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland – EDA. März 2019.

⁴³ www.eda.admin.ch > Aktuell Dossiers Archiv > AVIS28 – Impulse für eine zukunftsfähige Schweiz > Dokumente > Bericht: «Die Schweiz in der Welt 2028»

desrat entschieden, das WEF weiterhin als Plattform für die Landeskommunikation zu nutzen.

Eine Priorität von Präsenz Schweiz ist es, zu zeigen, wie sich die Schweiz als führender Innovations- und Technologiestandort positioniert. Dazu wurde auf der 2018 lancierten «Home of Drones»-Kampagne aufgebaut. Mit einem inhaltlich erweiterten Fokus (Fintech, Life Science, IT, Cybersecurity, Medtech, Gaming etc.) präsentierte sich die Schweiz unter dem Motto «#SwissTech» an renommierten Tech-Messen in Las Vegas und in Paris. Die gemeinsam mit den Schweizer Vertretungen und mit Partnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung organisierten Auftritte boten Schweizer Firmen und Start-ups die Gelegenheit, ihre Innovationen zu präsentieren, und trugen zur Diversifikation des Images der Schweiz bei. Zur Verstärkung der Kapazitäten im EDA im Bereich der sozialen Medien und insbesondere zur Unterstützung der Vertretungen wurden nach dem erfolgreichen Pilotprojekt in Buenos Aires auch in Singapur, Abu Dhabi und Abidjan «Social Media Hubs» eingerichtet. Wichtige Instrumente der Landeskommunikation waren auch die rund 250 Projekte, die in Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen im Ausland durchgeführt wurden, sowie die Einladung von zahlreichen ausländischen Meinungsführerinnen und -führern in die Schweiz im Rahmen von 40 Delegationsreisen.

9 Ausblick 2020

Der Bundesrat wird Anfang 2020 mit der Legislaturplanung die politischen Leitlinien der Regierungspolitik 2019–2023 darlegen. Er wird zudem die aussenpolitische Strategie 2020–2023 verabschieden, die den strategischen Handlungsrahmen für die Aussenpolitik der nächsten vier Jahre bilden wird. Mit diesen Dokumenten besteht ab 2020 somit das Fundament für die Überarbeitung von thematischen Strategien (wie der IZA-Strategie 2021–2024 oder der Strategie zur Landeskommunikation) und von geografischen Strategien (MENA-Strategie, China-Strategie, Afrika-Strategie, usw.). Mit der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 werden die Grundlagen für die erfolgreiche Interessenwahrung und Förderung unserer Werte gegenüber dem Ausland gelegt.

Somit sorgt der Bundesrat für die politische Kohärenz seines Handelns. Die Anforderungen an Kohärenz, Agilität und Voraussicht der Aussenpolitik nehmen zu. Mit Blick auf die Teilnahme der Schweiz als Gastland an den Gesamtarbeiten der G20 hat der Bundesrat eine Koordinationsstelle im EDA geschaffen. Eine erhöhte Kohärenz bedingt eine Kultur der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs zwischen den verschiedenen institutionellen und privaten Akteuren, insbesondere gegenüber herausfordernden Ländern.

Ebenfalls bedingt eine erhöhte Kohärenz eine gut abgestimmte Zusammenwirkung von Bundesrat, Parlament und Kantonen, in den jeweiligen verfassungsmässigen Zuständigkeiten. Die parlamentarische Debatte über das Mitspracherecht des Parlaments bei Soft Law wird hierzu ein erster Schritt sein.

Bei der Europapolitik wird auch 2020 die Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs im Zentrum des Interesses stehen. Der Bundesrat wird innen-

politisch seine ablehnende Haltung zur Begrenzungsinitiative vertreten und den Prozess zur Erarbeitung von Lösungen zu den drei identifizierten Klärungszielen beim InstA weiter vorantreiben, um auf dieser Basis die Unterzeichnung des InstA anzustreben. Aussenpolitisch wird der Bundesrat die guten Beziehungen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten weiter pflegen. Bei den Beziehungen zu den Nachbarstaaten wird der Fokus 2020 auf der Lösung offener Fragen liegen. In Bezug auf den Brexit wird die Schweiz ihre «Mind the Gap»-Strategie fortsetzen und sich auf eine «Mind the Gap Plus»-Strategie vorbereiten.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIDS	Erworbenes Immunschwächesyndrom (<i>Acquired immunodeficiency syndrome</i>)
ASEAN	Vereinigung Südostasiatischer Nationen (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
AU	Afrikanische Union
BAFU	Bundesamt für Umwelt
Brexit	Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union
BRF	<i>Belt and Road Forum</i>
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CARICOM	Karibische Gemeinschaft (<i>Caribbean Community and Common Market</i>)
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung (<i>Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire</i>)
CEVA	Bahnstrecke Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
COPUOS	UNO-Komitee für die friedliche Nutzung des Weltraums (<i>Committee on the Peaceful Use of Outer Space</i>)
CSW	UNO-Kommission für die Rechtsstellung der Frau (<i>Commission on the Status of Women</i>)
DEA	Direktion für Europäische Angelegenheiten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DCAF	Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (<i>European Asylum Support Office</i>)
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Department des Innern
EES	Europäisches Einreise-/Ausreisensystem (<i>Entry/Exit-System</i>)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFSE	Europäischer Fonds für Südosteuropa (<i>European Fund for Southeast Europe</i>)

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (<i>European Free Trade Association</i>)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHS	Emissionshandelssystem
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (<i>European Travel Information and Authorization System</i>)
EU	Europäische Union
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
FARC	Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>)
FC4S	<i>Financial Centres for Sustainability</i>
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
G20	Gruppe der 20 (USA, Japan, Deutschland, China, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Kanada, Brasilien, Russland, Indien, Südkorea, Australien, Mexiko, Türkei, Indonesien, Saudi-Arabien, Südafrika, Argentinien, Europäische Union)
GAAMAC	<i>Global Action Against Mass Atrocities Crimes</i>
GAP	Schweizerische Gesundheitsausserpolitik
GEF	Globaler Umweltfonds
GESDA	<i>Geneva Science-Diplomacy Anticipator</i>
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (<i>Geneva Centre for Security Policy</i>)
GCTF	Globales Forum zur Bekämpfung des Terrorismus (<i>Global Counterterrorism Forum</i>)
GICHD	Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (<i>Geneva International Centre for Humanitarian Demining</i>)
HLPF	Hochrangiges politisches Forum für nachhaltige Entwicklung (<i>High-level Political Forum on Sustainable Development</i>)

HoS	<i>House of Switzerland</i>
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (<i>International Fund for Agricultural Development</i>)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
InstA	Institutionelles Abkommen
IS	Islamischer Staat
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IV	Invalidenversicherung
IZA	Internationale Zusammenarbeit
JCPOA	Nuklearabkommen mit Iran (<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i>)
KD	Konsularische Direktion
KFOR	Kosovo-Truppe (<i>Kosovo Force</i>)
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum des EDA
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt Südamerikas (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MINRSO	Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (<i>Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental</i>)
MINUSMA	Multidimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (<i>Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali</i>)
MONUSCO	Mission der Vereinten Nationen für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo (<i>Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</i>)
NGO	Nichtregierungsorganisation (<i>Non-governmental organization</i>)
NPT	Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (<i>Non Proliferation Treaty</i>)
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten (<i>Organisation of American States</i>)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)

OHCHR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>)
OIF	Internationale Organisation der Frankophonie (<i>Organisation internationale de la Francophonie</i>)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OMVS	<i>Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal</i>
PIF	<i>Pacific Island Forum</i>
PVER	Parlamentarischen Versammlung des Europarates
SDG	Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 (<i>Sustainable development goal</i>)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIS	Schengener Informationssystem
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
STAF	Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (AS 2019 2395)
SVU 19	Sicherheitsverbandsübung 2019
SWISSCOY	Verband der Schweizer Armee im Kosovo (<i>Swiss Company</i>)
TPNW	Atomwaffenverbotsvertrag (<i>Treaty on the prohibition of nuclear weapons</i>)
UBRL	Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Unionsbürgerrichtlinie, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77)
UK	Vereinigtes Königreich (<i>United Kingdom</i>)
UN AIDS	Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen für HIV/AIDS (<i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (<i>United Nations Development Program</i>)
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UN Habitat	Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (<i>United Nations Human Settlements Programme</i>)

UNHCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen <i>(United Nations High Commissioner for Refugees)</i>
UNO	Organisation der Vereinten Nationen <i>(United Nations Organisation)</i>
USA	Vereinigte Staaten von Amerika <i>(United States of America)</i>
UVEK	Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEF	Weltwirtschaftsforum <i>(World Economic Forum)</i>
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	Welthandelsorganisation <i>(World Trade Organisation)</i>

Berichte des Bundesrates zu ausserpolitischen Aspekten

Aussenpolitischer Bericht 2018

01/2019

Der Bundesrat hat am 30. Januar 2019 den Aussenpolitischen Bericht 2018 verabschiedet. Der Bericht gibt einen Überblick über die wichtigsten ausserpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Jahr 2018 im Kontext des internationalen Geschehens. Der Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik 2015–2018 der Schweiz liegt dem Aussenpolitischen Bericht im Anhang bei.

BBI 2019 1505

Bericht zur Ausserwirtschaftspolitik 2018 und Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2018

01/2019

Der Bundesrat hat am 16. Januar 2019 den Bericht zur Ausserwirtschaftspolitik 2018 verabschiedet. Dieser behandelt unter anderem die Eskalation von Massnahmen und Gegenmassnahmen zwischen den Handelsmächten und weitere wichtige Entwicklungen in der Ausserwirtschaftspolitik.

BBI 2019 1605

Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 18.3376 Bischof vom 16. März 2018 und 18.3233 Stöckli vom 15. März 2018

02/2019

Der Bundesrat hat am 13. Februar 2019 den Bericht «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» gutgeheissen. Der Bericht zeigt auf, dass die Einführung einer Investitionskontrolle derzeit keinen zusätzlichen Nutzen für die Schweiz böte. Hingegen würde eine Beschränkung des Kapitalflusses in die Schweiz administrativen Mehraufwand verursachen, Unsicherheit schüren und die Attraktivität des Standortes Schweiz schwächen. Der Bundesrat will aber ein Monitoring durchführen und den Bericht innerhalb der nächsten vier Jahre aktualisieren.

www.parlament.ch > 18.3376 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Geschäftsbericht 2018 des Bundesrates

02/2019

Der Bundesrat hat am 20. Februar 2019 seinen Geschäftsbericht 2018 verabschiedet. Zu den Schwerpunkten des Berichtsjahres gehören etwa ein Paket von strukturellen Reformen in der Bundesverwaltung, eine Reform des Finanzausgleichs, die Steuervorlage SV 17, eine Strategie «Digitale Schweiz», der Ausbau der Bahninfrastruktur, ein Kostendämpfungspaket im Gesundheitswesen sowie verbesserte Möglichkeiten zur Verfolgung terroristischer Straftaten.

BBl **2019** 2263

Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2018

03/2019

In Zusammenarbeit mit den Departementen erstellt die Bundeskanzlei jährlich den Bericht Motionen und Postulate. Er enthält einen Gesamtüberblick über die Behandlung aller vom Parlament angenommenen Motionen und Postulate, einschliesslich jener, die vom EDA bearbeitet wurden und die Aussenpolitik des Bundes betreffen.

Auszug Kap. I: BBl **2019** 2955; vollständiger Bericht: www.bk.admin.ch
> Dokumentation > Führungsunterstützung > Bericht Motionen und Postulate.

Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.4228, Moser vom 15. Dezember 2017

04/2019

Der Bundesrat hat am 4. September 2019 einen Bericht verabschiedet, in dem er verschiedene Massnahmen beurteilt, mit welchen den Herausforderungen bei der Verzollung im grenzüberschreitenden Online-Handel begegnet werden soll. Der Bundesrat sieht Handlungsbedarf und hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, verschiedene dieser Massnahmen umzusetzen.

www.parlament.ch > 17.4228 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Bericht über die im Jahr 2018 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge

05/2019

Der Bundesrat hat am 22. Mai 2019 den Bericht über die im Jahr 2018 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge verabschiedet. Jeder bilaterale oder multilaterale Vertrag, den die Schweiz im Berichtsjahr ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt hat, dem sie beigetreten ist oder der im Berichtsjahr vorläufig anwendbar war, wird darin kurz beschrieben.

BBl 2019 3597

Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrations-aussenpolitik 2018

05/2019

Der Bundesrat stellt in seinem Jahresbericht fest, dass die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche 2018 so tief war wie seit 2008 nicht mehr. Aufgrund von bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung oder fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven in den wichtigsten Herkunftsregionen bleiben jedoch Herausforderungen bestehen. Ein wichtiges Instrument, um diese anzugehen, ist die strategische Verknüpfung der schweizerischen Interessen im Migrationsbereich mit der internationalen Zusammenarbeit.

BBl 2019 4333

Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3360 der Finanzkommission des Nationalrates vom 18. Mai 2017

05/2019

Der Bundesrat hat am 29. Mai 2019 einen Bericht verabschiedet, in dem er verschiedene Massnahmen zur Eindämmung des Einkaufstourismus analysiert. Er kommt zum Schluss, dass sich der Einkaufstourismus nur sehr bedingt mit Massnahmen an der Grenze beeinflussen lässt. Vielmehr sieht er in den bereits eingeleiteten Schritten zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz einen Weg, dem Phänomen zu begegnen.

www.parlament.ch > 17.3360 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Prüfmechanismus zur Sicherstellung der standardkonformen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit Partnerstaaten ab 2018/2019: Bericht des Bundesrates an die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) beider Räte

05/2019

Am 29. Mai 2019 hat der Bundesrat den Bericht zum Prüfmechanismus zur standardkonformen Umsetzung des AIA durch die Partnerstaaten genehmigt, mit denen die Schweiz im Herbst 2019 erstmals Daten auszutauschen beabsichtigt.

www.efd.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen des EFD

Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017

06/2019

Der Ständerat hat den Bundesrat beauftragt zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, damit der Bund die Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten einschränken kann. Sozialhilfe ist grundsätzlich Sache der Kantone und Gemeinden. Umfassende Kompetenzen des Bundes bestehen jedoch bei der Regelung des Aufenthalts, der die Voraussetzung für Sozialhilfe ist. Der Bundesrat hat den Bericht zu den Handlungsoptionen an seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 verabschiedet.

www.parlament.ch > 17.3260 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Achter periodischer Bericht der Schweiz zuhanden des UNO-Ausschusses gegen Folter

06/2019

Der Bundesrat hat am 21. Juni 2019 den achten periodischen Bericht der Schweiz zuhanden des UNO-Ausschusses gegen Folter verabschiedet. Der Bericht beantwortet insgesamt 28 vom Ausschuss aufgeworfene Fragen und wird als Grundlage für die nächste Überprüfung der Schweiz dienen.

www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrats

Bericht des Bundesrates über die Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018

06/2019

In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 18.4104 legt der Bundesrat dar, dass sich Soft Law zu einem Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen entwickelt hat. Im Bericht, den er am 26. Juni 2019 verabschiedet hat, werden Wege aufgezeigt, wie das Parlament unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und der ausserpolitischen Handlungsfähigkeit gezielter mitwirken kann. Der Bundesrat beabsichtigt insbesondere, die Information und Berichterstattung über Soft Law gegenüber dem Parlament zu verbessern und gestützt darauf einen verstärkten Austausch zu führen.

www.parlament.ch > 18.4104 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 73. Tagung der UNO-Generalversammlung: Bericht des Bundesrates zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen

06/2019

Der Bundesrat zeigt in seinem Bericht auf, welche Anstrengungen die Schweiz an der 73. Tagung der UNO-Generalversammlung zur Wahrung ihrer Interessen und zur Förderung ihrer Werte unternommen hat. Die Schweiz stützte ihre Bemühungen auf die ausserpolitische Strategie 2016–2019 und die Prioritäten, die sie für diese Tagung festgelegt hatte. Sie orientierte sich ausserdem an den zwei strategischen Hauptachsen des Schweizer UNO-Engagements für die Dekade 2012–2022: Frieden und Sicherheit sowie Reform der UNO.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Internationale Organisationen > UNO

Prioritäten der Schweiz an der 74. UNO-Generalversammlung

09/2019

Der Bundesrat legte an seiner Sitzung vom 13. September 2019 die Prioritäten der Schweiz für die 74. UNO-Generalversammlung fest. Die Prioritäten der Schweiz – Menschenrechte, UNO-Reformen und «Science Diplomacy» – orientieren sich an den strategischen Hauptachsen ihres Engagements für den Zeitraum 2012–2022: Frieden und Sicherheit sowie Reform der UNO. Bundespräsident Ueli Maurer und Bundesrat Ignazio Cassis vertraten die Schweiz anlässlich der Eröffnung der hochrangigen Woche der UNO-Generalversammlung.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Internationale Organisationen > UNO

**Bericht zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich, in Erfüllung
des Postulats 16.3407 Feri**

10/2019

Der Bundesrat hat in Erfüllung des Postulats Feri (16.3407) den Bericht «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen» verabschiedet. Darin wird der Handlungsbedarf bei der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in der Schweiz geklärt.

www.parlament.ch > 16.3407 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen
Vorstosses

Publikationen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Die nachfolgend aufgeführten Publikationen sind alle auf der Website des EDA verfügbar.

www.eda.admin.ch > Publikationen

Checkliste «Sprachaufenthalt und Auslandstudium»

05/2019

Das Dokument zeigt auf, welche Schritte für einen Sprachaufenthalt oder ein Auslandstudium in Angriff zu nehmen sind und was auf keinen Fall vergessen gehen sollte.

Der Schweizer Erweiterungsbeitrag: Jahresbericht 2018

05/2019

Der Bericht informiert über die erreichten Resultate aus den letzten drei noch laufenden Länderprogrammen, beispielsweise in der Minenräumung in Kroatien, in der KMU-Förderung in Rumänien und in der Verbesserung des öffentlichen Verkehrssystems durch Basler Trams in Bulgarien. In einem kurzen Ausblick skizziert der Bericht zudem den Kontext des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten.

Internationale Zusammenarbeit der Schweiz – Jahresbericht 2018

05/2019

Die Schweiz lindert Not und Armut, trägt zur Entwicklung von Menschen und Volkswirtschaften bei, fördert den Frieden und hilft, globale Herausforderungen zu meistern. Der Jahresbericht zeigt, dass die internationale Zusammenarbeit der Schweiz wichtig bleibt. 2018 erschien der Jahresbericht erneut rein digital und mit einem noch moderneren Erscheinungsbild.

Entwicklungshilfe der Schweiz: Statistiken 2017

06/2019

Diese Publikation gibt einen Überblick über die Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe (Bund, Kantone, Gemeinden) und der privaten Hilfe (NGO) der Schweiz im Jahr 2017. Sechs Tabellen liefern eine Übersicht über die Hilfe, aufgeschlüsselt nach Empfängerländern und Organisationen, und listen die wichtigsten Projekte für jedes Land auf.

Unabhängige Evaluation: Verbindung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Nexus)

06/2019

Diese von einem externen Expertinnen- und Expertenteam realisierte Evaluation untersuchte das Zusammenspiel der beiden Instrumente und formulierte Empfehlungen, wie dieser Nexus auf institutioneller und operationeller Ebene gestärkt und gefördert werden kann. Der zeitliche Rahmen erstreckte sich von 2013 bis 2017.

DEZA-Richtlinien für die Zusammenarbeit mit Schweizer NGO

07/2019

Die neuen Richtlinien legen dar, warum, mit welchem Ziel und wie die DEZA in Zukunft mit Schweizer NGO zusammenarbeiten wird. Die Zusammenarbeit der DEZA mit Schweizer NGO dient dazu, Synergien und Multiplikationseffekte zu schaffen, um die Ziele der internationalen Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz zu erreichen.

Tätigkeitsbericht 2018 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

08/2019

Die für die Umsetzung des Bundesgesetzes vom 27. September 2013 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS, SR 935.41) zuständige Behörde hat ihren dritten Tätigkeitsbericht veröffentlicht. Er betrifft den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2018. Die Behörde behandelte 479 Meldungen von privaten Sicherheitsdienstleistern. Der Bundesrat nahm an seiner Sitzung vom 14. August 2019 vom Bericht Kenntnis.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Sicherheitspolitik > Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

30 Jahre Teilnahme der Schweiz an Wahlbeobachtungen: Rück- und Ausblick

09/2019

Die Jubiläumspublikation setzt die Schweizer Wahlbeobachtungseinsätze in den historischen Kontext, erläutert den umfassenden Ansatz von Wahlbeobachtung und Wahlunterstützung aus verschiedenen Perspektiven und thematisiert neue Herausforderungen im digitalen Zeitalter. Neben Analysen und Statistiken umfasst die Publikation Erfahrungsberichte aus 30 Jahren Wahlbeobachtung.

Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern

09/2019

Die Schweiz unterstützt Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger in ihrer Arbeit und bemüht sich vor Ort um ihren Schutz vor Willkür, Drohungen und Gewalt. Als Rahmen dienen den Auslandvertretungen die entsprechenden Leitlinien des EDA.

Schweizerisches Kooperationsprogramm Mittlerer Osten 2019–2022

09/2019

Aufgrund der verheerenden Auswirkungen des Konflikts in Syrien auf die gesamte Region und der grossen Belastung der Nachbarländer Syriens hat die Schweiz ihr Engagement in einem regionalen Kooperationsprogramm definiert, das den Zeitraum 2019–2022 abdeckt. Das Programm, das Syrien, Jordanien, den Libanon, den Irak sowie die Türkei umfasst, hat das Ziel, konfliktbetroffene Menschen zu schützen und ihre Not zu lindern. Zudem unterstützt es die Entwicklungsbestrebungen der Partnerländer der Schweiz in der Region, namentlich in Jordanien und im Libanon. Das Programm verknüpft die internationale Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik und unterstreicht das aktive Engagement der Schweiz im Bereich der Konfliktprävention und der Friedensförderung.

Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik 2019–2024

10/2019

Die Gesundheitsaussenpolitik (GAP) soll den Gesundheitsschutz in der Schweiz verbessern und zur globalen Gesundheit beitragen. Das von sechs Bundesämtern gemeinsam verfasste Dokument fördert die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und trägt dazu bei, dass die Schweiz auf internationaler Ebene kohärente Positionen vertritt. Die Schweiz engagiert sich in sechs prioritären Aktionsfeldern, die weitgehend auf die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung abgestimmt sind.

Evaluation des Engagements der DEZA im Wassersektor 2010–2017

12/2019

Hauptziel dieser Evaluation ist es, «evidenzbasierte Beiträge für die neue Wasserpolitik und die strategischen Leitlinien der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zu liefern und damit die thematische Ausrichtung des Engagements der DEZA in der Wasserwirtschaft zu unterstützen». Der Zeitrahmen war 2010–2017, und die Evaluation umfasste alle vier Bereiche der Südzusammenarbeit, der Ostzusammenarbeit und des Globalen Programms für Wasser und humanitäre Hilfe.

Kooperationsprogramm mit Myanmar 2019–2023

12/2019

Das neue Kooperationsprogramm mit Myanmar 2019–2023 unterstützt Myanmar in der komplexen Transition zu Frieden, Demokratie und nachhaltiger Entwicklung. Die Unterstützung umfasst die Bereiche Friedensförderung, Aufbau eines funktionierenden Staatswesens, Schutz der durch den Konflikt betroffenen Bevölkerung, Marktentwicklung, Berufsbildung sowie Gesundheit. Die Strategie wird von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), der Abteilung menschliche Sicherheit (AMS) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeinsam umgesetzt.

