

# Aussenpolitische Strategie 2012–2015

Bericht des Bundesrats über die  
ausserpolitischen Schwerpunkte  
der Legislatur

März 2012



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA



# Vorwort



Die Schweiz ist ein Land mit starken Institutionen und einer tief verankerten pluralistischen, demokratischen und föderalistischen Kultur. Ihre Unabhängigkeit, ihre Sicherheit und ihre Stabilität gründen jedoch vornehmlich im grenzüberschreitenden Austausch. Die Schweiz – rohstoffarm und trotzdem sehr erfolgreich – steht beispielhaft für Weltoffenheit.

Aber weiss die Schweiz das auch? Ist sie sich der strategischen Bedeutung ihrer Aussenpolitik bewusst? Ist sie sich bewusst, wie wichtig es ist, künftige Herausforderungen im Voraus zu erkennen, Nachbarschaftsprobleme anzugehen, bevor sie eine kontinentale Dimension erhalten, aus Solidarität und Verantwortung zu ihren Werten zu stehen und ihre Partnerschaften kontinuierlich zu stärken? Weiss sie, dass ihre Interessen oft an weltweite Entwicklungen gekoppelt sind und dass sie diese beeinflussen kann?

Damit wir diese Fragen bejahen können, müssen wir die Aussenpolitik des Bundes erklären, sie zugänglich und transparent machen. In dieser Absicht hat der Bundesrat die aussenpolitische Strategie für die laufende Legislatur verabschiedet. Darin bekräftigen wir unser Hauptziel, die Interessen der Schweiz zu wahren und ihre Werte zu fördern, wie es die Bundesverfassung vorausschauend verlangt. Zudem legen wir die Schwerpunkte für die nächsten Jahre fest.

Wir freuen uns, wenn unsere Ziele und der Weg dahin Ihr Interesse und Ihre Zustimmung finden, und zählen auf Ihre Unterstützung bei der Mitgestaltung der Zukunft unseres Landes.

Didier Burkhalter

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>5</b>
1.1	Übergeordnetes Ziel: Interessen und Werte.....	5
1.2	Grundsätze der Umsetzung.....	6
<b>2</b>	<b>Strategische Schwerpunkte der Aussenpolitik.....</b>	<b>8</b>
2.1	Nachbarländer .....	8
2.2	Europäische Union und EU-Mitgliedstaaten .....	10
2.3	Stabilität in Europa und der Welt.....	11
2.4	Strategische Partnerschaften und globale Themen.....	15
<b>3</b>	<b>Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen oder reisen .....</b>	<b>21</b>
<b>4</b>	<b>Umsetzung der Aussenpolitik und Landeskommunikation .....</b>	<b>23</b>
4.1	Ressourcen und Aussennetz.....	23
4.2	Landeskommunikation .....	24
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerung.....</b>	<b>26</b>

## Liste der Abkürzungen

ICC	Internationaler Strafgerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
G-8	Gruppe der 8 ( <i>Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA (G7) + Russland</i> )
G-20	Gruppe der 20 ( <i>Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Europäische Union, Frankreich, Grossbritannien, Kanada, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA</i> )
Osec	Osec Business Network Switzerland
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PEP	Politisch exponierte Personen
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
EU	Europäische Union

# 1 Einleitung

Am 11. Mai 2011 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), ihm zu Beginn jeder Legislaturperiode ein Strategiedokument vorzulegen, das die Schwerpunkte der Aussenpolitik festlegt. Der vorliegende Bericht soll diesen Auftrag erfüllen, der auch Gegenstand einer vom Parlament überwiesenen Motion ist (10.3212, «Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik»).

Der Bericht behandelt die Schwerpunkte der «allgemeinen» Aussenpolitik und befasst sich deshalb nicht eingehend mit «sektoriellen» Bereichen der Aussenpolitik, wie zum Beispiel der Aussenwirtschaftspolitik, der internationalen Finanzpolitik, der internationalen Umweltpolitik usw. Trotzdem müssen die zuständigen Departemente noch vermehrt darauf hinwirken, gemeinsame Strategien zur Interessenwahrung auszuarbeiten, um die Koordination der Politik des Bundesrats gegenüber dem Ausland zu verbessern, wie dies zum Beispiel bei der in den letzten Jahren verabschiedeten Gesundheitsaussenpolitik der Fall war.

## 1.1 Übergeordnetes Ziel: Interessen und Werte

Das übergeordnete Ziel der Schweizer Aussenpolitik ist die Interessenwahrung und die Förderung unserer Werte. Die Bundesverfassung definiert diese Interessen und Werte in den Artikeln 2 und 54 Absatz 2. Die Definition ist auf

Dauer angelegt und bietet ungeachtet der jeweiligen Entwicklungen im internationalen Umfeld der Schweiz einen stabilen Bezugsrahmen für unsere Aussenpolitik.

Gemäss Bundesverfassung sind die grundlegenden Interessen, die mit unserer Aussenpolitik gewahrt werden sollen, die Unabhängigkeit, die Sicherheit und die Wohlfahrt des Landes. Zu den Werten, die bei der Wahrung dieser Interessen zu fördern sind, gehören die Linderung von Not und Armut in der Welt, die Achtung der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie, das friedliche Zusammenleben der Völker sowie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

In einer Zeit der zunehmenden Globalisierung sind die gegenseitigen Abhängigkeiten so stark geworden, dass auch weit entfernte Konflikte oder Krisen direkte Auswirkungen auf die Schweiz haben: Sie gefährden Investitionen oder Exporte, sie gefährden unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger im Ausland, sie gefährden unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Fragile Staaten oder Konfliktstaaten sind ein fruchtbarer Boden für organisierte Kriminalität, bewaffnete Gewalt, illegalen Waffenhandel oder grenzüberschreitende Terrornetzwerke. Die Weltwirtschaft reagiert sehr sensibel auf Bedrohungen der Handelsströme, des Verkehrs und der Energieressourcen. Zudem sind wir dem Migrationsdruck aus Ländern ausgesetzt, die von Unsicherheit, Menschenrechtsverletzungen, mangelnden sozioökonomischen Perspektiven oder prekären Umweltbedingungen geprägt sind. Deshalb

setzen wir uns für die Prävention von Konflikten, die Armutsbekämpfung, den Umweltschutz ein und engagieren uns für die internationale Stabilität, die wiederum einen positiven Einfluss auf die Sicherheit der Schweiz, ihren Zugang zu Ressourcen und ihre Wohlfahrt hat.

## 1.2 Grundsätze der Umsetzung

Die Umsetzung der Aussenpolitik gehorcht gewissen Grundsätzen, die über die Zufälligkeiten des Tagesgeschehens hinausgehen und unabhängig von aktuellen Veränderungen im internationalen Umfeld gültig bleiben. Die drei Grundprinzipien sind Rechtsstaatlichkeit, Universalität und Neutralität, dazu kommen als grundlegende Begriffe die Solidarität und die Verantwortung:

- **Rechtsstaatlichkeit:** Rechtsstaatlichkeit ist innerhalb der Schweiz eine Selbstverständlichkeit. Es ist aber auch im wohlverstandenen Interesse unseres Landes, dass die internationalen Beziehungen dem Recht gehorchen und nicht der Gewalt. Daraus ergibt sich die Schlüsselbedeutung des Völkerrechts für die Schweiz. Ohne Regeln kommen internationale Akteure in Versuchung, Druck auszuüben oder gar zur Gewalt zu greifen, um ihre Interessen durchzusetzen. Im Gegensatz dazu setzt sich die Schweiz seit Langem gegen den Einsatz von Gewalt und für eine friedliche Regelung von Streitigkeiten ein.
- **Universalität:** Die Schweiz bemüht sich traditionell, so weit wie

möglich gute Beziehungen zu allen Staaten der Welt zu unterhalten. Als Land, das – besonders wirtschaftlich – stark von seiner Weltoffenheit abhängt und weder Mitglied der Europäischen Union noch anderer wichtiger Bündnisse oder Gruppen wie der G20 ist, muss die Schweiz ein ausgedehntes Beziehungsnetz unterhalten, um ihre Interessen wirksam wahren zu können. In einem Umfeld, das von Ressourcenknappheit geprägt ist, bedeutet der Grundsatz der Universalität aber nicht, dass wir keine Prioritäten haben, und er hindert uns auch nicht daran, die besondere Bedeutung gewisser Partner anzuerkennen und länderspezifische Strategien zu entwickeln.

- **Neutralität:** Aufgrund ihres Status als dauernd neutraler Staat erfüllt die Schweiz die Verpflichtungen, die ihr das Neutralitätsrecht auferlegt, das heisst in erster Linie die Verpflichtung, sich nicht an internationalen Konflikten anderer Staaten zu beteiligen. Hingegen ist die Umsetzung ihrer Neutralitätspolitik, die die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität im rechtlichen Sinn gewährleisten soll, nicht an Rechtsnormen gebunden; sie hängt von der Analyse des aktuellen internationalen Umfelds ab. Die Neutralität erfordert zwar eine gewisse Unparteilichkeit und Objektivität bei Stellungnahmen, aber sie bildet kein Hindernis bei unserer Interessenwahrung. Im Gegenteil: Sie ist ein flexibles Instrument, das uns bei der Umsetzung unserer Aussenpolitik zur Verfügung steht und

uns den Kontakt zu unterschiedlichen Gesprächspartnern erleichtert. Insbesondere ist sie von Vorteil bei der Erbringung von guten Diensten, die eine traditionelle Stärke unserer Aussenpolitik bilden und es unserem Land erlauben, sich von anderen abzuheben und eine besondere Rolle zu spielen.

Die Grundsätze, von denen das aussenpolitische Handeln der Schweiz geleitet ist, werden ergänzt durch die Begriffe der Solidarität und der Verantwortung. Im heutigen Umfeld bemessen sich der Einfluss eines Staates und seine Fähigkeit, sich Spielraum zur Wahrung seiner Interessen zu verschaffen, nicht nur an seiner militärischen, wirtschaftlichen oder demografischen Grösse; sie hängen auch ab von seiner Bereitschaft,

einen konkreten Beitrag zur Bewältigung der globalen Herausforderungen zu leisten. Dazu gehört auch die nachhaltige Entwicklung. Als Land, das von der Globalisierung profitiert, muss sich die Schweiz als konstruktive, engagierte und verantwortungsvolle Akteurin beweisen. Deshalb sind unsere Aktivitäten im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Süd- und Ostzusammenarbeit, humanitäre und wirtschaftliche Hilfe) und der menschlichen Sicherheit (Friedensförderung, Menschenrechte, humanitäre Politik und Migration) von grosser Bedeutung. Zudem kann die Schweiz als eines der fortschrittlichsten Länder, was Wissenschaft, Innovation und Technologie betrifft, spezifische Lösungen für die Herausforderungen unseres Planeten anbieten und in diesem Bereich eine besondere Rolle spielen.



# 2 Strategische Schwerpunkte der Aussenpolitik

Das internationale Umfeld, in dem die Schweiz ihre Aussenpolitik betreibt, ist einem ständigen und tiefgreifenden Wandel unterworfen. Bei der Festlegung der strategischen Schwerpunkte der Aussenpolitik muss den aktuellen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Feste Grössen sind dagegen das allgemeine Ziel und die von der Schweiz vertretenen Interessen und Werte, wie sie in der Bundesverfassung verankert sind. Es geht somit darum, Handlungsschwerpunkte festzulegen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Schweiz Ausnahmesituationen jederzeit berücksichtigt und richtig darauf reagieren kann.

Eine Analyse des aktuellen Kontexts ergibt für die laufende Legislatur vier strategische Schwerpunkte:

## 2.1 Nachbarländer

Mit der rasch fortschreitenden Globalisierung hat sich die Rolle der Landesgrenzen beträchtlich verändert. Zwar stecken sie nach wie vor das Gebiet ab, auf dem die hoheitlichen Rechte eines bestimmten Staates gelten. Wesentlich an Bedeutung verloren haben sie dagegen als Barriere für den Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Dies gilt in besonderem Masse für den Personenverkehr unter den Mitgliedstaaten des Schengenraumes und

somit für die Schweiz und all ihre Nachbarländer. Jeden Tag überqueren beispielsweise mehr als 700 000 Fahrzeuge die Schweizer Grenze.

Während die Schweiz in wirtschaftlichen Belangen und anderen Bereichen wie Energie mit den Nachbarländern traditionell enge Beziehungen pflegt, bewirkte die Einführung des freien Personenverkehrs mit der Europäischen Union und namentlich die stark zunehmende Zahl von Grenzgängern eine spürbare Intensivierung der Kontakte und einen Mehrbedarf an Zusammenarbeit in verschiedensten Bereichen wie Verkehr, Umwelt, Sozialversicherungen, Steuern oder medizinische Versorgung. In mehreren Regionen entwickeln sich über die Grenzen hinaus eigentliche Agglomerationen, teilweise auf dem Gebiet von mehr als zwei Ländern, die neuartige Herausforderungen von grösserer Dimension mit sich bringen. Dieser Trend dürfte anhalten und sowohl Risiken als auch Chancen bergen.

Gewisse Fragen lassen sich effizient im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lösen, die in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Diese leisten einen wichtigen Beitrag zur Aussenpolitik. Die Schweizer Grenzregionen bewirtschaften so insbesondere im Rahmen grenzüberschreitender Gremien eigentliche gemeinsame Lebensräume, unter anderem mit Baden-Württemberg, Bayern, der Region Rhône-Alpes und der Lombardei. Diese wohlhabenden, dicht bevölkerten und einflussreichen Nachbarregionen sind wichtige Akteure der europäischen Regionalpolitik. Mit dem Ausbau des öffentlichen Re-





gionalverkehrs wird zum Beispiel dem Mehrbedarf von Transportmöglichkeiten im gesamten Grenzgebiet Frankreich-Waadt-Genf Rechnung getragen. Das EDA bietet ergänzende politische Unterstützung, sei es durch die Koordination und Förderung der Beziehungen im Rahmen bilateraler Kontakte zu den Nachbarländern oder durch die bilaterale oder multilaterale Entwicklung rechtlicher Instrumente, wie sie insbesondere der Europarat oder die Europäische Union ausarbeiten.

gezeigt, dass Probleme in einer Grenzregion rasch an Dimension gewinnen können. Beispiele sind die Dossiers zum Flughafen Zürich und zum internationalen Flughafen Basel-Mülhausen, die Umsetzung des Abkommens zum freien Personenverkehr, die Sicherheit von Kernanlagen in Grenznähe oder Steuerfragen mit Italien.

Gute Beziehungen zu den Nachbarländern sind wichtig, aber nicht selbstverständlich. Sie brauchen Pflege, und konkrete Probleme müssen mit Engagement innert nützlicher Frist gelöst werden. Diesem Punkt werden wir in den kommenden Jahren vermehrt Aufmerksamkeit schenken, insbesondere auch den Beziehungen mit Liechtenstein. Gestärkt werden sollen die Kontakte auf Präsidentschafts- ebenso wie auf Ministerebene (zwischen den Verantwortlichen sowohl für die Aussen- als auch für die Sektorpolitik) und auch zwischen den Behördenvertretern. Kontakte von Mitgliedern des Schweizer Parlaments tragen ebenfalls positiv zu unseren Bemühungen bei, die Beziehungen zum Ausland zu pflegen.

## Strategischer Schwerpunkt 1

Pflege und Ausbau unserer Beziehungen zu den Nachbarstaaten mit einem besonderen Augenmerk auf den Grenzregionen und einer raschen Beilegung bestehender Meinungsverschiedenheiten.

Andere Fragen gilt es im Rahmen der Beziehungen zwischen den Hauptstädten anzugehen. Die Erfahrung hat

Harmonische, ausgewogene Beziehungen mit unseren Nachbarländern zu unterhalten, ist umso wichtiger, als unsere drei grössten Nachbarn wichtige Mitgliedsländer der Europäischen Union und Teil der G-8 und der G-20 sind, eines davon ist zudem ständiges Mitglied des Sicherheitsrats. Es gilt, die Chance einer solchen Nachbarschaft zu nutzen. Eine ähnlich aktive Politik will die Schweiz auch gegenüber Grossbritannien führen, das ebenfalls nicht weit entfernt und Mitglied der EU, der G-8, der G-20 und ständiges Mitglied des Sicherheitsrats ist.

## 2.2 Europäische Union und EU-Mitgliedstaaten

Die Schweiz und die Europäische Union (EU) sind wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich eng verwoben. Die Beziehungen zur EU sind für unser Land von fundamentaler Bedeutung. Trotz der aktuellen Schwierigkeiten bleibt die EU mit ihren Mitgliedstaaten die grösste Wirtschaftsmacht der Welt und der dominierende Akteur auf unserem Kontinent.

Dass sich die EU derzeit in einer wirtschaftlichen und institutionellen Krise befindet, hat auch für die Schweiz weitreichende Folgen:

- Erstens ist die Schweiz, wie der Druck auf den Schweizer Franken gezeigt hat, konkret von den Schwierigkeiten der EU und der Eurozone betroffen.
- Zweitens besteht aufgrund der Schwierigkeiten der EU und der

Energie, die sie für eine Lösung aufwenden muss, einerseits die Gefahr, dass sie ihren Blick verstärkt nach innen richtet und dass ihre Bereitschaft für bilaterale Einigungen mit der Schweiz darunter leidet. Auch der Druck im Steuerdossier dürfte zunehmen. Andererseits könnte die EU dadurch eher darauf angewiesen sein, gewisse konkrete Probleme pragmatisch zu lösen. Abkommen über eine Abgeltungssteuer, wie sie die Schweiz mit Deutschland und Grossbritannien ausgehandelt hat, könnten einen hilfreichen Beitrag zur Stabilisierung der EU leisten.

- Drittens zeigt die Geschichte der EU, dass grössere Krisen im Allgemeinen durch eine verstärkte Integration und eine Verlagerung der Kompetenzen von den Mitgliedstaaten zur EU gelöst werden. Gleichzeitig ist nicht auszuschliessen, dass die sehr uneinheitliche Situation der einzelnen EU-Mitgliedstaaten dazu führt, dass die EU eine engere Zusammenarbeit und Modelle mit unterschiedlich fortgeschrittener Integration für bestimmte Mitgliedergruppen akzeptiert («Europa mit variabler Geometrie»).

Kurzfristig bedingt eine Fortführung des bilateralen Wegs, dass ein Gleichgewicht zwischen zwei Anliegen gefunden wird: Einerseits braucht es konkrete Lösungen für konkrete Probleme, zum Beispiel beim Marktzugang oder in Steuerfragen, andererseits muss ein institutioneller Rahmen gefunden werden, der die Funktionsweise und Souveränität der Institutionen beider Seiten



respektiert. Es geht insbesondere um Mechanismen zur Anpassung der bilateralen Verträge ans geltende EU-Recht, um die Auslegung der Abkommen, die Überwachung der Umsetzung und die Beilegung von Streitigkeiten.

diesem Weg auf die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene Einfluss zu nehmen und zu erreichen, dass diese Länder die schweizerischen Besonderheiten verstehen und akzeptieren.

## Strategischer Schwerpunkt 2

Anpassung und Vertiefung unserer Beziehungen zur Europäischen Union unter langfristiger Wahrung unseres politischen Handlungsspielraums und unserer wirtschaftlichen Interessen

Abgesehen von unseren Beziehungen mit der EU als Ganzes müssen wir als Nicht-Mitgliedsland besondere Anstrengungen unternehmen, um unsere Beziehungen mit den einzelnen Mitgliedsländern in unserer weiteren Umgebung zu pflegen. Bei Bedarf muss die Schweiz einzelne Länder gezielt angehen, um auf

## 2.3 Stabilität in Europa und der Welt

Schon innerhalb Europas bestehen wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheiten. Diese Ungleichgewichte und Spannungen werden noch deutlicher, wenn man den Blick auf unsere weiter entfernten Nachbarn in Grenzregionen Europas und auf den Rest der Welt richtet. Im Zeitalter der Globalisierung hängen aber Sicherheit und Wohlstand der Schweiz grundlegend von einem stabilen internationalen Umfeld ab, was die jüngste globale Finanzkrise oder die Ereignisse in Nordafrika bestätigten.

Deshalb nimmt das Engagement für Stabilität in Europa, in den Grenzregionen

Europas und in der übrigen Welt einen zentralen Platz in der schweizerischen Aussenpolitik ein. Entsprechend wird dafür ein beträchtlicher Teil der finanziellen und personellen Ressourcen aufgewendet (siehe Kapitel 4).

Unser Engagement zugunsten der Stabilität beruht einerseits auf der internationalen Zusammenarbeit (die sowohl die Entwicklungszusammenarbeit und die Ostzusammenarbeit als auch die humanitäre und wirtschaftliche Hilfe beinhaltet) und andererseits auf Aktivitäten zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der internationalen Sicherheit. Im Übrigen hängt die Stabilität des internationalen Umfelds auch von der Formulierung und Einhaltung entsprechender Gesetzesbestimmungen ab, weshalb die Schweiz dem Völkerrecht einen hohen Stellenwert einräumt. In der laufenden Legislatur wird die Koordination der Aktivitäten in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und humanitäre Sicherheit gestärkt.

## **Internationale Zusammenarbeit**

In der Entwicklungspolitik ist die Schweiz als zuverlässige, wirkungsorientierte, innovative Partnerin anerkannt, die die Realitäten vor Ort berücksichtigt und die kulturelle und religiöse Vielfalt achtet. Die Entwicklungspolitik ist ein fester und zunehmend wichtiger Bestandteil der Aussenpolitik. Angesichts der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit der einzelnen Länder und politischen Bereiche ist es immer entscheidender, gute Voraussetzungen für eine nachhaltige und gerechte Entwicklung sowohl in den Entwicklungsländern als auch in Industrieländern wie der Schweiz zu schaffen. Denn auch für die Sicherheit und den Wohlstand in der Schweiz spielen die internationalen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle. Alle Länder haben unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand gemeinsame Interessen: Dazu gehören die Reduktion der Treibhausgasemissionen, der Erhalt der natürlichen Ressourcen, stabile Märkte, die globale Gesundheit mit Prävention und Eindämmung von Epidemien, Friede





sowie die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Diese «globalen öffentlichen Güter» können nur durch ein gemeinsames Engagement bereitgestellt werden.

Zum ersten Mal hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft über die internationale Zusammenarbeit vorgelegt. Sie betrifft den Zeitraum 2013–2016 und die vier Rahmenkredite für die humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit, die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen. Das Hauptziel besteht darin, die Armut und die globalen Risiken einzudämmen. Dieses Programm entspricht insgesamt einem Aufwand von 1 Franken pro Tag und pro Schweizerin oder Schweizer. Priorität haben fragile Länder, die Ausarbeitung integrierter Projekte, die Beteiligung an globalen Programmen (Klima, Ernährung, Wasser, Gesundheit, Migration, Finanzen und Handel) und die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren. Die einzelnen Tätigkeitsbereiche der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz werden zudem noch vermehrt auf eine einheitliche Strategie abgestimmt. Diese wird alle betroffenen Bundesstellen unter der Koordination von DEZA und SECO einbeziehen. Diese Harmonisierung soll die Wirkung des Engagements verbessern. Das übergeordnete Ziel unserer internationalen Zusammenarbeit besteht darin, weltweit eine Entwicklung zu fördern, die nachhaltig ist und dazu beiträgt, die Armut zu reduzieren und die globalen Risiken einzudämmen. Die konkreten Aktivitäten werden sich an fünf Schwerpunkten orientieren: Prävention und Bewältigung von Krisen, Konflikten und Katastrophen;

Zugang zu Ressourcen und zu einer Grundversorgung für alle; Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums; Unterstützung beim Übergang zu demokratischen, marktwirtschaftlichen Systemen; Beteiligung an einer Globalisierung, die der Entwicklung förderlich ist und die Umwelt schützt. Auch ausreichende Kapazitäten für Hilfeinsätze bei Natur- und humanitären Katastrophen sind weiterhin wichtig.

### **Friedensförderung, Achtung der Menschenrechte und des Rechtsstaats, internationale Sicherheit**

Die Schweiz verfügt über besondere Stärken für die Tätigkeit im Bereich der menschlichen Sicherheit. Als neutraler Staat, der bei der Konfliktlösung auf Dialog setzt und seit vielen Jahren für die Erbringung guter Dienste und als Mediator geschätzt wird, besitzt sie auch wie kaum ein anderes Land Erfahrung in den Bereichen direkte Demokratie, Föderalismus und Achtung der kulturellen Vielfalt. Ebenso wie die internationale Zusammenarbeit wirkt sich auch die Friedensförderung positiv auf die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz aus. Ausserdem erhalten wir durch unsere konkreten Initiativen wie unsere Mediationen im Kaukasus oder unsere Mandate als Schutzmacht Gelegenheit, unsere Kontakte nicht nur mit den direkt betroffenen Staaten zu intensivieren, sondern auch mit grösseren Nationen, die ein Interesse an diesen Bemühungen haben.

Nach der Verabschiedung der «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit

2012–2016» konzentrieren sich die Aktivitäten in den kommenden Jahren auf sechs zentrale Themen, bei denen die Schweiz über anerkanntes Fachwissen verfügt. Frieden und Sicherheit; Demokratie, Wahlen und Gewaltenteilung; Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten; Förderung und Schutz der Menschenrechte; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Migration und Bekämpfung des Menschenhandels.

## Strategischer Schwerpunkt 3

Fortsetzung und Anpassung des Engagements der Schweiz zugunsten der Stabilität in Europa, in Grenzregionen zu Europa («entferntere Nachbarschaft») und in der übrigen Welt

Ein Teil des neuen Rahmenkredits betrifft Initiativen im Bereich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nonproliferation, den unser Land in den kommenden Jahren noch stärker gewichten möchte. Die Schweiz hat sich zum Ziel gesetzt, die Stabilität und die internationale Sicherheit durch ein möglichst tiefes Rüstungsniveau zu verbessern.

Das Engagement unseres Landes für den Frieden beruht auf einem breiten Spektrum von Instrumenten. Dazu gehören Mediationen, Programme zur zivilen Friedensförderung oder der Schweizerische Expertenpool. Die Instrumente im Zusammenhang mit der militärischen Friedensförderung sind ebenfalls ein integraler, wichtiger Bestandteil.

In Übereinstimmung mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 beabsichtigt die Schweiz, in den kommenden Jahren ihr Engagement im Bereich der militärischen Friedensförderung quantitativ und qualitativ auszubauen. Die jüngsten Erfahrungen beispielsweise beim Botschaftsschutz zeigen, dass die Diskussion zu Auslandseinsätzen der Armee fortgeführt werden muss, um einen politischen Konsens zu finden. Wichtig bleibt auch unser Engagement im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat. Es ermöglicht der Schweiz, die Sicherheitslage im eigenen Land durch ihren Beitrag zur Stabilisierung Europas und des Mittelmeerraums zu verbessern, die eigenen Kapazitäten und Kenntnisse zu erweitern, die Armee zu modernisieren und die Interessen der Schweiz in einem regionalen Rahmen wahrzunehmen.

### **Völkerrecht und humanitäres Völkerrecht**

Das Engagement für die Weiterentwicklung und Stärkung des Völkerrechts ist ein fester Bestandteil unserer Aussenpolitik. Als besonders wichtig erachtet die Schweiz die Bestimmungen zur Gewaltanwendung, zur internationalen Gerichtsbarkeit und zum humanitären Völkerrecht.

Unser langjähriges Engagement für die Einhaltung, Förderung und Stärkung des humanitären Völkerrechts entspricht der humanitären Tradition unseres Landes als Depositarstaat der Genfer Konventionen und Sitz des IKRK, und ist gut mit unserer Neutralität vereinbar. Derzeit ist die grösste Herausforderung in Zusam-

menhang mit dem humanitären Völkerrecht die häufige Missachtung der entsprechenden Bestimmungen durch die Konfliktparteien. International braucht es Überlegungen dazu, wie sich dies ändern lässt, und die Schweiz kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Ein weiteres völkerrechtliches Thema, das an Bedeutung gewinnt, ist die internationale Strafgerichtsbarkeit. Die Schweiz engagiert sich für den Kampf gegen Straflosigkeit und einen internationalen Strafgerichtshof, der in der Lage ist, das wichtige Mandat wahrzunehmen, das ihm die Staaten übertragen haben. Die Schweiz wurde im Dezember 2011 in eines der beiden Vizepräsidien der Versammlung der Vertragsstaaten des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs gewählt. Sie wird sich somit in dieser Frage auch in den nächsten Jahren mit Nachdruck engagieren.

Durch ihr bestimmtes, gezieltes Handeln übernahm die Schweiz im Bereich der Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von politisch exponierten Personen (PEP) in den letzten 20 Jahren eine Vorreiterrolle. Im Zusammenhang mit dem arabischen Frühling sperrte die Schweiz in vier Fällen Guthaben von Personen, die in den gestürzten Regierungen Schlüsselpositionen bekleidet hatten, oder Vermögenswerte von deren Angehörigen. Diese Massnahmen haben möglicherweise andere Regierungen zu ähnlichen Schritten bewogen und wurden von multilateralen Massnahmen gefolgt, die darauf abzielten, die Vermögen von PEP der abgesetzten Regimes rasch einzufrieren. Die vier Sperrungen stützen sich direkt auf die

Bundesverfassung. Es wurden Gesetzgebungsarbeiten für eine formelle rechtliche Grundlage in Angriff genommen. Diese soll die Kriterien und Modalitäten behördlicher Sperrungen zum Schutz solcher Vermögenswerte festlegen.

## **2.4 Strategische Partnerschaften und globale Themen**

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik im Raum Asien-Pazifik ist ungebrochen. In Lateinamerika und auch in Afrika sind neue Akteure auf der Bildfläche erschienen. Gewisse Länder wie die Golfstaaten, Russland oder Australien profitieren von der regen Rohstoffnachfrage. Dies hat zur Folge, dass die seit dem Zweiten Weltkrieg bestehende transatlantische Vorherrschaft zunehmend in Frage gestellt wird. Die traditionellen Machtverhältnisse verschieben sich.

Der Raum Asien-Pazifik erwirtschaftet heute in Kaufkraftparitäten ein Drittel des weltweiten BIP, steuert die Hälfte zum globalen Wirtschaftswachstum bei und stellt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung. Wie die Wirtschaftskraft nimmt auch das politische Gewicht dieser Region rasch zu. Sechs Mitglieder der G-20 befinden sich im Raum Asien-Pazifik (China, Japan, Indien, Südkorea, Indonesien und Australien), und diese Region ist nach der EU und noch vor den USA die zweitwichtigste für die Schweizer Wirtschaft. Auf dem amerikanischen Kontinent gewinnt Brasilien an Bedeutung. Das Land ist von einer Regionalmacht zu einem globalen Akteur aufgestiegen und entschlossen, Einfluss auf die geo-

strategischen Entwicklungen zu nehmen. Neben den USA und Brasilien sind noch drei weitere Staaten dieses Kontinents in der G-20 vertreten: Kanada, Mexiko und Argentinien. Auf dem afrikanischen Kontinent ist die Entwicklung je nach Land sehr unterschiedlich fortgeschritten, wobei Südafrika eine Schlüsselrolle spielt. Südafrika ist das wichtigste afrikanische Zielland für Schweizer Exporte, und von den Direktinvestitionen der Schweiz in Subsahara-Afrika fließt ebenfalls die Mehrheit nach Südafrika.

## **Strategischer Schwerpunkt 4**

Stärkung und Diversifizierung unserer strategischen Partnerschaften;  
Engagement für eine bessere globale Gouvernanz mit Fokus auf Themen, in denen die Schweiz über ein besonderes Knowhow verfügt, und konsequente Förderung von Genf als Standort für internationale Organisationen und Veranstaltungen.

Auf multilateraler Ebene fordern die Schwellenländer, dass ihr Einfluss auf politischer Ebene und in Entscheidungsprozessen ihrem wachsenden wirtschaftlichen und demografischen Gewicht Rechnung trägt. Zentral wird die Frage der internationalen Architektur und der globalen Gouvernanz. Stichworte sind die Reform der Bretton-Woods-Institutionen, die Bestrebungen um eine neue Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrats, die Stärkung der Gouvernanz mit dem Ziel einer nachhal-

tigen, umweltverträglichen Entwicklung sowie die Bildung neuer Gruppen, etwa der G-20, deren beschränkter Mitgliederkreis problematisch sein kann.

Die Schweiz muss sich aufgrund dieser neuen Gegebenheiten proaktiv neu ausrichten. Wir müssen einerseits unsere bilateralen Beziehungen mit wichtigen strategischen Partnern vertiefen und diversifizieren und andererseits unser multilaterales Engagement verstärken.

### **Strategische Partnerschaften**

Unsere «entferntere Nachbarschaft» wird für uns auch künftig von entscheidender Bedeutung sein. Im Balkan setzen wir alle verfügbaren aussenpolitischen Instrumente ein. In Einklang mit dem vom Bundesrat 2005 festgelegten aussenpolitischen Kurs nehmen die Beziehungen mit den Balkanländern, Russland und der Türkei seit mehreren Jahren einen besonderen Platz ein. Im Kaukasus wird der Schweiz namentlich dank der Mediationen zwischen Russland und Georgien und zwischen Armenien und der Türkei besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Mit den zentralasiatischen Staaten pflegen wir enge Beziehungen, namentlich im Rahmen der von der Schweiz geleiteten Stimmrechtsgruppen in den Bretton-Woods-Institutionen und in der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF).

In den regionalen europäischen Organisationen, in denen die Schweiz Mitglied ist (Europarat, OSZE), richtet sie einen besonderen Fokus auf die Achtung der Menschenrechte und die Konfliktprevention. Sie hat sich beispielsweise dafür engagiert, dass die Reform des Europä-





ischen Gerichtshofs für Menschenrechte vorankommt. Ein Interesse hat die Schweiz auch an einer Stärkung der OSZE, einer sicherheitspolitischen Organisation mit breitem Sicherheitskonzept und vielen Mitgliedern. Hohe Priorität ist der Vorbereitung der Schweizer Präsidentschaft der OSZE im Jahr 2014 einzuräumen, einschliesslich entsprechender Ressourcen für das EDA während des gesamten Zeitraums, in dem die Schweiz Teil der Präsidentschafts-«Troika» sein wird, d.h. zwischen 2013 und 2015.

Auch in der Mittelmeerregion braucht es seitens der Schweiz besondere Anstrengungen. In Nordafrika betreffen die vom Bundesrat im März 2011 festgelegten Grundzüge unserer Tätigkeit die Unterstützung beim Übergang zu demokratischen Systemen, die wirtschaftliche Entwicklung und die Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Es ist im Interesse

der Schweiz, sich für politische und wirtschaftliche Stabilität in der gesamten Region und damit auch im Nahen Osten einzusetzen. In diesem Sinne wird die Schweiz versuchen, ausgewogene Beziehungen mit allen Ländern der Region zu unterhalten, indem sie sich unter anderem für die Förderung der Menschenrechte einsetzt.

Auf der Grundlage der vom Bundesrat 2005 festgelegten aussenpolitischen Ausrichtung wurden die Beziehungen mit den USA, China, Indien, Japan, Brasilien und Südafrika vertieft. Diese Bemühungen müssen fortgesetzt und intensiviert werden, etwa in den Bereichen politischer Dialog, Erweiterung des Vertragsnetzes oder multilaterale Zusammenarbeit. Gegenüber den USA besteht die Priorität vorderhand darin, die wichtigen hängigen Fragen zu regeln. Mit China wird ein regelmässiger politischer Dia-

log geführt und durch rund ein Dutzend Sektordialoge ergänzt, und die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen entwickeln sich positiv. Mit Brasilien wurden Kontakte geknüpft, um einen Dialog über Finanzfragen zu lancieren.

Neben den 2005 festgelegten Schwerpunktländern ist zudem ein Fokus auf vertiefte Beziehungen mit Schwellenländern zu legen, unter anderem mit denjenigen, die Mitglied der G-20 sind. In der Region Asien-Pazifik müssen wir mit der wirtschaftlichen Dynamik Schritt halten, indem wir unsere politischen Beziehungen intensivieren. Die Pflege dieser Beziehungen, namentlich mit regelmässigen politischen Dialogen, einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einem gut ausgebauten diplomatischen Netz, sind wichtige Voraussetzungen, um unser Land in der multipolaren Welt des 21. Jahrhunderts gut zu positionieren. An Bedeutung gewinnen auch die Beziehungen mit den Golfstaaten, die international eine zunehmend einflussreiche politische Rolle spielen und als wichtige Wirtschaftspartner der Schweiz auch in grossem Umfang bei uns investieren. Unser Kontaktnetz wird in diesen Staaten entsprechend verstärkt.

### **Globale Gouvernanz**

Aufgrund ihrer multilateralen Funktionsweise sind die internationalen Organisationen im Vergleich zu anderen Akteuren mit globalem Einfluss besonders gut positioniert, um die Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus der Globalisierung und der Verschiebung der Machtverhältnisse ergeben. Die Schweiz will sich bei der Regelung der interna-

tionalen Beziehungen auf rechtliche Grundlagen abstützen können, und bei der Lösungssuche setzt sie auf multilaterale Zusammenarbeit. Sie hat deshalb ein fundamentales Interesse daran, sich dort zu engagieren, wo Lösungen erarbeitet werden, und Einfluss auf Fragen der globalen Gouvernanz zu nehmen. Dies bedingt auch die Bildung von themenspezifischen Allianzen mit Ländern oder Organisationen, die unsere Ansichten und Werte teilen. In gewissen Fragen (Menschenrechte, Umwelt usw.) kann zum Beispiel die EU im multilateralen Kontext ein «logischer» Partner der Schweiz sein.

Die Ziele der UNO decken sich weitgehend mit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz. Durch die nahezu lückenlose Vertretung aller Staaten der Welt und das sehr breite Mandat verfügt sie über eine Legitimität und Handlungsmöglichkeiten wie keine andere Organisation. Aus diesem Grund liegt der Schweiz sehr viel daran, dass dieser einzigartige Rahmen, zu dem auch sie gehört, nicht seiner Substanz beraubt wird, indem Entscheidungsmechanismen zugunsten von Gruppen mit geringerer Legitimität zersplittet werden.

Die Schweiz wird auch in Zukunft gezielt und konsequent auf eine Optimierung der Wirksamkeit und der Effektivität der UNO hinwirken. 2012 kann die Schweiz das 10-jährige Jubiläum ihrer UNO-Mitgliedschaft feiern. Bei dieser speziellen Gelegenheit wird sie darlegen, inwiefern ihr Engagement in dieser Organisation von Interesse ist und was es bewirkt. Im Übrigen will sich die Schweiz aktiv an der notwendigen Diskussion über eine

Reform des Sicherheitsrats beteiligen. Mit unserer Kandidatur für einen Sitz im Sicherheitsrat in den Jahren 2023/2024 haben wir ausserdem ein klares Ziel vor Augen, das wir im zweiten Jahrzehnt unserer UNO-Mitgliedschaft erreichen wollen.

Schliesslich wird die Schweiz in der Internationalen Organisation der Frankophonie (Organisation internationale de la Francophonie, OIF) noch bis Oktober 2012 das Präsidium innehaben und sich weiterhin für eine Verbesserung der menschlichen Sicherheit, für die Wahrung des Völkerrechts und der Menschenrechte sowie für die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt einsetzen.

### **Globale Themen**

Der multilaterale Rahmen und insbesondere die UNO bieten unserem Land eine vorteilhafte Plattform, um ihre eigenen Interessen wahrzunehmen und ihr spezielles Knowhow in gewissen Bereichen einzubringen, die für die Lösung der grossen Herausforderungen der heutigen Zeit zentral sind. Es handelt sich dabei um Themen, bei denen die Schweiz allgemein als bedeutsame Akteurin und als konstruktive, kreative Partnerin anerkannt ist. Dazu gehören unter anderem die Bereiche Wirtschaft und Finanzen, Umwelt, Wissenschaft und Forschung oder Gesundheit.

Angesichts der Bedeutung des Finanzsektors für unsere Volkswirtschaft und der Stellung des Schweizer Finanzplatzes auf globaler Ebene ist für unser Land ein stabiles internationales Finanzsystem von grösstem Interesse. Die Schweiz

gehört zu den zehn bedeutendsten Finanzplätzen der Welt, ist die Nummer Eins in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung und verfügt mit dem Schweizer Franken über eine der gefragtesten Währungen. Wenn wir uns gezielt in den zuständigen internationalen Instanzen engagieren, namentlich im Internationalen Währungsfonds und im Financial Stability Board, können wir mit unserem Fachwissen in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft und Geldpolitik einen substanziellen Beitrag zur laufenden Diskussion leisten. Dieses gezielte Engagement ist umso wichtiger, als die Schweiz nicht Mitglied der G-20 ist.

Auch in Umweltfragen, die im Zusammenhang mit den aktuellen globalen Herausforderungen eine grosse Rolle spielen, wird die Schweiz wegen ihrer Glaubwürdigkeit und ihrer Kompetenz geschätzt. Sie setzt sich insbesondere für den Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und für die Anwendung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips ein. Dabei legt sie das Hauptgewicht auf die Konsolidierung und Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente, die Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz und die Mobilisierung ausreichender Ressourcen zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung. Eine aktive Politik der Schweiz in diesem Bereich trägt zu einem fairen Wettbewerb und einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum bei und fördert damit die Bekämpfung der Armut, die soziale Stabilität und den Frieden.

Schliesslich entwickelt sich der Rohstoffhandel in der Schweiz seit rund zehn Jahren äusserst dynamisch. Die

Schweiz hat ein strategisches Interesse daran, die Entwicklung dieses Sektors zu unterstützen. Rohstoffe sind strategische Güter, die sich vorwiegend auf die Schwellenländer konzentrieren, und der wachsende Handel mit Rohstoffen verleiht der Schweiz Impulse für den Arbeitsmarkt, die Steuereinnahmen und ihren Einfluss auf internationaler Ebene. Mit dem Aufwärtstrend dieser Branche sind jedoch auch beträchtliche Risiken verbunden. Dazu gehören Reputationschäden, Spekulation und Preisschwankungen, illegaler und unrechtmässiger Handel, Steuerfragen, Versorgungssicherheit und Auswirkungen auf den Alltag der Schweizer Bevölkerung. Die Schweiz muss deshalb in diesem Bereich eine kohärente aussenpolitische Linie verfolgen und dafür sorgen, dass entsprechende potenzielle Risiken von den Departementen frühzeitig erkannt werden.

Die «Wettbewerbsvorteile» unseres Landes müssen weiter gestärkt werden. Es geht für die Schweiz darum, ihre besonderen Stärken zur Geltung zu bringen, damit sie eine spezifische Rolle wahrnehmen kann; sich gezielt zu engagieren, indem sie sich auf Bereiche konzentriert, in denen sie über besondere Stärken verfügt; und mit Innovation zu überzeugen, indem sie neuartige Ideen entwickelt und umsetzt.

## **Internationales Genf**

Die Schweiz verfügt mit Genf als einem bevorzugten Standort für internationale Organisationen und Veranstaltungen über einen beträchtlichen Pluspunkt bei der Umsetzung ihrer Aussenpolitik. Einige der wichtigsten internationalen Organisationen aus Bereichen, die für die Schweiz einen hohen Stellenwert haben, wie Handel, Umwelt, menschliche Sicherheit oder Gesundheit, haben ihren Sitz in unserem Land. Eine langfristige Förderung des «internationalen Genf» mit einer kontinuierlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen für internationale Organisationen, Staaten (Universalität) und nichtstaatliche Akteure bleibt ein zentraler Pfeiler des Engagements der Schweiz. Im Rahmen unserer Gaststaatspolitik leisten wir einen substanziellen Beitrag zu gut funktionierenden, friedlichen internationalen Beziehungen und zur Lösung der grossen Herausforderungen unserer Zeit. Gleichzeitig kann die Schweiz dank des «internationalen Genf» auf internationaler Ebene wesentlich mehr Einfluss nehmen, als es die Grösse unseres Landes vermuten liesse. Der Bundesrat will Anfang 2012 eine Vereinbarung mit den Genfer Behörden abschliessen, um den institutionellen Rahmen für den politischen und technischen Dialog im Zusammenhang mit dem «internationalen Genf» langfristig zu stärken.

# 3 Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen oder reisen

Schweizerinnen und Schweizer sind sehr mobil, so dass die «Service-public-Aktivitäten» des EDA und der Auslandvertretungen immer wichtiger werden:

- Rund zehn Prozent der Schweizerinnen und Schweizer leben im Ausland (ca. 700 000 Personen). Sie wenden sich für konsularische Dienstleistungen an die Schweizer Auslandvertretungen, die ähnliche Aufgaben wie eine Gemeindeverwaltung in der Schweiz wahrnehmen.
- Die Schweizerinnen und Schweizer gehören zu den reisefreudigsten Nationen der Welt: Sie unternehmen jedes Jahr 16 Millionen Auslandsreisen. Mehr als die Hälfte der Reisen erfolgt in die Nachbarländer, doch gibt es auch eine beträchtliche Zahl von Reisen in Staaten, die von politischen Unruhen, bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen betroffen sind. Schweizerinnen und Schweizer, die in eine Notlage geraten, können sich an die Vertretungen wenden.

Diese an sich positive Mobilität, die für die Schweiz von Vorteil ist, führt zu einer steigenden Nachfrage nach den konsu-

larischen Dienstleistungen des EDA und der Schweizer Auslandvertretungen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Erwartungen der Öffentlichkeit in Bezug auf diese Leistungen zunehmen. Das EDA hat die konsularischen Dienstleistungen modernisiert und in einer neu geschaffenen Konsularischen Direktion zusammengefasst. Zudem wurde eine rund um die Uhr geöffnete «Helpline EDA» als zentrale Anlaufstelle für sämtliche Fragen der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der konsularischen Dienstleistungen eingerichtet sowie ein Krisenmanagement-Zentrum geschaffen, das Schweizer Staatsangehörige unterstützen soll, die Opfer von Entführungen werden, in politische Unruhen oder kriegerische Auseinandersetzungen geraten oder von Naturkatastrophen betroffen sind. Das EDA ist also gut gerüstet für die Herausforderungen, die sich den Schweizerinnen und Schweizern im Ausland stellen können. Des Weiteren ist das EDA allgemein um eine kohärentere Politik gegenüber den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern bemüht und plant deshalb ein «Guichet unique», das ihren besonderen Bedürfnissen und der gestiegenen internationalen Mobilität Rechnung trägt.



In den nächsten Jahren wird es darum gehen, diese Neuerungen zu konsolidieren und die möglichen Auswirkungen der modernen Kommunikationsmittel, beispielsweise der «Social Media», auf das Dienstleistungsangebot für die Schweizerinnen und Schweizer im Ausland zu prüfen, insbesondere was die Reisehinweise anbelangt. Die Ausar-

beitung des vom Parlament gewünschten Auslandschweizergesetzes wird ebenfalls ein wichtiges Projekt sein. Im Zusammenhang mit der Unterstützung von Reisenden werden die Verantwortung jedes Einzelnen für die eigene Sicherheit und die Grenzen staatlichen Handelns zu prüfen sein.



# 4 Umsetzung der Aussenpolitik und Landeskommunikation

## 4.1 Ressourcen und Aussennetz

Das EDA verfügt für 2012 über ein Budget von 2,9 Milliarden Franken zur Umsetzung der aussenpolitischen Ziele. Ungefähr zwei Drittel dieses Betrags (1,76 Mrd. Franken) sind für die internationale Zusammenarbeit, einschliesslich Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe, bestimmt. Das restliche Drittel entfällt auf die klassischen diplomatischen Aktivitäten und die Wahrung der Schweizer Interessen.

Im Bereich der Interessenwahrung wurde in den letzten Jahren das Budget verschiedener Stellen erhöht, die in der Bundesverwaltung im aussenpolitischen Bereich aktiv sind (vor allem Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF und Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF) oder die mehrheitlich vom Bund finanziert werden (z.B. Osec, Schweiz Tourismus). Im Gegensatz zu diesem allgemeinen Trend blieben jedoch die Ressourcen des EDA für die Interessenwahrung unverändert.

Das EDA hat versucht, mit verschiedenen Massnahmen Mittel für die Interessenwahrung freizusetzen, und wird sich in der laufenden Legislaturperiode um weitere Synergiemassnahmen bemühen.

Neben den Dienststellen an der Zentrale steht dem EDA ein Aussennetz mit rund 140 diplomatischen und konsularischen Vertretungen für die Umsetzung der Aussenpolitik zur Verfügung. Dieses Netz wird regelmässig auf seine Effizienz hin überprüft, um sicherzustellen, dass die Mittelzuteilung eine optimale Wahrung der Schweizer Interessen gemäss der aussenpolitischen Strategie und unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen erlaubt. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit den übrigen Departementen und den Organisationen, die dem Aussennetz angeschlossen oder darin integriert sind, wie die Swiss Business Hubs und die Swissnex.

Die Schweiz ist dem Grundsatz der Universalität verpflichtet und muss gleichzeitig immer neue Bedürfnisse bei gleich bleibenden Ressourcen erfüllen. Es bleibt ihr daher nichts anderes übrig, als die Effizienz zu verbessern und Synergien zu nutzen, um die für die neuen Bedürfnisse notwendigen Mittel freizusetzen.

In diesem Kontext erfolgte die Schaffung regionaler Konsularcenter, die von einem Standort aus die konsularischen Dienstleistungen für eine Gruppe von Ländern erbringen. Dadurch wurden Ressourcen frei, mit denen Massnahmen wie die Schaffung der Konsularischen Direktion finanziert werden konnten, um der steigenden Nachfrage nach konsularischen Dienstleistungen durch Schweizer Staatsangehörige, die im Ausland wohnen oder reisen, gerecht zu werden. Die Zusammenlegung und Rationalisierung gewisser konsularischer Dienstleistungen war dank der moder-

nen Technologie möglich. Diese erlaubt die Einführung von Begleitmassnahmen, mit denen sichergestellt werden kann, dass auch dort, wo gewisse Neuerungen als Einschränkung empfunden werden (z.B. im Zusammenhang mit der Erfassung der biometrischen Daten), jederzeit qualitativ gute Dienstleistungen erbracht werden.

Trotz der Reorganisation der konsularischen Dienstleistungen wurde keine Botschaft geschlossen. Es wurde sogar eine neue Botschaft in Armenien eröffnet, da sich die Schweiz in dieser Region (Kaukasus) engagiert. Zudem wurde die Eröffnung einer Botschaft in Katar beschlossen. Schliesslich wurde in der indischen Metropole Bangalore, einem wichtigen Zentrum für Innovation und Forschung, ein Generalkonsulat eingeweiht und ein fünftes Swissnex-Büro (Boston, San Francisco, Shanghai, Singapur, Bangalore) zur Förderung des Wissenschafts- und Technologiestandorts Schweiz eröffnet.

Eine der wichtigen Aufgaben der Schweizer Auslandvertretungen ist die Visa-Ausstellung. Um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu unterstützen und die Attraktivität unseres Landes im Bereich Tourismus und Unternehmensansiedlung zu erhalten bzw. zu fördern, muss die Schweiz den Grenzübergang von Personen und daher den Zugang zu den notwendigen Visa erleichtern. Zu diesem Zweck wurde eine enge Zusammenarbeit mit zahlreichen europäischen Partnerländern eingeleitet, um das Instrument der Schengenvertretung optimal zu nutzen. Diese Zusammenarbeit wird weitergeführt.

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes hat das EDA den Auftrag, die Funktionsweise des Aussennetzes in Bezug auf die Präsenz von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Ämter in den Botschaften zusammen mit den anderen betroffenen Bundesstellen zu evaluieren. Dabei geht es darum, das Synergie- und Modernisierungspotenzial zu nutzen, das eine verstärkte Kohärenz der Akteure im Hinblick auf eine effizientere Verteidigung der Interessen unseres Landes ermöglichen würde.

## **4.2 Landeskommunikation**

In der heutigen Informations- und Kommunikationsgesellschaft genügt es nicht, eine gute Aussenpolitik zu betreiben. Es braucht auch eine Begleitung durch angemessene, aktive Kommunikationsmassnahmen. Dies gilt speziell für die Schweiz, die aufgrund gewisser Besonderheiten – vor allem wegen ihrer Bedeutung als Wirtschafts- und Finanzstandort – unter besonderer und nicht immer wohlwollender Beobachtung steht. Die Anstrengungen im Hinblick auf eine bessere Wahrnehmung der Schweiz im Ausland sollten in den kommenden Jahren entschlossen weitergeführt werden, und zwar sowohl in möglicherweise heiklen Bereichen, etwa dem Schweizer Finanzplatz, als auch bei klar positiv besetzten Themen wie Wissenschaft, Innovation und Umweltschutz. In den nächsten Jahren finden mehrere wichtige Ereignisse statt: Olympische Spiele in London und Sotschi, Expo in Yeosu 2012 und in Mailand 2015 sowie Schweizer Vorsitz der Europäischen Weltraumorganisation



(2012–2015), der OSZE (2014, mit Troika 2013–15) und der Forschungsinitiative Eureka (2014/2015). Diese Ereignisse bieten einen günstigen Rahmen für eine verstärkte Kommunikation. Ausserdem wird die Pilotphase von «e-Diplomacy» es erlauben, die vermehrte Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationsmittel, insbesondere der «Social Media», in der Landeskommunikation zu prüfen.



# 5 Schlussfolgerung

Im heutigen komplexen und dynamischen Umfeld ist eine klare Aussenpolitik eine selbstverständliche Notwendigkeit: Es gilt unsere Interessen zu verteidigen und unsere Werte zu fördern. Sowohl die Entwicklungen in unserer näheren Umgebung als auch die globalen Probleme, die nicht an Landesgrenzen Halt machen, haben direkte Auswirkungen auf unsere Unabhängigkeit, unseren Wohlstand und unsere Sicherheit. Die Aussenpolitik muss kohärente, konkrete und effiziente Antworten auf diese Herausforderungen finden.

Diesen Auftrag kann die Schweiz am besten gestützt auf die drei Grundprinzipien Rechtsstaatlichkeit, Universalität und Neutralität erfüllen, zu denen die grundlegenden Begriffe der Solidarität und der Verantwortung hinzukommen.

Wie sich in der Vergangenheit wiederholt gezeigt hat, ist die Aussenpolitik nicht gefeit vor wichtigen, ausserordentlichen Entwicklungen. Deshalb sind die strategischen Handlungsschwerpunkte so zu setzen, dass Herausforderungen bewältigt und Gelegenheiten genutzt werden können. Zudem wird die Schweiz ihre Aussenpolitik während der laufenden Legislaturperiode auf die folgenden vier Schwerpunkte ausrichten:

- Die Schweiz wird ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten pflegen und weiter entwickeln, wobei sie das Schwergewicht auf die grenzüberschreitenden Beziehungen legt und auf eine rasche Beilegung der offenen Fragen hinarbeitet.

- Die Schweiz wird ihre Beziehungen zur Europäischen Union unter Wahrung ihres politischen Handlungsspielraums und ihrer langfristigen Wirtschaftsinteressen anpassen und vertiefen.
- Die Schweiz wird ihr Engagement für die Stabilität in Europa, in den Nachbarregionen («erweiterte Nachbarschaft») und in der übrigen Welt weiterführen und anpassen.
- Die Schweiz wird ihre strategischen Partnerschaften stärken und diversifizieren. Sie wird sich für eine bessere globale Gouvernanz einsetzen, wobei sie das Schwergewicht auf Bereiche legen wird, in denen sie über besonderes Knowhow verfügt, und stets auf die Förderung des internationalen Genf bedacht sein wird.

Zu diesen Schwerpunkten kommt die Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen oder reisen, um den wachsenden Mobilitätsbedürfnissen der Schweizer Bevölkerung gerecht zu werden.

Es ist unerlässlich, dass die Schweiz über eine einheitliche Aussenpolitik verfügt, dass sie sich geeint für die Wahrung ihrer Interessen und die Förderung ihrer Werte einsetzt. Aus diesem Grund sollten die dafür notwendigen Ressourcen optimal verteilt und die Landeskommunikation verstärkt werden. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit mit dem jeweilig führenden Fachdepartement. Auf diese Weise lassen sich die bestehenden Ressourcen in den Departementen, Botschaften und der Landeskommunikation effizient nutzen.



## **Impressum**

Herausgeber:  
Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Gestaltung:  
Visuelle Kommunikation EDA, Bern

Bilder:  
Parlamentsdienste, 3003 Bern; iStockphoto.com;  
Stock.XCHNG; Präsenz Schweiz

Bestellungen:  
Information EDA  
Tel.: 031 322 31 53  
E-Mail: [publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Diese Publikation ist auch auf französisch  
und italienisch erhältlich.

Bern, 2012