

Die Schweiz in der Welt 2028

**Bericht der Arbeitsgruppe
«Aussenpolitische Vision Schweiz 2028»**

zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis
2. Juli 2019



Inhalt

Vorwort von Bundesrat Ignazio Cassis

Fokussiert, vernetzt, agil: Die Vision 2028 in Kürze

1. Einleitung – Warum eine Aussenpolitische Vision 2028?	1
2. Die Welt bis 2028 – worauf müssen wir uns einstellen?	3
2.1. Politische Treiber: Die Schweiz in einer fragmentierten und machtpolitisch geprägten Welt	3
2.1.1. Geopolitik und Nationalismus	3
2.1.2. Die internationale Ordnung unter Druck	4
2.1.3. Agenda 2030: Entwicklungsfortschritte und globale Herausforderungen	5
2.2. Ökologische Treiber: Nachhaltigkeit als Grundlage für Wohlstand und Sicherheit	7
2.2.1. Umweltrends: Die Minderung der planetaren Belastung ist zwingend	7
2.2.2. Der Klimawandel als ein Megatrend	8
2.3. Technologische Treiber: Die digitale Transformation beschleunigt sich	9
2.3.1. Eine neue Phase der Digitalisierung	9
2.3.2. Die Vierte Industrielle Revolution	9
2.4. Wirtschaftliche Treiber: Handel und Produktion im Fokus von Digitalisierung und Geopolitik	10
2.4.1. Glokalisierung	10
2.4.2. Fragmentierte Handelsordnung	10
2.5. Gesellschaftliche Treiber: Identität, Abgrenzung und Mitsprache	12
2.5.1. Abwehrreflexe gegenüber der Globalisierung	12
2.5.2. Transnationale Bewegungen	12
3. Vision Aussenpolitik 2028	13
3.1. Aussenpolitik auf der Basis klar definierter Interessen und dem Schweizer Wertekompass	13
3.1.1. Ein gemeinsames Verständnis der Interessenlage	13
3.1.2. Regionale Prioritäten setzen	16
3.1.3. Die Grossmächte im Blick	18
3.1.4. Strukturierte Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten	19
3.2. Mit der Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik gegen Vertrauensverlust	20
3.2.1. Engere Zusammenarbeit mit Parlament und Kantonen	20
3.2.2. Den Dialog über Aussenpolitik ausweiten	22
3.2.3. Der Bundesrat als aussenpolitisches Führungsgremium	22
3.2.4. Kommunikation als integrales Element der Aussenpolitik	23
3.3. Die Bedürfnisse der Bürger und der Wirtschaft stärker im Fokus	24
3.3.1. Massgeschneiderte Dienstleistungen im Ausland	24
3.3.2. Aussenpolitik ist auch Aussenwirtschaftspolitik	25
3.3.3. Die Schweizer Wirtschaft als Partner für die Agenda 2030 und den Klimaschutz	26
3.4. Schweizer Soft Power für eine friedlichere und stabile Welt	27
3.4.1. Ein stärkeres Profil der Entwicklungszusammenarbeit innenpolitisch verankern	27
3.4.2. Die Guten Dienste modernisiert und optimal positioniert	31
3.4.3. Brücken bauen für eine regelbasierte Ordnung	33
3.5. Technologie als neues aussenpolitisches Themenfeld	36
3.5.1. Die Schweiz als Gouvernanz- und Innovationsstandort für Neue Technologien	36
3.5.2. Tech-Diplomatie	37
3.5.3. Die Wirksamkeit der Aussenpolitik steigern	38
3.6. Selbstbewusst mit und gegenüber Europa	39
3.6.1. Die geregelte Teilnahme am Binnenmarkt als Schlüssel	39
3.6.2. Sektorielle Interessenwahrung auf allen Ebenen	40
3.6.3. Zwischen Eigenständigkeit und europäischer Mitgestaltung	41
4. Grundlagen für eine agile Aussenpolitik von morgen	42
Über AVIS28	46

Vorwort von Bundesrat Ignazio Cassis



© KEYSTONE/Walter Bieri

Als ich Ende 2017 das EDA übernahm, hatte ein Thema absolute Priorität: das Rahmenabkommen mit der EU. Daneben entdeckte ich Schritt für Schritt weitere Schwerpunkte des Departements, und stellte fest, dass zwar in verschiedenen Gebieten sektorielle Strategien existierten, aber eine übergeordnete Gesamtsicht weitgehend fehlte. Was wollen wir eigentlich in der Aussenpolitik? Was sind die Trends und Entwicklungen weltweit, und welche Chancen und Herausforderungen bestehen für die Schweiz? Die Bundesverfassung gibt uns den Grundauftrag, sie stellt unsere *«raison d'être»* dar. Die Aussenpolitische Strategie des Bundesrates soll diesen Grundauftrag auslegen. Sie ist aber wenig bekannt, allgemein gehalten, und wie weit sie wirklich gelebt wird, war ich mir nicht sicher.

Darauf angesprochen, meinten verschiedene Beobachter, die Schweizer Aussenpolitik sei in der Regel opportunitätsgetrieben. Und bis zu einem gewissen Punkt liegt das sicherlich in der Natur der Sache. Die Schweiz ist schliesslich keine Grossmacht, welche die weltpolitischen Zügel in der Hand hat. Und mit ihrem pragmatischen Ansatz ist sie bisher auch nicht schlecht gefahren. Unserem Land geht es sehr gut. Es geniesst international hohes Ansehen. Schweizer Werte wie Dialogbereitschaft, Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit sowie die Machtteilung und Rechtsstaatlichkeit, sind von dauerhafter Ausstrahlung.

Aber reicht das für die Zukunft? In einer zunehmend multipolaren Welt muss die Schweiz klar wissen, was sie will. *«Wenn du nicht weisst, wo du hinwillst, dann ist es egal, welchen Weg du einschlägst»*, sagt die Katze zu Alice im Wunderland. Als stark vernetztes Land und Gaststaat von zahlreichen internationalen Organisationen haben wir ein grosses Interesse daran, nach vorne zu schauen und zu wissen, welchen Weg wir nehmen wollen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Schweizer Aussenpolitik im Kern wenig verändert. Die damalige geopolitische Zäsur fand Niederschlag im Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993, der die Schweizer Aussenpolitik auf neue konzeptionelle Grundlagen stellte. Seither wurde an einzelnen Schrauben gedreht, aber im Grossen und Ganzen dominiert die Kontinuität. Diese ist zwar ein Markenzeichen der Schweiz und bleibt wichtig. Aber die Welt ist nicht mehr dieselbe. Die Schweiz braucht die Weitsicht, in der Aussenpolitik neue Horizonte abzustecken. Wir müssen nicht alles anders machen. Aber wir sollten die Aussenpolitik auf die Herausforderungen und Chancen von morgen ausrichten sowie die Stärken der Schweiz zukunftsfähig machen. Und daher die Idee einer Vision.

Zu deren Ausarbeitung entschied ich mich, eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Mitglieder dieser Expertengruppe sollten unterschiedliche Hintergründe haben. Neben einer starken Vertretung von Bund und Kantonen sollten auch Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Gesellschaft mitwirken. Zur Gruppe zählten schliesslich hohe Funktionsträgerinnen und -träger aus dem EDA, der Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen und weitere Expertinnen und Experten. Die Breite der abgebildeten Expertise sollte die Ausgewogenheit der Positionen sicherstellen. Zugleich war es wichtig, den Kreis der Teilnehmer klein genug zu halten, um die Diskussionsfähigkeit nicht einzuschränken.

Gewählt wurde ein Horizont von 10 Jahren (2019–2028), deshalb AVIS28: *«Aussenpolitische Vision Schweiz 2028»*. Die Vision ist die Vorstellung eines Zustandes, den wir erreichen wollen. Sie soll einerseits weit genug ausgreifen, den etwas fernereren Horizont absuchen. Andererseits müssen sich aus ihr konkrete strategische Ziele ableiten lassen.

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, einen Bericht als Inspirationsquelle für die künftige Aussenpolitik zu verfassen. Dabei war es mir ein Anliegen, dass sich alle Mitarbeitenden des EDA am AVIS-Prozess beteiligen und ihre Ideen einbringen konnten. Mit zahlreichen internen AVIS-Veranstaltungen und mit einem Blog verlieh die Arbeitsgruppe dem AVIS-Prozess eine Dynamik, die meine Erwartungen übertraf.

Mit dem vorliegenden Bericht hat die Arbeitsgruppe ihren Auftrag erledigt. Der Bericht hilft uns, die Treiber des Wandels besser zu verstehen. Er leitet daraus die Vision einer vernetzten und handlungsfähigen Aussenpolitik ab, die sich sowohl proaktiv wie reaktiv entwickeln soll. Er enthält fundierte Überlegungen und Vorschläge, die mir als Grundlage für die weiteren Arbeiten im EDA sehr dienlich sind.

Bei der Europapolitik hat der Bundesrat seine Vision bereits dargelegt: Die Schweiz braucht den bestmöglichen Marktzugang zur EU bei grösstmöglicher Eigenständigkeit. Der konsolidierte bilaterale Weg bleibt das geeignete Modell hierzu. Neben dieser wichtigen Beziehung zur EU wird im Bericht auch unser Verhältnis zu den internationalen Organisationen in der multipolaren Welt thematisiert. Der Text überzeugt mit einer Auslegeordnung unserer Interessen und er zeigt, dass auch eine stärker auf den Wandel orientierte Aussenpolitik die bewährten Schweizer Werte nicht in Frage stellt.

Überzeugt hat mich schliesslich der Leitgedanke eines «*Whole-of-Switzerland*»-Ansatzes. Neue Technologien, etwa im Bereich der Digitalisierung, werden die Welt verändern: Die neutrale Schweiz hat gute Chancen, sich als Standort für Fragen der digitalen Gouvernanz zu positionieren. Auch hierzu drängt sich eine enge Zusammenarbeit mit allen Stakeholdern auf – Wissenschaft, Wirtschaft, multilaterale Organisationen und NGO. Brückenbauer sind mehr denn je gefragt, nicht zuletzt im UNO-Sicherheitsrat.

Die Arbeitsgruppe verdient ein grosses Dankeschön für ihren gehaltvollen und inspirierenden Bericht. Dank gebührt auch all jenen, die zum AVIS-Prozess beigetragen haben. Im EDA werden wir diesen Prozess fortsetzen und vertiefen, auch mit dem Ziel, damit neue Impulse für die Aussenpolitische Strategie des Bundesrates 2020–2023 zu gewinnen.

Der Bericht bietet eine gute Grundlage für eine konstruktive Diskussion über die künftige Position der Schweiz in der Welt. In diesem Geiste wünsche ich ihm eine breite Leserschaft!

**«Wenn das Leben keine Vision
hat, nach der man sich sehnt,
(..) dann gibt es auch kein
Motiv, sich anzustrengen.»**

Erich Fromm

AVIS 28

Aussenpolitische Vision Schweiz 2028

Klar definierte Interessen
und Prioritäten

Verschärkung von
Aussen- und Innenpolitik

Bürger und Wirtschaft
stärker im Fokus

Schweizer *Soft Power*
für eine friedlichere Welt

Technologie als
neues Themenfeld

Selbstbewusst mit und
gegenüber Europa

Aussenpolitik heute

Fokussiert, vernetzt, agil: Die Vision 2028 in Kürze

Die Aussenpolitik wird für den Wohlstand und die Sicherheit der Schweiz wichtiger. Die Schweiz ist eine Erfolgsgeschichte, aber sie wird diesen Erfolg bis ins Jahr 2028 unter veränderten internationalen Bedingungen fortschreiben müssen. Sie braucht Mut zum Wandel. **Ihre Aussenpolitik muss fokussierter, vernetzter und agiler werden:**

- Die Schweiz muss ihre Aussenpolitik mehr als bisher aus einer definierten Position heraus betreiben.
- Als eigenständiges Land muss sie sich nach innen und aussen stärker vernetzen, um ihre Interessen und Werte zur Geltung zu bringen. Sie sollte ihre Aussenpolitik mit einem *Whole-of-Switzerland*-Ansatz gestalten und vermehrt im Verbund mit gleichgesinnten Staaten auf ihre Ziele hinarbeiten.
- Schliesslich muss die Schweiz ihre aussenpolitischen Instrumente darauf ausrichten, Herausforderungen und Chancen rollend antizipieren zu können, um rasch und flexibel zu agieren. Sie braucht die Kompetenzen und Ressourcen, um sich in der volatilen Welt von morgen Gehör zu verschaffen und das Umfeld in ihrem Sinne mitzugestalten.

Konkret skizziert AVIS28 eine **Sechs-Punkte-Vision** als Rahmen zur Ausgestaltung einer zukünftigen Schweizer Aussenpolitik:

1. **Die Schweizer Aussenpolitik agiert 2028 strategisch und fokussiert auf der Basis klar definierter Interessen und ihrer Werte.** Sie verfolgt thematische und regionale Prioritäten. Die Schweiz tritt nach aussen kohärent auf – auch gegenüber den Grossmächten.
2. **Aussen- und Innenpolitik sind eng ver-schränkt.** Die Aussenpolitik wird innenpolitisch breit getragen – auch weil ihre Prioritäten den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen. Der Bundesrat gestaltet die Aussenpolitik unter enger Einbindung von Parlament und Kantonen und auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses der Verantwortlichkeiten.
3. **Bürgerdienstleistungen sowie die enge Zusammenarbeit mit der Schweizer Wirtschaft sind anerkannte Stärken der Aussen-politik.** Aussen- und Handelspolitik funktionieren als homogenes Ganzes. Der Marktzugang für Schweizer Unternehmen hat hohe Priorität. Der Privatsektor wirkt bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung als aktiver Partner des Bundes.
4. **In ihrem Engagement für eine friedlichere und stabile Welt setzt die Schweiz bewusst auf ihre inneren Stärken.** Die Entwicklungszusammenarbeit ist fokussiert. Sie schafft Arbeitsplätze vor Ort, setzt auf innovative Lösungen zur Armutsbekämpfung und misst der Migrationsthematik strategische Bedeutung bei. Die humanitäre Hilfe setzt auf neue technologische Lösungen und ist entsprechend leistungsstark. Die Friedensförderung ist durch eine klare Strategie, politische Abstützung und überzeugende Angebotspakete profiliert. Die Schweiz ist in der Lage, rasch zu handeln, wenn sie für Gute Dienste angefragt wird. Sie stärkt die regelbasierte Ordnung durch erfolgreiche Initiativen und engagiert sich – offline wie online – für eine bessere Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte.
5. **Neue Technologien sind 2028 als Themenfeld der Aussenpolitik etabliert.** Das Internationale Genf ist ein weltweit führender Gouvernanzstandort im Bereich der digitalen Transformation. Die Schweiz verfolgt ein klares inhaltliches Profil und bringt sich mit ihrer Tech-Diplomatie in die internationalen Policy-Debatten ein. Stakeholder aus Industrie und Wissenschaft sind feste Partner in diesem Prozess.
6. **Die Schweiz hat den bilateralen Weg konsolidiert und gestaltet Europa auch als EU-Nichtmitglied partnerschaftlich mit.** Die institutionellen Fragen sind geregelt, der innenpolitische Europadiskurs ist selbstbewusst und strategisch. Die Schweiz versteht sich als geografisch und kulturell europäisches Land, dessen Interessenwahrung in der Welt bei Europa beginnt. Sie setzt sich für gemeinsame Lösungen zur Regelung der regionalen Zusammenarbeit ein. In den Politikbereichen, die auf europäischer Ebene durch die EU koordiniert werden, bringt sie sich über ihre Mitgestaltungsrechte wirksam ein.

Einleitung - Warum eine Aussenpolitische Vision 2028?

Die Schweiz ist eines der sichersten und wohlhabendsten Länder der Welt. Sie ist politisch stabil, die Bürgerinnen und Bürger haben Vertrauen in ihre Institutionen. Die Perspektiven für die nächste Generation sind gut. Ihr Wohlstand, ihre Offenheit, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsstärke machen sie zu einer politischen und wirtschaftlichen Mittelmacht mit starken globalen Interessen.

Die Schweiz ist eine Erfolgsgeschichte. Aber sie ist kein Erfolgsversprechen.

Mit ihrem pragmatischen Ansatz, sich auf die Lösung konkreter Einzelfragen zu konzentrieren und wohlüberlegt Schritt für Schritt vorzugehen, ist die Schweiz in der Vergangenheit zwar gut gefahren. Aber die Welt wird rauer, fragmentierter, komplizierter – und schwerer berechenbar. Für die Schweiz bedeutet das: Sie kann ihren Erfolg nicht einfach verwalten. Sie muss mehr als früher aus einer definierten Position heraus agieren – gerade in der Aussenpolitik.

Es gehört zu den Kernaufgaben von Staaten, ihr weltpolitisches Umfeld regelmässig zu vermessen, dem Wandel und seinen Ursachen auf den Grund zu gehen, Herausforderungen und Chancen zu identifizieren und bei Bedarf den aussenpolitischen Kurs zu justieren. Heute sind solche Überlegungen wichtiger denn je.

Wir leben in einer Zeit, in der viele Dinge in Bewegung geraten sind und auf die Schweiz einwirken.

Die Digitalisierung verändert die Wirtschaft und die Gesellschaften. Der Klimawandel setzt dem bisherigen Wachstumsmodell der Industriestaaten Grenzen. Politische Machtverschiebungen verändern die Rahmenbedingungen für die globale Politik. Geopolitische Spannungen nehmen zu, Handelskonflikte verschärfen sich. Eckpfeiler der internationalen Ordnung wie das Völkerrecht und der Multilateralismus werden in Frage gestellt. Migrationsbewegungen verunsichern die Bevölkerungen. In vielen Ländern erstarken Protestbewegungen als Ausdruck eines Vertrauensverlustes in die etablierte Politik. Die EU ringt derweil um ihre Identität. Die Konsequenzen spürt auch die Schweiz.

Die Schweiz will ihren künftigen Platz in Europa und in der Welt selbstbestimmt und eigenständig festlegen. Das bedeutet, sie muss den Veränderungen in der Welt begegnen und Antworten finden. Sie braucht eine Vision, wie sie in einem volatilen Umfeld ihre Interessen wahren und ihre Werte fördern kann.

Die Bedeutung der Aussenpolitik für Wohlstand und Sicherheit der Schweiz nimmt zu.

Dabei bietet die Bundesverfassung ein solides Fundament, auf dem sich die Schweizer Aussenpolitik weiterentwickeln lässt. Die Ausgangslage ist gut: Die Schweiz verfügt über eine hohe Glaubwürdigkeit als ehrliche Brückenbauerin und als Land, das seinen Verpflichtungen nachkommt. Ihre Guten Dienste und ihr Engagement für Rechtsstaatlichkeit werden ebenso geschätzt, wie ihre Arbeit im Bereich der Entwicklung und humanitären Hilfe. Das internationale Genf ist ein Trumpf der Aussenpolitik. Auch ihr Aussennetz, ihr kompetentes Personal und die Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger im Ausland sind solide.

Dennoch gibt es Handlungsbedarf. In einer Welt, die wieder verstärkt von Machtpolitik geprägt wird, muss die Schweiz geeint nach aussen auftreten, ihre Interessen kennen und wissen, wie sie ihre Ziele erreichen will. Sie muss sich gegenüber Druckversuchen und Begehrlichkeiten wappnen. Das kann sie am besten tun, wenn sie Lösungsvorschläge schon in der Hinterhand hat, bevor der Druck spürbar wird. Bis jetzt war es oft umgekehrt: Zuerst wurde Druck negiert, dann protestiert und am Schluss knickte die Schweiz doch ein. Ein Wechsel im Umgang mit internationalem Druck setzt eine zukunftsgerichtete Analysefähigkeit voraus.

Die Schweiz muss zudem Einfluss nehmen, wo wichtige Entscheide gefällt werden. Sie muss über die richtigen Instrumente, Partnerschaften und Netzwerke verfügen, um ihr Umfeld in ihrem Sinne mitzugestalten und Chancen in der Welt realisieren zu können.

Die Schweiz «muss» also ziemlich viel leisten, und das in einem innenpolitischen Kontext, in dem das Unbehagen gegenüber äusseren Einflüssen zunimmt. Dieses Unbehagen ist zwar weniger aus-

geprägt als in anderen europäischen Ländern. Aber es wäre falsch, diese Entwicklung zu unterschätzen. Vielmehr ist in Erinnerung zu rufen, wie wichtig ein stabiles internationales Regelwerk für die Schweizer Erfolgsgeschichte war und bleiben wird.

AVIS28 zeigt, mit welchen Stärken die Aussenpolitik künftig zu Wohlstand und Sicherheit der Schweiz beitragen kann.

Der Bericht bietet eine Auslegeordnung, um die richtigen Schlüsse aus den Veränderungen unserer Zeit zu ziehen. Er übersetzt sie in einen Gestaltungsrahmen, in dem auch die Innenpolitik ihren Platz hat: Mehr als bisher wird der Erfolg der Schweiz auch davon abhängen, ob der Nutzen der Aussenpolitik für die Bürgerinnen und Bürger verständlich und erkennbar ist.

AVIS28 ist eine Vision, keine Strategie. Der Bericht ist eine Inspirationsquelle, um über die künftige aussenpolitische Aufstellung der Schweiz nachzudenken und Weichen zu stellen. Er will einen Beitrag an den Dialog über die Schweiz von morgen leisten. Die Zehnjahres-Perspektive erlaubt, den Horizont genauer zu betrachten. Gleichzeitig ermöglicht der Zeitraum, plausible Annahmen zur Entwicklung der Welt und der Schweiz zu treffen. AVIS28 umfasst einen **Rahmen über zwei Legislaturen**, so dass schrittweise Anpassungen und Innovationen anschliessen können.

Ausgehend vom Wandel des Umfelds skizziert AVIS28 Bausteine, wie die Schweizer Aussenpolitik weiterentwickelt werden sollte. Sie werden entlang einer **Sechs-Punkte-Vision** für die Aussenpolitik 2028 vorgestellt:

- 1. Die Schweizer Aussenpolitik agiert 2028 strategisch und fokussiert auf der Basis klar definierter Interessen und ihrer Werte.**
- 2. Aussen- und Innenpolitik sind eng verschränkt.**
- 3. Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger und die enge Zusammenarbeit mit der Schweizer Wirtschaft sind anerkannte Stärken der Aussenpolitik.**
- 4. In ihrem Engagement für eine friedlichere und stabile Welt setzt die Schweiz bewusst auf ihre inneren Stärken.**
- 5. Neue Technologien sind 2028 ein etabliertes Themenfeld der Aussenpolitik.**
- 6. Die Schweiz hat den bilateralen Weg konsolidiert und gestaltet Europa auch als EU-Nichtmitglied partnerschaftlich mit.**

Der Bericht schliesst mit Überlegungen zu aussenpolitischen Grundlagen für die Zukunft.

Im Nachdenken über die Aussenpolitik bleibt zu berücksichtigen: Die politische Kultur der Schweiz und ihre Eigenheiten setzen Grenzen, wenn es um die Strategiefähigkeit unseres Landes geht. Dieselben Eigenheiten sind aber auch eine Chance, für die Schweiz und ihr Engagement in der Welt. Die politische Einbindung (Konkordanz), das friedliche Zusammenleben in sprachlicher, kultureller und religiöser Vielfalt, der auf Machtteilung ausgerichtete Staatsaufbau und eine Politik, die dem Bürgerwohl verpflichtet ist: Diese historischen Errungenschaften sind nicht nur innere Stärken der Schweiz. Sie sind auch für die Aussenpolitik von morgen von höchster Relevanz.

Die Welt bis 2028 - worauf müssen wir uns einstellen?

Nichts ist so beständig wie der Wandel.

Die Welt des Jahres 2028 vor auszusehen ist schwierig. Verschiedene Treiber des Wandels zeigen jedoch Entwicklungslinien auf. Sie bilden den strategischen Rahmen für die Diskussion über die zukünftige Schweizer Aussenpolitik.



2.1. Politische Treiber: Die Schweiz in einer fragmentierten und machtpolitisch geprägten Welt

Die Globalisierung bleibt ein Megatrend. Die internationale Verflechtung vieler Bereiche wird sich fortsetzen. Sie wird sich aber nicht mehr so intensiv entwickeln, wie noch vor dem Ausbruch der Finanzkrise 2008. Zudem ist – quasi als Gegenrend – auch eine Rückbesinnung auf das Nationale und Lokale erkennbar.

Die breitere wirtschaftliche Machtverteilung geht mit weltpolitischer Fragmentierung einher. Ausserhalb der westlichen Welt werden liberale Werte nicht automatisch mit Wohlstand verbunden. Stattdessen steigt die Anziehungskraft eines Gegenkonzepts: Kapitalismus ohne politischen Pluralismus. Es entsteht eine Konkurrenz von Staats- und Entwicklungskonzepten: Sie stellt die, bis heute von den westlichen Staaten geprägte, Welt in Frage.

2.1.1. Geopolitik und Nationalismus

Der **Wettstreit der Grossmächte** dürfte die internationalen Beziehungen zunehmend prägen – strategisch, wirtschaftlich und technologisch. Geopolitische Spannungen nehmen zu. Interessen werden vermehrt mit Machtmitteln durchgesetzt. Nationalismus und Protektionismus gewinnen wieder an Bedeutung.

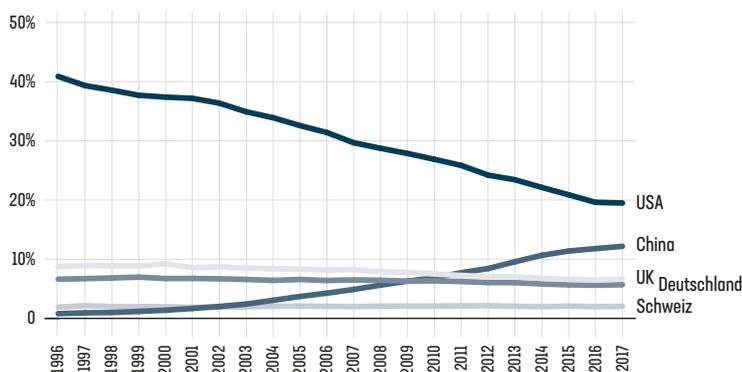
Die **USA** bleiben bis auf Weiteres die führende globale Macht. Sie stellen heute zwar lediglich 4 Prozent der Weltbevölkerung, stehen aber für ein Viertel der globalen Wertschöpfung, 35 Prozent der Innovationsleistung und 40 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben. Allerdings nimmt das Selbstverständnis der USA als globale Ordnungsmacht ab. Die nationalen Interessen werden enger definiert als früher. Der Rollenwechsel vom *Leader of the Free World* hin zu *America First* begann bereits vor der Administration Trump und dürfte dessen Präsidentschaft überdauern.

China zählt heute ebenfalls wieder zu den Weltmächten. Der chinesische Einparteiensstaat hat eine intensive Wirtschaftsdynamik entfacht und entwickelt sich gezielt zu einer Technologie- und Wissenschaftsmacht. Staatskapitalismus verbindet sich mit einem nationalen Diskurs, der sich verstärkt auch wieder auf marxistisch-leninistische Prinzipien abstützt. Die über viele Jahre erwartete, schrittweise Anpassung Chinas an das westliche Entwicklungsmodell hat nicht stattgefunden.

Innenpolitisch steht China vor grossen Herausforderungen. Aussenpolitisch ist das Land heute die einzige Grossmacht mit einer klar erkennbaren Vision für die Zukunft. Die *Belt and Road*-Initiative ist ein langfristig angelegtes globales Infrastruktur- und Investitionsprojekt. Es dient der Versorgung Chinas mit Ressourcen und Energie. Chinesische Überkapazitäten im Industriebereich können so exportiert werden. Chinas ärmere Regionen im Westen sollen einen Entwicklungsanstoss bekommen und Peking kann seinen Einfluss in Zentralasien stärken. Ebenso soll die Initiative Transportwege nach Europa jenseits der US-amerikanisch kontrollierten, maritimen Routen öffnen. Nach Ansicht vieler Beobachter zielt Peking mit dieser Initiative auch darauf, Welthandel und Weltpolitik neu auszurichten – mit China als Zentrum. Offen ist, mit welchem Erfolg China dieses Jahrhundert-

China holt auf - auch in der Wissenschaft

Prozentualer Anteil an zitierten Artikeln in westlichen Journals



Quelle: SCImago; <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>

vorhaben umsetzen wird – und mit welchen Folgen für die involvierten Staaten. Allein die Dimensionen zeigen Chinas neue Ambitionen.

Auch **Russland** wird weiterhin zu den Ländern mit Grossmachtansprüchen zählen. Moskau stützt seine Aussenpolitik auf ein, dem Westen gegenüber kritisches, national geprägtes Narrativ, das die liberale Ordnung in Frage stellt.

Moskaus Macht basiert vorwiegend auf militärischen Machtmitteln. Russland gehört nicht zu den zehn grössten Volkswirtschaften. Das BIP ist heute vergleichbar mit Südkorea, Spanien oder Australien. Reformen und eine Wiederannäherung an den Westen könnten Russlands wirtschaftlichen Machtverlust mildern. Innen- und aussenpolitische Kurskorrekturen in diese Richtung zeichnen sich jedoch nicht ab.

Ein europäisches Zusammenrücken würde sich angesichts des raueren weltpolitischen Klimas aufdrängen. Ein vereintes Europa könnte eine Weltmacht werden. Dies ist unter anderem das erklärte Ziel der **Europäischen Union**. Aber die zentrifugalen Kräfte haben auch den alten Kontinent erfasst.

Die EU ist eine Wirtschaftsmacht, in Sachen Lebensqualität bleiben die europäischen Staaten führend. Interne Bruchlinien werden die EU aber auf absehbare Zeit stark beschäftigen. Gewichtige Mitgliedstaaten sind mit grossen innenpolitischen Problemen konfrontiert. Protestbewegungen stellen den europäischen Einigungsprozess in seiner heutigen Form in Frage. Ihr Potenzial als aussenpolitischer Akteur kann die EU nur selten abrufen. Zu stark divergieren die Positionen in vielen Fragen. Ansprüche auf «strategische Autonomie» und «europäische Souveränität» bleiben vorerst eher theoretischer Natur.

Ob der Trend Richtung mehr Europa oder weniger Europa geht, bleibt ungewiss. Der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten als Kern des europäischen Einigungsprozesses dürfte hingegen – oder gerade deshalb – Bestand haben. Ebenso die Bemühungen der Mitgliedstaaten, Fragen der inneren Sicherheit und der globalen Wettbewerbsfähigkeit Europas im Rahmen der EU abzustimmen.

Ebenfalls abzuwarten bleibt, ob der **Westen** als transatlantische Wertegemeinschaft seine politische Gestaltungsmacht bewahren kann. Kurzfristig deutet aufgrund der Rhetorik aus Washington wenig darauf hin. Im künftigen weltpolitischen Gefüge werden sich die USA und Europa jedoch weiterhin als Partner brauchen. Man sollte das Konzept des Westens deshalb nicht verfrüht für obsolet erklären.

2.1.2. Die internationale Ordnung unter Druck

Der Bedeutungszuwachs nicht-westlicher Werte hat zu einer Erosion der liberalen internationalen Ordnung geführt. Der Rechtsstaat und mit ihm die Demokratie und die Menschenrechte sind in die Defensive geraten. Das Völkerrecht steht unter Druck. Die Meinungsfreiheit wird vielerorts eingeschränkt. Fakten werden erschreckend häufig mit Pseudofakten konterkariert – und dies nicht nur in Autokratien. Ob es sich um eine vorübergehende «Rückentwicklung» oder tatsächlich um eine Trendwende nach Jahrzehnten des Fortschritts handelt, lässt sich noch nicht sagen.

Die Schwächung der internationalen Ordnung zeigt sich auch darin, dass **Rüstungskontrollverträge nicht mehr greifen**: Der Trend geht in Richtung Aufrüstung. Ein künftiges Wettrüsten zwischen China, den USA und Russland mit regionalen Nebeneffekten ist nicht auszuschliessen. Strategische Stabilität unter multipolaren Bedingungen wird schwer erreichbar. Das Risiko eines Missbrauchs des Cyber-Raums für machtpolitische, nachrichtendienstliche und militärische Zwecke ist bereits heute allgegenwärtig.

Aufgrund wachsender Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten ringen zahlreiche multilaterale Organisationen um ihre Handlungsfähigkeit. Die Macht des Stärkeren erhält Auftrieb, insbesondere in Sicherheits- und Wirtschaftsfragen. «Der Dschungel kehrt zurück», fasste 2018 der amerikanische Publizist Robert Kagan die aktuellen Veränderungen zusammen.

Eine solche Bilanz ist übertrieben: Der Multilateralismus ist nicht am Ende, aber er wandelt und fragmentiert sich. Die **Gouvernanzstrukturen werden vielfältiger**, konkurrenzieren und überschneiden sich teilweise.

Hinzu kommen neue Netzwerke der Zusammenarbeit, etwa zwischen Städten. Die rasante weltweite Urbanisierung macht die Städte zu wichtigen Akteuren in Klima-, Energie- oder Migrationsfragen. Nichtstaatliche Akteure gewinnen dank der Digitalisierung Gestaltungsmacht. Die Entwicklung setzt dem wiedererstarkten Geltungsanspruch der Nationalstaaten Grenzen.

Eine stabile neue Ordnung dürfte aus dieser Gemengelage nicht so schnell entstehen. Für kleine und mittlere Staaten wie die Schweiz, die für ihren Wohlstand und ihre Sicherheit auf eine regelbasierte Ordnung angewiesen sind, stellen die Entwicklungen eine Herausforderung dar. **Ihre Interessen zu wahren, wird für die Schweiz in**

den kommenden Jahren deutlich anspruchsvoller.

Eine neue – nun sino-amerikanische – Zweiteilung der Welt, wie das Experten bereits ankündigen, ist möglich. Sie ist aber nicht wahrscheinlicher als andere Entwicklungen. Zwar gibt es in multilateralen Foren wie der UNO häufiger und bisweilen harte Konfrontationen über regionale Konfliktherde. Aber in vielen Fragen erzielt man nach wie vor gute Ergebnisse. Mit der Agenda 2030, dem Klimaabkommen und dem Migrationspakt vermochte die UNO Lösungsansätze für globale Herausforderungen zu entwickeln. Ein reformierter Multilateralismus hat durchaus Zukunft. Die Schweiz kann zu dieser Zukunft beitragen.

2.1.3. Agenda 2030: Entwicklungsfortschritte und globale Herausforderungen

Die **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** bietet einen globalen Rahmen für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung. Die 2015 verabschiedete Agenda verpflichtet alle Staaten auf gemeinsame Ziele und bricht damit die alte «Nord-Süd-Logik» auf. Sie stellt zugleich eine Grundlage für moderne Entwicklungszusammenarbeit dar. Die Agenda ist auch für das Internationale Genf zu einem Fixpunkt geworden, befassen sich doch zahlreiche, dort ansässige Organisationen mit ihrer Umsetzung.

Die Welt verzeichnet wichtige **Entwicklungserfolge**. So ist die Anzahl Kinder, die vor ihrem fünften Geburtstag sterben, von 36 Prozent Anfang des 20. Jahrhunderts auf 4 Prozent im Jahr 2015 gesunken. Der Anteil der erwachsenen

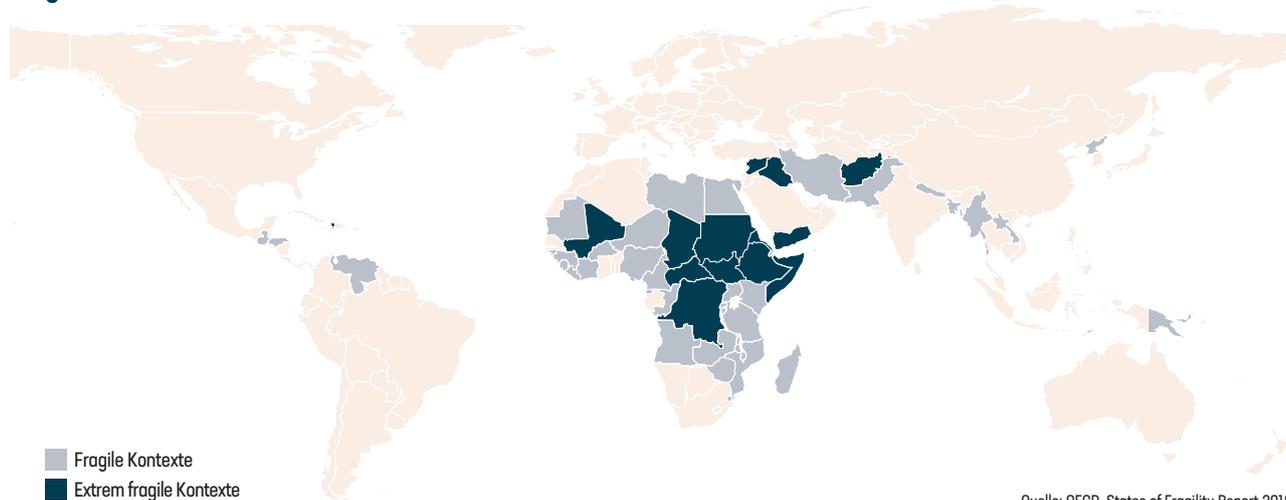
Bevölkerung mit grundlegenden Lese- und Schreibfähigkeiten stieg im gleichen Zeitraum von 21 Prozent auf 85 Prozent. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser hat sich zwischen 1990 und 2015 für mehr als 2.5 Milliarden Menschen verbessert. Ein besonders wichtiger Indikator für Fortschritt ist das Pro-Kopf-Einkommen: Die Anzahl Menschen in extremer Armut ist von 41 Prozent in 1981 auf 10 Prozent in 2015 gesunken.

Trotz dieser Fortschritte bestehen weiterhin enorme globale Herausforderungen. Dazu gehören die vielen **Krisen und Konflikte** mit teilweise sehr hoher Gewaltintensität. Konflikte dauern heute durchschnittlich länger als vor 20 Jahren. Eine Vielzahl an diffusen Ursachen und an Konflikttaktoren erschwert nachhaltige Lösungen. Innerstaatliche Konflikte dominieren weiterhin, werden aber vermehrt wieder zu Stellvertreterkriegen von Regional- und Grossmächten. Kriege zwischen den Grossmächten bleiben unwahrscheinlich, doch die Gefahr unbeabsichtigter Eskalationen durch militärische Provokationen steigt.

Fragile Staaten bleiben eine Herausforderung. Laut OECD leben heute 24 Prozent der Weltbevölkerung in solchen Staaten, 2030 könnten es sogar 28 Prozent sein – insgesamt 2.3 Milliarden Menschen. Die Armutsbekämpfung ist hier im Vergleich wenig erfolgreich: 2030 könnten über 80 Prozent der von extremer Armut betroffenen Menschen in Staaten leben, die als fragil gelten.

Die **demographischen Trends** sind ein wichtiges Element für die zukünftige Entwicklung. Viele der fragilen Staaten kennzeichnet ein hohes Bevölkerungswachstum. Gemäss UNO-Prognosen soll die Weltbevölkerung zwischen 2017 und 2050 um 2.2 Milliarden Menschen zunehmen. Mehr als

Fragile Staaten - Afrika im Fokus



Weltbevölkerung nach Region und Einkommen

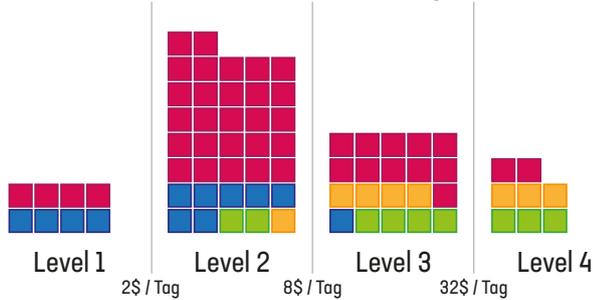
2017

Bevölkerungsgrösse nach Region



Jede Figur steht für eine Milliarde Personen

Anzahl Personen nach Einkommenslevel und Region



Jeder Würfel steht für 100 Millionen Personen

2040



Quelle: Nach Hans Rosling, Factfulness, 2018

die Hälfte dieser Zunahme betrifft Afrika, dessen Anteil an der Weltbevölkerung von 17 Prozent auf 26 Prozent steigen soll. Europa ist der einzige Kontinent, auf dem die Bevölkerung schrumpfen wird. Der europäische Anteil an der Weltbevölkerung wird bis 2050 von 10 auf unter 8 Prozent fallen. Der Anteil Asiens an der Gesamtbevölkerung liegt schon heute bei über 60 Prozent und wird weiter steigen.

Die demographischen Herausforderungen sind diametral unterschiedlich: Afrika hat eine sehr junge Bevölkerung (40 Prozent sind bereits heute unter 15 Jahre alt), für die in erster Linie Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Gemäss Schätzungen werden bis 2050 800 Millionen Menschen in den Arbeitsmarkt eintreten. Ein dynamisches Unternehmertum wird zu einem Schlüssel für Afrikas Zukunft. Europa wird sich dagegen mit den Problemen einer alternden Gesamtbevölkerung auseinandersetzen müssen. Wachsende Kosten des Sozialstaats verbunden mit einem Reformstau in vielen Staaten schaffen schwierige Rahmenbedingungen.

Migration wird ein zentrales politisches Thema bleiben. Zu rechnen ist sowohl mit mehr Landflucht als auch mit einem wachsenden «Süd-Nord-Druck». Während die Migration gemessen an der Weltbevölkerung nur leicht steigt, haben sich die Zielländer über die letzten Jahre verstärkt auf Europa, die USA und die Golfstaaten verengt: 2017 lebten 30 Prozent der weltweit 258 Millionen Migranten in Europa. Die Hälfte davon migrierte

innerhalb Europas. Im migrationspolitischen Fokus dürfte die **Verhinderung irregulärer Migration** aus Afrika bleiben. Der Migrationsdruck auf Europa bleibt bestehen.

Die Instabilitäten in Europas südlicher Nachbarschaft wirken sich in Europa nicht nur als Migrationsdruck aus, sondern auch als anhaltende Bedrohung durch den **dschihadistischen Terrorismus**. Denkbar ist, dass der Terrorismus in Zukunft «intelligenter» und gefährlicher wird, vor allem aufgrund technologischer Entwicklungen. Je nach politischer und wirtschaftlicher Lage kann zudem **links- oder rechtsextremistische Gewalt** zunehmen.



2.2. Ökologische Treiber: Nachhaltigkeit als Grundlage für Wohlstand und Sicherheit

Die Umweltbedingungen sind zusammen mit dem Klimawandel eine zentrale globale Herausforderung. Sie rücken in den kommenden Jahren ins Zentrum der gesellschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit. Das enorme Wachstum von Wirtschaft und Gesellschaft seit Mitte des 20. Jahrhunderts belastet die Umwelt zunehmend. Die natürlichen Ressourcen werden übernutzt und der Verbrauch an fossilen Energieträgern ist nicht nachhaltig. Die Folgen ökologischer Veränderungen drohen Entwicklungsfortschritte zu untergraben.

Der WEF Global Risk Report führt Umweltrisiken seit Jahren an der Spitze der globalen Herausforderungen. Die Politik hat zwar Massnahmen ergriffen, um den ökologischen Fussabdruck zu reduzieren. In einzelnen Bereichen ist auch eine Trendwende erkennbar: So gibt es Hinweise, dass seit dem Verbot der ozonstörenden Chemikalien ein Regenerationsprozess eingesetzt hat. Die Ozonschicht stabilisiert sich. In der Gesamtbilanz verläuft die Umweltentwicklung jedoch negativ. Um die wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Agenda 2030 zu erreichen, sind grössere Fortschritte in der ökologischen Dimension dieser Agenda Vorbedingung.

2.2.1. Umweltrends: Die Minderung der planetaren Belastung ist zwingend

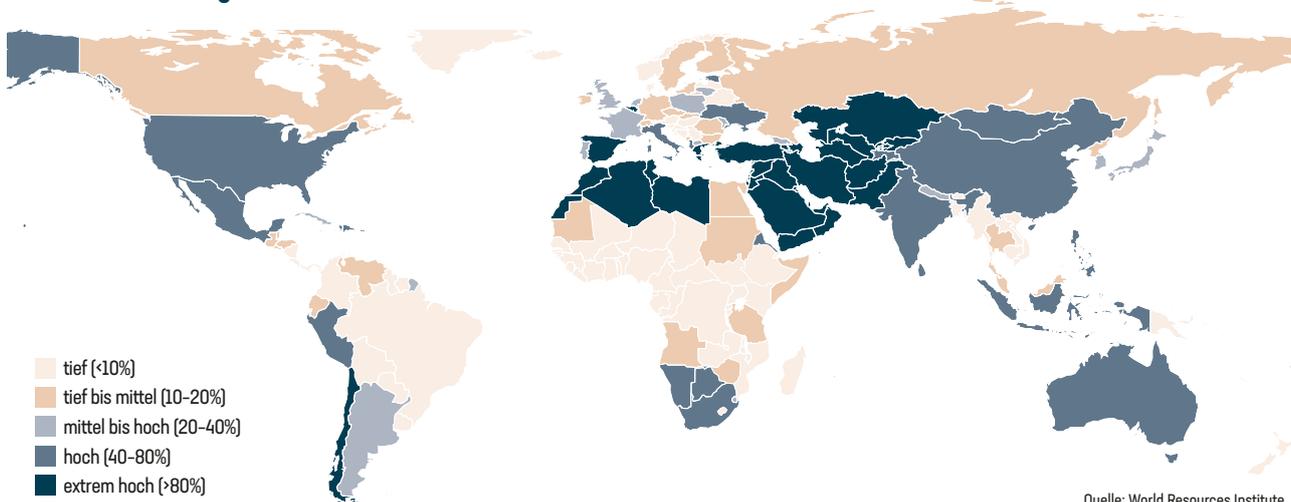
Die Grenzen der planetaren Belastbarkeit sind wissenschaftlich nicht alle gleich gut erforscht. Wenig bestritten ist, dass in vielen Umweltbereichen kritische Werte erreicht sind oder bald erreicht

werden: So nimmt gemäss den Umweltberichten der UNO die weltweite **Luftverschmutzung** zu – trotz Fortschritten in den Industriestaaten. Bis zu 7 Millionen Menschen werden jährlich Opfer dieser Entwicklung, indem sie vorzeitig sterben. Auch die **Qualität des Bodens verschlechtert sich**. Ein knappes Drittel der weltweiten Landmasse ist davon betroffen.

Die **Biodiversität verringert sich** gravierend. Der Verlust reduziert die Zuverlässigkeit, mit der Ökosysteme lebenswichtige Funktionen erfüllen. Im westlichen und zentralen Europa hat sich die ursprüngliche Artenvielfalt um über 60 Prozent reduziert. Weltweit sind die Populationen von Wirbeltieren seit 1970 um 60 Prozent zurückgegangen. Je nach Lebensraum sind heute zwischen 25 und 42 Prozent der wirbellosen Arten vom Aussterben bedroht.

Die **Versauerung der Ozeane** und ihre Vermüllung durch Plastik sind eine weitere ökologische Herausforderung. Zudem **verschlechtert sich die Frischwasserqualität**. Neben der Verschmutzung durch Keime, Chemikalien, Pestizide und Schwermetalle bereitet die Verbreitung von Antibiotika-Resistenzen über Wasserwege Sorge. Diese Resistenzen werden zu einer globalen Bedrohung für Gesundheit und Ernährungssicherheit. Der steigende Wasserverbrauch generiert schliesslich Wassermangel: Gemäss der UNO werden bis 2040 über 30 Staaten – fast die Hälfte davon im Nahen und Mittleren Osten – mit «extremem Wasserstress» konfrontiert sein. Dieser entsteht, wenn den verfügbaren Wasserressourcen mehr als 80 Prozent an Wasser entnommen wird.

Wasserstress: Prognose für 2040



2.2.2. Der Klimawandel als ein Megatrend

Der Klimawandel ist der wichtigste ökologische Treiber. Seit 1960 hat sich die Menge jährlich ausgestossener Tonnen Kohlendioxid vervierfacht. In der Konsequenz steigt der Meeresspiegel. Wettermuster verändern sich. Extremwetterlagen treten verschärft und gehäuft auf.

Der Klimawandel ist ein **Megatrend, der alle Länder erfasst**. Er verstärkt die ohnehin negative Umweltentwicklung und wirkt umfassend auf Gesellschaft und Wirtschaft. Besonders betroffen sind Entwicklungsländer, die keine ausreichenden Mittel zur Anpassung an die Veränderungen des Klimas haben. In weiten Teilen Subsahara-Afrikas bedroht der Klimawandel Ernteerträge, Ernährung und Einkommen. Bis 2030 könnte er weltweit 100 Millionen Menschen zurück in die extreme Armut drängen. Gemäss Weltbank könnten die Klimaveränderungen bis 2050 über 140 Millionen Menschen zur Flucht zwingen. Bedroht sind vor allem bevölkerungsstarke Küstenregionen wie das Nildelta oder Bangladesch sowie verschiedene Inselstaaten im Pazifik. Gebiete südlich der Sahara könnten durch die Hitze unbewohnbar werden.

Auch die **Schweiz spürt den Klimawandel**. Als Binnenland fehlt ihr die Temperaturregulierung durch die Ozeane. Die Klimaerwärmung liegt schon heute bei 2°C über vorindustriellen Werten. Der Erwärmungsgrad ist damit doppelt so hoch wie der globale Durchschnitt. Die Schweiz ist einerseits direkt betroffen – sei dies über vermehrte Hitzetage mit Gesundheitsfolgen oder durch die fortschreitende Gletscherschmelze. Andererseits ist sie durch die Folgen betroffen, etwa durch Migration oder Versorgungsengpässe bei wichtigen Gütern.

Das Ausmass zukünftiger Risiken hängt wesentlich von der **Begrenzung der Erderwärmung ab. Sie wird zu einer zentralen globalen Aufgabe**. Das Ziel im Pariser Übereinkommen ist, die Erwärmung – im Vergleich zur vorindustriellen Zeit – bis zum Ende des Jahrhunderts «deutlich unter 2°C» zu halten. Zur Erreichung dieses Ziels müssten gemäss UNO die aktuellen Klimaschutzmassnahmen verdreifacht werden.

Im Kern geht es darum, Wirtschaftswachstum emissionsärmer zu gestalten. Nachhaltigkeit wird zu einer Grundlage von Wohlstand und Sicherheit. Ein wichtiger Hebel wären systematische Anreize für nachhaltige und skalierbare Innovationen. Um die Umweltbelastung durch Konsum und Produktion signifikant zu reduzieren, werden neben politischen Anstössen auch Neue Technologien eine zentrale Rolle spielen. Sie sind umso wichtiger, als traditionelle umweltpolitische Rezepte zur Bewältigung der Klimaherausforderung bisher wenig wirksam waren.



2.3. Technologische Treiber: Die digitale Transformation beschleunigt sich

Neue Technologien werden in den kommenden Jahren zum wohl **wichtigsten Treiber von Wandel** – mit Auswirkungen auf die Weltpolitik, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Quantensprung steht im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien bevor. Heute sind etwa 11 Milliarden Geräte, Sensoren und Menschen miteinander verbunden. Bis 2030 sollen es bis zu 200 Milliarden sein.

2.3.1. Eine neue Phase der Digitalisierung

Basierend auf dem Internet der Dinge, *Big Data* und Cloud-Technologien läutet Künstliche Intelligenz, kurz KI, eine neue Phase der digitalen Transformation ein. KI versetzt Maschinen in die Lage, aus Erfahrung zu lernen, sich auf neu eingehende Information einzustellen und Aufgaben zu bewältigen, die menschenähnliches Denkvermögen erfordern. KI-Systeme sind Menschen in der kognitiven Intelligenz teilweise überlegen. Bei der sensorischen und der sozialen Intelligenz holen sie auf. Bei der emotionalen Intelligenz dürfte der Mensch seinen Vorsprung behalten.

Die Digitalisierung 2.0 wird zu einem wichtigen Treiber von Innovation, Wertschöpfung und Wachstum werden. Sie wird die Art verändern, wie wir leben, arbeiten und altern. Sie birgt aber auch enorme Risiken, zum Beispiel im militärischen Bereich und bei der Überwachung. KI wirft auch für die Schweiz zahlreiche aussenpolitisch brisante Themen auf.

Daten als der Rohstoff des 21. Jahrhunderts verändern die Grundlagen von Macht. Wer über *Big Data* und KI-Technologie verfügt, realisiert einen strategischen Machtvorsprung. Es gibt Anzeichen für einen Technologiewettlauf um die Vorherrschaft in der KI, insbesondere zwischen den USA und China. Peking investiert enorme Summen in Neue Technologien. Mit KI soll die chinesische Wirtschaft in die Zukunft katapultiert, aber auch die öffentliche Sicherheit und damit die Bürgerinnen und Bürger «intelligent» überwacht und kontrolliert werden. Technologienationalismus könnte zu einem prägenden Trend werden – auf Kosten einer freien und fairen Nutzung technologischer Innovationen. Das freie Internet als Errungenschaft ist zunehmend bedroht.

2.3.2. Die Vierte Industrielle Revolution

Wie die Kommunikationstechnologien stehen auch die **Bio- und Gentechnologien** vor grossen Neuerungen. Im Gesundheitsbereich bringen neue diagnostische und therapeutische Verfahren enorme Möglichkeiten mit sich, werfen aber auch ethische Fragen auf. Ähnlich verhält es sich mit der Züchtung genetisch veränderter oder gen-edierter Pflanzensorten in der Landwirtschaft. Die Nanotechnologien und Bionik werden ihrerseits die industrielle Produktion verändern.

Wir erleben den Beginn einer Vierten Industriellen Revolution. Sie steht für die **Konvergenz von Digital-, Bio- und physischen Technologien**. Das Veränderungspotenzial, das jeder dieser Technologiebereiche als solcher enthält, vervielfacht sich durch diese Konvergenz. Die physische Welt wird wirtschaftlich im Vergleich zu dieser vernetzten digitalen Welt an Bedeutung verlieren. Manche Experten sagen voraus, dass die Vierte Industrielle Revolution frühere Revolutionen an Geschwindigkeit, im Ausmass und in ihrer Wirkung auf die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systeme deutlich übertreffen wird.

Auch für die Bewältigung ökologischer Herausforderungen birgt die Vierte Industrielle Revolution grosses Potenzial. Neue Technologien werden dazu beitragen, den ökologischen Fussabdruck der Menschheit zu reduzieren und die Interaktion zwischen Mensch, Wirtschaft und Umwelt nachhaltig zu gestalten.

Die rasanten Entwicklungen in Robotik, maschinellem Lernen und Automatisierung werden sich weltweit auf die Arbeitsmärkte auswirken. Die Fertigung wird komplett informatisiert, neue Produktionstechniken und -abläufe versprechen signifikante Produktivitätsgewinne. Einerseits dürften zahlreiche und auch hoch qualifizierte Arbeitsplätze ersetzt werden. Das könnte zu mehr gesellschaftlicher Ungleichheit führen.

Andererseits bringen Neue Technologien immer **Innovationen und neue Aufgaben** in die Interaktion zwischen Mensch und Maschine. So haben Länder wie Südkorea oder Japan mit hohen Robotisierungsanteilen an der Wertschöpfung bemerkenswert tiefe Arbeitslosenquoten.

Die disruptive Wirkung der Vierten Industriellen Revolution auf die Arbeitsmärkte und die Gesellschaft wird davon abhängen, wie ausgeprägt die Kluft zwischen der Automatisierung und der Entstehung neuer Arbeitsfelder ist. Für diesen Übergang braucht es geeignete Rahmenbedingungen, etwa in der Bildung. Die technologische Dynamik sollte zum Vorteil möglichst vieler Menschen werden.



2.4. Wirtschaftliche Treiber: Handel und Produktion im Fokus von Digitalisierung und Geopolitik

Der technologische Wandel prägt auch die weltwirtschaftliche Entwicklung: Die Vierte Industrielle Revolution **verändert die Handelsströme**. Ursache ist der Wandel der globalen Industrie: Konzerne mit grossen Produktionsstätten in verschiedenen Ländern werden kaum das Modell der Zukunft sein. Durch KI und tiefere Produktionskosten geht der Trend von der Massenproduktion hin zu lokalen, kleineren Produktionen: Firmen können wieder näher am Kunden und auf ihren Absatzmärkten produzieren. Auf der einen Seite steigt damit der Anreiz für internationale Firmen, sich verstärkt in die lokale Wirtschaft einzubetten. Dies kann zu inklusiverem Wachstum in peripheren Regionen beitragen. Auf der anderen Seite verlagern sich Teile der Produktion von den Tieflohnländern zurück in die OECD-Staaten.

2.4.1. Globalisierung

Firmen aus Ländern mit kleinen Heimmärkten wie der Schweiz sind besonders gefordert, bekommen aber auch neue Perspektiven. Ein Beispiel: Die weltweite Textilindustrie wird sich mit Smart- und E-Textilien stark verändern. Die Kombination von tieferen Produktionskosten, Textil-Know-how und Kompetenzen im Elektronikbereich könnte der Textilindustrie in der Schweiz neuen Auftrieb geben. Im Industriesektor sind heute fast 60 Prozent aller exportierten Güter unfertige Produkte, die globale Wertschöpfungsketten durchlaufen. Dieser Wert wird sinken. **Produktionsprozesse werden vermehrt global strukturiert sein.**

Die technologischen Entwicklungen werden die Entwicklungsländer besonders fordern.

Die Industrialisierung als bis dato wichtiger Entwicklungstreiber droht wegzufallen. *Low skilled*-Arbeitsplätze im Industriebereich dürften verlorengehen. Das Credo der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen, bekommt durch den technologischen Wandel eine neue Bedeutung.

Gleichzeitig wächst damit der Druck auf diese Länder, ihre wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, um weiterhin Investitionen anzulocken. Entwicklungsländer sind zum Teil anpassungsfähiger als Industriestaaten, da weniger alte Strukturen den Wandel behindern. Zudem sind technologische Errungenschaften heute – man denke etwa an das Smartphone – fast überall gleichzeitig verfügbar. Stellen die Entwicklungsländer die Weichen richtig, schaffen sie neue Wachstumsperspektiven.

Was die Industrie- und Schwellenländer betrifft, so ist denkbar, dass in der Tendenz **Hochlohnländer bessere Voraussetzungen für die Vierte Industrielle Revolution haben** als Schwellenländer. Die strukturellen Machtverlagerungen weg vom Westen könnten sich verlangsamen. Letztlich ist die Wachstumsentwicklung der einzelnen Staaten aber offen.

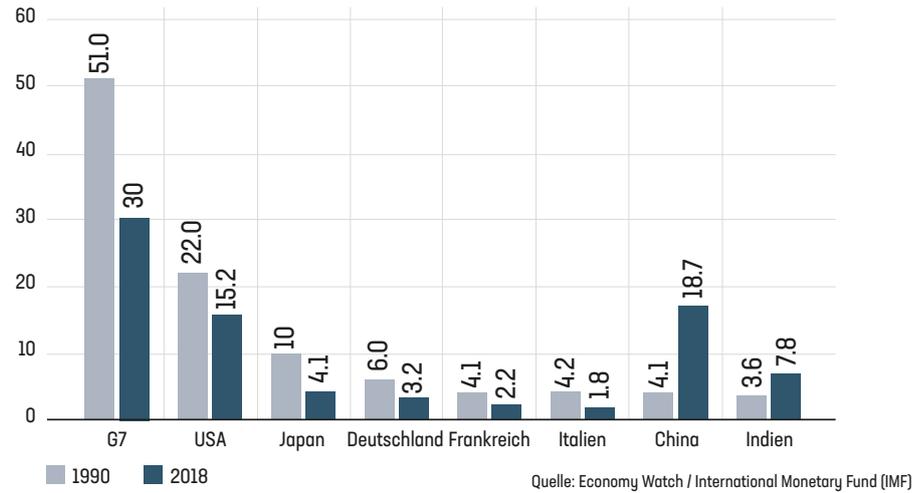
2.4.2. Fragmentierte Handelsordnung

Die weltpolitische Polarisierung spiegelt sich in einer Fragmentierung der internationalen Handelsordnung: Die Welthandelsorganisation ringt um ihre Relevanz. Sie braucht Reformen, um ihre Akzeptanz wieder zu steigern. Im Bereich der Regulierung geht der Trend allerdings in Richtung plurilateraler statt globaler multilateraler Abkommen. Betreffend Zollabbau und Freihandel prägen regionale und bilaterale Abkommen das Bild.

Die aktuelle Eskalation von protektionistischen Massnahmen und Gegenmassnahmen zwischen den Handelsmächten schwächt die globale Handelsordnung. Solange die Spannungen zwischen den Grossmächten die Weltpolitik dominieren, dürften politische Ziele und Ambitionen den Welthandel beeinflussen. Weitere **geo-ökonomische Spannungen** sind wahrscheinlich.

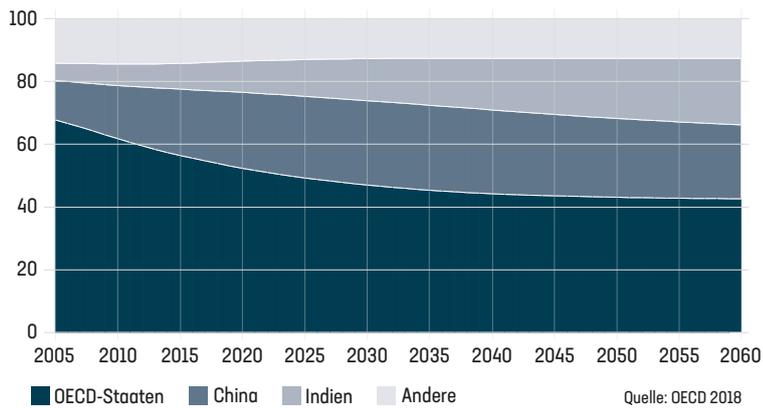
Wirtschaftliche Machtverschiebung: 1990-2018

Anteil am globalen BIP (PPP) in Prozent



Wirtschaftliche Machtverschiebung: Prognose bis 2060

Anteil am globalen BIP (PPP) in Prozent



OECD: EU- und G7-Staaten, Australien, Chile, Island, Israel, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, Südkorea, Türkei



2.5. Gesellschaftliche Treiber: Identität, Abgrenzung und Mitsprache

Die Tendenz zur Fragmentierung wirkt auch auf gesellschaftlicher Ebene. In westlichen Gesellschaften sind die Eckwerte des demokratischen Modells vermehrt umstritten. Ein Unbehagen gegenüber Institutionen und politischen Verantwortungsträgern prägt den öffentlichen Diskurs. Protestbewegungen verändern die Parteienlandschaft. Innenpolitische Polarisierungen erschweren wirksames Regieren.

2.5.1. Abwehrreflexe gegenüber der Globalisierung

Die Ursachen reichen von den unbewältigten Folgen der Finanz- und Schuldenkrise 2008 bis zur Flüchtlingskrise 2015. Der Wertewandel ist aber auch ein Abwehrreflex gegenüber der Globalisierung. Diese hat zwar die Ungleichheit zwischen den Staaten verringert und vielen Menschen neue Chancen eröffnet. Sie hat aber auch die Einkommensschere in vielen Staaten weiter geöffnet. Arbeitsplatzverluste durch die Vierte Industrielle Revolution könnten das gesellschaftliche Protestpotenzial verstärken. Zudem gehen mit Wohlstandsgewinnen Abstiegsängste einher. Daher erfasst die Globalisierungsskepsis auch Gesellschaften, die im Verhältnis zu früheren Generationen von der Globalisierung vor allem profitiert haben.

Identitätssuche und Abgrenzung gewinnen in der Politik an Bedeutung. Viele Bürgerinnen und Bürger erleben aus ihrer Sicht einen Verlust an demokratischer Kontrolle. Wo im Zuge der Globalisierung internationale Spielregeln und Standards festgelegt werden, entsteht der Wunsch nach Rückgewinnung verloren geglaubter Souveränität. Nicht nur das: Die traditionellen Volksparteien, vor allem in Europa, geraten mit dieser Dynamik zunehmend unter Druck. Sie werden unattraktiver, während politische Bewegungen attraktiver werden.

Die Wahrnehmung einer politischen Malaise wird durch staatliche und nicht-staatliche Akteure geschürt, die Desinformation fördern. Offene Gesellschaften sind im Zeitalter der Digitalisierung verletzlicher geworden. Eine wichtige Aufgabe wird darin bestehen, die gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit gegen *Fake News*-Kampagnen zu stärken. Bildung wird zentral, wenn es um die Fähigkeit zur Beurteilung von Nachrichten

geht. Die Herausforderung ist umso grösser, als KI-basierte Technologien für die Bild- und Videobearbeitung (sogenannte *Deepfakes*) die Unterscheidbarkeit von echter zu gefälschter Information schwieriger machen werden.

Die sozialen Medien fördern die Fragmentierung von Werten und politischen Haltungen. Einerseits sind sie für die Bürgerinnen und Bürger eine zusätzliche Quelle für Information und Austausch in einer individualisierten Welt. Andererseits entstehen **parallele Erkenntnisgemeinschaften mit unterschiedlichen Wahrnehmungen**, die zunehmend personalisierte Informationen konsumieren und andere Meinungen ausblenden. Diese Dynamik kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt verringern.

2.5.2. Transnationale Bewegungen

Neue transnationale Identitäten und Bewegungen werden durch die Digitalisierung begünstigt. In virtuellen Gemeinschaften organisieren sich Menschen über geographische und politische Grenzen hinweg. Ein Beispiel für die transnationale Dynamik ist das Engagement Jugendlicher zur Eindämmung des Klimawandels. Sie fordern Mitsprache respektive Antworten, sind aber nicht per se globalisierungsskeptisch. Weitere Beispiele sind die «*Me-Too*-Bewegung», aber auch der dschihadistische Terrorismus (IS, al-Kaida) und die organisierte Kriminalität.

Die gesellschaftliche Kohäsion in der Schweiz ist nach wie vor hoch. Aber auch in unserem Land lässt sich ein wachsendes Unbehagen gegenüber internationalen Regulierungsprozessen feststellen: Die Aussenpolitik sollte auf dieses Unbehagen reagieren.

Vision Aussenpolitik 2028

Das zweite Kapitel hat die Veränderungen der Welt skizziert, die Entwicklungstreiber markiert und aufgezeigt, was diese Veränderungen für die Schweiz bedeuten. Die aussenpolitische Vision übersetzt den weltpolitischen wie den eigenen Wandel in Gestaltungsoptionen.

AVIS28 identifiziert sechs aussenpolitische Neuerungen. Die Vision beschreibt zunächst jeweils einen angestrebten Optimalzustand 2028. Danach folgen Vorschläge, die bausteinartig kombiniert werden können, um die Aussenpolitik entsprechend zu entwickeln.



3.1. Aussenpolitik auf der Basis klar definierter Interessen und dem Schweizer Wertekompass

Für die Fortsetzung ihrer Erfolgsgeschichte sollte die Schweiz in Zukunft ihre Interessen klarer definieren und prominent verfolgen. Interessenpolitik heisst im Fall der Schweiz nicht Machtpolitik oder Unilateralismus. Die Schweiz darf auch nicht von ihrem Wertekompass abweichen. Im Gegenteil: Interessen und Werte gehören in der Schweiz zusammen. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille.

Die inneren Stärken der Schweiz sollen Leitthemen ihrer Aussenpolitik bleiben. Das Engagement für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für Dialog und Kompromisskultur, für Einbindung von Minderheiten und Machtteilung, für die Menschenrechte und Geschlechtergerechtigkeit sowie für die humanitären Grundsätze ist ein Kernelement der Aussenpolitik. Einer Schweizer Aussenpolitik ohne Werte würde es an Kraft und Glaubwürdigkeit mangeln. Die humanitäre Tradition ist ein internationales Markenzeichen der Schweiz. Solidarität ist Teil ihres Staatsverständnisses.

Seit jeher ist Aussenpolitik aber in erster Linie Interessenwahrung. Die dargelegten geo- und handelspolitischen Entwicklungen werden die Schweiz künftig noch stärker in dieser Richtung fordern. Denn ihr Wohlstand weckt Begehrlichkeiten, und sie wird als eigenständige Akteurin häufiger internationalem Druck ausgesetzt sein. Im multipolaren Gefüge wird sie zudem mehr als bisher in kontroversen Fragen Position beziehen müssen.

Die Schweiz sollte sich deshalb intensiver mit ihren Interessen auseinandersetzen. Nur wer seine Interessen kennt, kann diese wirksam wahren. Mit die-

sem Ziel kann sie sich in die internationale Arena einbringen: Interessenpolitik heisst **Einfluss und Mitgestaltung**.



Die Vision

2028 agiert die Schweizer Aussenpolitik strategisch und fokussiert auf der Basis klar definierter Interessen und ihrer Werte.

Sie verfolgt thematische und regionale Prioritäten. Die Schweiz tritt kohärent auf - auch gegenüber den Grossmächten.

Sie nutzt das Potenzial ihrer Eigenständigkeit, verfolgt ihre Interessen aber parallel im Verbund mit gleichgesinnten Staaten.

Vier inhaltliche Bausteine bilden das Fundament für diese Vision:



3.1.1. Ein gemeinsames Verständnis der Interessenlage

Ausgangspunkt für die Bestimmung der Interessen ist der Zweckartikel der **Bundesverfassung**. Die **Sicherheit der Schweiz, ihre Wohlfahrt und ihre Unabhängigkeit** sind aus aussenpolitischer Sicht ihre Kerninteressen. Hinzu kommen die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Förderung einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung als Grundlage für Sicherheit, Wohlfahrt und Unabhängigkeit.

Art. 54 der Bundesverfassung benennt wichtige Teilbereiche der Aussenpolitik. Demnach setzt sich der Bund «ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen». Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Bundesverfassung fest, dass diese Aufzählung nicht abschliessend sei. Ebenfalls erklärte er, dass Artikel 101 der Bundesverfassung, demzufolge der Bund «die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland wahrte», die aussenpolitische Kompetenznorm konkretisiert. Mit anderen Worten: **Aussenpolitik ist auch Aussenwirtschaftspolitik**.

Die Bundesverfassung gibt somit zentrale Eckwerte für die Aussenpolitik vor, lässt aber gleichzeitig viel Spielraum für die Ausgestaltung. Die Aussenpolitik kann gemäss internationalen Anforderungen und innenpolitischen Präferenzen weiterentwickelt werden. Eine breite Diskussion kann Aufschluss darüber geben, wie sich die Interessenslage der Schweiz in diesem Kontext präsentiert: Ziel ist, Sicherheit, Wohlstand und Unabhängigkeit als Kerninteressen der Schweiz – unter Einbezug der Querschnittsbereiche **internationale Ordnung** und **Nachhaltigkeit** – zu konkretisieren.

Sicherheit wird wichtiger

Die Bedeutung der Sicherheit im Rahmen der Aussenpolitik nimmt zu. Es ist im Interesse der Schweiz, dass Staaten – und insbesondere die Grossmächte – **Konflikte friedlich austragen**. Frieden bedeutet mehr Sicherheit und Wohlstand.

Ebenso wichtig ist eine internationale Ordnung, die Recht vor Macht setzt. Die Schweiz hat ein Interesse daran, die **Errungenschaften dieser Ordnung zu verteidigen** und weiterzuentwickeln. Dazu zählen starke Sicherheitsorganisationen wie die UNO und die OSZE, die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht, die Förderung von Demokratie sowie eine funktionierende Rüstungskontrolle.

Auf der Grundlage gemeinsamer Normen sollen die **Neuen Technologien** allen Staaten zur friedlichen Nutzung offenstehen. Ebenfalls ist ein offener, freier und stabiler **Cyberraum** im Interesse der Schweiz. Demokratie und Rechtsstaat müssen vor **Spionage** geschützt und gegenüber **Desinformation** und Beeinflussung widerstandsfähig werden. Schliesslich trägt die Schweiz über den **konsularischen Schutz** zur Wahrung der Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern im Ausland bei.

Geographisch ist die **Stabilität des europäischen Umfelds** zentral für die Sicherheit der Schweiz. Die Schweiz konnte in den letzten Jahrzehnten von der stabilisierenden Wirkung, die von der NATO und der europäischen Einigung ausging, profitieren. Nun aber zeigen gesellschaftliche wie politische Umwälzungen in vielen Staaten: Diese Stabilität ist nicht länger selbstverständlich.

Hohe Priorität haben Europas südliche und östliche Nachbarstaaten: **Afrika, der Nahe und Mittlere Osten, der Westbalkan und die ost-europäischen Länder** zwischen Russland und der EU sind Schwerpunktregionen für Schweizer Stabilisierungsbeiträge. Ziel ist, Entwicklungsperspektiven vor Ort zu schaffen, den Migrationsdruck nach Europa zu reduzieren und der Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität vorzubeugen. Darüber hinaus sollte die **inklusive pan-europäische Sicherheitsordnung** gestärkt werden. Die Schweiz kann dazu beitragen, indem sie das Vertrauen zwischen Russland und dem Westen fördert und die OSZE-Prinzipien verteidigt. Zudem kann sie sich für mehr Perspektiven und Stabilität für die Länder zwischen der EU und Russland einsetzen.

Sicherheitspolitische Brennpunkte in der gemeinsamen Nachbarschaft von EU/NATO und Russland



Wohlstand – mehr Engagement für Wirtschaftsinteressen

Aussenpolitische Wirtschaftsförderung dient dem Wohlstand der Schweiz. Die Aussenpolitik leistet damit auch einen Beitrag an den inneren Zusammenhalt des Landes und die Sicherung seiner Sozialwerke. Die Unterstützung der Schweizer Wirtschaft im Ausland gewinnt dabei an Bedeutung. Es wird anspruchsvoller werden, den **Marktzugang für Schweizer Firmen** zu sichern und faire Wettbewerbsregeln zu bewahren: Die Unternehmen sollen diskriminierungsfrei Handel betreiben und investieren können. Dazu gehört – neben dem Marktzugang – auch die Rechtssicherheit bei langfristigen Investitionen und der Schutz des geistigen Eigentums.

Eine regelbasierte internationale Ordnung ist für den Wohlstand der Schweiz entscheidend. Eine handlungsfähige Welthandelsorganisation und weitere multilaterale Handelsliberalisierungen sind prioritär. Solange aber diesbezüglich keine Fortschritte möglich sind, stehen plurilaterale Abkommen und bilaterale Freihandelsabkommen im Fokus. Für das Exportland Schweiz ist die Freihandelspolitik zentral. Marktzugänge dienen der Wettbewerbsfähigkeit und der Vollbeschäftigung.

Schlüsselmärkte sind die EU, die USA, China und – im Falle eines *Brexit* – Grossbritannien. Für die Schweiz und ihren Wohlstand bleibt jedoch zentral, ihre **global ausgerichtete Aussenhandelspolitik** zu pflegen und auszubauen. Zu den heute meist genannten Wachstumsmärkten für die

Schweiz zählen Australien, Brasilien, Indien, Indonesien, Japan, Mexiko, Südkorea und die Türkei.

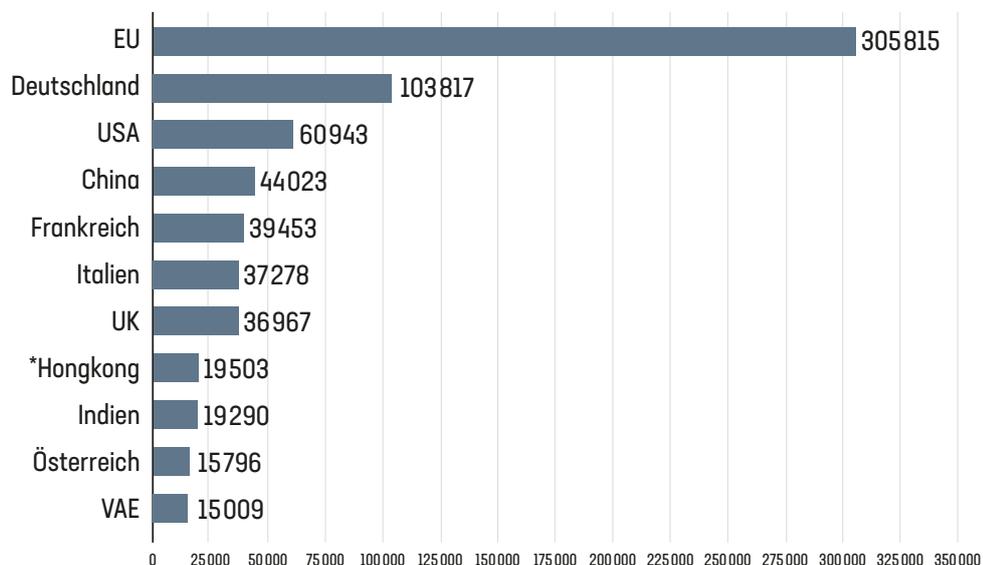
Die Vierte Industrielle Revolution wird weitreichende Anpassungsleistungen von Wirtschaft und Staat sowie Bürgerinnen und Bürgern fordern. Die Aussenpolitik muss ihren Beitrag in Form neuer Gouvernanzformate leisten, in denen dieser Wandel durch eine geeignete Regulierung begleitet werden kann.

Der Wohlstand anderer Länder trägt massgeblich zum Wohlstand der Schweiz bei. Es ist auch deshalb in ihrem Interesse, die **Entwicklung anderer Länder zu fördern**. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet für dieses Engagement einen sinnvollen Rahmen. Eine deutlich emissionsärmere Gestaltung des globalen wirtschaftlichen Wachstums wird auch für die Schweizer Aussenpolitik zu einer wichtigen Aufgabe.

Unabhängigkeit: Handlungsfreiheit und neue Chancen der Neutralität

Unabhängigkeit bedeutet Handlungsfreiheit. Hier geht es zunächst um den Schutz vor Willkür. Ein geeignetes Instrument sind internationale Abkommen. Diese schwächen die Souveränität der Schweiz nicht, sondern schützen sie regelbasiert vor dem «Recht des Stärkeren». Die Schweiz sollte deshalb nicht etwa möglichst viele Abkommen abschliessen. Wichtig ist, dass die Abkommen in ihrem Interesse liegen und innenpolitisch mitgetragen werden.

Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz 2018 in Millionen CHF



* Sonderverwaltungszone

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (Zahlen: Export + Import, ohne Dienstleistungen)

Der eigenständige aussenpolitische Kurs der Schweiz bleibt die beste Garantie für ihre Unabhängigkeit. Zwar nehmen die Risiken zu: Ohne Allianzpartner kann ein Land wie die Schweiz im machtpolitischen Wettstreit leichter unter Druck geraten. Die Vorteile einer eigenständigen Freihandelspolitik können sich in Nachteile verkehren, wenn Akteure wie die EU nachziehen und durch ihre höhere Marktmacht potenziell bessere Abkommen abschliessen. Offen ist derzeit auch, wie die Schweiz ihre Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit im digitalen Raum wahren kann. Dennoch überwiegen aktuell die Vorteile eines eigenständigen Kurses.

Für die Zukunft entscheidend ist eine intelligente Kombination aus Eigenständigkeit und Offenheit. Es ist im Interesse der Schweiz, mit allen Staaten politische Beziehungen zu unterhalten und an ihrer Dialogpolitik festzuhalten. Eigenständigkeit erfordert aussenpolitische Agilität, breite Präsenz in der Welt und fundierte Kenntnisse über andere Kulturen.

Einen Trumpf für eine eigenständige Aussenpolitik stellt die **Schweizer Neutralität** dar. In den 1990er Jahren wurde sie noch in Frage gestellt oder gar für obsolet erklärt. Heute bietet sie der Schweiz wieder Chancen. Solange die Schweiz von der EU und der NATO umgeben wird, steht die Schutzfunktion der Neutralität weniger im Vordergrund. Die Neutralität ermöglicht der Schweiz vielmehr einen grösseren aussenpolitischen Handlungsspielraum: Dank ihrer Neutralität kann sie als glaubwürdige Akteurin Lösungen vorschlagen: Die anderen Akteure wissen, dass sie als Absender keine versteckte machtpolitische Agenda verfolgt.

Die Neutralität ist ebenfalls bedeutsam für die Gaststaatspolitik und die Guten Dienste. Sie eröffnet der Schweiz Perspektiven – etwa mit Blick auf die digitale Transformation. So ist die Schweiz als Standort geeignet, wenn es um die Diskussion und Regulierung bereits stark verpolitizierter Zukunftsthemen wie der Künstlichen Intelligenz geht.



3.1.2. Regionale Prioritäten setzen

Als eigenständiger Staat zwischen Machtpolen hat die Schweiz ein Interesse daran, geografisch breit aufgestellt zu sein. Sie kann aber weder omnipräsent sein, noch kann sie alles machen. Sie wird Prioritäten setzen müssen:

Europa bleibt für den Wohlstand und die Sicherheit der Schweiz die Schlüsselregion. Der Anteil der EU-28 am globalen BIP (PPP) hat zwar in den

letzten zehn Jahren von 21 Prozent auf 16 Prozent abgenommen und dürfte in den kommenden zehn Jahren weiter sinken. Aber dieser Trend tut der überragenden Bedeutung des Binnenmarkts für die Schweizer Wirtschaft keinen Abbruch. 2018 gingen 52 Prozent aller Schweizer Exporte in den EU-Raum. 70 Prozent aller Importe stammten aus den EU-Ländern. Auch ohne Grossbritannien sind die EU-27 weiterhin der Hauptmarkt für 48 Prozent der Schweizer Exporte und 66 Prozent ihrer Importe (Stand 2018).

Die Interessenwahrung der Schweiz gegenüber der EU und die Zusammenarbeit mit ihr haben strategische Bedeutung. Das gilt nicht nur für den Marktzugang. Zahlreiche ehemals innenpolitische Themen haben sich in den letzten Jahrzehnten europäisiert. Die Teilnahme an den europäischen Forschungsprogrammen ist für die Schweiz als Innovationsstandort zentral. Auch Fragen der inneren Sicherheit werden zunehmend auf europäischer Ebene verhandelt.

Die Schweiz braucht stabile und vertrauensvolle Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten. Allein zwei Drittel des bilateralen Warenhandels der Schweiz mit der EU gehen auf Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich zurück. Das Handelsvolumen der Schweiz mit Baden-Württemberg entspricht jenem mit China. Wird der Brexit vollzogen, rücken ein umfassender Marktzugang und eine enge Partnerschaft mit Grossbritannien in den Vordergrund.

Die Transformation Osteuropas und Zentralasiens ist uneinheitlich verlaufen. Demokratierückbau und sich vertiefende geopolitische Bruchlinien liegen nicht im Interesse der Schweiz. Die Fortführung ihrer kritisch-konstruktiven Dialoge mit Russland und der Türkei, die Stabilisierung des Westbalkans und die Lösung der Konflikte in Osteuropa und im Südkaukasus bleiben wichtige Aktionsfelder.

Afrikas Stabilität ist ebenfalls von strategischem Interesse für die Schweiz. Mit Blick auf Nordafrika stehen die wirtschaftliche Entwicklung und die Migrationszusammenarbeit im Vordergrund. Wichtig für die Sicherheit der Schweiz sind zudem Fortschritte in der Stabilisierung der Krisenregion südlich der Sahara. Diese reicht von Mali über den Tschadsee bis nach Somalia. Sie kennzeichnet sich durch hohe Fragilität, Konflikte, Terrorismus, ausgeprägte Armut und ein intensives Bevölkerungswachstum.

Der Blick sollte sich jedoch nicht auf die Migrationsproblematik verengen. Nichteuropäische Staaten haben das beträchtliche Wirtschaftspotenzial des Kontinents erkannt und investieren in grossem Stil. Auch wenn der Anteil der Region am aktuellen Gesamthandel der Schweiz erst 1.5 Prozent

entspricht, liegt die Förderung und stärkere Nutzung des afrikanischen Marktes im Landesinteresse. Die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas dient dem Wohlstand und der Sicherheit der Schweiz. Sie fördert diese Entwicklung einerseits, indem sie Schweizer Firmen darin unterstützt, Opportunitäten zu nutzen. Andererseits sollte sie ihre politische Präsenz in der Region ausbauen.

Der **Nahe und Mittlere Osten** gehört zu den zentralen Regionen, wenn es um die Sicherheit der Schweiz geht. Im Unterschied zu Afrika dürfte seine wirtschaftliche Bedeutung insgesamt stagnieren oder gar abnehmen. Die Umwälzungen in der Region sind epochal: Zahlreiche geopolitische, ethnische und religiöse Konfliktlinien senken die Chancen für eine Stabilisierung der Region. Gewaltkonflikte, schlechte Regierungsführung, zunehmender Wassermangel, das Bevölkerungswachstum und die hohe Jugendarbeitslosigkeit von bis zu 30 Prozent prägen das Bild. Höhere Migration über das Mittelmeer ist wahrscheinlich.

Es ist im Interesse der Schweiz, eine weitere Destabilisierung der Region zu verhindern und zu Fortschritten beizutragen. Die Prävention und Entschärfung von Konflikten, Schutzmandate, Wasserdiplomatie, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und die Förderung regionaler Kooperation können Elemente eines profilierten Engagements für Frieden sein.

Auch in dieser Region liegt es im Interesse der Schweiz, die wirtschaftlichen Perspektiven zu verbessern. Die Förderung von Start-ups und Jung-

unternehmern könnte verstärkt werden, etwa im Besetzten Palästinensischen Gebiet. Durch die Anknüpfung an formale Märkte werden die Rechte der Menschen als Unternehmer und Arbeitnehmer gestärkt. Mit einigen Staaten gibt es Potenzial für mehr Zusammenarbeit im Wirtschafts-, Wissenschafts- und Finanzbereich. Wie in Afrika sollten auch im Nahen und Mittleren Osten die Flüchtlinge vor Ort unterstützt werden.

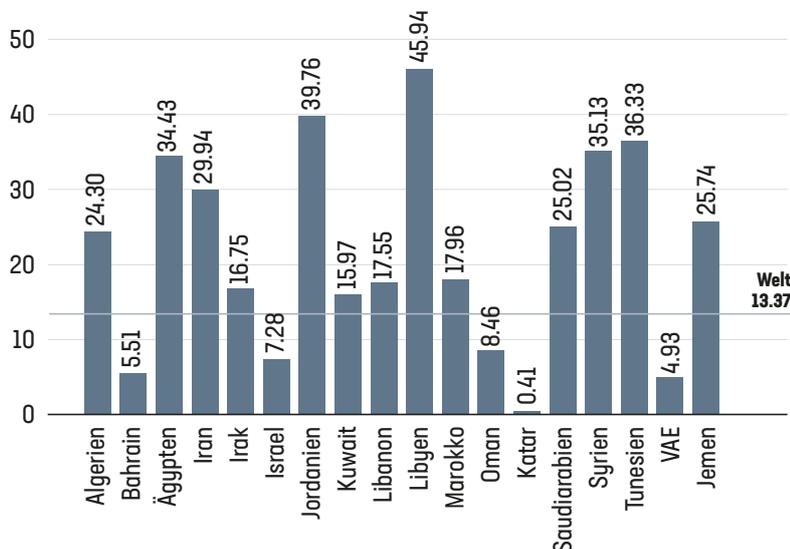
Asien ist eine grosse Chance für die Schweizer Wirtschaft. Mit China, Japan, Indonesien und Indien dürften 2028 gemäss OECD vier der fünf grössten Volkswirtschaften in dieser Region liegen und die Hälfte des globalen BIP erwirtschaften. Bis 2030 dürften zwei Drittel des weltweiten Mittelstands in Asien leben. Der Anteil Asiens am Schweizer Aussenhandel ist im vergangenen Jahrzehnt von knapp 12 Prozent auf über 23 Prozent gestiegen.

Asien wird auch weltpolitisch ein Zentrum. Entsprechend wichtig ist die Präsenz der Schweiz in der Region. Sicherheitspolitisch ist sie für die Schweiz weniger direkt relevant als Afrika und der Nahe Osten. Dennoch hat die Schweiz Interesse an einer friedlichen Lösung der Konflikte und der Förderung kooperativer Sicherheitsstrukturen. Bilateral sind die Beziehungen mit China bereits umfassend. Bei anderen Staaten besteht Ausbaupotenzial. Dazu zählt Indien, das für die Schweizer Wirtschaft an Bedeutung gewinnen wird und zugleich als wichtiger Anker der Demokratie in der Region wirkt.

Auf dem **amerikanischen Doppelkontinent** liegt der Fokus auf den Beziehungen zu den USA.

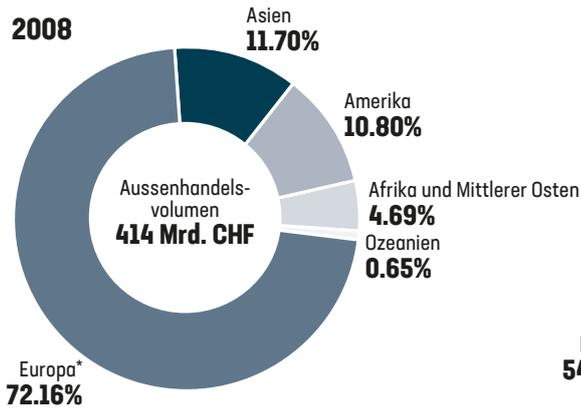
Jugendarbeitslosigkeit in Nahost und Nordafrika

Arbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen in Prozent

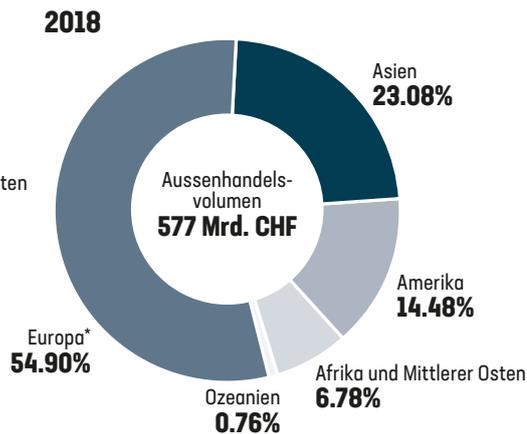


Quelle: International Labour Organization, ILOSTAT database, September 2018

Asiens wachsender Anteil am Aussenhandel



* inkl. Südosteuropa und Osteuropa/Russland



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Ansonsten hat die Schweiz in dieser Region weniger ausgeprägte Interessen. In Lateinamerika und der Karibik hat sie punktuelle Wirtschaftsinteressen. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu diesen Ländern haben Ausbaupotenzial. Ein wichtiges Thema der Zusammenarbeit ist die Korruptionsbekämpfung. Mit vielen Staaten kooperiert die Schweiz zudem eng im multilateralen Rahmen. Dies gilt vor allem für die Themen Klimaschutz, Menschenrechte und Demokratie. Gleiches gilt auf dem nordamerikanischen Kontinent für Kanada, dem zweitwichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz in dieser Region.



3.1.3. Die Grossmächte im Blick

Für die Interessenwahrung der Schweiz werden die Beziehungen zu den Grossmächten wichtiger. Hier gibt es Verbesserungsbedarf. In einer Welt, die stärker durch Grossmächtediplomatie, Machtpolitik und Unilateralismus geprägt ist, braucht die eigenständige Schweiz gegenüber den einflussreichsten Akteuren klare Strategien und tragfähige politische Beziehungen.

Der Bundesrat erkannte zwar bereits 2005 die Bedeutung aussereuropäischer Schwerpunktländer. Sein Ansatz, mit den BRICS-Staaten, den USA, Japan und der Türkei «strategische Partnerschaften» einzugehen, hat aber in den meisten Fällen nicht die erhoffte Wirkung erzielt. Zu asymmetrisch sind die Beziehungen, zu stark wurden sie über die Modalitäten der Zusammenarbeit, statt über Inhalte definiert. Im Ergebnis werden die bilateralen Beziehungen mehr verwaltet als politisch aktiv gestaltet.

Künftig sollten die **Beziehungen zu Schwerpunktländern auf der Basis von Strategien**

gestaltet werden, die Politik, Sicherheit, Wirtschaft, Technologie, Wissenschaft und nachhaltige Entwicklung vereinen. Ausgangspunkt sind die Schweizer Interessen und Bereiche mit hohem Potenzial. Zu Letzteren gehören die Guten Dienste der Schweiz, die immer wieder Türen öffnen, die für sie sonst verschlossen blieben.

Die Kohärenz zwischen den Departementen im Umgang mit solchen Schwerpunktländern ist prioritär. Die Konkordanzdemokratie stellt die Schweiz diesbezüglich vor besondere Herausforderungen. Ein mögliches Instrument sind Länderstrategien, die vom Bundesrat verantwortet werden und klare Ziele definieren. Sie sind zwar kein Allheilmittel gegen Schweizer Vielstimmigkeit. Aber sie ermöglichen eine Gesamtsicht, um die Segmentierung der Aussenpolitik zu reduzieren.

Kohärente Strategien sind vor allem gegenüber den USA, China und Russland – den derzeit wichtigsten Weltmächten – erforderlich.

Die Bedeutung der USA für den Wohlstand und die Sicherheit der Schweiz bleibt hoch.

Die Schweiz muss der noch immer dominanten Position der USA im internationalen System Rechnung tragen. Die bilateralen Beziehungen ruhen auf einem soliden historischen Fundament, weitgehend gemeinsamen Werten und engen kulturellen und menschlichen Verbindungen. Schätzungsweise 1 Million Menschen mit Schweizer Wurzeln leben in den USA. Es handelt sich um die mit Abstand wichtigste Destination für Direktinvestitionen von Schweizer Firmen. Die USA sind der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz. Diese wiederum ist der siebtgrösste Investor in den USA und gehört zu den zwanzig wichtigsten Handelspartnern. Die Bedingungen für nicht-amerikanische Firmen auf dem US-Markt werden anspruchsvoller. Die Schweiz hat ein Interesse, die

Beziehungen zu den USA zu vertiefen und die Rahmenbedingungen für ihre Wirtschaft zu stärken. Ein Freihandelsabkommen und eine enge Kooperation im Bereich der internationalen Finanzmarktregulierungen würden dazu beitragen.

Gemessen an der Besuchsdiplomatie waren die Beziehungen mit Washington in den letzten Jahren weniger intensiv als etwa mit Peking. Interesse an einer strategischen Partnerschaft haben die USA nie bekundet. Über die Schutzmandate in Iran und in Venezuela und die Zusammenarbeit in der Berufsbildung hinaus sind neue Kooperationsfelder prüfungswert. Dazu zählen die Neuen Technologien und neue völkerrechtliche Fragestellungen. In der Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen kann die Schweiz viel Know-how bieten. Auch der Ausbau der Zusammenarbeit mit einflussreichen Think Tanks in den USA kann ein Instrument langfristiger Interessenwahrung sein. Will die Schweiz ihre multilateralen Interessen global geltend machen, muss sie diese auch bilateral gegenüber Washington artikulieren und dort, wo sie zielführend ist, die Zusammenarbeit suchen.

Mit China konnte die Schweiz aussergewöhnlich enge Beziehungen aufbauen. Als erstes kontinentaleuropäisches Land schloss sie ein Freihandelsabkommen ab. China ist heute der dritt-wichtigste Handelspartner der Schweiz. Rund 30 Fachdialoge zu verschiedensten Themen illustrieren, dass Peking mehr als andere Schwerpunktländer die Idee einer strategischen Partnerschaft aufgenommen hat. Zudem unterhalten mittlerweile gegen 20 Kantone und Städte wirtschaftliche und kulturelle Partnerschaften mit chinesischen Provinzen und Kommunen.

Der Bundesrat sollte eine eindeutige Strategie für seine China-Politik der kommenden Jahre festlegen. Sie muss die Chancen und Herausforderungen der Zusammenarbeit intelligent kombinieren. Dabei ist sowohl Chinas innere Entwicklung als auch der grössere internationale Rahmen zu berücksichtigen. Sollte die weltpolitische Polarisierung zunehmen, könnte dies die Beziehungen mit China verkomplizieren. Enge wirtschaftliche Beziehungen und ein strategischer Dialog bleiben zwar wichtig. Sie sollten aber als Teil einer Gesamtstrategie wirken.

Russland zählt zwar nicht zu den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz. Aufgrund seines weltpolitischen Gewichts bleibt Moskau aber ein wichtiger Akteur für die Schweizer Aussenpolitik. Die bilateralen Beziehungen sind seit der Annexion der Krim und verschiedenen Spionage- und Cybervorfällen schwieriger geworden. Mehr als

andere europäische Staaten setzt die Schweiz aber weiterhin auf Dialog statt Isolation. Dafür sprechen sowohl ihre Guten Dienste – namentlich die Schutzmandate in Georgien und Russland – als auch die Gewissheit, dass es Sicherheit in Europa nur mit und nicht gegen Russland geben kann.



3.1.4. Strukturierte Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten

Um ihre Interessen im weltpolitischen Umfeld zu wahren, kann die Schweiz stärker mit bestimmten Partnerstaaten zusammenarbeiten. Bereits heute kooperiert sie vor allem themenspezifisch und auf technischem Niveau im Verbund mit Gleichgesinnten.

Eine stärker strukturierte, politische und themenübergreifende Zusammenarbeit mit einigen sogenannten *Like-Minded Countries* (LMC) bietet sich an. Zwar gehören diese Länder nicht zu den dominanten Akteuren auf der Weltbühne. Sie sind jedoch relevant, aus der bisherigen Erfahrung verlässlich und verfolgen ähnliche Interessen wie die Schweiz. Sie setzen sich für eine friedliche Ordnung ein, sind einem ergebnisorientierten Multilateralismus verpflichtet und arbeiten auf Augenhöhe miteinander. Viele Positionen, etwa im Friedens-, Menschenrechts-, Umwelt-, Energie- oder Wissenschaftsbereich konvergieren.

Auf der Suche nach LMC wird die Schweiz in erster Linie, aber nicht nur, in Europa fündig. Für die Welt von morgen sollte sie auch aussereuropäische Staaten in eine LMC-Strategie integrieren. Ansätze unterhalb der politischen Ebene gibt es: So arbeiten im Rahmen der *Small Advanced Economies Initiative* Dänemark, Finnland, Irland, Israel, Neuseeland, die Schweiz und Singapur zusammen. Es sind Industriestaaten mit 5 bis 10 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, die gemeinsam Wirtschafts- und Innovationsthemen bearbeiten. Zu prüfen sind andere Formate wie etwa der Ansatz einer K-7-Gruppe kleinerer Staaten als Pendant zur Gruppe der G-7. Mit einer LMC-Strategie lassen sich zukunftssträchtige Partnerschaften aufbauen: Im Verbund kann die Schweiz ihre Interessen wirksamer fördern.



3.2. Mit der Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik gegen Vertrauensverlust

Eine Kultur, die Aussenpolitik als Teil der Innenpolitik und Innenpolitik als Teil der Aussenpolitik versteht, muss aktiv gefördert und verankert werden. Dieser Aspekt der Aussenpolitik sollte künftig mehr Gewicht haben. Die gesellschaftliche Skepsis gegenüber der Politik und der Globalisierung ist in der Schweiz als halb-direkter Demokratie weniger ausgeprägt als in anderen westlichen Gesellschaften. Aber auch in unserem Land ist ein Unbehagen zu spüren. Durch die Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik muss das Vertrauen in die Aussenpolitik wieder gestärkt werden.



Die Vision

2028 sind die Aussen- und die Innenpolitik eng miteinander verschränkt.

Die Aussenpolitik wird innenpolitisch breit getragen, weil die Prioritäten den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen. Sie gründet auf ständigem Dialog und einem *Whole-of-Switzerland-Ansatz*.

Die Aussenpolitik hat einen festen Platz auf der Agenda des Bundesrates. Er führt die Aussenpolitik unter enger Einbindung von Parlament und Kantonen mit klaren Verantwortlichkeiten.

AVIS28 beschreibt vier Bausteine für eine engere Verbindung von Aussen- und Innenpolitik:



3.2.1. Engere Zusammenarbeit mit Parlament und Kantonen

Die nationale Gesetzgebung wird zunehmend um europäische und internationale Regulierungsformen erweitert. Die Aussenpolitik beeinflusst stärker als früher die Gesetzgebung und innenpolitische Prozesse. Global verhandelte Normen können im nationalen Rahmen oft nicht mehr grundlegend verändert werden.

An Stelle von völkerrechtlichen Verträgen entstehen **mehr Soft Law-Instrumente**. Diese sind Verhaltensvorgaben («*law*») ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit («*soft*»). Sie sind einfacher auszuhandeln und können helfen, trotz politischer Blockaden einen normativen internationalen Rahmen zu bewahren. Aber sie werden den Parlamenten in der Regel nicht vorgelegt. Diese Entwicklung hat

innenpolitische Diskussionen über Rollen und Verantwortlichkeiten ausgelöst.

Damit die Schweiz ihre Interessen wirksam vertreten kann, muss sie geeint auftreten. Voraussetzung dafür ist das vertrauensvolle Zusammenwirken von Bund, Parlament und Kantonen in der Aussenpolitik. Die Grundlagen erscheinen intakt: Die Mitwirkungsrechte des Parlaments und der Kantone sind seit den 1990er Jahren erweitert worden. So ist der Bundesrat verpflichtet, die Aussenpolitischen Kommissionen bei wesentlichen Vorhaben zu konsultieren. Die Kantone können verlangen, bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide angehört zu werden. Der Bund kann sie auch von sich aus anhören. Zudem sind die Kantone insbesondere in europapolitischen Fragen häufig Teil der Verhandlungsdelegation des Bundes.

Dennoch besteht Handlungsbedarf, wobei die Ausgangslagen unterschiedlich sind: Zwischen Bundesrat und Parlament ist ein klar definiertes Miteinander für die Aussenpolitik verloren gegangen. Die Legislative beklagt Kontrollverlust und mangelnde Einbindung. Die Exekutive ihrerseits sieht ihre Kompetenzen in der Aussenpolitik zunehmend in Frage gestellt. Aus ihrer Sicht mischt sich das Parlament mit einer wachsenden Anzahl Interventionen über Gebühr in die Aussenpolitik ein. Zwischen Bund und Kantonen ist das Verhältnis vergleichsweise stabiler. Hier steht zur Diskussion, ob der Mitwirkungs-föderalismus angesichts der zunehmenden Bedeutung von EU-Recht für die innerstaatliche Gesetzgebung ausgebaut werden soll.

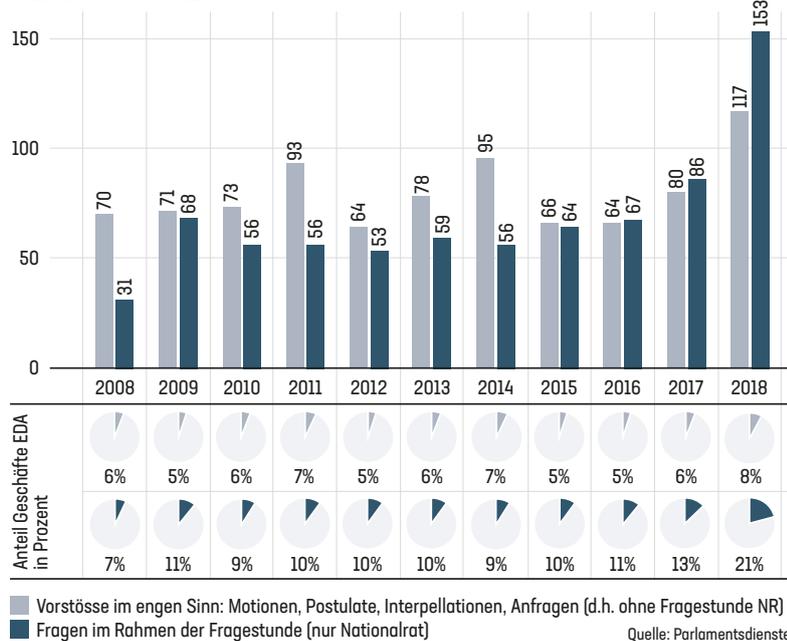
Für Parlament und Kantone gilt gleichermaßen: Die angestrebte engere Zusammenarbeit soll die Handlungsfähigkeit des Bundesrates nicht einschränken. Aussenpolitik muss auch 2028 noch der prioritären Kompetenz der Regierung unterliegen. Die aussenpolitische Kompetenzordnung soll als Grundlage unverändert bleiben.

Mit welchen Massnahmen lässt sich **ein gemeinsames aussenpolitisches Rollenverständnis von Bundesrat und Parlament** festigen? Ein wichtiger erster Schritt besteht darin, die bestehenden Kompetenzvorgaben besser umzusetzen. Das heisst, die Exekutive stärker für die Mitwirkungsrechte des Parlaments zu sensibilisieren. Parallel sollte sich das Parlament in der Mitwirkung auf strategische Aspekte konzentrieren. Im operativen Management der Aussenpolitik braucht die Exekutive Gestaltungsfreiheit.

Es gibt aber auch Bedarf, die Mitwirkungsrechte des Parlaments zu präzisieren. Dies betrifft insbesondere *Soft Law*. Zu klären ist erstens, was dieses Gestaltungsinstrument beinhaltet und

Parlamentarische Vorstösse 2008–2018

Anzahl Geschäfte EDA



wie es abgegrenzt wird. Zweitens ist festzulegen, bei welchen *Soft Law*-Vereinbarungen die Kommissionen in welcher Form einbezogen werden sollten. Angesichts der Menge solcher Vereinbarungen, wird sich das Parlament auf die wesentlichen Fälle beschränken müssen. Die Herausforderung besteht in der Beurteilung des Kriteriums «wesentlich».

Über die Präzisierung der Mitwirkungsrechte hinaus sollte sich der Bundesrat international dafür einsetzen, dass Parlamentarier stärker an der Ausarbeitung von *Soft Law* in internationalen Organisationen mitwirken können. Die Konsultationsmechanismen der OECD und die Parlamentarische Versammlung des Europarats und der OSZE dienen als Vorbild.

Bei den Kantonen besteht Klärungsbedarf zum Umfang ihrer Mitwirkungsrechte.

Die Rolle der Kantone ist unbestritten, die Mitwirkungsprozesse sind gut eingespielt. Im Raum stehen Forderungen der Kantone, in europapolitischen Belangen früher und stärker einbezogen zu werden: Umfassendere Information ermöglicht den Kantonen, die Agenda der schweizerischen Europapolitik stärker mitzugestalten. Die Kantone möchten ihre Anliegen systematischer in die Vorbereitung von Vertragsverhandlungen einbringen.

Die Kantone wollen europabedingte Verluste von Autonomierechten durch eine höhere Gewichtung kantonaler Stellungnahmen kompensieren.

Durch diese Regelung soll der föderalistische Staatsaufbau erhalten bleiben. Bei europapolitischen Vorhaben, welche Zuständigkeiten der Kantone betreffen, sollen konsolidierte kantonale Stellungnahmen neu «relative Bindungswirkung» entfalten. Der Bundesrat könnte gemäss dieser Forderung nur aufgrund übergeordneter aussenpolitischer Interessen abweichen. Er müsste sein Abweichen schriftlich begründen. Schliesslich fordern Kantonsvertretende, den bestehenden Europadialog in ein formalisiertes gemeinsames Koordinationsorgan weiter zu entwickeln.

Ziel von Bund und Kantonen ist, ihre funktionierende aussenpolitische Partnerschaft zu erhalten. Eine gemeinsame Analyse sollte ermitteln, ob die Mitsprachemöglichkeiten angepasst werden müssen.

Anzufügen ist: Aktuell fehlen adäquate Rechtsgrundlagen für die Aussenpolitik. Heute existiert kein Rahmengesetz für die Aussenpolitik und das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit ist veraltet. Die Zuständigkeiten von Bundesrat, Parlament und Kantonen in der Aussenpolitik werden auf Gesetzesstufe einseitig über das Parlamentsgesetz respektive das Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik geregelt. Es besteht Anlass zu prüfen, ob für die Zukunft **neue Rechtsgrundlagen** nötig werden. Sie sollten der wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik Rechnung tragen.



3.2.2. Den Dialog über Aussenpolitik ausweiten

Über das Parlament und die Kantone hinaus muss die Aussenpolitik stärker in die Bevölkerung hineingetragen werden. Ein nationaler Dialog über die Aussenpolitik und die Interessenlage der Schweiz ist wünschenswert. Eine bürgernahe Aussenpolitik im Einsatz dafür, dass die Menschen die Chancen des rasanten Wandels nutzen können, unterstützt das Fundament der Schweiz von morgen.

Relevante Kompetenzen und Netzwerke, die ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt sind, sollten stärker für die Aussenpolitik genutzt werden. Das EDA sollte einen **Whole-of-Switzerland-Ansatz** verfolgen. Heute besteht eine etablierte und wichtige Zusammenarbeit mit Schweizer NGO. Diese tragen massgeblich zur Umsetzung der Ziele der internationalen Zusammenarbeit bei, wobei die Partnerschaften durch eine noch klarere strategische Ausrichtung im Lichte der Agenda 2030 gestärkt werden können. Die neue DEZA-Strategie für die Zusammenarbeit mit Schweizer NGO bietet hierfür eine gute Grundlage.

Mit wissenschaftlichen Institutionen und Think Tanks gibt es regelmässige Kontakte. Diese könnten intensiviert werden: Gemeinsames Fachwissen stärkt die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz. Bereits 1943 wurde das Schweizerische Institut für Auslandsforschung (SIAF) ins Leben gerufen. Ziel war die «qualifizierte Orientierung in schwierigen Zeiten». Der Bundesrat war eine treibende Kraft hinter dieser Entscheidung. Mit den drei Genfer Zentren und mehreren Kompetenzzentren zu friedens-, sicherheits-, europa- und wirtschaftspolitischen Themen verfügt die Schweiz heute über viel weltpolitische Expertise. Stark ausbaufähig ist die Zusammenarbeit mit der Schweizer Wirtschaft. Deren Kompetenzen, Kontaktnetz und Lokalkenntnisse können Gestaltung und Umsetzung der Aussenpolitik gewinnbringend erweitern (Kapitel 3.3).

Bürgergespräche mit Diplomaten könnten einen wichtigen Beitrag leisten, um Aussen- und Innenpolitik anzunähern. Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz in der Welt arbeiten in einem Umfeld, das manchmal weit weg ist vom «helvetischen Alltag». Es ist wichtig, dass sie mit den innenpolitischen Debatten und Sensibilitäten in Kontakt bleiben. Umgekehrt ist Aussen-

politik für die Bevölkerung oftmals eher fremd. Die Menschen in der Schweiz sollten vertrauter werden mit den aussenpolitischen Prioritäten des Bundesrates. Der direkte Austausch der Bevölkerung mit Schweizer Diplomateninnen und Diplomaten aus aller Welt stärkt das Interesse an der Aussenpolitik und fördert die Sensibilisierung auf beiden Seiten. Auf einer «Tour de Suisse der Säle» könnten von Genf bis Appenzel echte Debatten über aktuelle aussenpolitische Fragen stattfinden.

Eine weitere Option ist, mehr **aussenpolitische Geschäfte zu vernehmlassen**. Vernehmlassungen bieten allen interessierten Kreisen die Gelegenheit, ihre Positionen und Sichtweisen frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubringen. In der Aussenpolitik wird dieses Instrument bisher nur selten verwendet. In Zukunft könnte der Bundesrat so seine Aussenpolitik früher und stärker auf die innenpolitische Meinungsbildung abstützen. Auch periodische **Umfragen zur Aussenpolitik** – unter Nutzung der sozialen Medien – könnten dazu beitragen, den Puls der Bevölkerung zu fühlen.



3.2.3. Der Bundesrat als aussenpolitisches Führungsgremium

Bundesräte haben heute wenig Zeit für Aussenpolitik und Auslandsreisen und dies obwohl in allen Departementen die internationale Regulierung an Bedeutung gewinnt. Das politische System der Schweiz ist auf die Innenpolitik ausgerichtet. Auch ohne grundlegende Reformen am System sind Verbesserungen möglich. Eine stärkere Berücksichtigung der innenpolitischen Meinungsbildung darf dabei nicht dazu führen, dass der Bundesrat seine aussenpolitische Führungsverantwortung aus der Hand gibt.

Er sollte aussenpolitischen Fragen in seinen Sitzungen mehr Gewicht beimessen. Es ist künftig noch wichtiger, dass dafür genügend Zeit vorhanden ist. Mehr Klausuren zu aussenpolitischen Themen verbunden mit einem klaren Führungsanspruch weiten den strategischen Entscheidungsspielraum des Bundesrates aus.

Die **aussenpolitischen Legislaturstrategien des Bundesrates** sollten eine klare Richtung vorgeben und konsequent umgesetzt werden. Bisherige Strategien flossen zu wenig in die praktische Arbeit der Bundesverwaltung ein. Zudem waren sie der breiten Bevölkerung kaum bekannt.

Die aussenpolitischen Grundlagen des Bundesrates sollten als eigentliche Mandatsvorgaben die Aussen- und Innenpolitik der Schweiz stärker als bisher zusammenführen. Gefragt sind klare Ziele und Massnahmen.



3.2.4. Kommunikation als integrales Element der Aussenpolitik

Für die bessere Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik ist Kommunikation unerlässlich. Sie ist nicht nur ein Element der Führungsunterstützung, sondern wird selbst zu einem strategischen Instrument der Aussenpolitik. Auf der einen Seite geht es darum, die Aussenpolitik im Innern besser abzustützen, indem sie verständlich vermittelt und erklärt wird.

Auf der anderen Seite gewinnt Kommunikation als Instrument der aussenpolitischen Interessenwahrung an Bedeutung. Wie die Schweiz im Ausland wahrgenommen wird, beeinflusst ihre Handlungsmöglichkeiten und ihre Attraktivität als Lebensraum und Wirtschaftsstandort. Im globalen Wettbewerb der Staaten muss die Schweiz die Art und Weise, wie sie von aussen wahrgenommen wird, aktiv gestalten. Ihr **Image** darf nicht von Akteuren geprägt werden, die sich mit ihren eigenen Interessen und Agenden Vorteile verschaffen wollen.

Kommunikation und Inhalte sind entsprechend stärker zu verbinden. In den relevanten Dossiers braucht die Schweiz politische Kernbotschaften und strategische Narrative, die sie bei jeder Gelegenheit vermittelt. Ein gezieltes «Marketing» beeinflusst, wie die Schweiz von aussen wahrgenommen wird und unterstützt so die Aussenpolitik.

Die neuen Instrumente und Arenen der Kommunikation funktionieren zu einem wesentlichen Teil digital. Sie sollten konsequent genutzt werden, indem die zentralen Botschaften wirksam an die relevanten Zielgruppen der Innen- wie der Aussenpolitik vermittelt werden. Hier hat die offizielle Politik Nachholbedarf. Denn nicht-staatliche Akteure nutzen bereits seit geraumer Zeit die digitale Kommunikation, um ihre Definitionsmacht

über Themen und damit ihren politischen Einfluss zu steigern. Völlig neue Instrumente kommen im digitalen Polit-Marketing ins Spiel: Unterschriftensammlungen per Internet oder Crowd-Lobbying. Dabei geht es um den massenweisen Versand von E-Mails aus der Bevölkerung zum Beispiel an die Mitglieder des Parlaments. Das ist erst der Anfang einer völlig neuen politischen Entwicklung.

Die **sozialen Medien** sind eine Chance für die Aussenpolitik. Sie bringen aber eine Dezentralisierung der Kommunikation mit sich, die für eine Organisation wie das EDA herausfordernd ist. Eine klare Definition der Zuständigkeiten und Kompetenzen und eine verstärkte Schulung der Mitarbeitenden sind erforderlich.

Die Kommunikation spielt schliesslich eine Schlüsselrolle im **Schutz vor Desinformationskampagnen**. Zwar braucht die Schweiz kein Wahrheitsministerium. *Fake News* sollte sie dennoch mit faktengestützter und wirksamer Information begegnen. Parallel dazu bedeutet Bildung in Zukunft auch, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer digitalen Souveränität zu unterstützen und zu begleiten.



3.3. Die Bedürfnisse der Bürger und der Wirtschaft stärker im Fokus

Die Aussenpolitik soll bürgernah ausgerichtet sein und mehr als bisher auch Wirtschaftsinteressen fördern. Die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger wie der Schweizer Wirtschaft muss zum Kern der Aussenpolitik gehören.

Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sind ein etablierter Bereich der Aussenpolitik, der von der Bevölkerung geschätzt wird. Hier besteht die Herausforderung darin, das Angebot an veränderte Bedürfnisse anzupassen und steigenden Erwartungen gerecht zu werden.

In der Unterstützung ausenwirtschaftlicher Interessen gibt es für die Schweizer Aussenpolitik Optimierungspotenzial. Hier bestehen beträchtliche Chancen für Win-Win-Kooperationen. Eine stärkere Gewichtung von Wirtschaftsfragen sollte sich dabei nicht negativ auf andere EDA-Prioritäten wie Frieden, Sicherheit und Entwicklung auswirken. Im Gegenteil – sie kann diese dynamisieren.



Die Vision

Dienstleistungen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger und die enge Zusammenarbeit mit der Schweizer Wirtschaft sind 2028 anerkannte Stärken der Schweizer Aussenpolitik.

Beide Zielgruppen werden in ihren Auslandsbelangen u.a. über digitale Plattformen unbürokratisch unterstützt. Aussen- und Handelspolitik funktionieren als homogenes Ganzes. Marktzugang, Rechtssicherheit und Investitionsschutz für Schweizer Unternehmen gehören zum prioritären Engagement der Aussenpolitik.

Umgekehrt ist der Privatsektor ein aktiver Partner für nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz.

Mit Blick auf 2028 bilden die folgenden drei Bausteine ein geeignetes Fundament:



3.3.1. Massgeschneiderte Dienstleistungen im Ausland

Über 760'000 Schweizerinnen und Schweizer leben im Ausland. Die Tendenz ist steigend. Auch die Auslandsreisen nehmen zu. Zählte man 2012 noch knapp 11.5 Mio. Reisen, waren es 2017 bereits über 15.5 Millionen.

Die Unterstützung von Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizern und von Reisenden in Not ist eine Grundaufgabe der Aussenpolitik. Wer in Not gerät, kann auf den konsularischen Schutz der Schweiz zählen. So werden etwa Angehörige vermisster oder entführter Personen konsularisch beraten.

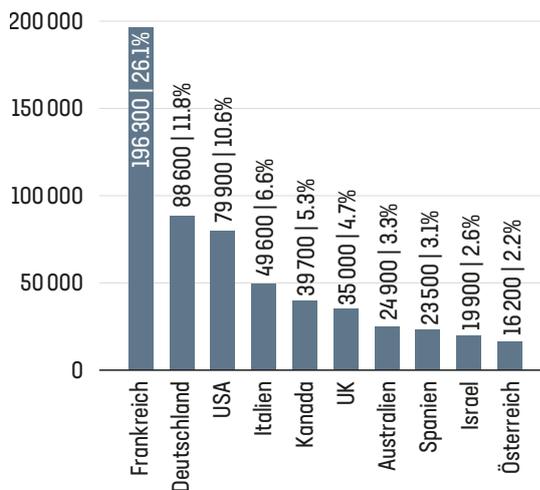
Dieser Bereich der Aussenpolitik wird sich in den kommenden Jahren stark verändern. Neue Technologien eröffnen Möglichkeiten für mehr Effizienz, Bürgernähe und bessere Dienstleistungen. Ergebnis sind eine **individuellere Betreuung und gebündelte konsularische Dienstleistungen**. Ein beträchtlicher Teil der konsularischen Aufgaben umfasst standardisierte Arbeitsschritte. Intelligente Maschinen können die Mitarbeitenden entlasten und die Dienstleistungseffizienz steigern. Mit einem digitalen konsularischen Angebot sollten die Kunden unkompliziert, rasch und aus einer Hand versorgt werden. Durch KI-unterstützte Dienstleistungen kann die Schweiz ihre Bürgerinnen und Bürger im Ausland in Zukunft aus der Ferne wie vor Ort massgeschneidert unterstützen.

Der **konsularische Bereich lässt sich stärker mit der übrigen Aussenpolitik verbinden**. Die digitale Transformation eröffnet den konsularischen Tätigkeiten neue Potenziale mit Blick auf das «Marketing» der Schweiz. Digital können regionale Gemeinschaften von Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizern gezielt angesprochen werden. Sie können in europapolitischen Fragen oder bei grenzüberschreitenden Themen für die Position der Schweiz sensibilisiert werden.

Top Ten: Schweizer im Ausland 2017

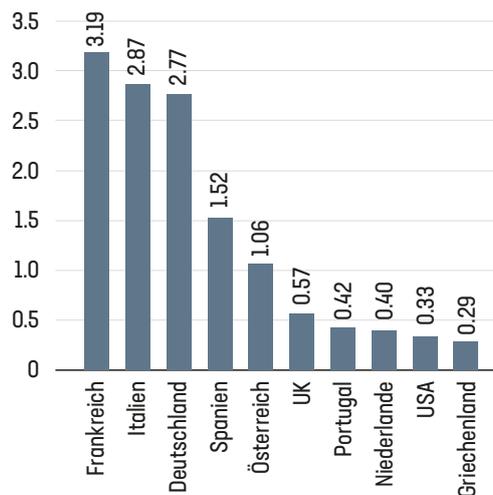
Destinationen Auslandschweizer

Anzahl Personen



Reiseziele

Anzahl Übernachtungen in Mio.



Quelle: Bundesamt für Statistik



3.3.2. Aussenpolitik ist auch Aussenwirtschaftspolitik

Die Schweiz erwirtschaftet mehr als die Hälfte ihres BIP im Ausland. Ihre Aussenhandelsquote – die Summe der Exporte und Importe im Verhältnis zum BIP – ist seit 1995 von 69 auf über 90 Prozent gestiegen. Neben den grossen multinationalen Unternehmen sind auch zwei Drittel der Schweizer KMU international tätig.

4000 der insgesamt 5000 Schweizer Unternehmen mit Betriebsstätten im Ausland sind KMU. Schweizer Unternehmen haben durch Direktinvestitionen im Ausland allein zwei Mio. Arbeitsplätze geschaffen. Drei Viertel aller Schweizer Beschäftigten arbeiten in Firmen, für die der internationale Handel eine Rolle spielt.

Die Schweizer Exportwirtschaft trägt massgeblich den Wohlstand der Schweiz. Die technologischen Umwälzungen wie auch die wachsenden weltpolitischen Spannungen stellen sie zum Teil vor grosse Herausforderungen: Der Konkurrenzkampf wird härter, Marktzugänge schwieriger. Die Schweizer Wirtschaft wird in Zukunft die Innovationsleistungen und Technologieentwicklungen, auf denen ihr Erfolg gründet, weniger exklusiv nutzen können.

Hinzu kommen Währungsrisiken. Seit seiner Einführung hat sich der EURO gegenüber dem Schweizer Franken um über 30 Prozent abgewertet. Ein Paritäts-Szenario ist nicht auszuschliessen. Inwieweit Zentralbanken künftig noch intervenieren können, bleibt ungewiss. Rivalitäten zwischen den Grossmächten zeigen sich auch im Währungsbereich. Russland und China stellen den US-Dollar

als Reservewährung in Frage und haben ihre *Treasury*-Käufe reduziert. Fachleute bezweifeln, ob die Schweiz einen neuen Währungsschock gleich gut auffangen könnte wie 2015.

Das Engagement für eine erfolgreiche Schweizer Exportwirtschaft sollte wieder stärker ins Zentrum der Schweizer Aussenpolitik rücken.

Das Thema ist zwar seit jeher Bestandteil der Aussenpolitik und das Aussennetz nimmt hier wichtige Aufgaben wahr. Aber das EDA sollte der Förderung ausenwirtschaftlicher Interessen mehr Gewicht geben und sich dabei eng mit anderen zuständigen Stellen koordinieren. Aussen- und Handelspolitik sind trotz verwaltungstechnischer Trennlinien gemeinsam zu denken. Die bewährte *Whole-of-Government*-Arbeit in der Migrations- und Gesundheitspolitik weist den Weg.

Mehr Marktzugang, mehr Rechtssicherheit und ein guter Schutz für Innovationsleistungen sind Themen, die hoch oben auf der bilateralen und multilateralen ausenpolitischen Agenda stehen sollten. Auch die Luftverkehrsbindung ist für die Schweizer Wirtschaft ein wichtiger Faktor.

Das Agenda-Setting durch internationale Organisationen gewinnt an Bedeutung. Dies gilt gerade auch für länder- und bereichsübergreifende Themen wie z.B. die Klimaveränderung. Die Themen werden zwar nicht in Handelsorganisationen verhandelt, sind aber für den Welthandel relevant und können ihn verzerren. Ein verstärktes Engagement der Aussenpolitik ist allerdings nur erfolgreich, wenn Export- und Binnenwirtschaft in der Schweiz eine gemeinsame Agenda entwickeln. So sollten Zielkonflikte zwischen weiteren

Freihandelsvereinbarungen und der Agrarpolitik reduziert werden.

Die Schweizer Exportförderung wird wichtiger und hat noch Verbesserungspotenzial. Heute befasst sich eine ganze Reihe von Akteuren damit, Schweizer Unternehmen im Ausland zu unterstützen: *Switzerland Global Enterprise* mit ihren *Swiss Business Hubs* in über 20 Zielmärkten, bilaterale Handelskammern, kantonale Wirtschaftsförderungen, Swissnex, Schweiz Tourismus und die Schweizer Diplomatie.

Allerdings besteht weder eine ganzheitliche Strategie noch ein solches *Branding*. Eine zentrale Anlaufstelle für die Wirtschaft könnte alle Informations-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen in ausländischen Märkten synergetisch anbieten. Inspirierend wirkt das Modell Schwedens: «Business Sweden» unterhält in 4 Schwerpunktregionen 50 Büros und bietet umfassende Dienstleistungen in 7 prioritären Exportbereichen an.



3.3.3. Die Schweizer Wirtschaft als Partner für die Agenda 2030 und den Klimaschutz

Eine aussenpolitische Partnerschaft mit der Wirtschaft kann keine Einbahnstrasse sein. Es kann nicht nur darum gehen, verstärkt aussenwirtschaftliche Interessen zu fördern. Es läge auch im Interesse der Wirtschaft, wenn Schweizer Unternehmen mehr zur Umsetzung der aussenpolitischen Strategie des Bundesrats beitragen. Unternehmensvertretende sollten sich wieder stärker in die aussenpolitischen Diskussionen einbringen. Der Graben zwischen Wirtschaft und Politik, der sich im Zuge der Finanzkrise vertieft hat, sollte wieder geschlossen werden.

Schweizer Unternehmen könnten sich stärker an Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz beteiligen. Bisher lag der Fokus auf Finanzierungslösungen für *Public Private Partnerships* und Leitlinien für menschenrechtskonformes Wirtschaften. Nun sollte eine **echte Partnerschaft für gemeinsame Projekte unter intensivem Einbezug privatwirtschaftlichem Fachwissens das Ziel werden**. Dies ist auch Teil der Agenda 2030. Die Fähigkeit des Privatsektors, neue Märkte und skalierbare Innovationen zu schaffen, trägt dazu bei, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen (Kapitel 3.4).

Die Partnerschaft von Staat und Wirtschaft ist in Klima- und Umweltfragen besonders wichtig. Der wachsende Handlungsbedarf besteht auf beiden Seiten. Er erfordert gemeinsame Lösungen: Die

Aussenpolitik soll zu einem globalen Handlungsrahmen beitragen, der international abgestimmte Spielregeln und Umsetzungsmechanismen ermöglicht, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen setzt und damit Raum für unternehmerische Lösungen lässt. Das internationale Umweltregime muss kohärenter, effektiver und effizienter werden. In der Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens ist die Einhaltung der Transparenzregeln und die Förderung einer grünen Wirtschaft zentral. Der Marktplatz für den Handel von Emissionsersparungen ist über Europa hinaus zu internationalisieren. Die Schweiz kann Entwicklungsländer stärker dabei unterstützen, Klima- und Umweltmassnahmen umzusetzen.

Die Wirtschaft ihrerseits steht in der Pflicht, ressourcenschonender und emissionsärmer zu produzieren und unternehmerische Lösungen für Umwelt- und Klimafragen zu forcieren. Neben der Realwirtschaft sollte auch die Finanzwirtschaft stärker zur Eindämmung des Klimawandels und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. *Sustainable Finance*, also die Integration von Umwelt-, Sozial- und Gouvernanzkriterien in Finanzierungs- und Investitionsentscheide, verbessert die Realisierungschancen der Agenda 2030. Der Finanzplatz Schweiz kann hier eine Führungsrolle übernehmen.



3.4. Schweizer Soft Power für eine friedlichere und stabile Welt

Das Engagement für nachhaltige Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie eine regelbasierte Ordnung wird eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik bleiben. Der internationale Handlungsbedarf ist hoch. Die Schweiz hat viel zu bieten. Sie leistet vor einem langfristigen Zeithorizont hochwertige Beiträge, angeleitet durch ihr umfassendes Sicherheitsverständnis. Aussen- und Sicherheitspolitik ergänzen sich.

Mit ihrem Einsatz für eine friedlichere und stabile Welt investiert die Schweiz in ihren Wohlstand, ihre Sicherheit und ihre Unabhängigkeit. Durch dieses Engagement stärkt sie sowohl die Wirkung als auch die Resonanz ihrer Aussenpolitik. Durch ihr Engagement entstehen Netzwerke und *Goodwill* für Schweizer Interessen in anderen Bereichen.

Die Schweiz kann hier mehr als in anderen aussenpolitischen Themenfeldern gestalten. Sie wird in der internationalen Zusammenarbeit als glaubwürdig und zuverlässig wahrgenommen.

Dagegen stehen innenpolitische Erwartungen, dass die Schweiz künftig fokussierter und effizienter handeln sollte. Sie sind der Grund, warum das Engagement für eine friedlichere und stabile Welt stärker gesellschaftlich verankert werden und innenpolitisch getragen werden muss. Zudem sollten die einzelnen Instrumente auf die internationalen Veränderungen ausgerichtet wirken.



Die Vision

Die Schweizer Aussenpolitik im Jahr 2028 setzt in ihrem Engagement für eine friedlichere und stabile Welt bewusst auf ihre inneren Stärken.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist fokussiert und wird innenpolitisch breit getragen. Sie misst der Reduktion des Migrationsdrucks strategische Bedeutung zu. In enger Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und anderen Partnern leistet die Schweiz Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung. Sie schafft Arbeitsplätze und bessere Perspektiven vor Ort, vermittelt Schweizer Know-how in Gouvernanz-, Bildungs- und Umweltfragen und setzt auf innovative Lösungen zur Armutsbekämpfung.

Schweizer Expertise in der Friedensförderung ist 2028 international stark nachgefragt. Die Friedensförderung ist durch eine klare Strategie, politische Abstützung und überzeugende Angebotspakete profiliert. Die Schweiz ist in der Lage, rasch und flexibel zu handeln, wenn sie für Gute Dienste angefragt wird. Wichtige Friedensverhandlungen finden in oder über die Schweiz statt. Das Engagement für Frieden und die Entwicklungszusammenarbeit sind eng abgestimmt.

Die Schweiz stärkt 2028 die regelbasierte Ordnung durch erfolgreiche Initiativen für einen resultatorientierten Multilateralismus. Sie engagiert sich – offline wie online – für eine bessere Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte. Durch die Einbindung von Unternehmen in die Förderung von Menschenrechten und die Entwicklung globaler Standards setzt die Schweiz international Massstäbe. Das Internationale Genf ist ein führender und innovativer Gouvernanzstandort: Hier wird die digitale Transformation gestaltet.

Die folgenden Bausteine stehen für eine zukunftsfähige Kombination aus Entwicklungszusammenarbeit, Förderung von Frieden und Sicherheit sowie dem Engagement für eine regelbasierte Ordnung:



3.4.1. Ein stärkeres Profil der Entwicklungszusammenarbeit innenpolitisch verankern

Innerhalb der Aussenpolitik ist die Entwicklungszusammenarbeit in verschiedener Hinsicht ein Schwergewicht. Mehr als die Hälfte des EDA-Budgets wird für sie aufgewendet. Mit ihrer starken internationalen Präsenz ist sie ein wichtiges Element der Aussenbeziehungen. Die Entwicklungszusammenarbeit übersetzt die Werthaltung und das Image der Schweiz in die Welt. Sie kann – richtig eingesetzt – mehr als viele andere Instrumente strategische Wirkung für die Schweiz erzielen.

Für eine global vernetzte Volkswirtschaft ist nachhaltige Entwicklung eine Notwendigkeit. Gerade aufgrund ihres Gewichts braucht die Entwicklungszusammenarbeit mehr als andere Instrumente den Rückhalt aus der Schweizer Politik. Die Umsetzung von Massnahmen wird Zeit brauchen. Aber die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wird mit Blick auf die Umsetzung der Agenda 2030 agiler werden.

Entwicklungszusammenarbeit – profiliert, interessengeleitet und fokussiert

Die Entwicklungszusammenarbeit ist sowohl Ausdruck der Solidarität der Schweiz, als auch Bestandteil ihrer Interessenpolitik. Ein deutlicher Bezug zu den Interessen wird ihre innenpolitische Akzeptanz steigern. Der Grundsatz, wonach die Entwicklungszusammenarbeit ein Instrument der Aussenpolitik ist, soll stärker zum Tragen kommen. Handlungsbedarf besteht in der EDA-Zentrale, der Kommunikation und in der konkreten Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit.

Die eingeleitete Fokussierung auf geografische und thematische Schwerpunkte ist ein wichtiger Schritt hin zu einer noch wirksameren und innenpolitisch abgestützten Entwicklungszusammenarbeit. 2016/17 machten die 20 grössten Empfängerländer der bilateralen Entwicklungshilfe der Schweiz 24 Prozent der gesamten entsprechenden Entwicklungshilfeausgaben aus. 2028 sollte dieser Wert deutlich höher liegen. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sollte auf Regionen fokussiert werden, deren politische und wirtschaftliche Stabilisierung maximale Hebelwirkung für diese Länder, wie für die Schweiz erzeugt.

Im Vordergrund stehen Europas südliche und östliche Nachbarschaft – Afrika, der Nahe und Mittlere Osten, der Westbalkan und Osteuropa. In diesen Fokusregionen addieren sich Sicherheits-, Wirtschafts- und Migrationsinteressen der Schweiz. Das Wohlstandsgefälle zwischen Afrika und Westeuropa

muss nachhaltig verringert werden. Schliesslich sollten die Perspektiven für die Menschen in den Krisenregionen des Nahen Ostens verbessert werden.

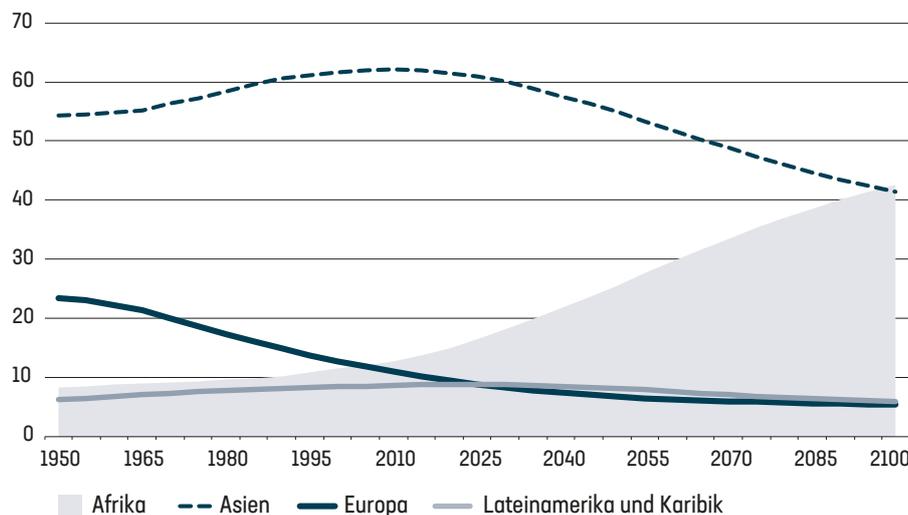
Die wirtschaftliche Entwicklung stärker gewichten

Der Privatsektor schafft weltweit 90 Prozent aller Arbeitsplätze und spielt eine entscheidende Rolle bei der Armutsbekämpfung. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum reduziert Armut am besten. Ein Patentrezept dafür gibt es zwar nicht. Ein wichtiges Element ist aber die Förderung von lokalem Unternehmertum und Innovation.

Nachhaltigen lokalen Wirtschafts-Ökosystemen sollte die Schweiz mehr Aufmerksamkeit schenken. Wege dazu sind die Zusammenarbeit mit internationalen Firmen und NGO sowie eine enge Kooperation mit der bundeseigenen Aktiengesellschaft für Entwicklungsfinanzierung SIFEM. Deren Ziel ist, lokalen KMU den Zugang zu Kapital und Know-how zu ermöglichen. Als Dachfonds investiert SIFEM vor allem in andere Fonds. Ein auch für die Schweiz prüfenswertes Modell stellt die niederländische Entwicklungsbank FMO dar. Diese investiert in 85 Schwellen- und Entwicklungsländern direkt in den Privatsektor. Investiert wird vor allem in Infrastruktur, Mikrofinanz und Nachhaltigkeit. Solche öffentlichen Investitionen sollen private Investitionen nicht ersetzen, sie aber ermöglichen. Die Kapitalbasis von SIFEM ist im internationalen Vergleich gering.

Afrika braucht Jobs

Prognostizierter Anteil der globalen Erwerbsbevölkerung (15-64) nach Region in Prozent



Quelle: UNCTAD Economic Development in Africa Report 2018

Sie müsste im Rahmen einer Weiterentwicklung erhöht werden.

Nachhaltiges Wachstum erfordert neben agilem Unternehmertum adäquate Rahmenbedingungen. Gefragt ist Modernisierungsarbeit für «gute Regierungsführung»: Funktionierende staatliche Institutionen und Rechtsstaatlichkeit sind die notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Auf dem Weg dorthin ist die Zusammenarbeit mit korrupten Regimen und staatlichen Verwaltungen zwar unbefriedigend. Mit Blick auf das Ziel ist sie zum Teil unumgänglich.

In der Auswahl von Schwerpunktländern sollten verstärkt Länder berücksichtigt werden, deren Wachstum sich als Spill-over auf die Nachbarländer übertragen kann. Die Interessen der Schweizer Wirtschaft wirken hier als Frühindikator. In Afrika fungieren z.B. Angola, Äthiopien, Botswana, die Elfenbeinküste, Ghana, Kenia, Nigeria, Senegal und Südafrika als potenzielle Wirtschaftsmotoren. Sie brauchen weniger umfassende Programme der Entwicklungszusammenarbeit, als punktuelle Unterstützung bei Korruptionsbekämpfung, Geldwäscherei, Gesetzgebung, Investitionsschutz, Justiz und Steuerpolitik.

Engere Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen

Nicht nur grosse Konzerne sollten den Schritt auf den afrikanischen Kontinent wagen, sondern auch Schweizer KMU. Sie können eine Schlüsselrolle spielen, wenn es um lokales Unternehmertum als Treiber von Entwicklung geht. Private Investitionen in Afrika sind wichtig. Der Bund sollte sie stärker fördern und absichern. Das entsprechende Instrumentarium sollte ausgebaut werden. Es geht um Einstiegshilfen sowie qualitativ hochwertige Beratung – auch durch die Vertretungen vor Ort.

Es braucht neue Formen von Kooperation und Austausch staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Sie sollten über privatwirtschaftliche Finanzierungsbeiträge an die Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen. Ein Indikator ist der Transfer an Fachwissen durch den Privatsektor. Wirtschaftliche Entwicklung braucht praxiserfahrene Fachleute. Ein Ansatz ist ein Expertenpool aus Fachkräften der Privatwirtschaft, von Bund und Kantonen, die jeweils für mehrmonatige Einsätze aufgebildet werden. Vorbildcharakter haben die Milizkorps in der Friedensförderung und der Humanitären Hilfe.

Auf Schweizer Stärken setzen: Gouvernanz, Bildung, Umwelt, Innovation

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit verändert sich. Geberländer wie China und die Golfstaaten vertreten andere Entwicklungsphilosophien als die Schweiz. Das macht ein klares Profil der Schweiz umso bedeutender. Sie sollte bewusst auf Stärken setzen, die in ihrem eigenen Staatswesen verankert sind und die zugleich global Mehrwert geniessen. Mit anderen Worten: Die Schweiz sollte auf ihre *Soft Power* setzen. Ihre inneren Stärken werden mehr als bisher international nachgefragt werden.

Zu den Stärken der Schweiz gehören einerseits folgende Themen:

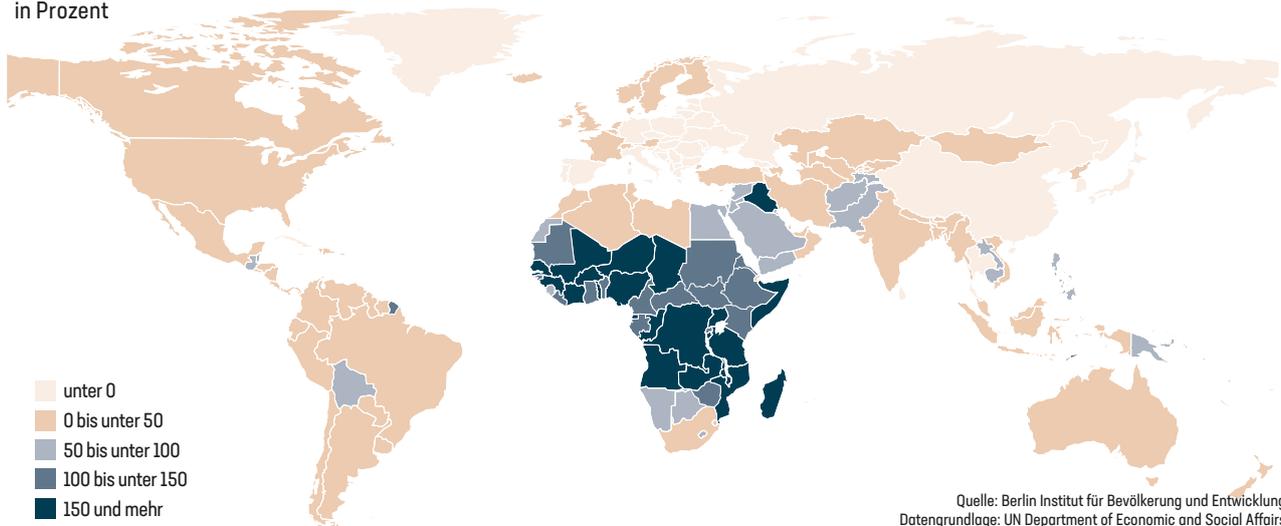
- **Gouvernanz:** Hier bestehen oftmals die grössten Entwicklungshindernisse. In Sachen Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Menschenrechte, Bürgernähe und Subsidiarität verfügt die Schweiz über Erfahrung und Glaubwürdigkeit.
- **Bildung:** Die föderale Erfahrung mit Bildung auf allen Stufen und insbesondere mit der Berufsbildung kann die Perspektiven von Jugendlichen in Entwicklungs- und Schwellenländern verbessern. Für die wirtschaftliche Entwicklung wird Bildung wichtiger denn je.
- **Umwelt und Klimawandel:** Der Bedarf an Expertise zur Reduktion von Emissionen und Verschmutzung und zur effizienteren Nutzung natürlicher Ressourcen wird steigen. Mit technischer Hilfe und Investitionen sollen Entwicklungsländer beispielsweise darin unterstützt werden, Strom, Wärme und Kälte sauberer, effizienter und nachhaltig zu produzieren. Die Schweizer Cleantech-Industrie kann zu Lösungen beitragen. Know-how zum Umgang mit häufigeren und intensiveren Naturkatastrophen und zur Bewältigung der grossen Herausforderungen in der Wasserversorgung wird zunehmend gefragt sein.

Das Profil ist aber auch ganz wesentlich durch die Art geprägt, wie die Schweiz Entwicklungszusammenarbeit betreibt. Ihre Innovationsfähigkeit ist eine Stärke, die noch mehr Raum verdient:

- **Erstens** haben die Globalprogramme, mit denen die Schweiz zu Lösungen für globale Herausforderungen beiträgt, Pioniercharakter. Beispiele sind jene zur Ernährungssicherheit oder Gesundheit. Der Standort Schweiz kann Know-how und Ressourcen bieten, die zu innovativen globalen Lösungen führen können.

Bevölkerungsentwicklung 2015-2060

in Prozent



- Zweitens zeichnet sich die Schweiz gemäss der OECD durch innovative Partnerschaften und Finanzierungsmodelle sowie die Flexibilität aus, bedarfsgerecht Programme anzupassen.
- Drittens kann die Schweiz dazu beitragen, mit Neuen Technologien die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Mit Künstlicher Intelligenz kann beispielsweise die Früherkennung von Negativtrends verbessert und damit die Prävention gestärkt werden. Die Schweiz kann Entwicklungsländer darin unterstützen, die Chancen der digitalen Transformation zu nutzen und ihre Risiken zu mindern (Kapitel 3.5).

Ursachenorientierte Schweizer Migrationsausserpolitik

Für ihren Wohlstand ist die Schweiz auf sichere und reguläre Arbeitsmigration angewiesen. Hingegen hat sie ein Interesse daran, irreguläre Migration zu verhindern. Das erfordert multilaterale Anstrengungen und bilaterales Engagement. Die strategische Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik sollte konsequent in die Praxis umgesetzt werden.

Die Schweiz bleibt ihrem Entwicklungsansatz treu. Während der hohe politische Erwartungsdruck viele Staaten dazu bringt, Entwicklungsgelder in kurzfristige Sicherheitslösungen gegen unerwünschte Zuwanderung zu investieren, sollte die Schweiz weiterhin auf ihre Migrationsausserpolitik setzen: Diese wirkt umfassend und ist langfristig ausgerichtet.

Die Schweiz sollte dabei noch vermehrt in die Bearbeitung der Migrationsursachen und damit

in die Prävention investieren. In erster Linie geht es darum, sich in Herkunftsregionen für bessere wirtschaftliche, soziale und politische Perspektiven der Menschen zu engagieren. Die Schweiz sollte Schutz und Unterhalt von Flüchtlingen und Migranten vor Ort hoch gewichten. In Fällen ohne absehbare Rückkehrperspektive sollte sie sich für die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Menschen in den Erstaufnahmeländern einsetzen. Sie kann Geflüchteten bei der Repatriierung helfen und sie nach ihrer Rückkehr beim Wiederaufbau ihrer Existenz in ihren Herkunftsländern unterstützen. Die Herkunfts- und Transitstaaten kann die Schweiz wiederum beim Aufbau einer Migrationspolitik begleiten. Bilaterale Migrationspartnerschaften sollten ausgebaut werden.

Ein wichtiger Ansatzpunkt der Migrationsausserpolitik ist die Demographie. In Afrika ist eine sinkende Geburtenrate Voraussetzung signifikanter Wohlstandsgewinne für die Bevölkerung. Dazu braucht es unter anderem konkrete Präventivbildung zur Anpassung der Familienplanung und ein generell steigendes Bildungsniveau für die Gesamtbevölkerung. Die aktuelle Alphabetisierungsrate verharrt bei knapp über 60 Prozent.

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eng verschränkt

Um Personen auf der Flucht Perspektiven vor Ort erschliessen zu können, hat die humanitäre Hilfe stabilisierende Bedeutung. Hier geht es vor allem um die Regionen der Erstaufnahmeländer rund um die Krisenherde. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe müssen enger und kontinuierlich interagieren. In lang andauernden Krisen lassen sich die Bedürfnisse der Bevölkerung

nicht mehr entlang der verschiedenen Instrumente der internationalen Zusammenarbeit abgrenzen.

Notwendig ist ein integrierter Ansatz mit dem Ziel, die Menschen aus ihrer Abhängigkeit von Nothilfe zu befreien. Über die Nothilfe hinaus, kann die humanitäre Hilfe Beiträge an langfristig bessere Perspektiven für die Menschen leisten. Umgekehrt sollte die Entwicklungszusammenarbeit, die auf langfristige Wirkung ausgerichtet ist, operationell flexibler werden. In rasch wechselnden Kontexten sollte sie adäquat reagieren können.

Die humanitäre Tradition der Schweiz ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer guten Reputation. Die Schweiz kann auch in Zukunft als humanitäre Akteurin mit klarem Profil und universeller Ausrichtung überzeugen. Mit dem Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe verfügt sie über *Soft Power* und international anerkanntes Fachwissen.

Für die künftige Ausrichtung der humanitären Hilfe ist zu bedenken, dass die staatlichen Anfragen für internationale Unterstützung bei Naturkatastrophen zurückgehen. Auch dank Unterstützung der Schweiz verfügen heute viele Staaten über eigene Strukturen, um solche Krisen selbstständig zu bewältigen. Die Schweizer Rettungskette bei Erdbeben war letztmals 2009 im Einsatz. Zu prüfen ist, ob die humanitäre Hilfe wieder vermehrt Direktaktionen umsetzen soll, wie sie das seit Jahren erfolgreich mit Hilfskonvois in der Ukraine tut. Der Bedarf dafür wäre vorhanden – nicht zuletzt in Afrika. Zugleich hat die Schweiz gute Voraussetzungen dafür, das Potenzial der Digitalisierung für eine leistungsstärkere humanitäre Hilfe einzusetzen. Das IKRK – als ihr wichtigster humanitärer Partner – wirkt als Pionier und Inspirator.

Freiräume und Risikobereitschaft

Heute steht die Entwicklungszusammenarbeit auch wegen ihres finanziellen Gewichts im politischen Rampenlicht. Die Balance zwischen Rechenschaftspflicht und Gestaltungsfreiheit ist zentral. Ein zu starkes bürokratisches Korsett würde die Entwicklungszusammenarbeit daran hindern, in schwierigen und fragilen Kontexten risikobereit zu sein. Diese Fähigkeit ist aber essenziell. Neue Ansätze – etwa zur Stärkung der Eigenverantwortung der lokalen Bevölkerung oder zur Förderung von Unternehmerrechten – sollen getestet werden können.



3.4.2. Die Guten Dienste modernisiert und optimal positioniert

Die zivile Friedensförderung findet in der Schweiz breite Unterstützung. Sie ist Teil der aussenpolitischen DNA. Indem die Schweiz zur Prävention und Bewältigung von Konflikten beiträgt, fördert sie ihre eigene Sicherheit. Dank der Guten Dienste stärkt die Schweiz auch ihre politischen Kontakte zu den Verantwortungsträgerinnen und -trägern der betroffenen Staaten.

Die Nachfrage nach Vermittlung durch unabhängige Drittparteien dürfte bis 2028 zunehmen. Aus zwei Gründen kann sich die Schweiz dennoch nicht auf ihrer guten Reputation als Friedensakteurin ausruhen:

Erstens ist Friedensarbeit schwieriger geworden. Viele Konflikte sind äusserst komplex. Zum Teil sind zehn und mehr Parteien mit unterschiedlichsten Interessen, diffusen Strukturen und Verantwortungsketten involviert. Auch die Konfliktursachen sind vielschichtiger. Die Varianz an Konfliktformen nimmt zu. Die weltpolitische Gesamtsituation trägt dazu bei, dass Konflikte schwerer zu lösen sind.

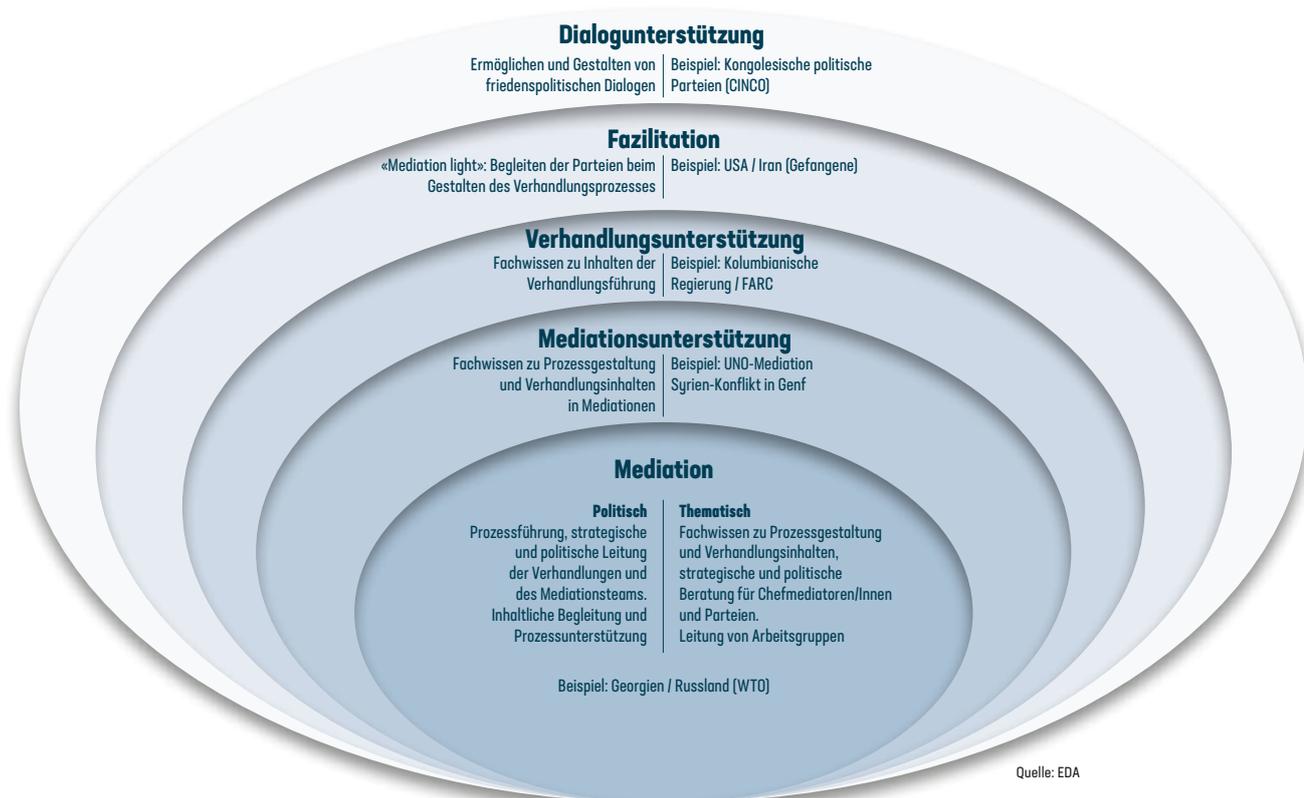
Zweitens fragmentiert sich die Friedensförderung. Es gibt mehr Vermittler. Immer mehr europäische Staaten positionieren sich als Mediatoren. Gleichzeitig treten mehr nicht-westliche Akteure auf. Die Schweiz muss sich in einem umkämpften Markt der Guten Dienste behaupten und ihr Angebot anpassen.

Ein Leitgedanke: Mit Schweizer Stärken Frieden von unten bauen

Politische Blockaden dürften die Zahl bedeutender Friedensprozesse mit umfassenden Friedensverträgen verringern. Die Friedensarbeit wird sich vielfach auf die lokale Ebene und auf Teilaspekte von Konflikten verlagern. Frieden wird eher in einzelnen Schritten gebaut werden können. Für dieses *Bottom-up*-Prinzip ist die Schweiz prädestiniert: Ihre Verfasstheit als Staat und als Gesellschaft kommen in der langfristigen und umfassenden Art ihrer Friedensförderung zum Tragen.

Dialogförderung, Machtteilung und Einbindung aller Interessen werden für die Friedensförderung immer wichtiger. Die Fazilitation von lokalen Dialogprozessen mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sollte Bestandteil der Friedenspolitik bleiben. Die Unterstützung von Frauen und der Jugend in Konflikten und deren Einbezug in

Mediation als Teil der Guten Dienste: Vielseitige Schweizer Beiträge



Präventions- und Friedensprozesse kann helfen, neue gesellschaftliche Dynamiken anzustossen. Schweizer Expertise wird auch künftig gefragt sein, etwa in Verfassungsfragen, zur Aufarbeitung der Vergangenheit und im Kampf gegen Straflosigkeit bei Kriegsverbrechen.

Ein politischeres Profil in der Friedensförderung

Reine Vermittlungsangebote werden in Zukunft nicht mehr reichen. Mandate brauchen politische Investitionen. Die Schweiz sollte an ihrer international geschätzten Diskretion festhalten, sich aber gleichzeitig politisch aktiver um Mandate bemühen. Nur so wird sie sich neben der Friedensarbeit von unten auch weiterhin als eine führende Vermittlerin in Mediationsprozessen profilieren können.

Es braucht politisches Commitment, eine gewisse Risikobereitschaft und eine klare Strategie. Ebenfalls wichtig sind ein attraktives Angebotspaket und Engagement in substanziellen Fragen. Neben dem Internationalen Genf können weitere Verhandlungsstandorte dem häufig geäußerten Bedürfnis der Akteure nach Abgeschlossenheit Rechnung tragen.

Schweizer Friedensspezialisten treiben das friedenspolitische Engagement voran und bauen bei

den Konfliktparteien Vertrauen auf. Im Bedarfsfall sollte rasch ein Team mit der nötigen Expertise eingesetzt werden können. Dabei sind erfahrene Diplominnen und Diplomaten bzw. Mediatorinnen und Mediatoren als Teamleiter gefragt. Mehr Sondergesandte in Konflikten oder für Themen wie Wasserdiplomatie geben dem Engagement mehr politisches Gewicht.

Die angestrebte Mitgliedschaft der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat wird ihr friedenspolitisches Profil schärfen, indem sie die Schweizer *Soft Power* sowohl international als auch innenpolitisch zur Geltung bringt. Als glaubwürdige und lösungsorientierte Akteurin kann die Schweiz Brücken bauen. Eine Mitgliedschaft wird sich insbesondere für den Standort Genf positiv auswirken. Der intensive Austausch mit den Mitgliedsstaaten – inklusive Vetomächten – eröffnet der Schweiz eine wichtige zusätzliche Plattform zur bilateralen Interessenwahrung.

Mit den Guten Diensten sowohl Tradition, als auch Zukunft wagen

Weil zwischenstaatliche Spannungen zunehmen, werden klassische Formen der Guten Dienste wieder aktuell. Dazu zählen Schutzmandate, aber auch vertrauensbildende Massnahmen, wie sie bereits im Kalten Krieg unter massgeblicher Schweizer Mitarbeit entwickelt wurden.

Zugleich entsteht Potenzial, um die Guten Dienste der Schweiz auf neue Themen auszuweiten. So sollte der Grundgedanke der Guten Dienste zu einem festen Element einer neuen Technologie-aussenpolitik werden (Kapitel 3.5). Er lässt sich auch auf die Wirtschaft übertragen: Streitschlichtungsmechanismen im Handelsbereich werden angesichts der fragmentierten Rechtslage vermehrt ins Leere laufen. Schweizer Vermittlung bei Wirtschafts- und Handelsstreitigkeiten erweitert die Guten Dienste sinnvoll. Beispiele für ein solches Engagement gibt es bereits. So vermittelte die Schweiz im Kontext der Georgienkrise ein Abkommen zwischen Russland und Georgien, welches die Zollverwaltung sowie die Überwachung von Handelsgütern regelt.

Fach- und Anwendungswissen für Friedensförderung

Konfliktlösung «à la suisse» soll ein *Brand* werden, der auch ohne direkte Schweizer Beteiligung zur Anwendung kommen kann. Das von der ETH Zürich und dem EDA lancierte Kursangebot zur Ausbildung internationaler und Schweizer Mediatoren ist ein Element. Denkbar ist auch ein Schweizer «Manual» zu konkreten Massnahmen der Friedensförderung. Bilaterale Mediationsdialoge mit anderen – auch nicht-westlichen Staaten – sollten ausgebaut werden.

Die Schweiz an der Schnittstelle von Frieden und Entwicklung

Die Agenda 2030 trägt der Erkenntnis Rechnung, dass Frieden und nachhaltige Entwicklung sich gegenseitig bedingen.

In der Schweiz sind die Friedensförderung und die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit durch gemeinsame Grundlagendokumente und Regionalstrategien bereits eng verbunden. Auf der operativen Ebene kann das Potenzial der internationalen Zusammenarbeit noch optimiert werden.

Was die Schweiz an der Schnittstelle von Frieden und Entwicklung zu leisten vermag, illustriert sie mit ihrer Wasserdiplomatie. *Blue Peace* ist zu einem *Brand* mit globaler Ausstrahlung geworden: Im Nahen Osten und in Zentralasien engagiert sich die Schweiz dafür, Wasser von einer möglichen Konfliktursache in einen Treiber für Kooperation und Frieden zu wandeln. Solche Ansätze im Sinne der Konfliktprävention sind zukunftsfruchtig.



3.4.3. Brücken bauen für eine regelbasierte Ordnung

Verbindliche Spielregeln, die für grosse und kleine Staaten gleichermaßen gelten, sind die Voraussetzung für ein friedliches Miteinander der internationalen Staatengemeinschaft. Die Schweiz ist für ihren Wohlstand, ihre Sicherheit und ihre Unabhängigkeit auf eine regelbasierte Ordnung angewiesen. Dazu zählt ein wirksamer Multilateralismus. Der grosse Nutzen, den sie aus der – nach 1945 geschaffenen – internationalen Ordnung zog, geht heute leicht vergessen. Er sollte wieder in den Vordergrund rücken und auch so kommuniziert werden.

Multilaterales Handeln wird in unserer politisch fragmentierten Welt gleichzeitig anspruchsvoller und bedeutender. Die breitere Machtverteilung zwischen Staaten aus allen Erdteilen bringt wachsende Divergenzen von Interessen und Werten mit sich. **Der derzeitige Wandel des Multilateralismus ist letztlich Ausdruck einer Vertrauenskrise gegenüber der Globalisierung.** Er hat alle internationalen Organisationen erfasst, manifestiert sich aber unterschiedlich: Stark wertbasierte Organisationen wie der Europarat werden vermehrt von zentrifugalen Interessen erfasst. Organisationen wie die UNO, die eher als Plattformen für Interessenausgleich fungieren, erweisen sich als stabiler.

Die Schweiz sollte sich weiterhin intensiv für multilaterale Lösungen und eine dem Recht verpflichtete Ordnung einsetzen. Der Bedarf an Vermittlern, die ausgleichend wirken, steigt. Mit ihrem stabilen Wertekompass und ihrem Fokus auf sachdienliche Kompromisslösungen besitzt die Schweiz gute Voraussetzungen als Brückenbauerin.

Handlungsfähige multilaterale Organisationen

Es braucht eine Reform des Multilateralismus: weniger Bürokratie, mehr Effizienz und mehr Ergebnisse. Zu verbessern ist einerseits die Arbeitsweise der Organisationen bei gemeinsamen Entscheidungen ihrer Mitgliedstaaten. Andererseits müssen die operativen Leistungen mancher Organisationen verbessert werden. In beiden Bereichen sollte die Schweiz zusammen mit Partnern Reformvorschläge vorlegen. Dank ihrem starken multilateralen Engagement kann sie glaubwürdig zu diesen Diskussionen beitragen.

Mit ihrer universellen Mitgliedschaft und Legitimität ist die UNO ein wichtiges Instrument zur Wahrung der Schweizer Interessen. Auf der wirtschaftlichen Ebene sollte die Schweiz anstreben, ähnlich

wie Spanien und Singapur als permanenter Gast in die G20 aufgenommen zu werden. In diesem Forum stehen für sie mehr als nur Finanzinteressen zur Diskussion. In Europa bleiben die OSZE und der Europarat von besonderer Bedeutung. Parallel sollte die Schweiz ihre erfolgreiche Strategie fortsetzen, formelle Beziehungen zu aussereuropäischen Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union oder zu ASEAN zu knüpfen. So kann sie ihre eigenständige Aussenpolitik breiter abstützen.

Thematisch muss sie auch im multilateralen Rahmen sicherheitspolitischen Themen besondere Aufmerksamkeit schenken. Die Erosion der internationalen Rüstungskontrolle lässt Europa unsicherer werden. Im Cyberraum und im Bereich der künstlichen Intelligenz braucht es Regeln, um einem Wettüsten vorzubeugen. Auch Konfliktprävention kann nur gelingen, wenn sie multilateral abgestützt ist. Schliesslich sollte die Schweiz ihr multilaterales Engagement innenpolitisch stärker verankern.

Genf als Labor für reformierten Multilateralismus

Der Schweiz ist es in den letzten 100 Jahren gelungen, mit Genf einen weltweit führenden Gouvernanzstandort aufzubauen. Hier werden zahlreiche Entscheide gefällt, die das Leben von Millionen Menschen verbessern. Dieser Fokus auf operativem Handeln ist eine Stärke Genfs. Für die Schweizer Aussenpolitik bietet Genf die Möglichkeit zur Pflege eines einmaligen Kontaktnetzes, das noch systematischer genutzt werden kann.

Das Internationale Genf ist schliesslich auch ein Wohlfandsfaktor. Es steht für mehr als 10 Prozent

des kantonalen BIP. Der Nutzen für das ganze Land übersteigt die Kosten deutlich. Der *Brand* des Internationalen Genf sollte ebenso wie der Multilateralismus in der Innenpolitik stärker sichtbar werden.

Das Internationale Genf sollte künftig ausserdem regional breiter abgestützt werden, um eine kritische Masse entwickeln zu können. Die Lac Lemman-Region und die französische Grenzregion sollten vermehrt integriert werden. Hierzu gehört das politische Commitment der Schweizer Politik und eine vorausschauende Gaststaat-Strategie.

Denn das einzigartige Umfeld Genfs mit seiner Vielfalt an Akteuren sowie die Neutralität und Glaubwürdigkeit der Schweiz bieten gute Voraussetzungen, um Genf erfolgversprechend für die Zukunft zu positionieren. Dies ist umso wichtiger, als die weltweite Konkurrenz an *Hubs* für Dialog und Regulierung wächst.

Genf kann sich von dieser Konkurrenz künftig abheben, indem es sich als führender Standort für **innovative Gouvernanzformen** etabliert. Diese weisen Qualitäten auf, die über die bekannte zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinausgehen. Sie fördern dynamische Ökosysteme von Akteuren unterschiedlichster Art. Für wichtige Zukunftsthemen wie die Digitalisierung können sie Lösungen entwickeln.

Das Völkerrecht verteidigen und auf neue Themen anwenden

Das Völkerrecht ist eine Lebensversicherung für die Schweiz: Sie sollte sich in erster Linie für die bessere Einhaltung bestehender Verpflichtungen

Zahlen und Fakten zum Internationalen Genf (2018)



Quelle: EDA

einsetzen. Das gilt vor allem für das humanitäre Völkerrecht. Es gerät immer mehr unter Druck.

In neuen Themenfeldern wie der digitalen Transformation muss das rechtliche Instrumentarium geklärt und an die neuen Realitäten angepasst werden (Kapitel 3.5). Die Schweiz sollte sich hier an vorderster Stelle einbringen. Das gilt auch für die Anwendbarkeit des Völkerrechts im Cyberraum. Schliesslich gehört zu diesem Aufgabenkatalog, wie man nicht-staatliche Akteure besser in internationale Vereinbarungen einbindet.

Im Bereich *Soft Law* muss die Schweiz über die erforderlichen Kompetenzen verfügen. Know-how für die internationale Streitbeilegung sollte ausgebaut werden: In Rahmen einer fragmentierten Handelsordnung wird die Schweiz häufiger zur Partei in Auseinandersetzungen werden: Das Risiko steigt, dass Ausgleichsmassnahmen gegen sie ergriffen werden oder sie vor Gerichtsinstanzen eingeklagt wird. Die Schweiz wird ihre Interessen mit gleichwertigen Mitteln durchsetzen müssen.

Schutz für Rechtsstaat, Menschenrechte und Demokratie

Die Triade Rechtsstaat, Menschenrechte und Demokratie ist ein wichtiger Bestandteil der bisherigen internationalen Ordnung, ermöglicht sie doch individuelle Freiheit und ein selbstbestimmtes Leben. Diese Triade kann für den Zeitraum bis 2028 nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Dafür bekommt das Credo der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten in zu vielen Staaten Zuspruch. Das Schweizer Engagement bleibt wichtig, wird aber anspruchsvoller. Zielkonflikte werden zunehmen.

Das Engagement darf sich nicht so auswirken, dass Menschenrechte und Wirtschaft zu Gegensätzen werden. Die Schweiz hat vielversprechende Ansätze entwickelt, um gemeinsam mit dem Privatsektor Standards für die Einhaltung und Förderung von Menschenrechten durch Unternehmen zu entwickeln. Sie beruhen auf dem Prinzip der Selbstverantwortung. Dieser Bereich der Menschenrechtspolitik als partnerschaftlicher Ansatz weist Potenzial auf. Unternehmen haben ein elementares Interesse an der Einhaltung von Menschenrechten. Gleichzeitig können sie durch ihr lokales Engagement dazu beitragen, die Menschenrechtsslage zu verbessern.

Da sich auch im internationalen Verständnis der Menschenrechte Fragmentierungen abzeichnen, sollte die Schweiz den Menschenrechtsdialog zwischen den verschiedenen Staaten fördern. Schliesslich gilt auch für die Menschenrechte: Neue Themen werfen zwar neue Fragen auf, wie zum Beispiel den Schutz vor Identitätsdiebstahl oder Cybermobbing. Sie bringen aber auch Chancen. Deshalb ist es an der Zeit, über digitale Menschenrechte nachzudenken.



3.5. Technologie als neues aussenpolitisches Themenfeld

Technologische Treiber werden nicht nur die Welt stark verändern, sondern auch die Aussenpolitik. Es wäre verkürzt, diese Neuen Technologien nur als Arbeitsinstrument zu verstehen. Vielmehr sollte die Schweiz Technologie als neues Themenfeld der Aussenpolitik konzipieren. Eine «Technologie-aussenpolitik» kann dazu beitragen, die Chancen der Neuen Technologien für die Schweiz und die Welt zu optimieren und ihre Risiken zu mindern.

Mit ihren Technischen Hochschulen und anderen Forschungsstätten steht die Schweiz an vorderster Front, wenn es um die Erforschung Neuer Technologien geht. So ist sie führend im *Impact-per-Paper Ranking* in der KI-Forschung. Das *Deep Learning Verfahren «Long Short-Term Memory»*, das heute Bestandteil jedes Smartphones ist, wurde in der Schweiz entwickelt. Schliesslich gehört die Schweiz im Maschinenbau und in der Robotik zu den Spitzennationen.

Relevante Technologie-Unternehmen sind in der Schweiz ansässig. Gemessen an der Bevölkerung hat die Schweiz eine hohe Dichte an KI-Start-ups. In der Biotechnologie spielen global erfolgreiche Schweizer Pharma-, Chemie- und Agrarfirmer sowie die Lebensmittelindustrie eine bedeutende Rolle. Alle diese Unternehmen tragen zum guten Ruf der Schweiz als Innovationsstandort bei. Zudem sind zahlreiche internationale Organisationen und Akteure wie das WEF und das IKRK präsent. Sie prägen die Diskussionen über die digitale Transformation entscheidend mit. Den Nutzen tragen unter anderen multilaterale Organisationen wie die UNO, die sich vor Ort mit diesen Wissensträgern vernetzen können.

Auch ihr aussenpolitisches Profil prädestiniert die Schweiz als Standort für Technologiefragen. Die Neutralität ist Grundlage einer glaubwürdigen Schweizer Technologieaussenpolitik. Die Eigenständigkeit der Schweiz und ihre Reputation als Brückenbauerin eröffnen neue Chancen.

Die Voraussetzungen für ein profiliertes aussenpolitisches Engagement im Bereich Technologie sind also gut. Noch werden sie aber nicht optimal kombiniert: Bisher ist die Schweiz wenig präsent in den Debatten über die Neuen Technologien. Massstäbe für KI setzen die USA und China. Das europäische Profil wird durch Staaten wie Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Finnland, die Niederlande oder Dänemark geprägt.



Die Vision

2028 sind die Neuen Technologien als Themenfeld in der Schweizer Aussenpolitik etabliert.

Die Schweiz ist ein weltweit führender Gouvernanz- und Forschungsstandort im Bereich der Künstlichen Intelligenz und anderer Neuer Technologien. Sie verfolgt ein klares inhaltliches Profil und bringt sich prominent in die internationalen Policy-Debatten ein.

Die Schweiz nutzt die Neuen Technologien, um die Wirkung ihres aussenpolitischen Auftritts und Engagements zu steigern. Stakeholder aus Industrie und Wissenschaft sind feste Partner in diesem Prozess.

Auf dem Zeithorizont bis 2028 bilden drei Bausteine eine gute Grundlage für die Schweiz, um sich in den Neuen Technologien zu positionieren:



3.5.1. Die Schweiz als Gouvernanz- und Innovationsstandort für Neue Technologien

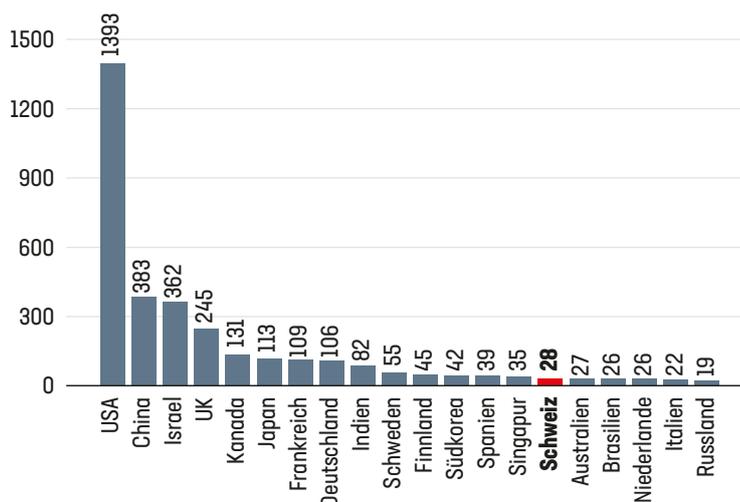
Will sich die Schweiz im Bereich Neue Technologien als Standort positionieren, gehen die erforderlichen Massnahmen über die Aussenpolitik hinaus. Dazu gehören die Erarbeitung einer nationalen KI-Strategie, ein günstiges regulatives Umfeld für Start-ups ebenso wie international konkurrenzfähige Fördermittel des Bundes, um den bereits einsetzenden *Brain Drain* aus der Schweizer KI-Entwicklung, aber auch aus Bereichen wie der Biotechnologie zu stoppen.

Die Aussenpolitik kann wichtige Beiträge leisten:

Die Schweiz sollte das **Internationale Genf als führenden Standort der globalen Digitalisierungs- und Technologiedebatten** positionieren. Genf steht bereits für ein dynamisches Ökosystem verschiedenster Akteursgruppen. Dieses Ökosystem gilt es zu fördern und weiter in Richtung innovativer Gouvernanzmodelle für Neue Technologien zu entwickeln. Staatliche und staatsnahe Institutionen auf der ganzen Welt können derzeit nur schwer mit der rasanten technologischen Entwicklung Schritt halten. Die Zukunft entsteht im kreativen Zusammenspiel verschiedenster Stakeholder auf geeigneten Plattformen.

Diese Kapazitäten und Netzwerke auszubauen, könnte ein Element der Gaststaatspolitik werden. Mit dem Entscheid für die Stiftung *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* hat der Bundesrat

Top-20 Länder mit KI-Startups



Quelle: Roland Berger und ASGAR, Artificial Intelligence – A strategy for European startups

zusammen mit dem Kanton und der Stadt Genf im Frühjahr 2019 ein Zeichen gesetzt. Die **Verbindung aus Wissenschaftspolitik und Schweizer Diplomatie** hat Potenzial.

Über Genf hinaus sollte die Schweiz im Bereich Neuer Technologien die **Vernetzung zwischen Bund, Forschung und Industrie stärken**. Verbundkompetenzen schaffen die kritische Masse für den Standortwettbewerb. Ein partnerschaftlicher KI-Verbund hilft, die richtigen Prioritäten für die Technologieausenpolitik festzulegen und das entsprechende Know-how zu entwickeln.

Wissenschaftskreise bringen die Idee einer **ausenpolitischen Initiative zur Förderung von KI-Grundlagenforschung ein**. Ziel ist eine transparente, faire und friedliche KI-Nutzung als Gegenmodell zum technologischen Wettrüsten. Sie schlagen vor, eine entsprechende KI-Organisation nach dem Vorbild des CERN in der Schweiz anzusiedeln. Ein solch ambitioniertes Vorhaben wäre von einer überregionalen Gruppe gleichgesinnter Staaten zu tragen.

Ein weiterer Ansatz mit Potenzial ist die **Schweiz als sicherer Hafen für Daten**. Der Schutz von Daten und die Sicherheit von Informationssystemen und Dateninfrastruktur werden – nicht zuletzt für internationale Organisationen – immer wichtiger. Ein **digitaler Tresor** könnte zu einer **neuen Variante der Guten Dienste** werden und gleichzeitig die Schweiz als IT-Wirtschaftsstandort stärken. Die Neutralität, die politische Stabilität, die Datenschutzregelungen und das gegebene technologische Know-how bilden eine gute Grundlage.



3.5.2. Tech-Diplomatie

Die Schweiz hat sich in den letzten 30 Jahren ein international anerkanntes Profil in der Friedensförderung aufgebaut. Der geopolitisch motivierte Technologiewettbewerb könnte Anlass für eine vergleichbare Ambition in der Technologieausenpolitik werden. Diese kann zu einem wichtigen Bindeglied zwischen Friedenspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Umwelt- und Aussensicherheitspolitik werden und so die die regelbasierte internationale Ordnung stärken.

Neue Normen und Regulierungsansätze sind ein langfristiges Ziel. Kurz- und mittelfristig geht es um die richtigen Fragestellungen und gesellschaftlich breit geteilte Antworten. Das bestehende Völkerrecht soll so weit wie möglich angewendet werden. Solange keine Verständigung über allgemein gültige Standards möglich ist, sind freiwillige Selbstverpflichtungen bei der Nutzung von KI-Algorithmen ein vielversprechender Ansatz. Gerade in Genf ansässige internationale Organisationen sind an solchen Benchmarks interessiert.

Die Schweiz sollte sich schwergewichtig in drei Policy- und Gouvernanzbereichen ein technologieausenpolitisches Profil erarbeiten und sich in die internationalen Diskussionen einbringen:

Der erste Bereich betrifft **Sicherheitsfragen**. Die Automatisierung von Waffen und die Militarisierung des Weltalls mittels hochtechnologischer Waffen erfordern, Rüstungskontrolle, humanitäres Völkerrecht und Kriegsvölkerrecht unter neuen Bedingungen zu denken. Ein weiteres Themenfeld sind Beeinflussungsoperationen

und entsprechende Abwehrkompetenzen. Die Cyber-Aussenpolitik der Schweiz könnte im Rahmen der Technologieaussenpolitik ausgebaut werden.

Der zweite Themenkomplex betrifft die **Demokratie und ethische Fragen**. Im Zentrum des technologischen Wandels sollten Bürgerinnen und Bürger stehen. Der Schutz der Privatsphäre im digitalen Raum und soziale Normen für digitale Plattformen sind Eckwerte eines solchen Ziels. Die Menschenrechte müssen on- wie offline gleichermassen verteidigt werden. In diesem Sinn kann sich die Schweiz als Vorreiterin für eine verantwortungsvolle und humanorientierte Entwicklung und Nutzung von KI und anderen Neuen Technologien profilieren.

Der dritte Bereich betrifft die **gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation**. Die Schweiz kann dazu beitragen, internationale Antworten auf die Herausforderungen der Vierten Industriellen Revolution zu formulieren und so die Chancen für OECD- wie für Entwicklungsländer maximieren. Ein Fokus könnten Strategien sein, wie technologische Innovationen zu einem Wachstumstreiber für Entwicklungsländer werden können.



3.5.3. Die Wirksamkeit der Aussenpolitik steigern

Die digitale Transformation birgt grosse Chancen für die Gestaltung und Umsetzung der Aussenpolitik. Ihre Wirkung lässt sich durch den Einsatz von **KI als Instrument zur Analyse- und Entscheidungsunterstützung** steigern. Die datengestützte Auswertung sozialer Medien liefert z.B. facettenreiche Erkenntnisse darüber, wie die Schweiz international wahrgenommen wird (Kapitel 3.2.4 und 3.3.1). In der Friedensförderung können *Big Data*-Analysen helfen, konfliktträchtige Situationen frühzeitig zu erkennen. In humanitären Krisen lassen sich die Bedürfnisse der Menschen präziser und rascher identifizieren und beantworten (Kapitel 3.4.1).

So erhöht die digitale Transformation die Chancen, die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zu erreichen. Die Schweizer Aussenpolitik sollte dieser Leitidee einen hohen Stellenwert einräumen. Konkret sollte sie sowohl digitale Leistungsangebote, als auch die digitale Leistungserbringung ausbauen.

Digitalisierung ist ein Querschnittsthema: Um die Chancen der Neuen Technologien für die Aussenpolitik nutzen und im Technologiebereich ein Profil aufbauen zu können, muss das EDA spezifische **Kompetenzen entwickeln** und dafür mit Industrie und Wissenschaft zusammenarbeiten. Ein Organisationsbereich Technologieaussenpolitik könnte etwa Datenspezialisten mit Technologie-Diplomaten vereinen. Nach aussen könnte eine solche Einheit zur Anlaufstelle für alle Stakeholder werden. Ein Tech-Botschafter sowie entsprechendes Know-how in Aussenstellen wie San Francisco könnten die Reichweite der Schweizer Technologieaussenpolitik ausdehnen.



3.6. Selbstbewusst mit und gegenüber Europa

Das Verhältnis der Schweiz zu Europa ist die **Schlüsselfrage ihrer Aussenpolitik**. Die welt- und handelspolitischen Entwicklungslinien lassen erkennen, dass dies so bleiben wird (Kapitel 2). Für den Wohlstand der Schweiz bleibt der **Zugang zum europäischen Binnenmarkt** zentral. Der Handel mit der EU macht über die Hälfte des Schweizer Aussenhandels aus. Die Bedeutung des Binnenmarktes – auch als Arbeitsmarkt – dürfte wieder zunehmen. Gleiches trifft auf die Rolle der EU als Partnerin in den Bereichen Wissenschaft, Bildung und Innovation zu. Eine anhaltende Fragmentierung der globalen Handelsordnung erhöht die Attraktivität des homogenen und regelbasierten EU-Marktes. Schliesslich steigert eine technologiebasierte (Rück-)Verlagerung von industriellen Produktionsstätten ebenfalls dessen Bedeutung.

Die Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent sind auch für die Sicherheit der Schweiz wichtig. Wegweisend wird sein, wie sich **Europa zwischen den Weltmächten** behauptet. Gelingt es den europäischen Staaten nicht, ihre Interessen und Werte nach aussen zu wahren, trifft diese kritische Entwicklung auch die Schweiz. Innerhalb Europas wird die **Polizei- und Justizzusammenarbeit** wichtiger werden. Man wird gemeinsame asylpolitische Lösungen suchen. Ohne ihre Assoziation an das Schengen-Dublin-Abkommen wäre die Schweiz bereits heute – technisch gesehen – auf einem Auge blind.

Welche Rolle soll die Schweiz in diesem europäischen Kontext einnehmen? Mehr Wohlstand und Sicherheit durch Europa können die Schweizer Unabhängigkeit stärken. Gleichzeitig ist das politische Selbstverständnis der Schweiz durch die europäische Einigung gefordert. Verlustängste prägen die hiesige europapolitische Diskussion.

Für die Europapolitik der Schweiz bedeutet das: Die Schweiz braucht eine enge und **entwicklungsfähige Partnerschaft** mit der EU und ihren Mitgliedstaaten. Auch 2028 wird der EU-Beitritt nicht zur Debatte stehen. Die Schweiz soll weiterhin über den bilateralen Weg das optimale Gleichgewicht zwischen weitreichendem Marktzugang und Bewahrung grösstmöglicher politischer Eigenständigkeit realisieren.



Die Vision

Die Schweiz hat 2028 den bilateralen Weg konsolidiert und gestaltet Europa auch als EU-Nichtmitglied partnerschaftlich mit.

Die institutionellen Fragen sind geregelt, der innenpolitische Europadiskurs ist selbstbewusst und strategisch. Die Schweiz versteht sich als geografisch und kulturell europäisches Land, dessen Interessenwahrung in der Welt bei Europa beginnt. Sie setzt sich für gemeinsame Lösungen zur Regelung der regionalen Zusammenarbeit ein.

In den Politikbereichen, die auf europäischer Ebene durch die EU koordiniert werden, bringt sie sich über ihre Mitgestaltungsrechte wirksam ein. So trägt die Schweiz dazu bei, dass Europa als Wirtschafts- und Innovationsstandort globale Ausstrahlung behält. Im Gegenzug profitiert sie als Partnerin vom politischen Gewicht der gleichgesinnten EU-Nachbarn.

Die folgenden drei Bausteine umreissen die Grundlage für ein intaktes Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU im Jahr 2028:



3.6.1. Die geregelte Teilnahme am Binnenmarkt als Schlüssel

Der diskriminierungsfreie Zugang zum EU-Markt ist seit den 1950er Jahren ein Kernanliegen der Schweizer Aussenpolitik und bleibt es bis 2028. Drei Entwicklungen prägen die Anforderungen an ein Modell für die zukünftige Zusammenarbeit:

1. Der starke EU-Binnenmarkt wird Bestand haben (Kapitel 2.1). Die Schweiz braucht also ein langfristig tragfähiges Modell, wie sie ihren Marktzugang bewahren und gestalten will.
2. Die Schweiz ist wirtschaftlich und gesellschaftlich stärker mit den EU-Staaten verflochten als viele EU-Mitglieder. Ihr Handelsvolumen mit der EU beläuft sich pro Arbeitstag auf 1 Milliarde Franken. Täglich überqueren rund 1.5 Millionen Menschen und 1 Million Fahrzeuge die Schweizer Grenzen. Das Modell muss dieser intensiven Verflochtenheit sowohl gerecht werden, als auch entwicklungsfähig bleiben.
3. Die Schweiz will ihren eigenständigen europapolitischen Weg beibehalten. Das Modell muss Errungenschaften des bilateralen Wegs bewahren und diesen zukunftsfähig ausgestalten.

Von allen europapolitischen Optionen wird ein institutionelles Abkommen den drei Erfordernissen am besten gerecht. Es verankert die bilateralen Beziehungen institutionell. Die sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt bleibt garantiert. Entsprechend erhöht sich die Rechtssicherheit. Schliesslich ermöglicht ein solches Abkommen, den **eigenständigen Schweizer Weg fortzuentwickeln**. Die dynamische Übernahme von neuem EU-Recht im Geltungsbereich der Marktzugangsabkommen garantiert, dass die bestehenden Abkommen funktionsfähig bleiben, situativ weiterentwickelt werden können und mit neuen Mitspracherechten für die Schweiz verbunden werden.

Eine aktive Beteiligung an der Ausarbeitung von EU-Recht stärkt die Souveränität der Schweiz. Entsprechend sollte sie das **Mitgestalten von Normen** dem autonomen Nachvollzug vorziehen. Als Ausdruck einer Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik werden Parlament und Kantone eng einbezogen. Deren Rolle in der Europapolitik wächst. Ein gemischter parlamentarischer Ausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesversammlung und des Europäischen Parlaments schafft neue Einflussmöglichkeiten. Ein institutionelles Abkommen spiegelt die Bedeutung der Schweiz als sektorielle Partnerin am Binnenmarkt.

Geregelte Verfahren für die Annahme oder Ablehnung von neuem EU-Recht und für die Streit-schlichtung liegen im Interesse der Schweiz. Sie verhindern willkürliche politische Verknüpfungen. So wird das Verhältnis zur EU zwar nicht konfliktfrei – letztlich sind Beziehungen zwischen souveränen Partnern per Definition nie konfliktfrei – aber konstruktiv konfliktfähig. Meinungsverschiedenheiten können geordnet beigelegt werden, im Sinne von Recht vor Macht. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit allfälliger Ausgleichsmassnahmen relativiert zudem die Guillotineklausel: In der Bilanz werden die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU **symmetrischer, stabiler und somit planbarer**. Das wirkt sich positiv auf die Schweizer Aussen- und Europapolitik insgesamt aus und erweitert ihren Gestaltungsraum.



3.6.2. Sektorielle Interessenwahrung auf allen Ebenen

Die Schweiz hat Europa Vieles zu bieten. Das Spektrum reicht von der Spitzenforschung bis zu ihrem Beitrag an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU. Dort, wo sie ihre Interessen im europäischen Verbund realisieren will, ist sie als Partnerin geschätzt und grundsätzlich willkommen.

Für die regionale Zusammenarbeit in Europa kann die Schweiz ihre Instrumente themenbezogen und flexibel auf verschiedenen Ebenen auswählen: national/eigenständig, grenzüberschreitend mit den Nachbarstaaten, in bi- oder plurilateralen Unternehmungen mit gleichgesinnten Staaten oder in regionalen Organisationen wie der OSZE und im Europarat. Sie trifft dort überall auf EU-Mitgliedstaaten.

EU-getriebene Lösungsansätze werden zunehmend wichtiger, wenn die Schweiz sich für die europäische Zusammenarbeit in einem Politikbereich interessiert: Die Themenpalette reicht von der **Digitalisierung über die Energiewende bis zur Kulturförderung und Rüstungskooperation**. Umso wichtiger ist ein entspanntes Verhältnis zur EU. Kooperationsmöglichkeiten sind die Basis, um Schweizer Anliegen, Ideen und Stärken einzubringen. Nimmt die EU die Schweiz als konstruktiv und lösungsorientiert wahr, stärkt dies ihre Verhandlungsposition.

Die **Forschung** sollte langfristig gesichert werden. Die grenzüberschreitende Vernetzung der Forschungskapazitäten stärkt die Innovationsfähigkeit beider Seiten. 45 Prozent des wissenschaftlichen Personals an Schweizer Forschungsanstalten stammen aus dem EU-Raum. Mehr als die Hälfte der Professorinnen und Professoren des ETH-Bereichs kommen aus Europa. Eine vollständige Beteiligung der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen der EU liegt im wissenschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Interesse der EU wie der Schweiz.



3.6.3. Zwischen Eigenständigkeit und europäischer Mitgestaltung

Wie gestaltungsmächtig die EU in der Welt sein wird, kann die Schweiz nicht beeinflussen. Umso wichtiger wird ihre Vorstellung darüber, wie eng sie mit der EU in denjenigen Bereichen aussenpolitisch zusammenarbeiten will, in denen die EU wirksam agiert und handlungsfähig ist. In zahlreichen Bereichen teilt die Schweiz die Werte und Interessen ihrer Nachbarn und damit auch ihre Risikoanalysen.

Die Schweiz trägt verschiedene, über bestehende UN-Beschlüsse hinausgehende, EU-Sanktionen mit. Seit Jahren beteiligt sie sich an zivilen und militärischen Friedensoperationen der EU, von der Ukraine über den Westbalkan bis in die Sahelzone. Sie ist einer der wenigen Drittstaaten, der auf Basis einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur Zugang zu deren Foren und Projekten hat. Mit dem Auswärtigen Dienst der EU steht die Schweiz in regem themenspezifischem Austausch. Dies betrifft die Abstimmung auf dem multilateralen Parkett, regionale Strategien oder die Koordination des entwicklungspolitischen und humanitären Engagements.

Hingegen unterhält die Schweiz keinen **strukturierten politischen Dialog mit der EU**. Im Vergleich zu anderen europäischen Nicht-EU-Staaten ist die Zusammenarbeit auch anderweitig zurückhaltend: Beispielsweise ist die Schweiz das einzige Land im euro-atlantischen Raum, das systematisch keine EU-Positionen und Erklärungen aus der Gemeinsamen Europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik mitträgt. Sie schliesst sich EU-Sanktionen z.B. dann nicht an, wenn sie ihre mögliche Rolle als Brückenbauerin gefährdet sieht.

Eine interessen geleitete Schweizer Aussenpolitik braucht also Freiräume – auch und gerade gegenüber der EU. Die Dialogpolitik der Schweiz zeigt, welche Chancen das eigenständige Profil eröffnet – und dies oftmals für alle beteiligten Akteure. Ziel ist eine nüchterne Analyse, mit welchen Mitteln die Schweiz ihre Interessen am besten wahren kann. In manchen Fällen wird sie mehr bewegen können, wenn sie im Verbund mit der EU auftritt und damit deren kritische Verhandlungsmasse nutzen kann. Gleichzeitig muss die Schweiz sicherstellen, dass sie nicht zum Opfer dieser Masse wird: Gelingt es der EU zum Beispiel, bessere Freihandelsabkommen mit Drittstaaten als die Schweiz abzuschliessen, kann dies die schweizerische Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

Es lohnt sich, die Debatten über die Weiterentwicklung der europäischen Zusammenarbeit intensiv zu verfolgen. Die Schweiz hat weder ein Interesse daran, dass sich die EU in Richtung eines europäischen Superstaats weiterentwickelt, noch daran, dass sie sich fragmentiert. Eine EU als Staatenbund, der den europäischen Staaten mehr Wohlstand und Sicherheit bringt, aber deren Eigenheiten respektiert, nützt auch der Schweiz. So kann etwa der Vorschlag, einen Europäischen Sicherheitsrat unter Beteiligung Grossbritanniens ins Leben zu rufen, für die Schweizer Aussen sicherheitspolitik interessant sein.

Fest steht: Weder die Schweiz noch andere europäische Staaten können die liberale internationale Ordnung alleine verteidigen. Die Schweiz kann in Zukunft gegenüber und mit der EU genauso engagiert und souverän auftreten wie sie das in der UNO, der OSZE und anderen Organisationsformaten bereits seit Langem tut.

Grundlagen für eine agile Aussenpolitik von morgen

Eine Vision ist keine Utopie. Alle Weiterentwicklungen aus AVIS28 sind umsetzbar. Die Schweiz kann ihre Aussenpolitik interessengeleitet und innenpolitisch breiter abgestützt in die Zukunft entwickeln. Ein Fokus auf die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft ist sinnvoll. Mit politischem Willen lassen sich die neuen Akzente im Engagement für Entwicklung, Frieden und eine regelbasierte internationale Ordnung umsetzen. Dasselbe gilt für den Aufbau einer Schweizer Technologieaussenpolitik und für das Verhältnis zu Europa. Eine Schweiz, die sich selbstbewusst einbringt und ihre Europapolitik nicht auf Schadensbegrenzung reduziert, gestaltet ihre eigene Identität weitsichtig.

Die Umsetzung der Vision 28 erfordert Anpassungen am aussenpolitischen Fundament. In der Welt von morgen muss die Schweizer Aussenpolitik agiler sein. Daher schliesst AVIS28 mit einigen Überlegungen zu vier aussenpolitischen Grundlagen: Personal, Aussennetz, Antizipation sowie dem Gebot von Kohärenz und Effizienz. Sie können Anstoss zu Vertiefungen im Anschluss an AVIS28 geben.



Die Aussenpolitik braucht Zehnkämpfer, aber auch mehr Spezialisten.

Eine Aussenpolitik, wie sie in AVIS28 skizziert wird, erfordert im EDA ein **breiteres Kompetenzprofil**: Es braucht mehr Wirtschaftsexpertise, sowohl in der Schweizer Diplomatie als auch in der internationalen Zusammenarbeit. Fachwissen zu den Neuen Technologien ist gefragt. Mehr Verantwortungsträger in der Zentrale und den Aussenstellen werden anders und intensiver kommunizieren müssen. Diese Kompetenzen müssen entwickelt werden. Die Aussenpolitik sollte näher am innenpolitischen Puls gestaltet werden. Diese Herausforderung wird für alle Führungsebenen gleich sein. Auch vertiefte Kenntnisse über aussereuropäische Staaten und Kulturen gewinnen an Bedeutung.

All dies kommt zu einem Kompetenzprofil hinzu, das bereits sehr anspruchsvoll ist. Es wird zu **Anpassungen an den Berufsbildern** kommen: Auf der einen Seite braucht es weiterhin ausgewiesene Zehnkämpfer, die bereit sind, ihre Techniken via langjähriges Training in mehreren Disziplinen zur Reife zu bringen. Insbesondere

im Aussenetz werden Generalisten mit breiten Kompetenzen gefragt sein. Auf der anderen Seite werden, auch für das diplomatische Corps, mehr Spezialisten benötigt – etwa für die Mediation, die Wirtschaftsdiplomatie, den Bereich des Völkerrechts und das multilaterale Engagement.

Insgesamt sollte sowohl die Diplomatie als auch die internationale Zusammenarbeit **eine grössere Vielfalt an Know-how** anstreben. Dies kann über die Rekrutierung, aber auch über vermehrte Detachierungen gesichert werden. Erfahrungen im Privatsektor sind im Rahmen der diplomatischen Karriere stärker zu gewichten als heute. Parallel könnte die Entsendung von EDA-Personal in Fachdepartemente und internationale Organisationen ausgebaut werden. Umgekehrt kann externes Fachwissen für die Aussenpolitik stärker zum Einsatz kommen – etwa in Form eines Milizpools für die Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 3.4). Das EDA sollte nach innen und aussen durchlässiger werden.

Eine angemessene Repräsentation der Bevölkerung im Personal des EDA stärkt die Legitimation und die innenpolitische Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik. Die einzelnen Sprachgemeinschaften sollten sich in der Personalzusammensetzung wiederfinden.

Die **Mitarbeitenden** sind das wichtigste Kapital der Aussenpolitik. Die Schweiz ist politisch und wirtschaftlich eine Mittelmacht mit globalen Interessen. Eine intelligente, einfühlsame und realistische Vertretung ihrer Interessen ist für sie zentral. Dies gilt für und über alle Berufsbilder hinweg. Um die besten Köpfe der jungen Generation für diese anspruchsvollen Aufgaben zu gewinnen, sind flexible Arbeitsmodelle entscheidend.

Die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit ist auch mit Blick auf die Chancengleichheit zentral. **Geschlechtergerechtigkeit** stärkt die Produktivität und ist Grundlage einer erfolgreichen Aussenpolitik von morgen. Das EDA ist mit einem Frauenanteil von 50 Prozent gut aufgestellt. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren auf Topkaderstufe auf 25 Prozent angestiegen. Dennoch sind weitere Anstrengungen für Geschlechterparität auf allen Hierarchiestufen wichtig, ebenso wie das profilierte aussenpolitische Engagement für Geschlechtergleichstellung und Frauenrechte.



Erfolgreiche Aussenpolitik basiert auf einem flexiblen und innovativen Aussennetz.

Die Schweiz ist heute in mehr als 120 Staaten offiziell präsent. Sie verfügt über 102 Botschaften, 12 Ständige Missionen bei internationalen Organisationen, 29 Generalkonsulate und 19 Kooperationsbüros. Gemäss einer internationalen Studie steht die Schweiz mit der Grösse ihres Aussennetzes an 16. Stelle im internationalen Ländervergleich.

Dieses Aussennetz repräsentiert die Stärke der Schweiz. Es ist Ausdruck einer eigenständigen Aussenpolitik und ein wichtiges Instrument zur Wahrung der globalen Interessen der Schweiz. Die Aufgaben reichen von der Beziehungspflege und der Förderung wirtschaftlicher Interessen bis zur Betreuung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Ein vor Ort aufgebautes Vertrauensverhältnis kann auch Mandate für Gute Dienste fördern.

Es besteht jedoch die Gefahr einer Überdehnung dieses Aussennetzes. So existieren heute um die 20 Kleinstvertretungen bestehend aus nur einer versetzbaren Person sowie Lokalangestellten. Der Nutzen solcher Vertretungen ist umstritten. Tendenziell ist die Schweiz heute an zu vielen Orten mit zu wenig Mitteln präsent. Denkbare Lösungen sind entweder eine Aufstockung der versetzbaren Personalressourcen, oder eine Konzentration der Mittel kombiniert mit mehr Seitenakkreditierungen für Staaten, in denen die Schweiz nicht physisch präsent ist.

Seit 1945 ist das Prinzip der Universalität eine Leitidee der Schweizer Aussenpolitik. Es besagt, dass die Schweiz grundsätzlich mit allen Staaten diplomatische Beziehungen pflegt. Neue Staaten sollen ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung anerkannt werden, sobald die völkerrechtlichen Kriterien erfüllt sind. Auf das Aussennetz wird das Prinzip der Universalität erst seit einigen Jahren angewendet. Eine dogmatische Auslegung ist nicht sinnvoll: Das Aussennetz sollte die Prioritäten der Politik übersetzen und nicht umgekehrt.

Neben der Universalität benennt die aktuelle Strategie des Aussennetzes die **Flexibilität und Effizienz** als Prinzipien. Seit 1990 kam es zu 38 Schliessungen und 39 Eröffnungen von Aussenstellen. Die Präsenz der Schweiz wurde in weitere 20 Staaten ausgeweitet und vor allem in Schwellenländern ausgebaut. Mit verschiedenen Schweizer Akteuren unter einem Dach und einer verstärkten Zusammenarbeit mit Partnerstaaten nutzt die Schweiz die Synergien im Aussennetz. Flexibilität muss auch heissen, Ressourcen aus weniger prioritären Bereichen der Zentrale oder des Aussennetzes an strategisch wichtige Orte transferieren zu können oder Schliessungen vorzunehmen.

Es lohnt sich, über Form und Funktion von Aussenvertretungen für eine Welt und Gesellschaften im Wandel nachzudenken. Prüfwert ist ein **netzwerkorientierter Ansatz**, gemäss dem die Vertretungen untereinander inhaltlich mehr zusammenarbeiten und weniger einseitig auf die Zentrale ausgerichtet sind. Vertretungen innerhalb einer Region könnten sich so auf Themenbereiche

Das Vertretungsnetz der Schweiz



spezialisieren und im Austausch ohne zusätzliche Ressourcen ihre Expertise steigern.

In Zukunft sollten **Vertretungen noch stärker als innovative Plattformen** der Schweiz konzipiert werden. Sie sollen verschiedensten Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, dem Innovationsbereich, Kultur und Medien offenstehen. Im Zentrum solcher Plattformen stehen Begegnungen von Menschen aus der Schweiz und dem Gastland. Gerade in Grossstädten, die immer mehr zu aussenpolitischen und ökonomischen Impulsgebern werden, stossen zeitgemässe Vertretungen auf entsprechende Nachfrage.



Ressourcen für einen strategischen Rahmen steigern die Antizipationsfähigkeit.

Die Vertretungen fungieren als Aussenantennen der Schweiz. Mit ihrer Berichterstattung tragen sie zu einem Lagebild bei, dessen Qualität für die eigenständige Schweiz von höchster Bedeutung ist. Sie verdichten Frühwarnsignale und Hinweise auf neue Optionen für die Aussenpolitik.

Die Zentrale benötigt Fähigkeiten, um aus den Informationen die richtigen Schlüsse zu ziehen und rasch agieren zu können. Im Vergleich zu vielen anderen Aussenministerien sind die Antizipations- und Analysekapazitäten im EDA sehr bescheiden. Modelle wie ein **interner Think Tank oder eine Planungseinheit** erhöhen die Verarbeitungskapazität für Informationen aus dem Aussennetz.

Eine solche Einheit könnte dazu beitragen, eine qualitativ hochwertige Gesamtsicht auf die Aussenpolitik zu sichern. Die wachsende Spezialisierung erfordert Einordnungen in einen strategischen Rahmen. Ebenso wichtig ist, dass sie eine «rollende» Risikoanalyse bereit stellen kann. Die weltpolitische und wirtschaftliche Volatilität erfordert, dass sich Entscheidungsträger regelmässig, umfassend und präzise über Lageentwicklungen informieren können.

Für die Aussenpolitik von morgen sind Kohärenz und Effizienz zentral.



Die Welt verändert sich und die Schweizer Aussenpolitik mit ihr. Immer mehr Fachbereiche in der Verwaltung arbeiten in und mit internationalen Kontexten. In ihrem Themensektor betreiben die Ämter de facto je eine eigene Aussenpolitik und pflegen eigene internationale Netzwerke. Diese Departmentalisierung der Aussenpolitik hat vor drei Jahrzehnten begonnen. Sie geht heute weit über Europafragen hinaus.

AVIS28 hat bewusst nur am Rande auf die **sektoriellen Aussenpolitiken** hingewiesen. Umso wichtiger ist ein abschliessender Hinweis auf die zentrale Bedeutung der Kohärenz. Die aussenpolitischen Aktivitäten der Departemente mit Blick auf die Schweizer Interessen zu koordinieren, wird zu einer Kernaufgabe für das EDA werden: Der Anspruch muss sein, sektorielle Fachexpertise und diplomatisches Wissen zu verbinden. Das Ziel sind administrativ schlanke Koordinationsmodelle, die den Fachbereichen ermöglichen, in einem politischen Gesamtkontext zusammenzuwirken. Es wäre ein Meilenstein für die Schweiz auf dem Weg zu einer kohärenten aussenpolitischen Interessenwahrung.

Zielkonflikte sind Ausdruck einer pluralen Gesellschaft. Es geht nicht darum, sie zu überwinden. Vielmehr ist Transparenz gefragt: Konflikte sollten klar benannt, sorgfältig abgewogen und nachvollziehbar entschieden werden.

Ebenso wichtig ist das Gebot der Effizienz. AVIS28 identifiziert verschiedene Neuerungen, die die Schweizer Aussenpolitik zukunftsfähig machen können. Das Spektrum reicht von neuen Instrumenten zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung bis zur Schaffung eines Tech-Botschafterprofils und einer Planungseinheit im EDA. Solche Neuerungen sollen die Aussenpolitik nicht einfach ergänzen. Sie sind mit einer klaren **Prioritätensetzung und Verzichtsplanung** zu verbinden. Die Schweiz kann nicht alles machen. Aber: Sie muss wissen, wie sie sich ausrichten soll und will, um dann effizient auf die gesteckten Ziele hinzuarbeiten. Auf diese Weise wird die Aussenpolitische Vision Schweiz 2028 zur Realität – innenpolitisch abgestützt und mit viel Gewinn.

Die Schweiz ist kein Erfolgsversprechen. Aber sie schreibt ihre Erfolgsgeschichte selbst. Mit vereintem Mut zum Wandel kann sie ihrer Erfolgsgeschichte ein neues Kapitel hinzufügen.

Whole of Switzerland: AVIS28-Vorschläge zur Weiterentwicklung der Schweizer Aussenpolitik



Über AVIS28

Bundesrat Ignazio Cassis setzte im Herbst 2018 die Arbeitsgruppe AVIS28 ein. Er beauftragte sie, eine Aussenpolitische Vision Schweiz 2028 zu erarbeiten und ihm diese Vision in Form eines Berichts vorzulegen. Der Bericht der Arbeitsgruppe soll Bundesrat Cassis und dem EDA als Inspirationsquelle dienen, um die Schweizer Aussenpolitik weiterzuentwickeln und ihr Instrumentarium auf die anstehenden Herausforderungen und Chancen auszurichten. Er soll zugleich eine breite Diskussion über die Zukunft der Schweizer Aussenpolitik anstossen.

Zwischen Oktober 2018 und Mai 2019 traf sich die Arbeitsgruppe zu 6 Workshops. Sie entwickelte die Vision 2028 im intensiven Austausch. Gemäss Auftrag von Bundesrat Cassis konnten auch die Mitarbeitenden des EDA ihre Analysen, Konzepte und Ideen in die Arbeiten einbringen. Das Generalsekretariat des EDA initiierte hierfür verschiedene Sounding Board-Gefässe: Es fanden Diskussionsrunden zu zahlreichen aussenpolitischen Themen und Veranstaltungen mit externen Experten statt. Ebenfalls gab es einen AVIS28-Blog. Die Ergebnisse dieser Diskussionen und Inputs wurden jeweils der Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus ranghohen Funktionsträgern des EDA, dem Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen sowie Experten aus der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen. Die Experten wurden von Bundesrat Cassis *ad personam* ernannt, um die interne Sicht des EDA auf die Aussenpolitik durch ihre externe Perspektive auf die Welt und die Schweizer Aussenpolitik zu ergänzen.

Mitglieder der Arbeitsgruppe AVIS28 waren:

- **Dr. Philipp Aerni**, Direktor des Center for Corporate Responsibility and Sustainability at the University of Zurich
- **Pascale Baeriswyl**, Staatssekretärin, Direktorin der Politischen Direktion, EDA
- **Dr. Roberto Balzaretto**, Staatssekretär, Direktor der Direktion für europäische Angelegenheiten, EDA
- **Alenka Bonnard**, Geschäftsleiterin und Co-Founder staatslabor
- **Dr. Manuel Sager**, Botschafter, Direktor der DEZA, EDA
- **Dr. Markus Seiler**, Generalsekretär EDA (Leiter der Arbeitsgruppe)

- **Peter R. Voser**, Verwaltungsratspräsident, ABB
- **Dr. Thomas Wellauer**, Group Chief Operating Officer, Swiss Re
- **Benedikt Würth**, Regierungsrat, Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen

Sekretär: Dr. Daniel Möckli, Referent, Generalsekretariat EDA

Die Funktionsbezeichnungen beziehen sich auf den Zeitpunkt der Ernennungen.

Die Arbeitsgruppe analysierte die Treiber des Wandels im globalen und regionalen Umfeld der Schweiz und leitete aus einer mittelfristigen Perspektive Folgen für die Aussenpolitik ab. Sie setzte sich mit der Interessenlage der Schweiz auseinander, identifizierte regionale und thematische Prioritäten und stellte Überlegungen dazu an, über welche Fähigkeiten und Kompetenzen das EDA künftig verfügen muss.

Der Bericht der Arbeitsgruppe legt einen anzustrebenden Endzustand der Aussenpolitik 2028 dar und zeigt Wege auf, wie die Vision realisiert werden kann. Er ist auf der Webseite des EDA in deutscher, französischer, italienischer und englischer Sprache zum Download verfügbar: www.eda.admin.ch. Der Bericht gibt die Meinung der Arbeitsgruppe wieder – es handelt sich nicht um einen Bericht des EDA oder des Bundesrates.



Impressum

Die Schweiz in der Welt 2028.
Bericht der Arbeitsgruppe
«Aussenpolitische Vision Schweiz 2028»
zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis.

Download: www.eda.admin.ch/avis28
Kontakt: avis@eda.admin.ch

Bern, 2. Juli 2019

