

14.009

Aussenpolitischer Bericht 2013

vom 15. Januar 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Aussenpolitischen Bericht 2013 und ersuchen Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

15. Januar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Aussenpolitische Bericht 2013 gibt einen Gesamtüberblick über die schweizerische Aussenpolitik im Berichtsjahr. Er richtet sich in seiner Form und Ausgestaltung nach dem Beschluss des Bundesrates vom 3. Mai 2011, der das EDA beauftragt, dem Bundesrat in einem Bericht die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz über den Zeitraum des jeweiligen Kalenderjahres darzulegen. Entsprechend dem Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (06.3417), das eine Zusammenfassung aller periodisch erscheinenden Berichte zur Aussenpolitik fordert, umfasst der Bericht zudem einen Anhang zu den Aktivitäten der Schweiz im Europarat.

In Erfüllung der Motion 10.3212 («Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik») verabschiedete der Bundesrat im Februar 2012 den Bericht über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (Aussenpolitische Strategie 2012–2015). Der Bericht legt die folgenden strategischen Stossrichtungen fest: Beziehungen zu den Nachbarstaaten, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), Stabilität in Europa und der Welt, strategische Partnerschaften ausserhalb Europas und globale Governance. Der Aussenpolitische Bericht 2013 orientiert sich in seiner Struktur an diesen strategischen Stossrichtungen und zeigt auf, in welcher Weise sie im Berichtsjahr umgesetzt worden sind.

Nachbarstaaten

Die Schweiz pflegt mit ihren Nachbarstaaten ein sehr enges, vielseitiges und konstruktives Verhältnis. Die grosse Bedeutung, die sie Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich beimisst, manifestierte sich wie bereits im Vorjahr in einer intensiven bilateralen und regionalen Besuchsdiplomatie. In allen Nachbarstaaten mit Ausnahme Frankreichs fanden im Berichtsjahr Parlamentswahlen statt. Dennoch liessen sich bei offenen Fragen im Fiskal- und Verkehrsbereich teilweise Fortschritte verzeichnen, wobei die Problemlösung schrittweise erfolgt. Die bilaterale Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ist in verschiedensten Sektoren sehr eng. Die Kooperation im multilateralen Rahmen wurde durch eine Reihe themenspezifischer Initiativen verstärkt, die beispielsweise auf eine Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofs, den Schutz der Privatsphäre im Digitalzeitalter oder die weltweite Abschaffung der Todesstrafe zielen.

Europapolitik

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU waren im Berichtsjahr von einer positiven Dynamik geprägt. Im Rahmen eines technischen Dialogs in der ersten Jahreshälfte 2013 gelang es, gemeinsam drei Optionen zur Lösung der institutionellen Fragen zu skizzieren. Dabei zeigten sich beide Seiten gewillt, Grundlagen für langfristig stabile bilaterale Beziehungen zu schaffen. Im Juli 2013 erklärte sich die EU bereit, auf der Basis der vom Bundesrat bevorzugten Option zu verhandeln. Der Bundesrat verabschiedete das entsprechende Verhandlungsmandat am 18. Dezember 2013. Mit der Erarbeitung einer institutionellen Lösung sui generis, die Kern-

anliegen der Schweiz Rechnung trägt, eröffnet sich für unser Land die Chance, den bilateralen Weg zukunftsfähig zu machen. Gemäss seiner mittelfristigen Strategie zur Erneuerung des bilateralen Wegs strebt der Bundesrat parallele Fortschritte in verschiedenen Dossiers und damit eine ausgewogene Gesamtlösung mit der EU an.

Stabilität in Europa und der Welt

Als Gaststaat für wichtige hochrangige Treffen im Rahmen der diplomatischen Bemühungen zur Lösung des Syrienkriegs und für die Verhandlungen zur Entschärfung der Krise um das iranische Atomprogramm vermochte die Schweiz ihren Ruf als Standort für globale Gouvernanzfragen zu stärken. Die Gewaltkonflikte in Syrien und Mali beschäftigten die Aussenpolitik der Schweiz stark, wobei sie sich umfassend für eine Konfliktlösung und eine Linderung der Not der Zivilbevölkerung engagierte. Auch abseits der diplomatischen Brennpunkte setzte die Schweiz ihre vielfältigen Aktivitäten im Dienste von Frieden, Stabilität und Rechtsstaatlichkeit fort. Zudem bereitete sie sich für ihren Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vor, der 2014 neben der Erneuerung des bilateralen Wegs einen Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik darstellen wird. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit wurde die Umsetzung der neuen Strategie in Angriff genommen. In den Diskussionen über universell gültige Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele nach 2015 spielte die Schweiz eine wichtige und brückenbauende Rolle.

Strategische Partnerschaften und globale Themen

Seit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates im Jahre 2005, die Beziehungen zu wichtigen aussereuropäischen Staaten zu vertiefen, hat die Schweiz ihre globale Präsenz markant verstärkt. So gelang es der Schweiz im Berichtsjahr, als erster kontinentaleuropäischer Staat ein Freihandelsabkommen mit China abzuschliessen. Auch mit weiteren Staaten aus aufstrebenden Weltregionen wurden die Beziehungen vertieft. Zudem knüpfte die Schweiz engere Bande zu Regionalforen in Lateinamerika, Asien, der Golfregion und Afrika. Dabei wurde auch die Position der Schweiz als Standort internationaler Organisationen und Konferenzen betont und gestärkt. In der UNO vermochte die Schweiz dank innovativen Ideen, ihrer eigenständigen Positionierung und ihrer hohen Glaubwürdigkeit einmal mehr, eine aktive Rolle zu spielen, so etwa in den Diskussionen um praxisnahe Verbesserungen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats. Als wertvoll für die Schweiz erwies sich zudem die Möglichkeit zur erstmaligen Teilnahme am Finance-Track der G-20.

Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland und internationale Zusammenarbeit im Bereich der konsularischen Dienstleistungen

Die Nachfrage nach konsularischen Dienstleistungen wächst weiter an. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) entwickelte im Berichtsjahr zusätzliche Angebote, um den Bedürfnissen von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland gerecht zu werden. Gleichzeitig wurden Massnahmen getroffen, um die Auslandvertretungen zu entlasten. Mittels einer internationalen konsularischen Zusammenarbeit sollen weitere Synergiegewinne erzielt werden. Die Ressourcen für das Krisenmanagement-Zentrum wurden angesichts der wachsenden

Zahl von Krisen und Notlagen, die Schweizer Staatsangehörige im Ausland betreffen, ausgebaut. Auch hat das EDA seine Präventionsarbeit verstärkt. Ein Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland ging nach der Vernehmlassung in die parlamentarische Beratung.

Information und Kommunikation

In der globalen Informationsgesellschaft spielt die Kommunikation im Ausland eine wichtige Rolle für die Interessenwahrung eines Landes. Die Ausrichtung der Landeskommunikation erfolgt auf der Basis der Strategie, die der Bundesrat für die Jahre 2012–15 festgelegt hat. Demnach sollen schwergewichtig die Stärken der Schweiz wie Bildung, Forschung und Innovation kommuniziert werden, wohingegen bei sensiblen Themen vor allem bei Bedarf informiert wird. Wichtige Kommunikationsprojekte wurden im Berichtsjahr unter anderem in Deutschland, Österreich, Brüssel und den USA durchgeführt. Zudem wurden 600 Medienschaffende, Entscheidungsträger und Studierende für thematische Reisen in die Schweiz eingeladen.

Ressourcen und Aussennetz

Die vom Bundesrat im April 2012 beschlossenen Massnahmen zur Optimierung des Aussennetzes wurden fortgeführt. Im Mittelpunkt dieser Massnahmen stehen die verstärkte Nutzung von Synergien im Aussennetz sowie eine klare Konzentration auf Kernaufgaben der Aussenvertretungen. Mit dem Konzept von integrierten Botschaften, wie es etwa in der neuen Vertretung in Myanmar bereits angewandt wird, wird zudem die Kohärenz und Sichtbarkeit der Schweizer Aussenpolitik gestärkt. Der Bundesrat hat entschieden, 2014 in Oman eine Botschaft zu eröffnen. Das EDA hat entschieden, in Ho-Chi-Minh-Stadt ein Generalkonsulat zu eröffnen. Auf die geplante Schliessung der Botschaft in Guatemala wurde verzichtet, nachdem das Parlament eine entsprechende Motion angenommen hatte. Aus Sicht des Bundesrates ist es allerdings wichtig, das Aussennetz im Rahmen der vom Parlament gesprochenen finanziellen Mittel im Sinne der aussenpolitischen Strategie flexibel an neue Herausforderungen anpassen zu können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Schweizer Aussenpolitik 2013: Würdigung und Ausblick	6
1.1 Weltpolitische Entwicklungslinien 2013	7
1.2 Eine Politik der verantwortungsbewussten Offenheit	9
1.3 Nachbarstaaten: Schrittweise Lösung der offenen Fragen	10
1.4 Mandat zur Erneuerung des bilateralen Wegs	12
1.5 Stabilitätsbeiträge: Genf als Bühne der Weltpolitik	14
1.6 Ausbau der globalen Präsenz der Schweiz	17
2 Aussenpolitische Aktivitäten der Schweiz im Berichtsjahr	19
2.1 Nachbarstaaten	19
2.2 Europapolitik	22
2.2.1 Europäische Union	22
2.2.2 Beziehungen zu den Staaten in Europa und Zentralasien	26
2.3 Stabilität in Europa und der Welt	28
2.3.1 Europarat und OSZE	28
2.3.2 Internationale Sicherheit	33
2.3.3 Internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe	36
2.3.4 Friedensförderung und Achtung von Menschenrechten und Rechtsstaat	49
2.3.5 Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik	59
2.3.6 Völkerrecht, humanitäres Völkerrecht, internationale Strafgerichtsbarkeit und Terrorismusbekämpfung	64
2.4 Strategische Partnerschaften und globale Themen	67
2.4.1 Strategische Partnerschaften zu aussereuropäischen Staaten	67
2.4.2 UNO und internationales Genf	78
2.4.3 Nachhaltige Entwicklung	82
2.4.4 Sektorielle Aussenpolitiken	84
2.5 Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland und internationale Zusammenarbeit im Bereich konsularische Dienstleistungen	91
2.6 Information und Kommunikation	95
2.7 Ressourcen und Aussennetz	97
Abkürzungsverzeichnis	100
Anhang: Ergänzende Angaben zum Europarat	102
Länderverzeichnis	125

Bericht

1 Schweizer Aussenpolitik 2013: Würdigung und Ausblick

1.1 Einleitung

In seiner Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 vom März 2012¹ legte der Bundesrat die konzeptionellen Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik dar. Diese Grundlagen leitete er aus der Bundesverfassung ab. Die grundlegenden Interessen der Schweiz, die es mit der Aussenpolitik zu wahren gilt, sind die Unabhängigkeit, die Sicherheit und die Wohlfahrt unseres Landes. Zu den Werten, die bei der Wahrung dieser Interessen zu fördern sind, zählen 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.

Ebenfalls identifizierte der Bundesrat in seiner Strategie die aussenpolitischen Schwerpunkte für die kommenden Jahre. Konkret legte er vier strategische Prioritäten fest:

- Ausbau der Beziehungen zu den Nachbarstaaten
- Anpassung und Vertiefung der Beziehungen zur Europäischen Union
- Fortsetzung und Anpassung des Engagements der Schweiz zugunsten der Stabilität in Europa, in Grenzregionen zu Europa und in der übrigen Welt
- Stärkung und Diversifizierung der strategischen Partnerschaften der Schweiz, kombiniert mit einem Engagement für eine bessere globale Governance und der Förderung des internationalen Genf

Anders als die grundlegenden Interessen und Werte der Schweiz sind diese strategischen Schwerpunkte der Aussenpolitik keine unveränderlichen Grössen. Sie sind aus einer Analyse des internationalen Umfelds abzuleiten und können sich damit wandeln. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) deshalb am 11. Mai 2011 beauftragt, ihm künftig zu Beginn jeder Legislaturperiode ein Strategiedokument vorzulegen, das die Schwerpunkte der Aussenpolitik überprüft und festlegt.

Zwischen diesen vierjährigen Strategieberichten legt der Bundesrat jährlich einen aussenpolitischen Bericht vor. Darin legt er Rechenschaft über seine Aussenpolitik im Berichtsjahr ab. Neu soll dieser Rechenschaft eine zusammenfassende Würdigung der Aussenpolitik im Berichtsjahr vorangestellt werden.

Im Folgenden werden zunächst wichtige weltpolitische Entwicklungslinien des Jahres 2013 skizziert. Auf dieser Grundlage wird die Aussenpolitik der Schweiz entlang der vier Achsen in verdichteter Form gewürdigt, wobei die Bestandsaufnahme jeweils mit einem Ausblick auf das Jahr 2014 ergänzt wird.

¹ Zu finden unter www.eda.admin.ch > Weitere aktuelle Themen > Aussenpolitische Strategie 2012-2015

1.2

Weltpolitische Entwicklungslinien 2013

Das Jahr 2013 hat den längerfristigen Trend verdeutlicht, wonach die internationale Ordnung aufgrund der Globalisierung einem tiefgreifenden Wandel unterliegt. Die globalen Machtverschiebungen haben sich im Berichtsjahr zwar verlangsamt: Die Schwellen- und Entwicklungsländer sind wirtschaftlich insgesamt weniger stark gewachsen als in früheren Jahren, die Industriestaaten als Gruppe haben ihrerseits leicht zugelegt. Das ändert aber nichts am generellen Trend, wonach die weltweiten Entwicklungsunterschiede kleiner werden, der «globale Süden» ein starkes Wachstum verzeichnet und eine polyzentrische internationale Ordnung im Entstehen ist. Nichtwestliche Staaten und Regionen gewinnen wirtschaftlich und politisch an Bedeutung.

Die gemeinsame Bewältigung globaler Herausforderungen in einer polyzentrischen Welt ist anspruchsvoll. Das zeigte sich im vergangenen Jahr insbesondere am fehlenden Konsens der Staatengemeinschaft, den grausamen Bürgerkrieg in Syrien einer raschen politischen Lösung zuzuführen. Auch die Verhandlungen über ein neues Klimaabkommen waren ein Beispiel dafür, wie schwierig die Suche nach tragfähigen und sachgerechten Kompromissen sein kann, wenn die Interessen und Werte der massgeblichen Staaten divergieren. Das selektivere Engagement der USA als globale Ordnungsmacht und das Zögern aufstrebender Staaten, Verantwortung für die internationale Stabilität mitzutragen, resultieren bisweilen in einem globalen Führungsdefizit.

Allerdings hat das Jahr 2013 auch gezeigt, dass die sich wandelnde internationale Ordnung keineswegs mit Handlungsunfähigkeit verbunden sein muss. Das Genfer Übergangsabkommen im Konflikt um das iranische Nuklearprogramm war ein wichtiger Erfolg für die Diplomatie. Nun muss es darum gehen, den diplomatischen Schwung zu nutzen, um in diesem Dossier nachhaltige Fortschritte zu erzielen. Betreffend Syrien einigten sich die Weltmächte auf die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen und die Durchführung einer Friedenskonferenz Anfang 2014 – ebenfalls in der Schweiz. Die Verabschiedung des Bali-Pakets über eine weitere Liberalisierung des Welthandels war ein grosser Erfolg für die multilaterale Handelsdiplomatie. Dieses Abkommen wird die Glaubwürdigkeit der WTO stärken und dem Welthandel neue Impulse verleihen. Auch die UNO erwies sich in wichtigen Fragen als durchaus handlungsfähig. So einigte sich der Sicherheitsrat im April 2013 auf eine multidimensionale Stabilisierungsmission in Mali. Ein weiteres positives Beispiel betrifft den wegweisenden Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT), der im selben Monat in der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde.

Das durch die Globalisierung begünstigte Erstarken der Zivilgesellschaft und des Individuums manifestierte sich 2013 in verschiedenen Protestbewegungen, so unter anderem in der Türkei, in Brasilien, in der Ukraine oder in Thailand. Wie schon zuvor im Fall des arabischen Frühlings lagen auch diesen Protestbewegungen rund um den Globus unterschiedliche Motivlagen zugrunde. Immer ging es aber auch um die Einforderung von Mitsprache, guter Regierungsführung und besserer wirtschaft-

licher und politischer Perspektiven. Es waren Rufe nach Freiheit und Zukunftschancen.

Die Kontroverse um Spionage- und Überwachungsmöglichkeiten im Digitalzeitalter, die durch die Enthüllungen des ehemaligen US-Geheimdienstmitarbeiters Edward Snowden ausgelöst wurde, wirkte sich gleich mehrfach auf die internationalen Beziehungen aus. Sie schürte Misstrauen zwischen westlichen Verbündeten, verschärfte die Spannungen zwischen dem Weissen Haus und dem Kreml, förderte nationale Debatten über Spionageabwehr und gab Anlass zu intensivierten multilateralen Bemühungen, den Schutz der Privatsphäre im Cyberbereich zu stärken.

Das Phänomen des transnationalen Terrorismus rückt seit 2011 wieder verstärkt in den Fokus. Die Revolution in Libyen und der Bürgerkrieg in Mali haben das Erstarren von terroristischen Gruppierungen und Akteuren der organisierten Kriminalität in der Sahelzone und Nordafrika begünstigt. Auch in Syrien und im Irak nehmen die Aktivitäten extremistischer Akteure zu. Im Unterschied zur früheren Al-Kaida bin Ladens ist der transnationale Terrorismus heute eher regional als global organisiert. Westliche Interessen und Personen gehören aber nach wie vor zu den Anschlagzielen, wie etwa die blutige Geiselnahme in einer algerischen Gasförderanlage im Januar 2013 illustrierte.

Das europäische Umfeld der Schweiz blieb 2013 durch die Schulden- und Eurokrise geprägt. Die Krise war zwar insgesamt weniger virulent als in den vergangenen Jahren, was sich in einer relativen Beruhigung der Märkte manifestierte. Eine erfolgreiche und nachhaltige Bewältigung der Schuldenkrise hängt aber von Reformerefolgen (Konsolidierung Staatsfinanzen, Arbeitsmarkt- und sonstige Strukturreformen) in den einzelnen Ländern sowie auf EU-Ebene ab. Die Schuldenkrise lastet auf einigen südlichen EU-Staaten nach wie vor schwer, was sich unter anderem in hohen Arbeitslosenzahlen, insbesondere auch von Jugendlichen, ausdrückt. Die Krisenbewältigung der EU resultiert einerseits in einer Vertiefung der europäischen Integration. Andererseits lassen sich auch politische Fragmentierungstendenzen in der EU sowie ein Erstarren euroskeptischer Bewegungen quer durch Europa beobachten. Das Ringen um Europas politische Zukunft dürfte anhalten. Festzuhalten ist aber auch, dass der Binnenmarkt als Fundament der EU nicht grundlegend in Frage gestellt wird.

2013 zeigte sich einmal mehr, dass die EU aussenpolitisch vor allem mit ihrer Erweiterungspolitik stabilisierend in ihrem Umfeld wirkt. Das von Brüssel vermittelte Abkommen zwischen Serbien und Kosovo vom April 2013 hat neue Perspektiven für eine regionale Integration des Westbalkans und eine weitere Annäherung an die EU eröffnet. Wo die EU keine Beitrittsperspektive bieten kann oder will, tut sie sich aussenpolitisch traditionell schwerer. Eine nähere Anbindung der östlichen Nachbarstaaten an die EU erweist sich unter anderem aufgrund russischer Widerstände als schwierig. Der dritte Gipfel im Rahmen der Östlichen Partnerschaft von Ende November 2013 wurde vom Entscheid der Ukraine geprägt, das bereits paraphierte Abkommen über Assoziation und Freihandel mit der EU nicht zu unterschreiben. Auch in ihrer südlichen Nachbarschaft tut sich die EU nach wie vor schwer, ihren Einfluss geltend zu machen. Allerdings hatte sie grossen Anteil daran, dass das erwähnte Übergangsabkommen im Konflikt um das iranische Nuklearprogramm vereinbart werden konnte.

Die südliche Nachbarschaft Europas blieb 2013 im Fokus der Weltpolitik. Zwar erlangten auch Konfliktherde in anderen Weltgegenden viel Aufmerksamkeit. So

verschärfte sich einmal mehr der Konflikt um das nordkoreanische Nuklear- und Raketenprogramm. Der sich zuspitzende rhetorische Schlagabtausch um divergierende Hoheitsansprüche im Ost- und im Südchinesischen Meer machte zudem deutlich, dass im Pazifikraum angesichts regionaler Machtverschiebungen, ungelöster Territorialkonflikte und rasch wachsender Verteidigungsbudgets ein beträchtliches Konfliktpotenzial vorhanden ist. Und doch waren es einmal mehr Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten, welche die Welt in Atem hielten und die internationale Diplomatie dominierten.

Der Ausgang des Bürgerkriegs in Syrien und dessen regionale Folgen bleiben ungewiss. Ägypten und weitere arabische Staaten wie Jemen, Tunesien und Libyen ringen seit dem Sturz langjähriger Machthaber um ihre innere Verfasstheit. Der wachsende Gegensatz zwischen Sunniten und Schiiten in der Region droht zu einer zusätzlichen Bruchlinie zu werden.

Gleichzeitig ergaben sich im Nahen und im Mittleren Osten im Berichtsjahr aber auch neue Chancen für die Diplomatie. Dank des grossen Engagements der USA – namentlich von Aussenminister John Kerry – wurden zwischen Israel und den Palästinensern wieder Friedensgespräche aufgenommen. Der Regierungswechsel in Iran im Sommer 2013 eröffnete zudem nicht nur neue Perspektiven für eine zumindest vorläufige Entschärfung des Nuklearstreits, sondern nährte auch Hoffnungen auf wirksamere Friedensbemühungen in Syrien. Die weiteren Entwicklungen betreffend Iran und Syrien werden dabei für die Zukunft der Region und damit auch für die Sicherheit Europas und der Schweiz von grosser Bedeutung sein.

1.3 Eine Politik der verantwortungsbewussten Offenheit

Im internationalen Vergleich stand die Schweiz im Berichtsjahr in vielerlei Hinsicht gut da. Ihr Erfolg hat viele Faktoren. Dazu zählt auch der aussenpolitische Kurs einer verantwortungsbewussten Offenheit der Schweiz, wie ihn der Bundesrat 2012 in seiner Aussenpolitischen Strategie vorzeichnete. Die Schweiz ist ein weit überdurchschnittlich globalisiertes Land. Ihre exportorientierte Wirtschaft zieht einen grossen Nutzen aus der Globalisierung. Es ist deshalb im Interesse der Schweiz, sich aktiv für ein stabiles Umfeld, störungsfreie Versorgungssysteme und eine friedliche und liberale internationale Ordnung mit freien Staaten und Gesellschaften einzusetzen.

Als Nichtmitglied von EU und NATO positioniert sich die Schweiz in der sich wandelnden internationalen Ordnung zwischen den Machtzentren, auch wenn sie fest in der westlichen Wertegemeinschaft und in Europa verankert ist. Ihre wichtigsten Partner sind die EU und ihre Mitgliedstaaten, doch baut die Schweiz gleichzeitig ihre Beziehungen zu Staaten aus Wachstumsregionen aus. Europa und die Wachstumsregionen sind beides zentrale Pfeiler der aussenpolitischen Strategie. Eine solche Positionierung eröffnet der Schweiz Handlungsspielräume und die Chance, fallweise geeignete Kooperationspartner für ihre Anliegen zu gewinnen. Diese eigenständige und unabhängige Aussenpolitik erfordert ein besonderes Engagement.

Die Universalität der Beziehungen als traditionelles Prinzip der Schweizer Aussenpolitik gewinnt in einer polyzentrischen internationalen Ordnung an Bedeutung. Auch künftig werden bezüglich des Aussennetzes aber Prioritäten zu setzen sein. 2013 eröffnete die Schweiz eine Botschaft in Doha. Der Bundesrat entschied zudem,

eine Botschaft in Oman zu eröffnen. Ferner beschloss das EDA, ein Generalkonsulat in Ho-Chi-Minh-Stadt zu eröffnen. Die vorgesehene Schliessung der Botschaft in Guatemala wurde aufgrund einer vom Parlament überwiesenen Motion der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (12.3991 «Aufrechterhaltung der Schweizer Botschaft in Guatemala») rückgängig gemacht. Aus Sicht des Bundesrates ist es jedoch wichtig, das Aussennetz im Rahmen der vom Parlament gesprochenen finanziellen Mittel im Sinne der aussenpolitischen Strategie flexibel an neue Herausforderungen anpassen zu können.

Fortschritte waren bezüglich der angestrebten verstärkten Nutzung von Synergien im Aussennetz zu verzeichnen. So wurden zwölf regionale Konsularcenter eingerichtet. Auch wurden erste – positive – Erfahrungen mit integrierten Botschaften gesammelt, in der die verschiedenen Dienstleistungen in den Bereichen Interessenwahrung, konsularische Dienste und Programme der internationalen Zusammenarbeit zusammengelegt werden. Zudem wird die Schweiz künftig fallweise eine gemeinsame Gebäudenutzung mit Botschaften von Partnerstaaten (Co-location) anstreben, so etwa mit den Niederlanden in Oman.

Was den aussenpolitischen Kurs der Schweiz betrifft, so bestätigt die obige Analyse der weltpolitischen Entwicklungen im Jahr 2013 die Strategie, die der Bundesrat 2012 eingeschlagen hat. Die Schweiz muss ihre Beziehungen in Europa *und* der Welt stärken, und es liegt in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse, Beiträge an die Stabilität in ihrem europäischen Umfeld, in Europas Nachbarschaft und darüber hinaus zu leisten.

Die Bilanz der Schweizer Aussenpolitik 2013 fällt diesbezüglich positiv aus. Von besonderer Bedeutung ist, dass die bilateralen Beziehungen mit der EU deblockiert werden konnten. Ebenfalls erfreulich ist, dass Genf im Berichtsjahr wieder zu einer zentralen Bühne der Weltpolitik wurde und die Schweiz als Gaststaat wichtiger Verhandlungen zu Syrien und Iran ihr Engagement für Stabilität unterstreichen konnte. Der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit China stand stellvertretend für die erfolgreiche Stärkung der globalen Dimension der Schweizer Aussenpolitik. In den Beziehungen zu den Nachbarstaaten blieb ein ähnlich markantes Ergebnis zwar aus. Dennoch liessen sich bei einigen noch offenen Fragen Fortschritte erzielen.

Mit Blick auf das Jahr 2014 bleibt die Vertiefung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten ein wichtiges Ziel des Bundesrates. Von besonderer Bedeutung wird die vom Bundesrat angestrebte Erneuerung des bilateralen Wegs mit der EU sein. Mit dem Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) will die Schweiz zudem ihre Bereitschaft und ihre Fähigkeit unterstreichen, Verantwortung für Stabilität und Sicherheit in ihrem strategischen Umfeld mitzutragen. Schliesslich strebt der Bundesrat auch an, strategische Partnerschaften zu Staaten wie Südkorea, Japan und Russland durch Kontakte auf höchster Ebene zu stärken. Die Besuchsdiplomatie wird entsprechend ausgestaltet.

1.4 Nachbarstaaten: Schrittweise Lösung der offenen Fragen

Die Schweiz ist mit ihren Nachbarstaaten sehr eng verflochten. Rund 70 Prozent des bilateralen Warenhandels der Schweiz mit der EU gehen allein auf Deutschland,

Frankreich, Italien und Österreich zurück. Das Handelsvolumen der Schweiz mit Baden-Württemberg entspricht in etwa demjenigen mit den USA – und es ist grösser als das Handelsvolumen mit China, Russland, Brasilien, Indien und Südafrika zusammengenommen. Auch das Handelsvolumen der Schweiz mit den italienischen Grenzregionen übertrifft das Handelsvolumen mit China. Der Umstand, dass mit Süddeutschland und Norditalien zwei der wettbewerbsfähigsten Regionen Europas an die Schweiz angrenzen, trägt viel zum wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz bei.

60 Prozent der in der Schweiz wohnhaften EU-Bevölkerung kommen aus unseren Nachbarstaaten. Dazu kommen täglich 277 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten. Agglomerationen dies- und jenseits unserer Grenzen wachsen immer stärker zusammen. Die Bedeutung der Nachbarstaaten für die Schweiz nährt sich auch darin, dass Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich wichtige Mitgliedstaaten der EU sind. Die drei Erstgenannten gehören zudem zur G-8, und Frankreich ist auch ein ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat.

Die sehr grosse Bedeutung der Nachbarstaaten für die Schweiz manifestierte sich 2013 wie bereits im Vorjahr in einer intensiven bilateralen und regionalen Besuchsdiplomatie. Die Beziehungen zu Österreich und Liechtenstein verliefen einmal mehr vertrauensvoll und störungsfrei. Auch mit den anderen Nachbarn pflegt die Schweiz ein intensives, vielseitiges und konstruktives Verhältnis, wobei es mit Deutschland, Frankreich und Italien nach wie vor eine Reihe von Fragen im Fiskal- und Verkehrsbereich zu lösen gilt. Diese Fragen sind komplex und werden sich nur mit Geduld, Beharrlichkeit und beidseitiger Kompromissbereitschaft lösen lassen. Da im Berichtsjahr in allen Nachbarstaaten ausser Frankreich Parlamentswahlen stattfanden, liessen sich manche Dossiers weniger energisch vorantreiben als erhofft.

Dennoch liessen sich einige Fortschritte verzeichnen, die im Rechenschaftsteil dieses Berichts näher dargelegt werden. Erwähnt sei hier, dass im Fiskalbereich mit Frankreich ein breiter Dialog lanciert werden konnte. Seit der Wiederaufnahme des Fiskal- und Finanzdialogs mit der neuen italienischen Regierung im November 2013 bemühen sich beide Seiten, rasche Ergebnisse zu erzielen. Mit Berlin konnte im Nachgang zum Scheitern des Quellensteuerabkommens im deutschen Bundesrat die Teilfrage des Marktzugangs für Schweizer Finanzinstitute in Form eines Briefwechsels geregelt werden. Eine umfassende Lösung der Fiskalfragen mit den Nachbarstaaten dürfte auch davon abhängen, wie die Diskussionen in der OECD und der EU zu diesen Themen verlaufen.

Was die Verkehrsfragen betrifft, so hat das Schweizer Parlament 2013 den Staatsvertrag mit Deutschland betreffend Flughafen Zürich-Kloten genehmigt. Der weitere Verlauf dieses Dossiers wird auch von der Position der neuen deutschen Regierung abhängen. In Bezug auf eine zeitgerechte Anpassung der Eisenbahninfrastruktur zwischen der Schweiz und Italien an die Erfordernisse der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) sind die entsprechenden Gespräche im Gang. Die vom Bundesrat angestrebte enge Zusammenarbeit mit Italien mit Blick auf die Weltausstellung 2015 in Mailand eröffnet die Chance, auch in diesem Dossier Fortschritte zu erzielen.

Die bilaterale Kooperation der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten ist in verschiedensten Sektoren sehr eng. Erwähnt seien hier die Energie- und die Polizeizusammenarbeit, wobei Letztere im Berichtsjahr mit Italien und Frankreich ausgebaut wurde. Eine enge Abstimmung findet auch bei Themen der multilateralen Zusammenarbeit ab. So lancierte die Schweiz in Koordination mit Liechtenstein eine

Erklärung zur Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofs, die im September 2013 von 24 Ministern unterzeichnet wurde. Zusammen mit Deutschland, Österreich und Liechtenstein reichte sie beim Menschenrechtsrat zudem eine Initiative zum Schutz der Privatsphäre im Digitalzeitalter ein. Wie schon im Jahr zuvor trugen auch alle Nachbarstaaten einen von der Schweiz initiierten Aufruf zur Abschaffung der Todesstrafe mit. Diese Initiative wird 2014 eine Fortsetzung erfahren. Eine enge Kooperation zeichnet sich zudem bei der Erarbeitung und Umsetzung einer makro-regionalen Strategie im Alpenraum ab. Im Herbst 2013 unterzeichnete die Schweiz im Rahmen einer Konferenz der Alpenstaaten und -regionen in Grenoble eine politische Erklärung zugunsten einer solchen Strategie.

Für das Jahr 2014 strebt die Schweiz Treffen mit den Staatsspitzen möglichst aller Nachbarstaaten an. Dadurch sollen die bilateralen Beziehungen weiter dynamisiert und der Suche nach konstruktiven Antworten auf noch ausstehende Fragen neue Impulse verliehen werden. Zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten eröffnen sich durch den OSZE-Vorsitz der Schweiz. Die Schweiz strebt 2014 zudem einen Austausch mit Deutschland, Liechtenstein und Österreich bezüglich einer Stärkung der dualen Berufsbildung an. Bedeutsam und ganz im Sinne der Schweiz ist schliesslich, dass mit Italien in der zweiten Hälfte des Jahres ein befreundeter Nachbarstaat die Präsidentschaft der EU innehaben wird.

1.5 Mandat zur Erneuerung des bilateralen Wegs

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU waren im Berichtsjahr von einer positiven Dynamik geprägt. Die konstruktiven Vorschläge der Schweiz zur Klärung der institutionellen Fragen vom Sommer 2012 und ihre seitherigen intensiven diplomatischen Kontakte mit Brüssel und den Hauptstädten haben dazu geführt, dass wieder ein Klima des Vertrauens zwischen beiden Partnern herrscht. Nachdem sich die EU in den Vorjahren immer kritischer zum bilateralen Weg geäussert hatte, signalisiert sie seit Ende 2012 ihre Bereitschaft zu dessen Erneuerung. Die Schweiz kann den bilateralen Weg längerfristig sichern, wenn sie mit der EU über einen institutionellen Rahmen für die bilateralen Marktzugangsabkommen einig wird.

Bei diesen institutionellen Fragen handelt es sich um die Modalitäten der Übernahme von EU-Recht in denjenigen Bereichen des EU-Binnenmarkts, die von bilateralen Abkommen abgedeckt sind, die Überwachung der Anwendung dieser Abkommen, die Auslegung der Abkommen und die Streitbeilegung. Die angestrebte Vereinfachung des mittlerweile komplizierten Geflechts an bilateralen Abkommen mit dem Ziel der Sicherstellung der Rechtshomogenität ist grundsätzlich im Interesse der Schweiz.

Im Rahmen eines technischen Dialogs zwischen Bern und Brüssel in der ersten Jahreshälfte 2013 gelang es, gemeinsam drei Optionen zur Lösung der institutionellen Fragen zu skizzieren. Nach einer umfassenden Analyse kam der Bundesrat zum Schluss, dass diejenige Option, die keine neuen Institutionen erfordert, aber eine justizielle Zusammenarbeit unter Einbezug des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vorsieht, den Interessen der Schweiz am besten Rechnung trägt. Gemäss dieser Option wird sich die Schweiz keiner allgemeinen Überwachungsbehörde und keinem supranationalen Gericht unterstellen. Fragen zur Auslegung von EU-Recht, das Teil eines bilateralen Abkommens ist, können bei Bedarf von der Schweiz oder von der EU dem EuGH vorgelegt werden. Die Streitschlichtung bleibt

aber politisch. Sie verbleibt beim Gemischten Ausschuss, der unter Berücksichtigung der verbindlichen Auslegung durch den EuGH eine für beide Parteien annehmbare Lösung finden muss. Die Schweiz behält die politische Handlungsfreiheit, einer Auslegung des EuGH nicht zu folgen, wobei sie allenfalls Ausgleichsmassnahmen in Kauf zu nehmen hat. Gleichzeitig stellt sie mit dieser Option am meisten Rechtssicherheit für ihre Wirtschaft sicher.

Die EU erklärte sich im Juli 2013 bereit, auf der Basis der vom Bundesrat bevorzugten Option zu verhandeln. In der zweiten Jahreshälfte führten deshalb beide Seiten interne Konsultationen zu den jeweiligen Verhandlungsmandaten durch. Dabei erläuterte der Bundesrat einerseits die roten Linien, die er in den Verhandlungen nicht zu überschreiten bereit sein wird. Andererseits legte er seine mittelfristige Strategie zur Erneuerung des bilateralen Wegs dar, gemäss der die Schweiz parallele Fortschritte in verschiedenen Dossiers mit der EU anstrebt. Die Stellungnahmen der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat sowie der Kantone bestätigten das Mandat zu Verhandlungen mit der EU im institutionellen Bereich und ermöglichten es, noch einige Präzisierungen anzubringen.

Am 18. Dezember 2013 wurde das Mandat vom Bundesrat verabschiedet. Damit können die Verhandlungen mit der EU beginnen, sobald auch die EU ihr Mandat verabschiedet hat. Aus Sicht des Bundesrats besteht eine reelle Chance, mit der EU eine ausgewogene Gesamtlösung zu erzielen. Beide Seiten haben ein eminentes Interesse an stabilen Beziehungen. Für die Schweiz ist die EU die wichtigste Handelspartnerin. Zwei Drittel ihres Aussenhandels entfallen auf EU-Staaten. Umgekehrt ist die Schweiz auch eine wichtige Partnerin für die EU. Sie ist die siebtgrösste Volkswirtschaft im EU/EFTA-Raum, die zweitgrösste Investorin in der EU und die viertgrösste Handelspartnerin der EU. Der Handel zwischen der Schweiz und der EU generiert mehr als eine Milliarde Franken pro Arbeitstag.

Mit einer Erneuerung des bilateralen Wegs wird die Schweiz auch künftig die in der Bundesverfassung verankerten grundlegenden Interessen der Wohlfahrt und der Unabhängigkeit in Einklang bringen können. Die Schweiz wird neue Marktzugangsabkommen abschliessen können. Auch kann sie sicherstellen, dass die bestehenden Marktzugangsabkommen aktualisiert und an neue Rechtsentwicklungen angepasst werden. Für den Marktzugang und die Rechtssicherheit der Schweizer Wirtschaft ist dies zentral. Gleichzeitig wird der vorgesehene institutionelle Rahmen das politische System der Schweiz unberührt lassen. Das Referendumsrecht bleibt unangetastet. Es wird keine Automatismen bei der Übernahme von EU-Recht geben.

Die Schweiz steht 2014 vor einer wichtigen europapolitischen Weichenstellung. Gelang es 2013, die Beziehungen zur EU zu deblockieren, so geht es nun darum, den bilateralen Weg längerfristig zu sichern. Sollte es nicht zu einer Erneuerung des bilateralen Wegs kommen, so droht dieser mittelfristig zu erodieren. Stillstand würde in diesem Dossier Rückschritt bedeuten. Darum ist gerade in der Europapolitik der aussenpolitische Kurs einer verantwortungsbewussten Öffnung von grosser Bedeutung für die Schweiz.

Die Zukunft des bilateralen Wegs hängt aber nicht nur von einer Einigung in den institutionellen Fragen ab. Richtungsweisend sind auch anstehende Volksabstimmungen, welche die Personenfreizügigkeit betreffen. Die Schweiz wird den bilateralen Weg nur dann erneuern und konsolidieren können, wenn sie nicht gleichzeitig die Personenfreizügigkeit mit der EU in Frage stellt. Die Mobilität von Erwerbstätigen

gen ist nicht nur eine Grundfreiheit des Binnenmarkts, sondern auch eine tragende Säule des bilateralen Wegs.

Die Personenfreizügigkeit ist ein Hauptgrund dafür, dass die Schweiz seit Jahren wirtschaftlich prosperiert. Die Zuwanderung der letzten Jahre ist denn auch Ausdruck dieser Schweizer Erfolgsgeschichte. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass die Schweiz diese wirtschaftliche Erfolgsgeschichte weiterschreiben kann. Ein migrations- und europapolitischer Kurswechsel wäre keine sachgerechte Antwort auf die Herausforderungen, die sich in Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit ergeben. Vielmehr geht es darum, Missbräuche wie bisher entschlossen zu bekämpfen und wo nötig gezielte Verbesserungen beispielsweise im Infrastruktur-, Verkehrs-, Migrations- und Wohnungsbereich zu tätigen. Innen- und Aussenpolitik werden in den Diskussionen um die Personenfreizügigkeit 2014 mehr denn je als Ganzes zu betrachten sein.

1.6 Stabilitätsbeiträge: Genf als Bühne der Weltpolitik

Innere und äussere Faktoren kommen auch zusammen, wenn es darum geht, den guten internationalen Ruf der Schweiz als Förderin von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu erklären. Ihr Verständnis für bürgernahe Lösungen und Machtteilungsmechanismen, ihre Innovationskraft und ihre politische Verlässlichkeit ermöglichen der Schweiz, wirksame und glaubwürdige Beiträge an die Stabilität im europäischen und globalen Umfeld zu tätigen. Gleichzeitig kann sie aufgrund ihrer eigenständigen internationalen Positionierung die Rolle eines Brückenbauers einnehmen. Die Schweiz setzte 2011/12 mit der Erhöhung der Rahmenkredite für die zivile Friedensförderung und die internationale Zusammenarbeit ein starkes Zeichen für ein solidarisches Engagement und die internationale Stabilität. Dieses Zeichen war umso bedeutsamer, als sich viele von der Schuldenkrise geplagte Staaten in den letzten Jahren zu Kürzungen in diesen Bereichen veranlasst sahen.

Die besondere Rolle, die der Schweiz in der internationalen Friedensdiplomatie zufallen kann, manifestierte sich im Berichtsjahr vor allem in der regen Nutzung Genfs als Standort weltpolitisch bedeutsamer Verhandlungen. So kam es zu mehreren Treffen hochrangiger Delegationen der USA und Russlands zur Festlegung einer Reaktion auf den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien und zur Vorbereitung einer Syrienkonferenz (Geneva II). Ebenfalls in Genf fanden die international vielbeachteten Verhandlungen zwischen den E3/EU+3² und Iran statt, die im November 2013 im bereits erwähnten Übergangsabkommen resultierten.

Mit ihrem diskreten und professionellen Engagement als Gaststaat ist es der Schweiz gelungen, den Ruf des internationalen Genf als Standort für globale Gouvernanzfragen zu stärken. Dies ist ganz im Sinne des Berichts zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Genf, den der Bundesrat in der ersten Jahreshälfte 2013 gemeinsam mit dem Kanton und der Stadt Genf erarbeitet hat.³ Ihre guten Dienste eröffnen der Schweiz auch immer wieder Kontakte zu wichtigen internationalen Amtsträgern. So traf der Vorsteher des EDA im Oktober 2013 die EU-

² Abkürzung für die drei EU-Staaten Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, die EU-Aussenbaufrage sowie die drei Staaten China, Russland und USA.

³ Zu finden unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31240.pdf>

Aussenbeauftragte Catherine Ashton im Nachgang zu deren Teilnahme an Verhandlungen mit Iran in Genf zu politischen Konsultationen. Dabei einigten sie sich, den Dialog zwischen dem EDA und dem Europäischen Auswärtigen Dienst auf Ministeriebene zu institutionalisieren. Auf Ebene Staatssekretär wiederum pflegt die Schweiz einen engen Kontakt mit Washington betreffend ihre Rolle als Schutzmacht der USA in Iran. Die guten Kontakte der Schweiz zu allen beteiligten Regierungen und ihre differenzierte Sanktionspolitik gegenüber Iran dürften mit ein Grund gewesen sein, dass die Nuklearverhandlungen in Genf stattfanden.

Der syrische Bürgerkrieg, der im Berichtsjahr ein zentrales Thema auf der internationalen Sicherheitsagenda war, beschäftigte auch die Schweizer Aussenpolitik stark. Mit einem umfassenden Engagement bemühte sich die Schweiz, zu einer Konfliktlösung und einer Linderung der unermesslichen Not der Zivilbevölkerung beizutragen. Neben Appellen für eine politische Lösung unterstützte sie den Sondergesandten der UNO und der Arabischen Liga in dessen Vorbereitungen für eine Syrienkonferenz. Auch wendete sie seit 2011 insgesamt 55 Millionen Franken für humanitäre Hilfeleistungen für die betroffene Bevölkerung in Syrien sowie die syrischen Flüchtlinge in den Nachbarstaaten auf. Zudem engagierte sich die Schweiz gegen die Straflosigkeit in Syrien. In einem Brief an den UNO-Sicherheitsrat, der von 57 Staaten mitunterzeichnet wurde, forderte sie diesen im Januar 2013 dazu auf, Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen. Diesem Schritt lag die Überlegung zugrunde, dass Friede und Versöhnung in Syrien ohne Gerechtigkeit nicht nachhaltig sein können. Hinsichtlich der Chemiewaffenproblematik war das Labor Spiez an der Auswertung von Proben der UNO-Untersuchungskommission beteiligt. Zudem unterstützte die Schweiz die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) finanziell in der Vernichtung der syrischen Chemiewaffenbestände.

Ebenfalls umfassend engagierte sich die Schweiz im Berichtsjahr an den Friedensbemühungen in Mali. Dieses westafrikanische Land ist seit Jahrzehnten ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Auf der Basis dieser Kontakte beteiligte sich die Schweiz in den letzten Jahren auch an Mediationsaktivitäten. Zudem finanzierte sie die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern. Mit Militärbeobachtern beteiligt sie sich schliesslich zusammen mit etwa dreissig weiteren Staaten an der integrierten Stabilisierungsmission der UNO (MINUSMA).

Auch abseits der diplomatischen Brennpunkte setzte die Schweiz ihre vielfältigen Aktivitäten im Dienste von Frieden und Sicherheit fort. Dieses Engagement wird im Rechenschaftsteil dieses Berichts im Einzelnen erläutert. Exemplarisch erwähnt seien hier die Bemühungen um eine institutionelle Reform des Europarats und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die Initiativen zur Revitalisierung der internationalen Abrüstungsdiskussionen, die Ausarbeitung einer Strategie zur Abschaffung der Todesstrafe und von Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, der Vorsitz der Schweiz im Steuerungsausschuss der *Voluntary Principles on Security and Human Rights* in Zusammenhang mit der Rohstoffindustrie, das Engagement für eine Stärkung des humanitären Völkerrechts im Kontext des 150-Jahr-Jubiläums des IKRK, die Arbeiten zur Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen sowie die Politik der Verweigerung von Lösegeldzahlungen bei Geiselnahmen im Rahmen der Terrorbekämpfung.

Was die internationale Zusammenarbeit der Schweiz betrifft, so ist auch diese als Folge der Globalisierung einem starken Wandel unterworfen. Neue Geberstaaten

aus dem Süden, die sich nicht an den OECD-Standards orientieren, spielen eine wichtige Rolle. Auch zivil- und privatwirtschaftliche Akteure gewinnen an Bedeutung. Globale Herausforderungen werden zunehmend auf internationaler Ebene bearbeitet, vermehrt auch in spezialisierten Foren. Die DEZA und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) haben diesem Wandel mit einer einheitlichen Strategie für die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 und einer Reorganisation Rechnung getragen. Sie haben damit gute Voraussetzungen dafür geschaffen, diese Strategie erfolgreich umzusetzen.

Die Schweiz engagiert sich im Bereich der internationalen Zusammenarbeit verstärkt in fragilen Kontexten, etwa in Westafrika, im Horn von Afrika, in Nepal und auf Haiti. Mit dem Ausbau von Programmen in Konfliktgebieten sollen vermehrt Konfliktursachen angegangen werden. Im Rahmen ihres Kernauftrags – der Armutsbekämpfung – kann die internationale Zusammenarbeit damit auch sicherheitspolitisch relevante Stabilitätsbeiträge leisten. Als zunehmend wichtiges Bindeglied zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit erweisen sich die Globalprogramme, mit denen die DEZA weltweite Herausforderungen angeht, welche die Entwicklung erschweren. Dazu zählen die Wasserkrise, die Ernährungsunsicherheit, die illegale Migration und der Klimawandel.

Auf der konzeptionellen Ebene beteiligt sich die Schweiz aktiv und in einer brückenbauenden Rolle an den Diskussionen über eine universell gültige Agenda für eine nachhaltige Entwicklung nach 2015. Eine der Herausforderungen der Verhandlungen des neuen Katalogs globaler Ziele wird darin bestehen, Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Entwicklungsanliegen zu entschärfen. Inhaltlich hat sich die Schweiz unter anderem dafür eingesetzt, dass ein eigenständiges Ziel für den Bereich Wasser ausgearbeitet wird. Wasser ist nicht nur ein immer wichtigerer Schlüssel zur Armutsbekämpfung, sondern kann auch eine Konfliktursache sein. Gleichzeitig bietet die Wasserthematik Anknüpfungspunkte für die Förderung von Dialog und Kooperation. Die Schweiz hat in den letzten Jahren sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch im Bereich der Wasserdiplomatie viel Expertise und eine gute Reputation aufgebaut. Mit der Erarbeitung einer aussenpolitischen Strategie Wasser wird das EDA 2014 die Voraussetzungen dafür schaffen, sein diesbezügliches Engagement weiter auszubauen.

Analog zum Berichtsjahr wird sich die Schweiz auch 2014 auf vielseitige Art und Weise für Frieden, Sicherheit und Stabilität einsetzen. Ein Schwerpunkt wird der Vorsitz der Schweiz in der OSZE sein. Dieser Vorsitz stellt für die Schweiz eine Herausforderung dar. Die in Wien ansässige OSZE mit ihren 57 Mitgliedstaaten ist die weltweit grösste regionale Sicherheitsorganisation. Die eingangs dargelegten Veränderungen und Polarisierungstendenzen in der internationalen Ordnung manifestieren sich auch innerhalb der OSZE.

Nicht zuletzt deshalb birgt der Vorsitz aber auch Chancen für die Schweiz. Dank ihrer eigenständigen Aussenpolitik wird sie in der OSZE als glaubwürdige Brückenbauerin wahrgenommen. Als Dialog- und Kooperationsforum hat die OSZE grosses Potenzial, zu einer Abmilderung der Spannungen zwischen Ost und West beizutragen und die Bande zwischen der euro-atlantischen und der eurasischen Region im Sinne einer Sicherheitsgemeinschaft zu stärken. Indem die Schweiz als Vorsitz die OSZE in deren anspruchsvollen Aufgaben nach Kräften unterstützt, unterstreicht sie ihr Verantwortungsbewusstsein und ihren Willen, einen wirksamen Beitrag an die Sicherheit in ihrem strategischen Umfeld zu leisten. Sie hat sich im Berichtsjahr

umfassend auf den Vorsitz vorbereitet und wird diese Rolle mit viel Gestaltungswillen und Beharrlichkeit, aber auch mit dem Blick auf das Machbare angehen.

Im Rahmen ihres Vorsitzes will die Schweiz Sicherheit und Stabilität fördern, Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im OSZE-Raum leisten und die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Sie hat dazu eine Reihe von Schwerpunkten festgelegt, die sie vor dem Ständigen Rat in Wien im Sommer 2013 sowie anlässlich des Ministerrats in Kiew im Dezember 2013 vorgestellt hat. Diese Schwerpunkte werden im Rechenschaftsteil dieses Berichts ausgeführt. Zu den Höhepunkten des Vorsitzjahres in der Schweiz zählen zwei internationale Konferenzen zu den Themen Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsverteidiger, die Parlamentarische Versammlung der OSZE in Genf im Oktober 2014 sowie das Ministerratstreffen in Basel im Dezember 2014.

Die Schweiz will künftig junge Menschen verstärkt in die Aussenpolitik einbeziehen. Im Rahmen ihres OSZE-Vorsitzes führt sie beispielsweise ein Jugendprojekt durch, demzufolge Jugendliche aus den 57 OSZE-Staaten einen Jugendaktionsplan ausarbeiten und dem Ministerrat in Basel vorstellen. Damit soll das Verständnis der Politik für die Erwartungen und Bedürfnisse nachfolgender Generationen geschärft werden. Gleichzeitig sollen den Jugendlichen mit diesem Projekt die OSZE und die grösseren Zusammenhänge von Frieden und Sicherheit nähergebracht werden. Auch mit Jugendlichen in der Schweiz wird ein vermehrter Austausch über Frieden und Sicherheit angestrebt. Das Gedenken an den Ausbruch des Ersten Weltkriegs vor hundert Jahren kann 2014 einen geeigneten Anstoss dazu geben. Dabei wird insbesondere in Erinnerung zu rufen sein, dass Frieden auch in Europa keine Selbstverständlichkeit ist, sondern stetig und gemeinsam erarbeitet werden muss.

1.7 Ausbau der globalen Präsenz der Schweiz

Erarbeiten muss sich die Schweiz auch ihre Präsenz in den aufstrebenden Weltregionen. Mit ihrer Wirtschaftskraft, ihrer eigenständigen aussenpolitischen Positionierung und ihrem glaubwürdigen Auftreten in multilateralen Kontexten kann sie dabei als Partnerin durchaus etwas bieten. Seit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates 2005, die Beziehungen zu wichtigen aussereuropäischen Staaten zu vertiefen, hat die Schweiz ihre globale Präsenz denn auch markant verstärkt. Auf der bilateralen Ebene tut sie dies beispielsweise mittels Freihandelsabkommen und institutionalisierten Politik-, Wirtschafts-, Finanz- und Menschenrechtsdialogen. Zudem engagiert sie sich vermehrt auch in aussereuropäischen multilateralen Regionalforen.

Im Berichtsjahr gelang es der Schweiz als erstem kontinentaleuropäischen Staat, ein Freihandelsabkommen mit China abzuschliessen. Die engen bilateralen Beziehungen manifestierten sich auch darin, dass fünf Bundesräte, darunter der Bundespräsident, nach China reisten und der neue chinesische Premierminister Li Keqiang als erstes europäisches Land die Schweiz besuchte. Im November fand zudem die 12. Runde des bilateralen Menschenrechtsdialogs statt. Im Rahmen einer Reise des EDA-Vorstehers nach Australien, Neuseeland und Vanuatu baute die Schweiz auch ihre Beziehungen im Südpazifik aus. Ferner nahm sie in New Delhi erstmals am Aussenministertreffen des interregionalen Asien-Europa-Treffens (ASEM) teil, dem 30 europäische und 19 asiatische Staaten angehören.

Die USA bleiben ein zentraler Handelspartner der Schweiz. Auch auf diplomatischer Ebene ergeben sich wichtige Kooperationsfelder, etwa betreffend Iran, den Nahostkonflikt oder das Globale Forum zur Bekämpfung des Terrorismus (GCTF). Die bilateralen Beziehungen sind zwar eng und gut. Aufgrund der Steuerkontroverse und der Vermutungen über US-Spionageaktivitäten in der Schweiz im Zusammenhang mit den Enthüllungen von Edward Snowden waren sie aber nicht spannungsfrei. Die gemeinsame Erklärung der Schweiz und der USA vom 29. August 2013 ermöglicht es den Schweizer Banken, den Steuerstreit mit Washington im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung beizulegen. Unterzeichnet haben die Schweiz und die USA im Berichtsjahr auch ein bilaterales Übereinkommen zu FATCA, einem extraterritorialen Gesetz der USA, das die Steuerkonformität von US-Bürgern sichern soll.

Wie im Rechenschaftsteil des Berichts dargelegt wird, vermochte die Schweiz mit einer ganzen Reihe weiterer Staaten ihre Beziehungen zu vertiefen, so etwa mit Russland, der Türkei, Israel, Marokko, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Thailand, Chile, Peru und Kolumbien. Bei der 2012 gegründeten Pazifik-Allianz, welche die drei letztgenannten Staaten sowie Mexiko umfasst, ist die Schweiz seit November 2013 als Beobachterin vertreten. Zudem stärkte sie ihre Beziehungen zum Golfkooperationsrat und zu mehreren afrikanischen Regionalforen. 2014 sollen die Bemühungen um vertiefte Beziehungen zu wichtigen aussereuropäischen Staaten fortgesetzt werden. Bereits geplant sind etwa ein Staatsbesuch der Republik Korea sowie Reisen des Bundespräsidenten nach Russland, Japan und Brasilien.

Was schliesslich das Engagement für eine bessere globale Gouvernanz angeht, so lässt sich bilanzieren, dass die Schweiz auch auf dem multilateralen Parkett kein Kleinstaat ist. Dank innovativer Ideen, einer eigenständigen Positionierung mit variabler Allianzenbildung und einer hohen Glaubwürdigkeit vermag die Schweiz in der UNO eine aktive Rolle zu spielen und einige Gestaltungsmacht auszuüben. Ein aktuelles Beispiel betrifft ihre Rolle als Koordinatorin und Ideengeberin der im Mai 2013 eingesetzten Gruppe «Accountability, Coherence, Transparency (ACT)». In dieser Gruppe setzt sich die Schweiz zusammen mit mehr als zwanzig weiteren Staaten für praxisnahe Verbesserungen der Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrats ein.

Auch im Menschenrechtsrat, der 2006 auf Initiative der Schweiz gegründet wurde, engagierte sich die Schweiz im Berichtsjahr stark und erfolgreich. Beispielsweise nahm der Rat im Konsens eine von der Schweiz und Partnerstaaten lancierte Resolution betreffend Schutz der Menschenrechte bei friedlichen Demonstrationen an. Auch setzte sich die Schweiz erfolgreich für eine Rückkehr Israels in den Menschenrechtsrat ein, wobei Israel neu zur Gruppe «Westeuropa und andere Staaten» gehören wird. Die zweite Amtszeit der Schweiz als Mitglied des Menschenrechtsrats endete 2013. Die Schweiz wird für eine weitere Amtszeit für die Periode 2016–18 kandidieren.

Auf Einladung Russlands konnte die Schweiz 2013 erstmals an den Treffen der G-20-Finanzminister sowie an den umfangreichen Vorbereitungsmaßnahmen teilnehmen. Diese Teilnahme erwies sich als wertvoll. Unter dem G-20-Vorsitz Australiens 2014 wird die Schweiz zwar nicht am Finance Track teilnehmen können. Sie wird aber voraussichtlich zu einzelnen Seminaren auf technischer Ebene eingeladen werden. Ebenso wird sie gegenüber künftigen Vorsitzenden der G-20 weiterhin ihr Interesse signalisieren, am Finance Track ihre Expertise einbringen zu können. Die G-20 geniesst als Organ der globalen Gouvernanz zwar nicht dieselbe Legitimität wie die UNO. Sie ist aber ein Abbild der Machtveränderungen im inter-

nationalen Staatensystem und ein Forum, dessen Arbeit auch konkrete Interessen der Schweiz berührt.

Der globale Wandel, der sich im Berichtsjahr in vielfältiger Weise in der Schweizer Aussenpolitik manifestierte, dürfte auch 2014 anhalten. Die zentrale Herausforderung der Schweizer Aussenpolitik wird bleiben, mit den vorhandenen Ressourcen sowohl diesem Wandel Rechnung zu tragen als auch die Beziehungen zu den Nachbarstaaten und der EU zu vertiefen.

2 Aussenpolitische Aktivitäten der Schweiz im Berichtsjahr

2.1 Nachbarstaaten

Die Pflege der Beziehungen zu den Nachbarstaaten ist ein Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik. Entsprechend wurden die bilateralen und regionalen Kontakte auf hoher Ebene intensiv weitergeführt. Die Findung von Lösungen offener Fragen sowie konkrete Zusammenarbeitsbereiche standen dabei im Zentrum.

Mit *Frankreich* konnte am 11. Juli 2013 ein bilaterales Erbschaftssteuerabkommen von den beiden Finanzministern unterzeichnet werden (s. Ziff. 2.3.5). Die Schweiz und Frankreich haben sich darauf geeinigt, im Rahmen eines breiten Dialogs über die verschiedenen Fiskalfragen von gemeinsamem Interesse zu sprechen. Am 5. November 2013 wurden entsprechende Gespräche aufgenommen. Gleichzeitig bemühen sich die Schweiz und Frankreich, praktikable Lösungen für die Fiskalaspekte am EuroAirport Basel-Mülhausen zu finden. Nach technischen Gesprächen wurden im November auf Ebene Staats-/Generalsekretäre der Aussenministerien mögliche Lösungen diskutiert. Für die Umsetzung des 2012 abgeschlossenen *Accord de méthode* über die Frage des anwendbaren Arbeitsrechts im Schweizer Sektor des EuroAirports konnten die notwendigen Dokumente (u. a. Nachtrag zum Arbeitsvertrag, Regelung über die Mediationsstelle, Vereinbarung betreffend Verfahren bei Massenentlassungen) von der Schweiz und Frankreich fertiggestellt werden. Der Bundesrat hat diese am 13. November 2013 gutgeheissen und den Austausch der Dokumente zwischen den zuständigen Behörden genehmigt. Die grenzüberschreitende Polizei- und Zollzusammenarbeit konnte mit der Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zum «Accord de Paris» auf Ebene Justiz-/Innenminister gestärkt werden. Die Schweiz hat aktiv an der von Frankreich im Oktober organisierten Konferenz der Alpenstaaten in Grenoble mitgewirkt und die politische Erklärung zugunsten einer makroregionalen Strategie im Alpenraum mitunterzeichnet. Als Alpenland möchte die Schweiz (Kantone und Bund) eine aktive Rolle bei der Festlegung und Umsetzung der makroregionalen Strategie spielen und dabei insbesondere ihre Stärken im Bereich Innovation, Energie und Verkehr einbringen. Frankreich und die Schweiz sind ausserdem übereingekommen, die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Innovation zu verstärken, insbesondere durch die neue Plattform des französisch-schweizerischen Innovationsforums, das Anfang Juni

2013 in Lausanne lanciert wurde. Frankreich ist derzeit der drittichtigste Partner der Schweiz in diesem Bereich. Es gibt zahlreiche konkrete Kooperationen, wie das «Human Brain Project» der ETH Lausanne, und die Beziehungen sollen noch weiter ausgebaut werden.

In den Beziehungen mit *Deutschland* liessen sich aufgrund der Bundestagswahlen einige Geschäfte nur begrenzt voranbringen: Während das Abkommen über die Anflüge auf den Flughafen Zürich auf Schweizer Seite vom Parlament genehmigt wurde⁴, stand das parlamentarische Genehmigungsverfahren in Deutschland infolge des Wahljahrs still. Nachdem das Quellensteuerabkommen letztes Jahr im deutschen Bundesrat gescheitert war, konnte mit dem Briefwechsel zwischen der Schweiz und Deutschland zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Tätigkeit im Finanzbereich der Markt Zugang unserer Finanzinstitute in Deutschland geregelt werden. Zudem wurden umfassende Gespräche über Fiskalfragen im Dezember wieder aufgenommen. Die Zusammenarbeit mit unserem nördlichen Nachbarn über ausserpolitische Themen wurde intensiviert. Angesichts der bedeutenden Rolle, die Deutschland im Westbalkan spielt, fand insbesondere auch als Vorbereitung für den Schweizer OSZE-Vorsitz (s. Ziff. 2.3.1) ein regelmässiger Austausch mit Deutschland über diese Region statt. Die Schweiz arbeitet auch im UNO-Kontext eng mit Deutschland zusammen: Im Berichtsjahr wurde im Menschenrechtsrat eine Initiative zur Stärkung des Schutzes der Privatsphäre lanciert.

Nach den Parlamentswahlen und der Bildung einer neuen Regierung in *Italien* wurden die Kontakte über Finanz- und Fiskalfragen auf Ebene Staatssekretäre am 28. November wieder aufgenommen. Um auf technischer Ebene rascher voranzukommen, wurden Arbeitsgruppen zu den verschiedenen zu diskutierenden Themen gebildet. Mit dem im Herbst von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) mit ihrem italienischen Amtskollegen unterzeichneten revidierten bilateralen Polizeiabkommen wird die Polizeizusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien auf eine neue Grundlage gestellt. Ein konkreter Umsetzungs- und Finanzierungsplan für die Ausbauten der Südan schlüsse an die NEAT wird von den Verkehrsministern der Schweiz und Italiens Anfang 2014 unterzeichnet (s. Ziff. 2.4.4). Italien ist für die Schweiz ein strategischer Partner im Energiebereich, weswegen regelmässig Kontakte auf höchstem Niveau über allgemeine Energiefragen und speziell Fragen im Zusammenhang mit der Transadriatic Pipeline (TAP) stattgefunden haben. Die Zusammenarbeit der Aussenministerien konnte auf eine neue Grundlage gestellt werden: Dank der Unterzeichnung eines Kooperationsrahmens durch die beiden Aussenminister im Januar ist eine zielgerichtete und ergebnisorientierte Zusammenarbeit möglich. Ebenfalls im Januar fand in Rom das von der Schweizer Botschaft mit italienischen Partnern initiierte erste Forum Schweiz-Italien statt, mit dem eine Plattform geschaffen wurde für den Austausch zwischen Meinungsführerinnen und Meinungsführern aus Politik, Wirtschaft und Medien zu Fragen der Beziehungen Schweiz-Italien. Die ersten Terrains für die Länderpavillons an der Weltausstellung 2015 in Mailand wurden am 16. Dezember auf dem Gelände der Expo übergeben. Die Schweiz nahm am Anlass teil und erhielt dabei ihr Terrain.

Mit *Österreich* konnten erste Erfahrungen bei der Umsetzung des per 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Quellensteuerabkommens⁵ gesammelt werden. Im Energiebe-

⁴ BBl 2013 533

⁵ SR 0.672.916.33

reich haben die Schweiz und Österreich mittels Notenaustausch die Konzession für das erste Gemeinschaftskraftwerk erteilt, welches am Inn realisiert werden soll. Österreich bleibt für die Schweiz ein wichtiger Partner bei der konsularischen Zusammenarbeit. Zusätzlich zu den bereits vereinbarten Schengenvertretungen in neun Staaten wurden im Berichtsjahr Vertretungsvereinbarungen für die Ausstellung von Schengen-Visa in Nikosia (Zypern) und Skopje (Mazedonien) abgeschlossen (s. Ziff. 2.5). Österreich ist, wie auch die Konferenz in Grenoble zur Strategie im Alpenraum gezeigt hat, ein zentraler Partner für die Schweiz bei der Alpenzusammenarbeit. Mit dem Ziel, die globale nachhaltige Entwicklung der Berggebiete zu fördern, haben die Schweiz (DEZA) und Österreich (ADA, Austrian Development Agency) am 13. November 2013 ein entsprechendes Kooperationsabkommen unterzeichnet. Im Kulturbereich konnte anlässlich der bilateralen Kulturgespräche im Oktober eine Vereinbarung getroffen werden, mit der die gemeinsame Nutzung des Netzwerks der österreichischen Bibliotheken im Ausland möglich wird. Somit werden Schweizer Büchersendungen und literarische Anlässe von Schweizer Autorinnen und Autoren die Österreich-Bibliotheken bereichern und zum Bekanntheitsgrad der Schweizer Literatur beitragen.

In *Liechtenstein* nahm nach den Landtagswahlen am 27. März 2013 eine neue Regierung die Arbeit auf. Der neue Regierungschef Adrian Hasler, begleitet von Aussenministerin Aurelia Frick, wurde am 11. April 2013 vom Bundespräsidenten und dem Vorsteher des EDA zu einem Antrittsbesuch in Bern empfangen. Weitere Kontakte in ausgewählten Schlüsseldossiers fanden ebenfalls sehr rasch statt, etwa der Antrittsbesuch von Adrian Hasler in seiner Eigenschaft als Finanzminister bei der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Das Jahr 2013 war zudem gekennzeichnet vom 90-jährigen Bestehen des Zollvertrags⁶, der die Grundlage des gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums zwischen der Schweiz und Liechtenstein bildet. Im Rahmen eines kleinen Festakts auf Einladung der liechtensteinischen Aussenministerin wurde die Bedeutung dieses Abkommens für die bilateralen Beziehungen und die wirtschaftliche Entwicklung der Region gewürdigt.

Einen besonderen Stellenwert in den Beziehungen zu unseren Nachbarn nimmt die *grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit* ein. Der Bund engagiert sich dabei zusammen mit den Grenzkantonen, dies unter anderem auch in den grenzüberschreitenden INTERREG-Programmen, welche im Rahmen der Neuen Regionalpolitik durchgeführt werden. Die Schweiz setzt sich daneben beispielsweise bei Italien dafür ein, dass die geplante Verkehrsinfrastruktur zwischen dem Tessin und Mailand im Hinblick auf die Expo 2015 realisiert werden kann. Im Grossraum Genf konnte Anfang 2013 die Finanzierung der Verbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) beiderseits der Grenze sichergestellt werden. Im Raum Oberrhein hat die Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia ein Kulturprogramm lanciert, das die kulturelle Zusammenarbeit zwischen Elsass, Baden-Württemberg und Nordwestschweiz fördern wird (Programm «TRIPTIC»).

Neben diesen bilateralen und regionalen Zusammenarbeitsbereichen arbeitet die Schweiz auch in multilateralen Fragen eng mit den Nachbarstaaten zusammen. Für die Vorbereitung des Schweizer OSZE-Vorsitzes (s. Ziff. 2.3.1) fanden regelmässig Konsultationen mit den Nachbarstaaten statt. Zudem engagieren sich die Nachbarstaaten in der von der Schweiz anlässlich des Vierertreffens der deutschsprachigen Aussenminister lancierten Initiative zur Abschaffung der Todesstrafe. Betreffend

6 SR 0.631.112.514

aktuelle internationale Fragen – insbesondere die Situation im Nahen Osten, Syrien, Iran und Mali – fanden kontinuierlich Gespräche mit den Nachbarstaaten statt (s. Ziff. 2.3.4).

Alle Nachbarstaaten mit Ausnahme von Liechtenstein sind bedeutende Mitgliedsländer der Europäischen Union. Die bilateralen Beziehungen mit den Nachbarstaaten werden direkt beeinflusst von unseren Beziehungen mit der EU. Die Schweiz steht in einem ständigen Dialog über ihr Verhältnis zur EU, insbesondere auch über die institutionellen Fragen (s. Ziff. 2.2.1). Vor der Anrufung der Ventilklausel nahm auch dieses Thema bei den Nachbarstaaten einen zentralen Platz ein.

2.2 Europapolitik

2.2.1 Europäische Union

Entwicklungen innerhalb der EU und Auswirkungen auf die Schweiz

Die Krise des Euroraums beschäftigte die Führungsgremien in der EU auch 2013 wieder. Nachdem die Europäische Zentralbank (EZB) jedoch im September 2012 angekündigt hatte, sie sei bereit, unbegrenzt Staatsanleihen der Länder anzukaufen, die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) unterstützt werden, beruhigten sich die Finanzmärkte. Die zuversichtliche Stimmung verstärkte sich, als die EZB im Juli 2013 bekanntgab, sie werde den Leitzins noch für längere Zeit niedrig halten. Diese relative Beruhigung war auch in der Schweiz spürbar: Der Wechselkurs des Frankens gegenüber dem Euro blieb stabil und lag über dem Mindestkurs, den die Schweizerische Nationalbank im September 2011 festgelegt hatte. In diesem Umfeld setzte die Europäische Union ihre Bemühungen um wirtschaftliche Integration fort: Sie konstituierte den Europäischen Stabilitätsmechanismus und erreichte einige wichtige Etappenziele in Richtung einer Bankenunion (insbesondere Schaffung einer gemeinsamen Bankenaufsicht, die 2014 tätig werden soll).

Trotz dieser positiven Signale kann man noch nicht sagen, dass der Euroraum die Krise überwunden hat. In den Krisenländern dauert die politische Unsicherheit an, und die europäischen Banken stützen sich immer noch auf die ausserordentlichen Massnahmen der EZB. Unter diesen Umständen wirkt sich die Krise nach wie vor stark auf die Schweiz aus: Die Exportindustrie spürt die Schwäche der europäischen Nachfrage, der Aufwertungsdruck auf den Franken kann sich rasch verstärken, und das Risiko neuer Hindernisse für den Marktzugang schweizerischer Finanzakteure bleibt bestehen (s. Ziff. 2.3.5).

Neben der Vertiefung der wirtschaftlichen Integration hat die EU 2013 auch ihre siebte geografische Erweiterung vorgenommen: Am 1. Juli 2013 wurde Kroatien das 28. Mitglied der EU. Dieser Beitritt bestätigt die anhaltende Attraktivität der Union und die Beitrittschancen der Kandidatenländer. Er dürfte sich im Westbalkan positiv auswirken, insbesondere bezüglich Stabilität und regionaler Zusammenarbeit. Die Schweiz, die eine grosse kroatische Gemeinschaft aufweist (über 30 000 Personen), ist vom Beitritt Kroatiens zur EU ebenfalls betroffen. Insbesondere musste sie über die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf dieses Land verhandeln.

Was die übrigen Kandidatenländer betrifft, so beginnen 2014 die Beitrittsverhandlungen mit Serbien, das im April 2013 eine Vereinbarung über die Normalisierung seiner Beziehungen mit dem Kosovo unterzeichnet hat. Hingegen wurden die Ver-

handlungen mit Island sistiert, nachdem in den Wahlen vom April 2013 Parteien gesiegt hatten, die seit jeher gegen einen EU-Beitritt sind. Die Verhandlungen mit der Türkei waren seit 2010 blockiert, doch im November 2013 wurde ein neues Kapitel aufgeschlagen. Mit Montenegro laufen die Verhandlungen, ohne dass jedoch nennenswerte Fortschritte zu verzeichnen wären. Mit Mazedonien führt die EU bis zur Eröffnung der Verhandlungen einen Beitrittsdialog auf hoher Ebene. Von Albanien und Bosnien und Herzegowina werden Fortschritte erwartet, bevor sie offiziell den Status von Beitrittskandidaten erhalten. Mit dem Kosovo – der noch nicht von allen Mitgliedsländern der EU anerkannt wird – sind Verhandlungen über ein Stablisierungs- und Assoziierungsabkommen eröffnet worden.

Schliesslich sind auch wichtige Entwicklungen bei den Nachbarschaftsbeziehungen der EU eingetreten. Im Süden ist es der EU nicht gelungen, sich als massgebende Akteurin in die Lösung der politischen Krisen einzuschalten, die Nordafrika und Syrien erschüttern. Im Verlauf des Jahres 2013 stellten die durch diese Umwälzungen ausgelösten Migrationsströme sowohl die EU als auch die Schweiz, die ebenfalls dem Schengenraum angehört, erneut vor grosse Herausforderungen. Hinsichtlich der Nachbarn im Osten haben die Anstrengungen der EU im Berichtsjahr zur Intensivierung der Beziehungen zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) nicht die erhoffte Wirkung gezeigt. An dem mit Spannung erwarteten ÖP-Gipfel vom November 2013 in Vilnius konnte zwar ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit Georgien und Moldawien paraphiert werden. Dieser Erfolg konnte jedoch die ausgebliebene Unterzeichnung bzw. Paraphierung eines solchen Abkommens mit der Ukraine und Armenien nicht wettmachen, die den laufenden Prozess mit der EU ausgesetzt haben.

Als Kontrapunkt zu diesen Fortschritten bei der Integration des Kontinents herrschen in der EU nach wie vor interne Spannungen aufgrund der Absicht einiger Mitgliedstaaten, die Aufgabenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für Grossbritannien, dessen Regierung die Absicht angekündigt hat, bis 2017 eine Abstimmung über die Zugehörigkeit des Landes zur EU durchzuführen, aber auch für Länder wie die Niederlande. Alles in allem dürften die Europawahlen vom Mai 2014 in einem Umfeld stattfinden, das von wachsender Euroskepsis in den Mitgliedstaaten geprägt ist.

Entwicklung der Beziehungen Schweiz/EU

2013 erhielten die Beziehungen der Schweiz zur EU, die mit Abstand unsere wichtigste Wirtschafts- und Handelspartnerin bleibt, dank der Deblockierung der Gespräche über institutionelle Fragen neue Impulse.

Der Bundesrat hat immer wieder bekräftigt, dass der bilaterale Weg das derzeit beste europapolitische Instrument ist, um die Interessen der Schweiz zu wahren: Nur dieser Weg garantiert sowohl Wohlstand als auch Unabhängigkeit des Landes. Es ist für die Schweiz daher wesentlich, nicht nur ihre derzeitigen Abkommen mit der EU weiterzuführen, sondern auch den bilateralen Weg weiterzuentwickeln und seinen Fortbestand zu sichern. Dafür ist im Bereich des Zugangs zum EU-Binnenmarkt eine neue institutionelle Architektur der bilateralen Beziehungen erforderlich, um die Übernahme von Entwicklungen im einschlägigen EU-Recht, die Überwachung der Anwendung der Abkommen, die Auslegung der Abkommen sowie die Streitbeilegung zu regeln. Dank diesen Mechanismen sollte die Schweiz neue Marktzu-gangsabkommen mit der EU abschliessen können. Desgleichen liegt es im Interesse der Schweiz und insbesondere ihrer Wirtschaftsakteure, institutionelle Mechanismen

zu entwickeln, die eine rasche Anpassung an die Weiterentwicklungen des gemeinschaftlichen Besitzstands erlauben und eine einheitliche Auslegung der Abkommen im Hinblick auf den Marktzugang gewährleisten. Damit wird eine allmähliche Erosion ihres Zugangs zum europäischen Markt verhindert, zu der es bei einer Weiterführung des Status quo kommen würde. Diese Erosion könnte überdies zur Folge haben, dass die geltenden Abkommen nicht mehr an neue Entwicklungen angepasst werden können. Der Bundesrat verspricht sich von der Lösung der institutionellen Fragen eine Stärkung der Rechtssicherheit, von der letztlich auch schweizerische Konsumentinnen und Konsumenten und Schweizer Unternehmen profitieren werden. Eine Klärung des institutionellen Rahmens trägt auch zur allgemeinen Verbesserung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bei.

Obwohl eine Lösung der institutionellen Fragen im Interesse beider Parteien ist, erschwerten bisher unterschiedliche Ansichten über die konkrete Gestaltung dieses institutionellen Rahmens die Gespräche zwischen der Schweiz und der EU.

Um die Situation zu deblockieren und den Niedergang des bilateralen Weges zu verhindern, hatte der Bundesrat der EU im Juni 2012 Vorschläge unterbreitet, die anschliessend von hochrangigen Beamten der Schweiz und der EU auf technischer Ebene diskutiert wurden. Diese Gespräche fanden im Frühjahr 2013 statt und ermöglichten die Identifikation von Optionen, die beiden Seiten als Grundlage für die künftigen institutionellen Verhandlungen dienen können. Entsprechend hat der Bundesrat am 21. August 2013 einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat zu den institutionellen Fragen verabschiedet und den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments sowie den Kantonen zur Vernehmlassung unterbreitet. Nach der Vernehmlassung verabschiedete der Bundesrat am 18. Dezember 2013 ein Verhandlungsmandat, das auf einer dieser Optionen beruht.

Die gewählte Option sieht keinerlei neue Institution vor (weder Aufsichtsbehörde noch Gericht); die Befugnisse der bestehenden gemischten Ausschüsse bleiben erhalten. Beide Parteien erhalten die Möglichkeit, im Falle von Streitigkeiten über die Auslegung einer EU-Rechtsbestimmung in einem Marktzugangsabkommen beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ein Gutachten zu verlangen. Damit wird eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts gewährleistet. Gleichzeitig werden Konflikte weiterhin auf politischer Ebene gelöst, indem der Gemischte Ausschuss unter Berücksichtigung der verbindlichen Auslegung durch den EuGH eine für beide Parteien annehmbare Lösung finden muss. Falls dies nicht gelingt, können verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen bis hin zur teilweisen oder vollständigen Suspendierung des betroffenen Abkommens ergriffen werden.

Für den Bundesrat sind die institutionellen Verhandlungen Teil einer mittelfristigen Strategie, die sämtliche derzeit offenen Dossiers der Europapolitik umfasst. Die neuen Impulse, die die institutionellen Gespräche 2013 erhalten haben, trugen somit dazu bei, andere wichtige Dialoge zwischen der Schweiz und der EU anzuregen. Das Wettbewerbsabkommen⁷ und das Abkommen zu Galileo und EGNOS [GNSS] konnten abgeschlossen werden, und die Verhandlungen über die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Programmen zu Forschung und Innovation (Horizon 2020), Bildung und Jugend sowie Medien sind im Hinblick auf die vorläufige Anwendung dieser Abkommen ab 1. Januar 2014 aufgenommen worden. Die Verhandlungen über ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an einem europä-

⁷ BBl 2013 3959

ischen System für den Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten (ETS) wurden fortgesetzt.

Ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist unterzeichnet worden (s. Ziff. 2.4.4). Obwohl noch einige Meinungsverschiedenheiten bestehen, haben auch die Verhandlungen im Strombereich im Verlauf des Jahres 2013 wieder eine gewisse Dynamik erlangt. Insbesondere haben die Schweiz und die EU ein gemeinsames Dokument verabschiedet, auf dessen Grundlage die beiden Parteien jetzt auf den baldigen Abschluss eines Abkommens hinarbeiten können. Trotz dieser Fortschritte bleibt aber die Lösung der institutionellen Fragen zentral für den Abschluss der verschiedenen Verhandlungen, die Sicherung des Zugangs der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt und die Gewährleistung des Erfolgs künftiger Verhandlungen mit der EU.

Im Steuerbereich hat sich der Dialog über die Unternehmensbesteuerung intensiviert. Dieser Dialog wurde 2012 aufgenommen und behandelt bestimmte schweizerische Steuerregimes, die von der EU als diskriminierend eingestuft werden, aber auch Fiskalmassnahmen von EU-Mitgliedstaaten, die die Schweiz betreffen. Die Schweiz verfolgt dabei das Ziel, rasch eine Lösung zu finden, die international akzeptiert wird, die jedoch auch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz sowie die finanziellen Ressourcen des Bundes und der Kantone wahrt. Die Unternehmenssteuerreform III ist in diesem Kontext zu sehen. Bei der Zinsbesteuerung hat der Bundesrat nach der Verabschiedung eines Mandats zur Neuverhandlung des Zinsbesteuerungsabkommens Schweiz-EU durch den Ecofin-Rat im Mai 2013 seinerseits ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Es sieht vor, die Revision des Abkommens an Garantien in Fragen des Marktzugangs (insbesondere MIFID II) zu knüpfen.

Im Bereich der Personenfreizügigkeit hat der Bundesrat im April 2013 beschlossen, die Anwendung der im Freizügigkeitsabkommen (FZA)⁸ vorgesehenen Ventilklausel auf Aufenthaltsbewilligungen B für Staatsangehörige der acht Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beigetreten sind, zu verlängern und sie auf die Aufenthaltsbewilligungen B für Staatsangehörige aller anderen Mitgliedstaaten auszudehnen, für die sie potenziell anwendbar ist.⁹ Obwohl die Schweiz und die EU nach wie vor unterschiedlicher Meinung darüber sind, ob dieser Beschluss mit dem FZA vereinbar ist, war die von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten geäusserte Kritik deutlich weniger lautstark als im Vorjahr, da der Beschluss des Bundesrates eine Gleichbehandlung aller EU-Länder zur Folge hatte. Nach dem Beitritt Kroatiens zur EU wurde die Ausweitung des Freizügigkeitsabkommens auf dieses Land ausgehandelt. Der Bundesrat hat überdies wie schon beim Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 einen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU zugunsten von Kroatien beschlossen. Der vorgesehene Betrag von 45 Millionen Franken muss im Laufe des Jahres 2014 noch vom eidgenössischen Parlament genehmigt werden.¹⁰

Die rege Tätigkeit von 2013 mit dem Ziel, den bilateralen Weg zu konsolidieren und zu erneuern, wird fortgesetzt. Ziel ist es, die Errungenschaften (insbesondere das Personenfreizügigkeitsabkommen und die damit verbundenen Abkommen) zu

⁸ SR 0.142.112.681

⁹ AS 2013 1247

¹⁰ www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Laender

bewahren und den Fortbestand dieses Instruments der Europapolitik durch einen erneuerten institutionellen Rahmen zu sichern, der den Abschluss der derzeitigen Vertragsverhandlungen erlaubt.

2.2.2 Beziehungen zu den Staaten in Europa und Zentralasien

West- und Zentraleuropa

Die Schweiz hat ihre Kontakte zu west- und zentraleuropäischen Staaten regelmässig zur Darlegung ihrer europapolitischen Position sowie für Diskussionen über ihren anstehenden OSZE-Vorsitz genutzt. Gleichzeitig wurde in verschiedenen Bereichen eine Intensivierung der Zusammenarbeit insbesondere mit Belgien, den Niederlanden, Dänemark und Finnland eingeleitet, so etwa zu administrativen Fragen wie dem Management von Vertretungen oder möglichen Synergien bei der Infrastruktur. Im konsularischen Bereich wurde die gegenseitige Vertretung bei der Ausstellung von Schengen-Visa mit Belgien, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Slowenien weiter ausgebaut (s. Ziff. 2.5). Mit den Ländern der Visegrad-Gruppe (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) fanden Gespräche über die regionale Zusammenarbeit statt. Offizielle Treffen zwischen Aussenministern wurden mit den EU-Ratsvorsitzländern Irland und Litauen sowie mit Estland, Finnland, Lettland, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Schweden, Tschechien, der Slowakei und Spanien durchgeführt. Der Bundespräsident empfing seinen finnischen Amtskollegen Sauli Niinistö zu einem Staatsbesuch in Bern.

Die stark angestiegene Einwanderung aus EU-Ländern bewog den Bundesrat im April, die Anwendung der im Vorjahr nur für die zentraleuropäischen EU-Mitglieder gültigen Ventilklausel für B-Bewilligungen auf alle EU-Mitgliedstaaten auszuweiten.¹¹ Die Reaktionen der betroffenen Länder fielen verhalten aus.

Die Beziehungen zu den zentraleuropäischen Staaten wurden weiterhin durch den Schweizer Erweiterungsbeitrag mitgeprägt. Der Grossteil der Projekte steht in der Umsetzung. Im Rahmen des Kooperationsprogramms konnten diverse direkte Partnerschaften zwischen schweizerischen Institutionen und Partnerorganisationen in den Empfängerländern etabliert werden (s. Ziff. 2.3.3).

Südosteuropa

Die Länder des westlichen Balkans (Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo, Mazedonien und Albanien) bleiben eine Schwerpunktregion für die schweizerische Aussenpolitik. Aufgrund enger persönlicher Bindungen – fast 400 000 in dieser Region geborene Menschen leben in unserem Land – hat die Schweiz ein grosses Interesse an Frieden, Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität auf dem westlichen Balkan.

Einen Schwerpunkt in der bilateralen Zusammenarbeit mit Serbien bildete dieses Jahr die Vorbereitung des Schweizer OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014, welcher im darauffolgenden Jahr von Serbien übernommen wird. Entsprechend fanden regelmässige Konsultationen zwischen der Schweiz und Serbien statt (s. Ziff. 2.3.1).

¹¹ AS 2013 1247

Die Schweiz beteiligte sich mit der Entsendung von bis zu 220 Armeeeingehörenden (SWISSCOY) am friedenserhaltenden Einsatz im Rahmen der KFOR in Kosovo. Für höchstens zwölf Monate kann diese Obergrenze mit maximal 80 Personen aufgestockt werden. Im Weiteren sind im Rahmen der Stabilisierungsmission der EUFOR ALTHEA zwei Schweizer Verbindungs- und Beobachtungsteams mit maximal 20 Armeeeingehörenden sowie bis zu sechs Kleinwaffen- und Munitionsexperten der Armee in Bosnien und Herzegowina stationiert. Mit diesen Missionen einher geht auch ein verstärktes Engagement bei der Transitionszusammenarbeit mit den Ländern im Westbalkan und im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo. In Kosovo fanden erstmals Wahlen auf lokaler Ebene unter Teilnahme der serbischen Minderheit statt; die Schweiz unterstützte deren Durchführung (s. Ziff. 2.3.4).

Kroatien trat am 1. Juli als 28. Mitglied der Europäischen Union bei. Nach der Erteilung des Kandidatenstatus im Vorjahr ist das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien per 1. September 2013 in Kraft getreten. Im Hinblick auf den griechischen EU-Ratsvorsitz 2014 fand am Rande der UNO-Generalversammlung im September ein Treffen des Departementsvorstehers des EDA mit dem griechischen Aussenminister statt.

In den letzten Jahren hat die Schweiz gezielt auf eine Verbesserung ihrer bilateralen Beziehungen mit der Türkei hingearbeitet. Regelmässige Konsultationen auf hoher Ebene – so beispielsweise das offizielle Arbeitstreffen der beiden Aussenminister im Oktober 2013 in Bern – erlaubten, auch kontroverse Themen kontinuierlich und konstruktiv anzugehen. Dabei wurden auch Menschenrechtsfragen besprochen. Zur Unterstützung der syrischen Flüchtlinge auf türkischem Boden leistete die Schweiz durch die Entsendung von Fachpersonal und über internationale Hilfsorganisationen substantielle Beiträge.

Osteuropa und Zentralasien

Der Bundesrat konnte die Beziehungen mit Russland weiter vertiefen. So wurde die Schweiz an die Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure im Rahmen der russischen G-20-Präsidentschaft eingeladen (s. Ziff. 2.3.5). Sämtliche Departemente pflegten hochrangige und institutionalisierte Kontakte. Ein Wissenschafts- und Technologieabkommen sowie ein Vertrag über den Herkunftsnachweis von Uhren konnten ratifiziert werden. Im Rahmen eines offiziellen Besuchs des Vorstehers des EDI in Russland (anlässlich der Ministerkonferenz des Europarates «Governance of Culture – Promoting Access to Culture») wurde ausserdem eine Absichtserklärung zur Vertiefung der kulturellen Zusammenarbeit unterzeichnet. Auf Schweizer Seite erfolgt die Umsetzung durch die Kulturstiftung Pro Helvetia (Programm «Swiss Made in Russia» 2013–2015).

Verhandlungen für den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der EFTA und der Zollunion Russland, Belarus und Kasachstan wurden weitergeführt.

Die Zusammenarbeit mit anderen osteuropäischen sowie den zentralasiatischen Ländern bleibt wegen deren wachsender politischer, wirtschaftlicher und ressourcenmässiger Bedeutung, ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen sowie aufgrund von Sicherheits- und Migrationsfragen wichtig für die Schweiz. DEZA und SECO führten ihr Engagement in einigen dieser Länder, unter anderem in den Bereichen der Wasserversorgung, der Gesundheit, der Förderung der Privatwirtschaft sowie der humanitären Hilfe, fort (s. Ziff. 2.3.3).

Im Südkaukasus steht neben der politischen, wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit das friedensfördernde Engagement im Vordergrund. Dazu zählen die schweizerische Vertretung der Interessen Russlands in Georgien und jene Georgiens in Russland, die Fazilitierung des am 22. August 2012 erfolgten WTO-Beitritts Russlands und die Umsetzung des diesbezüglichen georgisch-russischen Abkommens über die Zollverwaltung und die Überwachung von Handelsgütern. In dieser friedenspolitischen Schwerpunktregion unterstützt die Schweiz weiterhin vertrauensbildende Massnahmen zwischen der Türkei und Armenien (s. Ziff. 2.3.4).

2.3 Stabilität in Europa und der Welt

2.3.1 Europarat und OSZE

Europarat

Für die Schweiz ist der Europarat in zweierlei Hinsicht wichtig: Zum einen sind die Werte, die er vertritt (Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit) auch in der Bundesverfassung verankert, so dass die Schweiz bei der Mitwirkung im Europarat ihre Erfahrungen einbringen kann. Zum andern sind die vom Europarat in seinen Tätigkeitsbereichen erarbeiteten Standards für alle Mitgliedsländer, also auch die Schweiz, wegweisend.

Der Europarat ist eine Dialogplattform, die es der Schweiz ermöglicht, an der Erarbeitung von zwingenden europäischen Rechtsnormen wie z. B. Übereinkommen mitzuwirken. Die Schweiz legt seit jeher grossen Wert auf solche Übereinkommen und wirkt aktiv bei deren Erarbeitung mit. Folgende Übereinkommen traten 2013 in der Schweiz in Kraft: die Europäische Landschaftskonvention, das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden.

Überdies hat die Schweiz 2013 die OECD-/Europarats-Konvention über gegenseitige Verwaltungshilfe in Steuersachen sowie die Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt unterzeichnet und ist dem erweiterten Teilübereinkommen des Europarats über die Kulturreiserouten beigetreten.

Bedeutungsvoll war das Jahr 2013 für die Schweiz aber vor allem wegen der Feier ihrer 50-jährigen Zugehörigkeit zum Europarat, dem sie am 6. Mai 1963 beigetreten war. Im Rahmen dieser Jubiläumsfeier trat der Vorsteher des EDA am 23. April 2013 vor der Parlamentarischen Versammlung in Strassburg auf und erinnerte an die Verbundenheit der Schweiz mit den vom Europarat verteidigten Werten sowie daran, wie wichtig der Aufbau einer besseren Welt für die kommenden Generationen ist.

Der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, stattete seinerseits am 6. Mai 2013 Bern einen offiziellen Arbeitsbesuch ab, in dessen Rahmen er insbesondere die Vorsteher des EJPD und des EDA traf.

Nach langwierigen Verhandlungen verabschiedeten die 47 Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹² im April den Text eines Ver-

¹² SR 0.101

tragsentwurfs für den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK. Während der Verhandlungen setzte sich die Schweiz zusammen mit den anderen Nichtmitgliedstaaten aktiv dafür ein, dass der Vertrag die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten der EU und der Nichtmitgliedstaaten gewährleistet. Schliesslich wurde ein Kompromiss gefunden, der die Aufgabenteilung der EU und ihrer Mitgliedstaaten respektiert, ohne das ausgefeilte System für den Schutz der Menschenrechte zu gefährden, das die EMRK geschaffen hat. Der Vertragsentwurf liegt jetzt beim Gerichtshof der EU in Luxemburg zur Begutachtung. Sein Inkrafttreten in Form eines Zusatzprotokolls zu EMRK wird nicht in naher Zukunft erwartet.

Anlässlich der 123. Sitzung des Ministerkomitees, die am 16. Mai 2013 in Strassburg stattfand, eröffnete der Generalsekretär des Europarats offiziell die dritte Phase der Reform der Institution. Ziel dieser neuen Phase ist die Optimierung der Arbeitsweise und der Koordination der verschiedenen Organe, die für die Überwachung der Umsetzung der Europaratsbeschlüsse zuständig sind. Ebenso soll die Umsetzung ihrer Schlussfolgerungen unter gleichzeitiger Achtung ihrer Unabhängigkeit verbessert werden. Die Abschlusserklärung dieser Sitzung ist sehr allgemein gehalten und wenig verbindlich, weil einige Mitgliedstaaten Vorbehalte gegen eine Stärkung des Überwachungsprozesses äusserten. Die Schweiz unterstützt diese Reform nach wie vor, ebenso die Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die an der Konferenz von Interlaken 2010 angestossen wurde und deren Relevanz allmählich deutlich wird.

2013 erliess der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dreizehn Urteile, die die Schweiz betrafen. Diese Urteile befassten sich hauptsächlich mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie mit dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren.

Im Anhang zu diesem Bericht finden sich weitere Angaben zur Tätigkeit des Europarats im Zusammenhang mit der Schweiz sowie über die Feiern zum 50-jährigen Jubiläum des Beitritts der Schweiz zum Europarat.

OSZE

Die Schweiz hatte 1996 zum ersten Mal den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne und wird ihn 2014 ein zweites Mal wahrnehmen. Der OSZE-Vorsitz 2014 stellt eine aussenpolitische Priorität dar.

2013 war das Jahr der Vorbereitung. Zum einen wurde die Task Force OSZE-Vorsitz innerhalb des Generalsekretariats des EDA aufgebaut und die Schweizer Delegation bei der OSZE in Wien verstärkt. Zum anderen fand die inhaltliche Vorbereitung für das Präsidentschaftsjahr statt.

Das Leitmotiv für den Vorsitz lautet «Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen». Dabei hat sich die Schweiz folgende drei Ziele gesetzt:

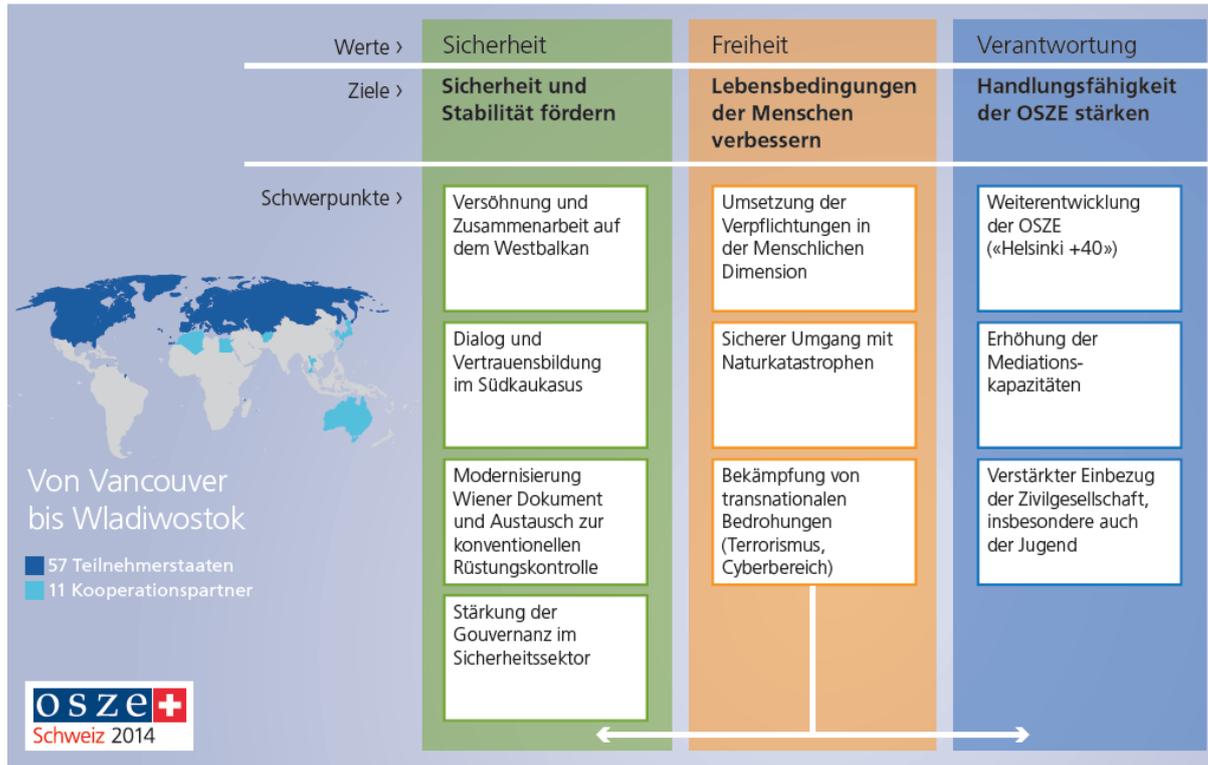
- Sicherheit und Stabilität fördern,
- die Lebensbedingungen der Menschen verbessern
- die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken.

Der Vorsitz der Schweiz steht damit im Zeichen eines Engagements für Sicherheit, Freiheit und Verantwortung.

Zur Umsetzung ihrer Ziele hat die Schweiz jeweils drei bis vier Schwerpunkte definiert (siehe Übersicht). Pro Schwerpunkt wurden ein operativer Jahresplan

erstellt und die zu erreichenden Resultate formuliert. Der breite Ansatz der Schweiz reflektiert dabei einerseits den weiten geografischen Aktionsradius der OSZE, der von Vancouver bis Wladiwostok reicht. Andererseits widerspiegelt er auch den umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE, der von der militärischen Sicherheit bis zu den Menschenrechten reicht und auch sicherheitsrelevante Wirtschafts- und Umweltfragen umfasst.

«Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen»



Die Schweiz will während ihres Vorsitzes als Brückenbauerin zwischen dem euroatlantischen und dem euroasiatischen Raum und in ausgewählten Regionen agieren. Im Balkan werden die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und die Versöhnungsarbeit im Vordergrund stehen. In Georgien möchte die Schweiz den Annäherungsprozess zwischen Tiflis und Abchasien sowie Südossetien unterstützen, in der Absicht, damit nicht nur zur Konfliktrtransformation beizutragen, sondern auch die Lösung praktischer Alltagsprobleme der Menschen im Südkaukasus zu unterstützen.

Die Schweiz und Serbien wurden zusammen mit dem ukrainischen Vorsitz 2013 am Ministerratstreffen in Dublin Ende 2012 verpflichtet, die Reformbestrebungen der OSZE voranzutreiben. Der Organisation soll bis 2015, also zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki, ein neuer strategischer Impetus gegeben und die Teilnehmerstaaten sollen näher an die am letzten OSZE-Gipfeltreffen 2010 proklamierte Sicherheitsgemeinschaft herangeführt werden (Helsinki+40-Prozess).

Die Schweiz will darauf hinwirken, das Profil der OSZE zu schärfen. Einerseits durch eine Stärkung der Partnerschaften mit anderen regionalen und internationalen Akteuren auf dem Feld. Dazu gehört die Verbesserung der Monitoringinstrumente, um die Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen, beispielsweise in der menschlichen Dimension, innerhalb der OSZE zu fördern. Andererseits durch inhaltliche Akzente beim sicheren Umgang mit Naturkatastrophen, bei der Terrorismusbekämpfung und bei der Mediationsarbeit.

Am 2. Juli 2013 präsentierte der Departementsvorsteher des EDA die hier dargelegten Prioritäten des Schweizer Vorsitzes im Ständigen Rat der OSZE in Wien. Dieser Auftritt erfolgte gemeinsam mit dem serbischen Aussenminister Ivan Mrkic. Serbien wird die OSZE 2015 präsidieren; die Schweiz und Serbien werden in einer in der Geschichte der OSZE noch nie da gewesenen Breite und Tiefe kooperieren. So haben die Schweiz und Serbien einen gemeinsamen Arbeitsplan für die Jahre 2014–2015 ausgearbeitet, ebenfalls ein Novum für die OSZE. Es wurde zudem eine Arbeitsteilung der Sondergesandten für die langandauernden Konflikte vereinbart. Serbien wird bereits unter dem schweizerischen Vorsitz den Sondergesandten für die Gespräche zwischen Moldawien und Transnistrien stellen, der Sondergesandte für den Südkaukasus wird nicht nur 2014, sondern auch 2015 unter serbischem Vorsitz von der Schweiz gestellt. Indem ein Fahrplan für eine enge Zusammenarbeit über zwei Vorsitzjahre hinweg erstellt wurde, soll die Kontinuität in der Arbeit der OSZE erhöht werden.

Offiziell eröffnet wird der Vorsitz durch einen Auftritt des Departementsvorstehers EDA am 16. Januar 2014 im Ständigen Rat in Wien. Den Höhe- und Schlusspunkt des Vorsitzes wird das Ministerratstreffen am 4. und 5. Dezember 2014 in Basel darstellen. Der Vorsitz wird darauf hinarbeiten, dass in Basel ministerielle Entscheide oder Erklärungen zu einigen Schwerpunkten verabschiedet werden können. Ebenfalls in Basel wird für die Zivilgesellschaft und die Jugend ein reich befrachtetes Jahr mit Veranstaltungen und Anlässen zu Ende gehen. Kurz vor dem Ministerratstreffen wird eine Konferenz der Zivilgesellschaft mit dem Ziel stattfinden, Empfehlungen für den Ministerrat abzugeben. Zudem werden 57 Jugendliche aus allen OSZE-Teilnehmerstaaten an der Ministerratskonferenz teilnehmen können. Sie werden dort den Ministern ihren Vorschlag für einen Jugendaktionsplan unterbreiten. Diesen Jugendaktionsplan werden sie unter anderem im Rahmen von nachgebil-

deten Sitzungen des Ständigen Rats und des Ministerrats im Laufe des Vorsitzjahrs der Schweiz entwickeln.

2.3.2 Internationale Sicherheit

Mit einem verstärkten Engagement im Bereich der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation will die Schweiz zur Verbesserung und Stärkung der internationalen Sicherheit und Stabilität beitragen.

Vor dem Hintergrund der drohenden Weiterverbreitung von Nuklearwaffen verstärkte die Schweiz ihr Engagement im Nonproliferationsbereich. An einer Konferenz der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) in Wien zur nuklearen Sicherheit wies der Vorsteher des EDA darauf hin, dass nicht nur ziviles, sondern auch militärisches Kernmaterial besser gesichert werden muss. Diese Schweizer Forderung figuriert im Schlussdokument der Konferenz. Im OSZE-Rahmen unterstützte die Schweiz die Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1540, welche Proliferationsgefahren, die von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, eindämmen will. Die Schweiz setzte auch ihre Zusammenarbeit mit dem finnischen Fazilitator fort, der sich um die Einberufung einer Konferenz für die Schaffung einer von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten bemüht, wie dies die Überprüfungskonferenz des Nonproliferationsvertrages (NPT) 2010 beschlossen hatte. Generell setzt sich die Schweiz im NPT-Rahmen für ein Monitoring der Umsetzung des Aktionsplans von 2010 ein, um zu einer erfolgreichen Überprüfungskonferenz 2015 beizutragen.

Im Abrüstungsbereich setzte sich die Schweiz angesichts der nach wie vor grossen Anzahl von Nuklearwaffen erneut für eine Reduzierung des operationellen Bereitschaftsgrads von Nuklearwaffen sowie für die Verringerung deren Rolle in den Sicherheitsdoktrinen ein. Zudem thematisierte die Schweiz die Notwendigkeit weiterer rechtlich verbindlicher Abrüstungsinstrumente und unterstützte Massnahmen, auf solche Verhandlungen hinzuarbeiten. Sie beteiligte sich zum Beispiel aktiv am Prozess zur Lancierung eines Spaltmaterialvertrags (FMCT).

Um den Weg zu solch weitergehenden Instrumenten zu ebnet, setzte sich die Schweiz in allen relevanten Diskussionen für die Revitalisierung der Abrüstungsinstitutionen ein. Um die Genfer Abrüstungskonferenz zu deblockieren, unterstützte die Schweiz die Schaffung einer informellen Arbeitsgruppe mit dem Mandat der Entwicklung eines Arbeitsprogramms. Gleichzeitig wirkte die Schweiz aktiv in einer erstmals in Genf tagenden Arbeitsgruppe der UNO-Generalversammlung zur nuklearen Abrüstung mit. Damit unterstützte die Schweiz einen neuen Prozess, welcher einerseits konkrete Abrüstungsvorschläge hervorbringen und andererseits den UNO-Abrüstungsgremien neuen Auftrieb verleihen soll.

Im Berichtsjahr setzte sich die Schweiz auch weiter für eine Verbreiterung der nuklearen Abrüstungsdebatte ein. Sie thematisierte dazu unter anderem die katastrophalen humanitären Auswirkungen des Einsatzes von Nuklearwaffen. Zu dieser Thematik hatte die Schweiz 2012 eine gemeinsame Erklärung im NPT- und UNO-Rahmen lanciert. Unter der Koordination von Südafrika und Neuseeland erfuhr diese Erklärung weitere Unterstützung (nunmehr 125 Staaten), was die Anziehungskraft der humanitären Stossrichtung unterstreicht. An einer Konferenz im März 2013 in Oslo zu den humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen beteiligte sich die

Schweiz mit konkreten inhaltlichen Beiträgen, welche die katastrophalen Auswirkungen eines allfälligen Nuklearwaffeneinsatzes auf die Gesundheit, Nahrungsmittelproduktion, Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung darlegen. Die Schweiz wird sich auch aktiv an einer Folgekonferenz im Februar 2014 in Mexiko beteiligen. Am 26. September 2013 fand erstmals ein hochrangiges Treffen der UNO-Generalversammlung zur nuklearen Abrüstung statt, an dem der Vorsteher des EDA die gemeinsame Verantwortung aller Vertragsparteien für die Umsetzung des NPT betonte, weitere Anstrengungen zur Nichtverbreitung sowie der Abrüstung forderte und die Rolle Genfs als Standort für multilaterale Prozesse in diesem Bereich hervorhob.

Im Rahmen des Biologiewaffenübereinkommens (BWÜ)¹³ hat sich die Schweiz schwerpunktmässig für die wirksame Umsetzung der Vertragsbestimmungen auf nationaler Ebene und eine intensiviertere Auseinandersetzung mit Fragen der «*Compliance*» (Einhaltung von Vertragsbestimmungen) eingesetzt. Da dem Übereinkommen Kontrollmechanismen zur Überprüfung seiner Umsetzung und Einhaltung fehlen, versucht die Schweiz weiterhin, die vertrauensbildenden Massnahmen zu stärken. Darüber hinaus engagierte sie sich für eine systematische Auseinandersetzung mit dem biotechnologischen Fortschritt und seinen Folgen für die Zwecke der Konvention, beispielsweise durch die Schaffung einer wissenschaftlichen Arbeitsgruppe oder durch die Sensibilisierung über die Gefahr des Missbrauchs wissenschaftlicher Forschung in diesem Bereich. Im Jahr 2014 übernimmt die Schweiz die Präsidentschaft des Biologiewaffenübereinkommens und wird in dieser Funktion je einem Experten- und einem Vertragsstaatentreffen in Genf vorstehen. In diesem Zusammenhang wird sich die Schweiz zugunsten der weiteren Universalisierung des Übereinkommens einsetzen und insbesondere Akzente im Bereich der Wissenschaft und Technologie setzen.

Anlässlich der alle fünf Jahre durchgeführten Überprüfungskonferenz des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ)¹⁴ im April 2013 setzte sich die Schweiz insbesondere für die Lancierung eines Diskussionsprozesses zur Problematik nicht zwingend tödlich wirkender, aber handlungsunfähig machender chemischer Substanzen (*incapacitating chemical agents*) ein. Zudem unterstützte sie weiterhin die Inspektorenausbildung der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) sowie den Kapazitätssaufbau im Bereich des Schutzes vor Chemiewaffen. Ein weiterer Schwerpunkt im Bereich der Chemiewaffen war die Unterstützung der vom UNO-Generalsekretär eingesetzten Untersuchungsmission in Syrien, in deren Rahmen das Labor Spiez bei der Auswertung von Proben beteiligt war. Zur Unterstützung der Vernichtung der syrischen Chemiewaffenbestände stellte die Schweiz der OPCW zudem einen freiwilligen Sofortbeitrag von einer Million Franken sowie C-Schutzmaterial der Schweizer Armee zur Verfügung. Die Schweiz beabsichtigt, die OPCW auch in Zukunft im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen.

Was die konventionellen Waffen betrifft, wurde nach jahrelangen Verhandlungen im April 2013 ein *Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT)* von der UNO-Generalversammlung angenommen. Die Schweiz war am 3. Juni 2013 unter den Erstunterzeichnern des ATT und hat Genf als möglichen Standort für das Sekretariat des Vertrages vorgeschlagen. Dieser Vertrag ist das erste rechtlich verbindliche Instrument, welches internationale Standards für die Regulierung des grenz-

¹³ SR 0.515.07

¹⁴ SR 0.515.08

übergreifenden Waffenhandels setzt. Für das Inkrafttreten sind 50 Ratifikationen notwendig. Ihre humanitäre Tradition, ihre Friedens- und Sicherheitspolitik sowie ihre strenge Gesetzgebung betreffend Rüstungsausfuhren machten die Schweiz zu einer glaubwürdigen Verhandlungspartnerin. Die Schweiz konnte dadurch erfolgreich Einfluss auf die Verhandlungen nehmen und den Vertragstext namentlich im Bereich des humanitären Völkerrechts, des Geltungsbereichs und im Zusammenhang mit exportkontrolltechnischen Fragen mitgestalten. Anfang 2014 wird der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung des ATT der Bundesversammlung vorlegen, um eine möglichst schnelle Ratifikation zu erreichen. Im Bereich der Hauptwaffensysteme und Grossgeräte steht die Schweiz ferner weiterhin für eine Stärkung und Weiterentwicklung der bestehenden Regime (z. B. Stärkung der Transparenzmassnahmen) ein. Im Bereich des UNO-Registers für konventionelle Waffen engagiert sie sich für die Erweiterung des Instruments um neue Waffenkategorien (Kleinwaffen) und für die Universalisierung des Registers. Im Rahmen des Wiener Dokuments 2011 (WD11) der OSZE setzt sie sich für die vollständige und korrekte Umsetzung im gesamten Anwendungsgebiet ein.

Zusammen mit der EU und der OSZE gehört die NATO zu den drei wichtigsten institutionellen Pfeilern, auf denen die Sicherheit in Europa beruht. Die Beziehungen der Schweiz zur NATO finden im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und in der Partnerschaft für den Frieden statt.¹⁵ Diese beiden Institutionen sind für die Schweiz besonders nützliche und effiziente Instrumente für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Sie tragen zur Sicherheit der Schweiz und zur Stabilisierung in Europa und im Mittelmeerraum bei. Für die Schweizer Armee ergeben sich Möglichkeiten zur Ausbildungszusammenarbeit (inkl. Teilnahme an Übungen) sowie zum Informations- und Knowhow-Gewinn in der Fähigkeitsentwicklung, bei Gefahren- und Risikoabschätzung, in der Rüstungsentwicklung und im Fachgebiet der militärischen Ökonomie. Die Schweiz leistet Beiträge an Projekte von Treuhandfonds und stellt gezielt militärische Expertise zur Verfügung.

2013 konnte der politische Dialog mit der NATO weiter vertieft und institutionalisiert werden. Die Umsetzung der 2011 beschlossenen Partnerschaftsreform verlief im Berichtsjahr besser als im Vorjahr, aber noch immer nicht reibungslos. Erste Veranstaltungen der NATO mit einer flexiblen Anzahl Partner waren vielversprechend. Diese neuen Ansätze eignen sich für den Dialog zwischen der NATO und Staaten mit ähnlich gelagerten Interessen, beispielsweise den sechs westeuropäischen neutralen oder allianzfreien Staaten, oder den Umgang mit neuen Herausforderungen, beispielsweise dem Schutz vor Cyber-Risiken. Die Schweiz legt aber weiterhin grosses Gewicht auf den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat als inklusive Plattform und die Programme im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden. Mit dem Ende der grossen Operationen, wie der ISAF in Afghanistan, wird sich die NATO selbst, aber auch ihre Beziehung zu den Partnerstaaten verändern. Die Schweiz hat eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Partnerschaften angesprochen und wird diese 2014 weiterverfolgen. Gleichzeitig führte die Schweiz ihre Unterstützung für Aktivitäten in Bereichen weiter, in denen sie über besondere Kompetenzen verfügt, wie militärische und sicherheitspolitische Ausbildung, Reform des Sicherheitssektors, humanitäres Völkerrecht, Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie die Sicherung und Vernichtung von Munitionsbeständen. Im Gegenzug

¹⁵ Siehe auch den Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und an der Partnerschaft für den Frieden.

profitierte sie von Ausbildungsangeboten und multilateralen Übungen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden.

Die Schweiz engagierte sich ebenfalls im Bereich der sogenannten transnationalen Bedrohungen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Dazu gehören unter anderem Terrorismus (s. Ziff. 2.3.6), transnationale organisierte Kriminalität und die Stärkung der Sicherheit im Cyber-Bereich. Im Rahmen der vom Bundesrat im Sommer 2012 verabschiedeten nationalen Cyber-Strategie unterstützte die Schweiz aktiv die Bemühungen der OSZE, vertrauensbildende Massnahmen zur Erhöhung von Transparenz und Vertrauen zu schaffen, und setzte sich verstärkt auch für Vertrauensbildung in anderen multilateralen Prozessen ein (s. Ziff. 2.3.1).

Eine neue Herausforderung betrifft ferner den Umgang mit privaten Militär- und Sicherheitsdienstleistern (s. Ziff. 2.3.3 und 2.3.6). Im Rahmen des neuen Bundesgesetzes vom 27. September 2013¹⁶ über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) wird im EDA eine Behörde zur Umsetzung des Gesetzes aufgebaut.

2.3.3 Internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe

In den internationalen Kooperationsbeziehungen setzt sich der Strukturwandel weiter fort. Die Länder des «Südens» bilden keinen «homogenen Block». Es bilden sich neue Ländergruppen und -koalitionen. In der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern steigt die Zahl der Akteure weiterhin stark an. Neben Staaten und internationalen Organisationen spielen Netzwerke, Unternehmen, nichtstaatliche Akteure und private Stiftungen eine wichtige Rolle. Das Entwicklungsverständnis der als Süd-Süd-Zusammenarbeit umschriebenen Kooperation der «neuen Geber» unterscheidet sich von den OECD-Standards. Die Bearbeitung globaler Probleme wird zunehmend in thematisch spezialisierte Foren verlagert und von Akteuren in wechselnden Konstellationen organisiert.

Es herrscht breiter Konsens, dass die Politiken verschiedener bilateraler und multilateraler Entwicklungsakteure, welche einen Einfluss auf die Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer haben, unzureichend verknüpft sind. Die Behandlung globaler Risiken ist auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene häufig fragmentiert. Ansätze zur Überwindung von potentiellen Zielkonflikten (z. B. Schutz und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen versus wirtschaftliches Wachstum) werden erst lückenhaft umgesetzt.

Post-2015-Agenda

Die bis 2015 zu erreichenden Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals MDGs*) bilden seit 2000 den politisch-strategischen Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Der international vereinbarte Ziel- und Massnahmenkatalog hat dazu beigetragen, die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern zu fokussieren, die Rechenschaftslegung zu stärken und weltweit Unterstützung zu mobilisieren.

¹⁶ BBl 2013 7353

2013 wurden erste Schritte zur Ausarbeitung des MDG-Nachfolgeabkommens («Post-2015-Agenda») gemacht. Im Vordergrund stehen insbesondere drei Herausforderungen: die Verknüpfung der Armuts- und Nachhaltigkeitsagenda (s. Ziff. 2.4.3), das Schaffen eines breiten Konsenses für globale Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, innovative Ansätze für eine globale Partnerschaft und faire Lastenteilung mit gemeinsamen und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Kapazitäten für Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer.

Die Schweiz hat die internationale Debatte über die Weichenstellungen in der Post-2015-Agenda stark beeinflusst. Sie hat als einziges Land eine Führungsrolle in zwei von elf globalen thematischen UNO-Konsultationen übernommen. Die Position der Schweiz in den Bereichen Wasser und Bevölkerungsdynamik wurde weltweit diskutiert.

Die Schweiz hat im Rahmen verschiedener Begleitanlässe (wie Wasser, Ernährungssicherheit, Migration, Umwelt) zur Konkretisierung der künftigen Nachhaltigkeitsziele beigetragen. Sie fördert durch aktive Unterstützung und Allianzenbildung eine bessere Verständigung zwischen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern und engagiert sich für den Einbezug der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und des Privatsektors im Beratungsprozess.

Der Vorsteher des EDA hat die Position der Schweiz im Rahmen der hochrangigen MDG-Sonderveranstaltung (*Special Event towards achieving the MDGs*) anlässlich der 68. Tagung der UNO-Generalversammlung eingebracht. Er hat als wünschbares Oberziel des neuen strategischen Rahmens für die Zeit nach 2015 die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung und die Beseitigung der extremen Armut bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Belastungsgrenzen der Erde, der Förderung von Frieden und Sicherheit sowie der Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen genannt. Mit der thematischen Positionierung setzte die Schweiz ein deutliches Zeichen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Post-2015-Agenda. Die Staatengemeinschaft einigte sich zudem auf einen Fahrplan zur Strukturierung des zwischenstaatlichen politischen Prozesses, der 2015 in ein Gipfeltreffen zwecks Verabschiedung der neuen Zielagenda münden soll.

Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016

Die Schweiz verfügt mit den vom Parlament genehmigten Rahmenkrediten, welche mit der Botschaft vom 15. Februar 2012¹⁷ über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 beantragt wurden, über den strategischen Rahmen und die finanziellen Mittel, um wirksame Beiträge zur Reduktion weltweiter Armut, zur Förderung einer nachhaltigen globalen Entwicklung sowie zur Bewältigung globaler Risiken zu leisten. Strategie und operationelles Portfolio tragen den unterschiedlichen Problemlagen in den Armuts- und Entwicklungsregionen gebührend Rechnung. Die schwerpunktmässige Zusammenarbeit der DEZA mit ärmsten Ländern erfolgt in zehn relativ stabilen und zehn eher fragilen Kontexten. Die operationellen Programme wurden in fragilen Kontexten, in Ländern mit Konflikten und in den nordafrikanischen Ländern ausgebaut. Fehlende staatliche Strukturen und schlecht funktionierende oder unzureichend legitimierte Regierungen sind für die Entwicklungszusammenarbeit eine besondere Herausforderung. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verknüpft neu die Armutsbekämpfung mit der Bewältigung von globalen Risiken, welche die Entwicklungschancen armer Länder massiv beeinflussen. Die

17 BBl 2012 2485

Schweiz hat entsprechende Vorhaben durch ihre Globalprogramme in den Bereichen Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wasser, Migration, Finanzen und Handel sowie Gesundheit auf- und ausgebaut. In der Ost- und Entwicklungszusammenarbeit wurden neue Programme im Bereich der dualen Berufsbildung aufgebaut. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen, wurde im Rahmen von öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften verstärkt. Die Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen ist stärker zu berücksichtigen, unter anderem im Zusammenhang mit der Post-2015-Debatte. Die im Rahmen der Botschaft vom 17. September 2010¹⁸ zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe bereitgestellten Mittel konnten bis Ende 2012 verpflichtet werden. Der Rechenschaftsbericht wird anfangs 2014 vorgelegt.

Technologische, politische und soziale Innovationen sowie Forschung gewinnen in der Armutsminderung und Förderung einer globalen nachhaltigen Entwicklung stark an Bedeutung. Die mit öffentlicher Entwicklungshilfe unterstützte Forschung wurde deshalb auf die Bewältigung globaler Risiken und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ausgerichtet. Die Schweiz setzt im Rahmen des «Swiss Programme for Research on Global Issues for Development» in den nächsten zehn Jahren 72 Millionen Franken ein. Gemeinsam mit dem Schweizerischen Nationalfonds wird das Fördergefäss für partnerschaftliche und interdisziplinäre Forschungszusammenarbeit in und mit Afrika, Asien und Lateinamerika auf- und ausgebaut. Im Vordergrund stehen die Schwerpunkte soziale Konflikte, Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung, nachhaltige Ressourcennutzung, Ernährungssicherheit und Gesundheit. Schweizer Forscherinnen und Forscher haben an der Forschungsmesse im Mai die mit Partnern aus Afrika, Asien und Lateinamerika erarbeiteten Innovationen präsentiert.

Die Schweiz unterstützt die international anerkannten Prinzipien zur Förderung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Pariser Erklärung 2005, Accra-Aktionsplan 2008, Partnerschaft von Busan für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit 2011), welche eine verstärkte Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Gebern fordern. Wegleitend sind fünf Prinzipien: stärkere Eigenverantwortung der Partnerländer, verstärkte Partnerausrichtung und Nutzung der Systeme der Partnerländer, verstärkte Abstimmung und Koordinierung zwischen den Gebern, ergebnisorientiertes Management, verbesserte gegenseitige Rechenschaftspflicht von Gebern und Partnern.

Die DEZA hat mit der Reorganisation (2008–2012) die nötigen organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 geschaffen. Die Reorganisationsmassnahmen haben die Wirksamkeit des schweizerischen Beitrages zur Armutsminderung und Bewältigung globaler Risiken gesteigert wie auch die aktive Einflussnahme in internationalen Organisationen und Aushandlungen verstärkt. Die Reorganisation hat die politische Steuerung der internationalen Zusammenarbeit verbessert und die Synergien in der Zusammenarbeit mit Privatwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erweitert. Die Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit hat den Reorganisationsprozess begleitet. Die Geschäftsprüfungskommissionen, die Aussenpolitischen Kommissionen und die Finanzkommissionen beider Räte wurden über die Reorganisationsschritte informiert. Trotz verbleibender Herausforderungen

¹⁸ BBl 2010 6751

ist die Schweiz in der Lage, mit innovativen und wirksamen Beiträgen auf aktuelle und künftige Herausforderungen in einem sich rasch ändernden Umfeld zu antworten.

Humanitäre Hilfe

Die Humanitäre Hilfe des Bundes leistet finanzielle Unterstützung, ist vor Ort präsent und führt selber Projekte durch. Der operationelle Arm ist das Schweizerische Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) mit einem Pool von rund 700 Expertinnen und Experten. 2013 wurden mehr als 500 Auslandeinsätze geleistet. Dies entspricht einem Pensum von rund 140 Vollzeitstellen. Die Nothilfe- und Wiederaufbaumaassnahmen haben im Berichtsjahr rund 1 Million Menschen unterstützt. Zusätzlich beteiligte sich die humanitäre Hilfe an UNO- und IKRK-Programmen. Insgesamt erreichte die Humanitäre Hilfe des Bundes rund 3,5 Millionen Menschen.

Am 8. November 2013 verwüstete der Taifun Haiyan einen Grossteil der zentralen Inseln der Philippinen. Die humanitäre Hilfe des Bundes erfolgte rasch, bedürfnisorientiert und eng koordiniert mit den philippinischen Behörden und den humanitären Akteuren vor Ort. In der ersten Woche nach der Katastrophe wurden über 20 Experten des SHK in die Philippinen geschickt. Sie leisteten vor Ort Unterstützung in den Bereichen Medizin, Wasser und sanitäre Grundversorgung sowie Notunterkünfte und Logistik. Zusätzlich wurden 21 Tonnen Hilfsgüter in die Katastrophengebiete gesandt. Für die Nothilfeaktivitäten im Jahr 2013 hat der Bund 6 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.

Der Syrien-Konflikt hat zu einer rasch anwachsenden Flüchtlingskrise geführt. Die Schweiz hat im Berichtsjahr 35 Millionen Franken für Not- und Überlebenshilfe eingesetzt. Seit Ausbruch der Krise im Jahr 2011 beläuft sich die Summe auf insgesamt 55 Millionen Franken. In Syrien unterstützte die Schweiz mit finanziellen Leistungen die humanitären Partner bei der Ausdehnung ihrer Hilfsprogramme und trug so dazu bei, Millionen von betroffenen Menschen mit Nahrung, Zugang zu sauberem Wasser, Hygiene und Medizin zu versorgen. In den Nachbarländern Libanon und Jordanien setzte sie auch eigene Projekte um. Dank Bargeldhilfe an 2400 Gastfamilien haben im Libanon beispielsweise rund 20 000 syrische Flüchtlinge dauerhaft ein Dach über dem Kopf erhalten. Ende 2013 wurden 5 Millionen Franken speziell für Winterhilfe (Winterkleider, Thermodecken, Heizkörper etc.) gesprochen. Davon gingen eine Million Franken in Form von Sachbeiträgen an das Kinderhilfswerk Save the children zur Unterstützung von syrischen Flüchtlingen in Jordanien. 4 Millionen Franken wurden der UNRWA sowie dem UNHCR zur Hilfe für über 100 000 Binnenvertriebene und Palästinaflüchtlinge in Syrien zur Verfügung gestellt. Die Schweiz setzte sich zudem mit humanitärer Diplomatie für einen verbesserten Zugang zur notleidenden Zivilbevölkerung auf dem gesamten syrischen Territorium ein und stellte der UNO Experten in den Bereichen Wasser, Bau und Bargeldhilfe in der Türkei, im Libanon, in Jordanien und im Irak zur Verfügung.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes konzentriert ihr Engagement gemäss Mandat auf Gebiete mit den dringlichsten und grössten humanitären Bedürfnissen. Sie agiert auch in Krisensituationen, welche sich fernab des Medienechos entwickeln, wie beispielsweise Ostkongo, Zentralafrikanische Republik, Südsudan, Sudan oder Simbabwe. In Afrika unterstützte die Humanitäre Hilfe des Bundes 1,7 Millionen Menschen mit Nothilfe. Vielerorts ist die Ernährungssicherheit gefährdet. 80 Prozent der Nothilfe wurden für Nahrungsmittel eingesetzt. Die Schweiz engagierte sich auch beim Wiederaufbau der landwirtschaftlichen Produktion auf lokaler Ebene.

Auch in Haiti ist heute der nachhaltige Wiederaufbau vorrangig. Das Bildungsministerium hat die von der Humanitären Hilfe des Bundes entwickelten erdbebensicheren Schulhaus-Prototypen validiert. Regierung und weitere Geber replizieren sie landesweit. Die ersten zwei von der Schweiz für insgesamt 800 Schüler gebauten Schulen wurden im Jahr 2013 fertiggestellt. Zwei weitere sind im Bau, vier in Planung.

Die Hälfte der Weltbevölkerung ist heute Katastrophenrisiken wie Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben oder Wirbelstürmen ausgesetzt. Die Katastrophenprävention ist neben Nothilfe und Wiederaufbau ein Schwerpunkt der humanitären Schweiz. Dank der Ausbildung durch eine Schweizer Expertengruppe wurde die jordanische Katastrophenrettung zertifiziert. Die Schweiz war im Mai 2013 zum vierten Mal Gastgeber für die globale Plattform zur Reduktion von Naturrisiken, an der mehr als 3000 Expertinnen und Experten teilnahmen. Die Konferenz ist ein Meilenstein in der Vorbereitung des im Jahr 2015 neu auszuhandelnden internationalen Rahmenabkommens über die Begrenzung von Naturrisiken.

Eine besondere Stärke der Humanitären Hilfe des Bundes ist die enge Zusammenarbeit mit UNO- und IKRK-Partnerorganisationen auf internationaler Ebene und vor Ort. Die Schweiz bringt die in lokalen Situationen gemachten Erfahrungen auf multilateraler Ebene wirksam ein. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen und Sitzstaat besteht eine besondere Beziehung mit dem IKRK. Ein Drittel des Budgets der Humanitären Hilfe des Bundes ging an das IKRK. Damit ist die Schweiz nach den USA der zweitgrösste Geldgeber des IKRK. Aus Anlass des 150-jährigen Bestehens des IKRK führte die Schweiz im Jahr 2013 zahlreiche Jubiläumsveranstaltungen im In- und Ausland durch. Als Geschenk finanziert die Schweiz in den kommenden drei Jahren die Ausbildung von 150 jungen IKRK-Delegierten.

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in den 20 Schwerpunktländern und -regionen des Südens wurde 2013 entlang der in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 definierten Eckwerte angepasst oder aufgebaut. Insgesamt sieht die Botschaft für die 20 Programme einen Gesamtbetrag von 2,768 Milliarden Franken vor. Davon wurden 2013 plangemäss 498 Millionen Franken umgesetzt. 45 Prozent der Mittel wurden in Afrika investiert, wo die grössten Defizite in Bezug auf die Erreichung der Millenniumsziele bestehen.

2012 wurden bereits zwölf neue Länderstrategien verabschiedet, im Jahr 2013 sechs weitere, unter anderem: Mekongregion, Myanmar, Region der Grossen Seen. Folgende Akzente prägen die Länderstrategien: Ausrichtung auf Armutsreduktion, verstärktes Engagement in fragilen Kontexten, Berücksichtigung der globalen Herausforderungen und Risiken, Einbettung der Entwicklungszusammenarbeit in einem koordinierten Ansatz mit anderen Bundesstellen.

Die operationellen Programme sind auf die Bewältigung der Ursachen der Fragilität ausgerichtet. Sie unterstreichen die wichtige Rolle einer starken Zivilgesellschaft sowie die Rolle des Staates in der Friedensförderung (Reformen im Sicherheitssektor). Der Situation von Frauen, Kindern und Jugendlichen wird besonders Rechnung getragen. Damit setzt die Schweiz die im Rahmen der Globalen Partnerschaft für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit (OECD-UNDP) eingegangenen Verpflichtungen zur Unterstützung von fragilen Entwicklungsländern um.

Mit diesen Akzenten antwortet die Schweiz auf die hauptsächlichen Trends in den Armutsregionen. Die Herausforderung, Armut in fragilen Kontexten zu mindern, gilt insbesondere für Afrika und Südasien. Globale Herausforderungen (Klimawandel) sind in Lateinamerika und Afrika zu bewältigen. Fast alle Länderprogramme tragen der Wichtigkeit, die Regierungsführung für Entwicklung zu verbessern, mit sektoriellen Programmen oder spezifischen Gouvernanzinitiativen Rechnung.

Viele Programme bauen die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor aus, um Armuts- und Entwicklungsprobleme zu bewältigen. Eine Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten wird insbesondere im Bereich von Mikrofinanz und Mikroversicherungen eingesetzt. Auch in anderen Bereichen (z. B. Gesundheit) wurden erhebliche Ressourcen in der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mobilisiert. Mittlerweile bestehen solide Plattformen für den regelmässigen Austausch mit einer steigenden Zahl von Unternehmen, die Mittel und professionelles Know-how in privat-öffentlichen Entwicklungspartnerschaften einbringen.

Verstärktes Engagement in Berufsbildung und Gesundheit: Besondere Beachtung fand die Förderung der dualen Berufsbildung in Partnerländern. 2013 wurden sieben neue Projekte (rund 30 Millionen Franken) lanciert. Insgesamt profitieren pro Jahr über 40 000 junge Menschen in zwanzig Ländern von der Berufsbildungsunterstützung der Schweiz.

2013 wurden 130 Millionen Franken für Gesundheitsprogramme im Süden und Osten eingesetzt. Die Schweiz unterstützt – im Rahmen des globalen Themas Gesundheit – die in Genf basierten Schlüsselinstitutionen und bringt sich aktiv in die Reformprozesse der multilateralen Organisationen ein. Die Beiträge zu UNAIDS und WHO wurden substanzial erhöht. Die Reform des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) wurde 2013 abgeschlossen. Die Schweiz hat sich in der WHO mit dem bis 2014 befristeten Einsitz im Exekutivkomitee für den inhaltlichen und finanziellen Reformprozess eingesetzt. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bringt sich inhaltlich zudem in folgenden Debatten ein: Forschung, Entwicklung und Registrierung von medizinischen Produkten für «vernachlässigte» Krankheiten, globale Anstrengungen, die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu erreichen und in der Post-2015-Agenda (globale nachhaltige Entwicklungsziele) das Ziel der Optimierung der Gesundheit in allen Lebensabschnitten zu verankern, Malaria und übertragbare Krankheiten. Die Schweiz verstärkte – im Unterschied zu anderen Ländern – das Engagement in diesen Themen. Damit konnte unter anderem auch die Rolle der Schweiz als Technologiehub für Malariakontrolle gestärkt werden. Das EDA brachte die Erfahrungen der Partnerländer im multilateralen Dialog ein (z.B. «Jugendliche und HIV/Aids» bei UNAIDS) (s. Ziff. 2.4.4).

Resultatorientiertes Management: Dieses ist nun in allen Programmen etabliert. Es erlaubt einen kontinuierlichen Informationsfluss über Resultate und trägt zum raschen institutionellen Lernen bei. Die erreichten Resultate wie auch deren Berichterstattung betreffen die Zielbevölkerung und die politischen Veränderungen auf nationaler oder regionaler Ebene. In den internationalen Anstrengungen, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken, engagiert sich die Schweiz besonders für das resultatorientierte Management. Sie spielt eine führende Rolle in der zusammen mit Bangladesch geleiteten Arbeitsgruppe. Mehrere Länder sind interessiert, die Methodik der Schweiz zu übernehmen.

Im zunehmend von politischer und militärischer Instabilität geprägten *Westafrika* bleibt die Schweiz eine verlässliche Partnerin. Mit Anpassungen an den veränderten Kontext konnten die Programme weitergeführt werden und liefern gute Resultate. In Burkina Faso konnten über 220 000 erwachsene Personen, davon rund 40 % Frauen, lesen und schreiben lernen. Das nationale Budget für Geschlechtergleichheit wurde um 95 % erhöht. In Mali konnten 34 000 Bauernfamilien ihr Einkommen dank besserem Wassermanagement nachhaltig verbessern.

Im *südlichen und östlichen Afrika* arbeitet die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in einem politisch instabilen Umfeld. Im Vordergrund stehen verbesserte Basisdienstleistungen für die Bevölkerung. In Ruanda hat die Bevölkerung in verschiedenen Provinzen dank einer kollektiven Grundversicherung Zugang zur Gesundheitsgrundversorgung erhalten. Die Kindersterblichkeit sank von 39 auf 15 von 100 Personen. Im *südlichen Afrika* unterstützt eine von der Schweiz finanzierte Stiftung lokale Regierungen bei der korrekten Durchführung von Wahlen.

In *Südasiens* konnten in Bangladesch durch die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützte Programme mit dem Privatsektor mehr als 85 000 neue Vollzeitstellen schaffen. In Nepal haben 14 000 junge Menschen, insbesondere aus marginalisierten Bevölkerungsgruppen und Frauen, eine Berufsbildung absolviert. 70 % der Abgänger konnten besser bezahlte Stellen finden. In Afghanistan und Pakistan konnten trotz schwierigen Verhältnissen gute Resultate erreicht werden. Zum Beispiel haben Mädchen Zugang zu Ausbildung erhalten.

In *Ostasien* ist für die ländliche Bevölkerung die Sicherung der Einkommen vorrangig. In Laos wurden über 500 000 Familien in die Ausgestaltung der Entwicklungspläne einbezogen, die ihren Zugang zu Land garantieren. In der Mongolei unterstützte die Schweiz die Reform des Goldabbaus durch Kleinkooperativen. Im Vordergrund standen verbesserte Arbeitsbedingungen, eine bessere Bezahlung für Tausende von Arbeiterinnen und Arbeitern sowie die Reduktion der Quecksilberschmutzung der Wasserläufe, die für das Goldwaschen benötigt werden.

In *Lateinamerika* wurde das bislang humanitäre Programm in Haiti in ein langfristig angelegtes Kooperationsprogramm umgebaut. In einem von häufigen Katastrophen betroffenen Kontext sind Synergien zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besonders wichtig. In Nicaragua konnte das Einkommen von über 8000 Familien dank verbesserten Wertschöpfungsketten von landwirtschaftlichen Produkten um rund 500 US-Dollar gesteigert werden. Politisch besonders relevant ist die Arbeit in der Korruptionsbekämpfung. Dank der Unterstützung der Zivilgesellschaft konnten wesentlich mehr staatliche Korruptionsfälle (+25 %) gerichtlich verfolgt werden.

Globale Programme und strategische Partnerschaften

Klimawandel: Die internationale Staatengemeinschaft hat sich auch im Berichtsjahr intensiv mit den Folgen des Klimawandels auseinandergesetzt. Die Herausforderungen sind weiterhin gross (s. Ziff. 2.4.4).

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass arme Länder besonders hohe Risiken zu tragen haben. Der Rio+20-Gipfel kann den Weg zu einer neuen globalen Übereinkunft ebnen helfen, in der Themen wie Klimaschutz und Entwicklung miteinander verbunden werden. Angesichts der enormen Auswirkungen des Klimawandels auf die armen Länder und der Dringlichkeit des Handelns kommt der internationalen Klimafinanzierung eine zentrale Bedeutung zu. Die Schweiz hat sich

völkerrechtlich zur Unterstützung verpflichtet. Ein Vertreter der Schweiz nahm 2013 Einsitz im Exekutivrat des neu etablierten Green Climate Fund.

Mit Unterstützung von Schweizer Expertinnen und Experten entwickeln China, Indien und Südafrika neue nationale Klimapolitiken und Gesetzgebungen.

Ernährungssicherheit: Eine kürzlich durchgeführte Wirkungsstudie zeigt auf, dass das 16-jährige Engagement der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Innovation der Reisanbausysteme in Asien den Kleinbauernbetrieben einen mindestens sechsfachen wirtschaftlichen Ertrag erbracht hat. Die langjährige Investition in komplexe Systeme der Nutzung natürlicher Ressourcen hat sich als erfolgreich erwiesen. Dank Unterstützung der Schweiz konnten Bäuerinnen und Bauern weltweit auf erheblich besser integrierte Beratungssysteme zählen und sich besser organisieren. Dies bewirkt eine stärkere Beteiligung von Bauernorganisationen in politischen normativen Prozessen auf nationaler und globaler Ebene, insbesondere zu Fragen der Landgouvernanz, welche in verschiedenen Ländern eingefordert wird. Das Engagement der Schweiz in der Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Innovationssysteme zeigt auch Wirkung in der Reform der internationalen Forschung. Die Schweiz hat mit dem Vorsitz 2011–2013 in der Europäischen Initiative für Agrarforschung im Dienste der Entwicklung (EIARD) sowie dem Beitrag für die Ausgestaltung der freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regelung von Nutzungs- und Besitzrechten an Land, Fischgründen und Wäldern (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance on Tenure of Land, Fisheries and Forests) des Ausschusses für Welternährungssicherheit die Neuausrichtung der internationalen Agrarforschung und der multilateralen Regelwerke massgeblich mitgestaltet.

Die Anstrengungen der Schweiz für eine ökologische Landwirtschaft hat insbesondere die Afrikanische Union (AU) dazu gebracht, eine afrikaweite Initiative zu lancieren. Sie soll eine gesunde und ausgeglichene Ernährung fördern wie auch die Produktionssysteme, die aufgrund des Klimawandels stark unter Druck stehen, nachhaltiger gestalten. Programme der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit konnten in Lateinamerika die Nachernteverluste für Kleinbauernbetriebe erfolgreich reduzieren. Entsprechende Initiativen werden auch in Afrika lanciert. Die Schweiz spielt dabei eine Vorreiterrolle. In der Zusammenarbeit mit schweizerischen und lokalen Hilfswerken sowie spezialisierten UNO-Organisationen strebt die Schweiz eine flächendeckende Wirkung an. Mit Beiträgen für besseres Saatgut, innovative Anbautechniken, Organisation und Infrastruktur wurden in der Hälfte der Partnerländer die kleinbäuerlichen Systeme gestärkt und im Berichtsjahr die materielle Existenzbasis von insgesamt rund 370 000 Bauernhaushalten verbessert.

Wasser: Nachdem der RIO+20-Gipfel die Ausarbeitung von Zielen der nachhaltigen Entwicklung für die Zeit nach 2015 beschlossen hatte, setzte sich die Schweiz intensiv dafür ein, dass ein eigenständiges Ziel für den Bereich Wasser ausgearbeitet und vorangetrieben wurde. Unter dem Titel «A water-secure world for all» umfasst dieses Ziel sowohl die Wasser- und Sanitärversorgung als auch Wassermanagement und Wasserqualität. Zahlreiche Länder konnten für das Anliegen gewonnen werden, das sehr positiv aufgenommen wurde. Mithilfe des von ihr initiierten Wasserprojekts «Blue Peace» konnte die Schweiz einmal mehr ihren Einfluss zugunsten einer konzertierten grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung geltend machen. Dies gelang insbesondere im Nahen Osten mit einem Engagement auf hoher politischer Ebene und mit strategischen Aktionen vor Ort (Orontes-Flussbecken zwischen dem Libanon, Syrien und der Türkei).

Dank der Unterstützung der Schweiz für die auf dem Prinzip des Wasserfussabdrucks (Water Footprint) basierenden Instrumente konnten in Peru und Chile zahlreiche Unternehmen für das Konzept gewonnen werden, das eine effizientere Wasserbewirtschaftung möglich macht. In Vietnam zeigte sich bei Aktionen mit lokalen Kaffeeproduzenten, dass der Wasserverbrauch bei der Produktion der Sorte Robusta erheblich gesenkt werden kann.

Die Schweiz setzte sich in Partnerschaft mit dem Thinktank Forest Trend und dem globalen Netzwerk Katoomba Group für eine internationale Initiative ein, die höhere Investitionen und Vergütungen für die Leistungen von grenzüberschreitenden Wassereinzugsgebieten vorsieht. Die Schweiz verfolgt diesen Mechanismus weltweit. In sechs Ländern Lateinamerikas, Asiens und Afrikas unterstützt sie entsprechende Entwicklungen mit Direktleistungen. Im Rahmen dieses weltweiten Mechanismus werden pro Jahr über 10 Milliarden US-Dollar für eine breite Palette von Anwendungen von New York bis hin zu bolivianischen Dörfern eingesetzt. Im Mai 2013 verpflichtete sich die Pekinger Stadtverwaltung zur Anwendung des Instruments und zu einer Partnerschaft in dreissig chinesischen Städten und fünf asiatischen Grossstädten.

Migration und Entwicklung: Im Rahmen der Post-2015-Agenda hat die Schweiz zusammen mit Bangladesch die globale Konsultation zum Thema «Bevölkerungsdynamik» (u. a. Thema Migration und Entwicklung) durchgeführt. Damit konnte die Position der Schweiz auf internationaler Ebene gestärkt werden. Migration ist für die Schweiz zu einem Schwerpunktthema im Post-2015-Prozess geworden. Von wachsender Bedeutung ist der Beitrag der Migrantinnen und Migranten in Entwicklungsprozessen. Die Schweiz unterstützte die erste internationale Diaspora-Konferenz (Teilnahme von rund 140 Ländern). Die DEZA hat Pilotprojekte mit der tunesischen und der nigerianischen Diaspora angestossen.

Die DEZA hat mit der Weltbank eine globale Plattform der Wissenspartnerschaft (KNOMAD) im Bereich Migration und Entwicklung lanciert. Das Projekt wird in einer zentralen Dialogplattform Staaten und anderen Akteuren Studien, Datensätze sowie Instrumente der Politikentwicklung zur Verfügung stellen sowie im Rahmen von Arbeitsgruppen neues Wissen generieren.

Durch die Entsendung von Expertinnen und Experten nach Jordanien und Benin sowie durch die Weiterführung der Arbeit in Nepal wurde die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern weiter gestärkt. Die Umsetzung innovativer Projekte kommt voran. Erfahrungen werden in globale Dialogprozesse eingebracht.

Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen

Das Jahr 2013 war ein wichtiges Jahr für mehrere multilaterale Partner, die in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 als prioritär eingestuft worden waren. UNDP, UNICEF, UNFPA und UN Women arbeiteten ihren neuen Strategieplan 2014–2017 aus. Die Weltbank legte die strategische Ausrichtung für die 17. Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA17) fest. Die Schweiz war aktiv an den Verhandlungen zur Erarbeitung dieser strategischen Dokumente beteiligt. Ihr Augenmerk galt insbesondere den globalen Herausforderungen, dem Engagement in fragilen Kontexten, der Gender-Gleichstellung und der institutionellen Stärkung der entsprechenden Partner.

Mit gezielten Massnahmen zur Umsetzung der Gender-Gleichstellung bei UNICEF, UN Women, Weltbank sowie Programmbeiträgen für UNFPA im Bereich der repro-

duktiven Gesundheit und HIV/Aids konnten Fortschritte zur Verringerung der Genderlücke erzielt werden.

Dank ihrer langjährigen Unterstützung für die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen konnte die Schweiz als Fazilitatorin zur wichtigsten UNO-Resolution über die Reform des operativen Entwicklungssystems beitragen (Quadriennial Comprehensive Policy Review). Die vereinbarten Massnahmen werden die Wirksamkeit und Kohärenz des Systems in New York und im Feld verbessern. Die Schweiz unterstützt auch die Umsetzung der Massnahmen und die nachfolgende Analyse ihrer Auswirkungen auf die Wirksamkeit der geleisteten Arbeit.

Die Schweiz hat mit Beratung die Evaluations- und Aufsichtsfunktion der multilateralen Organisationen wie UNDP, UNFPA, UNICEF, UN Women, Interamerikanische und Afrikanische Entwicklungsbanken, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) unterstützt und deren Wirkungsorientierung verstärkt.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit kann mit dem neu eingeführten Instrument des «Core Contribution Management» die Ergebnisse der multilateralen Programmbeiträge besser erfassen und beurteilen. Es ermöglicht zudem einen zielorientierten Programmdialog zwischen der Schweiz und den 13 prioritären multilateralen Partnerorganisationen. Die Schweiz wirkte auch aktiv mit bei der Stärkung der von einem Netzwerk von Geberländern durchgeführten Analysen zur Wirksamkeit der multilateralen Partner (Multilateral Organizations Performance Assessment Network, MOPAN). Damit kann der Schweizer Beitrag im Rahmen von international breit finanzierten Programmen besser erfasst und gewertet werden.

Ostzusammenarbeit

Transitionsunterstützung: In der Botschaftsperiode 2013–2016 unterstützt die Schweiz im Westbalkan und in acht Ländern der ehemaligen Sowjetunion weiterhin die Transition zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen. Der von der DEZA und dem SECO gemeinsam umgesetzte Rahmenkredit 2013–2016 beläuft sich auf 1,125 Milliarden Franken. Im Jahr 2013 setzte die Schweiz rund 200 Millionen Franken für Programme und Projekte ein.

Die Kooperationsstrategien Albanien, Serbien und Moldawien wurden 2013 überarbeitet und auf die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 ausgerichtet. Stärker gewichtet in Albanien und Serbien werden Jugendbeschäftigung und Berufsbildung, das Zusammenwirken verschiedener Staatsebenen in den laufenden Dezentralisierungsprozessen sowie in Albanien neu das Thema Gesundheit. In Moldawien engagierte sich die Schweiz weiterhin für die Versorgung mit Trink- und Abwassersystemen sowie für die Gesundheitsreform. Neu werden Aktivitäten zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspotenzials von moldawischen Migranten aufgebaut.

Die Länder der Schweizer Transitionszusammenarbeit wiesen Ende 2013 immer noch mittlere bis grosse Defizite bezüglich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf und verzeichneten auf generell tiefem Niveau nur geringes Wirtschaftswachstum. Einige von der Schweiz unterstützte Reformfortschritte konnten jedoch erreicht werden:

Im Westbalkan führten Programme zur Stärkung der lokalen Gouvernanz zu verbesserten Dienstleistungen der Gemeinden. Demokratiefortschritte zeigen sich in zunehmend eingeforderter Rechenschaft der Lokalparlamente und in der Berück-

sichtigung von Anliegen der Zivilgesellschaft. Die Unterstützung der Gesundheitsreformen und spezifische Gesundheitsprojekte in Zentralasien, im Westbalkan, in der Ukraine und in Moldawien führten zur Verlagerung von spezialisierter Medizin in die Primärmedizin sowie zu generellen Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung. In Tadschikistan wurden beispielsweise seit 2011 Hausärzte zur Versorgung von 500 000 Menschen aus- und weitergebildet. Eine stärkere Nachfrageorientierung der Berufsbildungssysteme führte zu einer verbesserten Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt. So fanden zum Beispiel in von der Schweiz unterstützten Berufsbildungsprogrammen in Albanien 70 % und in Kosovo 50 % der Absolventinnen und Absolventen eine Anstellung, dies bei einer Jugendarbeitslosigkeit von ca. 40 % in Albanien und ca. 70 % in Kosovo. In ländlichen Gegenden im Westbalkan und im Südkaukasus unterstützte die Schweiz Reformen, die auf die Stärkung des Privatsektors als Quelle zusätzlichen Einkommens und zusätzlicher Arbeitsplätze abzielten. Im Südkaukasus sowie in Serbien und in Bosnien und Herzegowina konnten so jeweils mehrere hundert Arbeitsplätze geschaffen werden. 2013 erhielten in Kosovo über 60 000 und in Bosnien und Herzegowina über 1300 Personen in ländlichen Gebieten Anschluss an die Trinkwasserversorgung. In Zentralasien, in der Ukraine und in Moldawien erhielten 2013 dank der Schweizer Interventionen 103 000 Personen erstmals Zugang zu sicherem Trinkwasser. In mehreren Städten Tadschikistans und Kirgisistans wurden der Betrieb und der Unterhalt der Wasserversorgung und gleichzeitig die finanzielle Nachhaltigkeit signifikant verbessert.

Erweiterungsbeitrag: Mit dem Erweiterungsbeitrag¹⁹ trägt die Schweiz seit 2008 zum Abbau sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union bei. Trotz hoher Wachstumsraten in den Jahren unmittelbar nach dem EU-Beitritt ist der Wohlstand in den neuen EU-Mitgliedsstaaten relativ niedrig und das Gefälle zur EU-15 vergleichsweise gross. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben einige Partnerländer hart getroffen, weshalb der schweizerische Beitrag besonders willkommen ist. Das Engagement der Schweiz im Rahmen der erweiterten EU ist Ausdruck von Solidarität, liegt aber auch im Interesse der Schweiz. So verstärkt die Schweiz damit die Grundlage für solide bilaterale Beziehungen zu den neuen EU-Mitgliedstaaten und trägt zu ihrer Stabilisierung und wirtschaftlichen Entwicklung bei. Mit dem von der Schweiz umgesetzten Erweiterungsbeitrag werden fünf Ziele verfolgt: Wirtschaftswachstum fördern, soziale Sicherheit erhöhen, Umwelt schützen, öffentliche Sicherheit erhöhen, Zivilgesellschaft stärken. Im Juni 2012 wurde die Verpflichtung von 210 Projekten für die Beitrittsländer von 2004 (EU-10) über eine Milliarde Franken planmässig abgeschlossen. Im Fall von Rumänien und Bulgarien wurden bis Ende 2013 rund 230 Millionen Franken der insgesamt vom Parlament zur Verfügung gestellten 257 Millionen Franken provisorisch oder definitiv verpflichtet. Die Finanzierung der verpflichteten Projekte (EU-12) führte 2013 auf Schweizer Seite zu Ausgaben in Höhe von 135 Millionen Franken.

Mit dem Erweiterungsbeitrag konnten auch im Jahr 2013 wirksame Resultate erreicht werden, wie eine Auswahl von Projektergebnissen zu den Zielen 2 (soziale Sicherheit erhöhen) und 4 (öffentliche Sicherheit erhöhen) zeigt: Verschiedene nationale Präventionsprogramme konnten die polnische Bevölkerung für die Gesundheitsgefahren durch Übergewicht sensibilisieren. In der Slowakei erhielten 130 Familien mit behinderten Kindern professionelle Pflegedienstleistungen, welche die

¹⁹ Zu finden unter www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > Rechtsgrundlage

Unabhängigkeit dieser Kinder erhöhen. Die Kinder der Romabevölkerung in acht Gemeinden im Osten der Slowakei erhielten einen besseren Zugang zu ergänzenden Bildungsangeboten. Der Kauf von 110 Schulbussen ermöglicht 7000 Kindern in Lettland einen sichereren und schnelleren Schulweg. Durch den Kauf eines Krebs-Scanners für das öffentliche Spital erhielt die Bevölkerung Maltas einen erleichterten Zugang zu einer verbesserten Krebsdiagnostik. In Polen wurde die Wirksamkeit des Schutzes der Schengen-Aussengrenze auf einer Länge von 1200 Kilometern verbessert. Dies wird unter anderem dank 70 neuen Fahrzeugen erreicht, die im Grenzgebiet mobile Kontrollen durchführen. Mehrere Projekte, vor allem im Einzugsgebiet der Theiss, erhöhen den Schutz vor Hochwassern in Ungarn. In Lettland wurde das Gerichtswesen mit neuen Kommunikationstechnologien und neu gestalteten Gerichtsabläufen modernisiert.

DAC Peer Review Switzerland 2013

Der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) prüft alle vier Jahre die Qualität und Quantität der internationalen Zusammenarbeit der 24 Mitgliedsländer. 2013 hat die OECD eine Überprüfung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz vorgenommen. Je zwei Vertreter der südkoreanischen bzw. neuseeländischen Entwicklungszusammenarbeit – unterstützt vom DAC-Sekretariat – bildeten das Review Team. Zudem stellte China einen Beobachter. Das Team nahm Prüfungen an der Zentrale in Bern vor und führte zwei Feldmissionen in Burkina Faso und Kirgisistan durch, beides Schwerpunktländer des Schweizer Engagements im Bereich Entwicklungszusammenarbeit.

Aufgrund einer neu gestalteten Methodik wurde mehr Gewicht auf folgende Aspekte gelegt: Politikkohärenz für Entwicklung, Beitrag zur Bewältigung globaler Risiken sowie Art und Weise, wie die Schweiz mit der öffentlichen Entwicklungshilfe andere entwicklungsrelevante Finanzflüsse, etwa des Privatsektors, stimulieren kann.

Der Bericht liefert eine externe Bestätigung für die Relevanz des Schweizer Ansatzes der internationalen Zusammenarbeit insbesondere auch im Quervergleich zu anderen Mitgliedern des Entwicklungsausschusses der OECD. Im vorliegenden Berichtsentwurf anerkennt die OECD die bedeutenden Fortschritte, welche die Schweiz seit der letzten Überprüfung 2009 gemacht hat. Die Schweiz hat annähernd alle im Jahr 2009 erhaltenen Empfehlungen vollständig oder zumindest teilweise erfüllt. Insbesondere die Verbesserung der strategischen Determinierung der internationalen Zusammenarbeit, welche dank der Zusammenführung der vier Rahmenkredite in einer Botschaft unter einer gemeinsamen übergreifenden Strategie mit einem Ziel erreicht wurde, wird als bedeutendes Resultat gewürdigt. Als weiteres substanzielles Resultat wird die schrittweise Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens bis 2015 unterstrichen. Schliesslich kommt die OECD zum Schluss, dass die Schweiz ihren strategischen Ansatz zur Förderung entwicklungskohärenter Sektorpolitiken dank der Verankerung und Priorisierung von relevanten Politikfeldern in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 klar gestärkt hat. Handlungsbedarf ortet die OECD namentlich betreffend die Breite des geografischen Länderportfolios sowie die Anzahl Themen, auf welche die internationale Zusammenarbeit der Schweiz fokussiert. Schliesslich empfiehlt die OECD der Schweiz ein systematisches Monitoring

und eine Analyse der nationalen und internationalen Politikbereiche mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer.

Politikkohärenz für eine nachhaltige globale Entwicklung

Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 hat auf die besonders relevanten Anstrengungen in Bezug auf die Politikkohärenz unter anderem mit der Migrations-, Finanzsektor-, Umwelt- und Agrarpolitik hingewiesen. 2013 hat der Bundesrat namentlich zu den Themen Migration und Entwicklung, internationale Finanz- und Steuerfragen sowie zu den Themen Rohstoffhandel und Ernährungssicherung Stellung bezogen. Im Vordergrund standen wegweisende Entscheidungen des Bundesrates wie der Grundlagenbericht Rohstoffe vom 27. März 2013 (s. Ziff. 2.4.4), einzelne Beschlüsse zur Ausrichtung des Finanzplatzes, die Botschaft des Bundesrates vom 23. Oktober 2013²⁰ zur ECOPOP-Initiative und die Positionierung der Schweiz im Post-2015-Prozess.

Steuerhinterziehung und illegale/unlautere Finanzflüsse: Steuerhinterziehung und andere illegale und unlautere Finanzflüsse (u. a. Geldwäscherei, Potentatengelder) entziehen Entwicklungsländern notwendige eigene Mittel für die Bewältigung der Armut- und Entwicklungsprobleme. Gestützt auf verschiedene ausländische Studien zum geschätzten Umfang der Finanzflüsse hält der Bundesrat fest, es sei davon auszugehen, dass der Umfang dieser Finanzflüsse von Entwicklungsländern in Richtung ausländische Finanzplätze die Gesamtheit der öffentlichen Entwicklungshilfe (2011: 133,5 Mrd. US-Dollar) bei Weitem übersteigt.²¹ Das Problem der unlauteren Finanzflüsse trifft die Entwicklungsländer besonders hart. Jeder verlorene Franken wirkt sich auf die Wohlfahrt in Entwicklungsländern ungleich stärker aus, als dies in OECD-Ländern der Fall ist.

Die internationale Diskussion (G-8/G-20, OECD, UNO, FATF) über illegale und unlautere internationale Finanzströme ist in den letzten Jahren wichtiger und intensiver geworden. Für die Bekämpfung der illegalen Finanzströme spielen die Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern eine wichtige Rolle. Rechtsunsicherheit, defizitäre Regierungsführung oder instabile politische Verhältnisse können den Kapitalabfluss verstärken. Gleichzeitig sind auch die Länder gefordert, in die illegale und unlautere Finanzmittel aus dem Ausland abfliessen.

Zur Wahrung der Integrität des weltweit stark vernetzten Schweizer Finanzplatzes und aus entwicklungspolitischen Gründen ist der Bundesrat bestrebt, solche Finanzflüsse mit folgenden Massnahmen zu unterbinden: Bekämpfung von Geldwäscherei, von Steuerflucht und -vermeidung, von Korruption und von Potentatengeldern. Des Weiteren werden die Empfehlungen des Grundlagenberichts Rohstoffe umgesetzt. Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren das Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei kontinuierlich ausgebaut: Im Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botschaft über die Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) an die eidgenössischen Räte überwiesen. Die Schweiz ist zudem bereit, OECD-konforme Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen mit Entwicklungsländern abzuschliessen. Des Weiteren unterstützt die

²⁰ BBl 2013 8693

²¹ www.efd.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern. Bericht des Bundesrates vom 4. April 2012 in Erfüllung des Postulats 10.3880 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 1. Oktober 2010; Grundlagenbericht Rohstoffe des Bundesrates vom 27. März 2013.

Schweiz im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Entwicklungsländer beim Ausbau der Steuersysteme und im Management der öffentlichen Haushalte.

2.3.4 Friedensförderung und Achtung von Menschenrechten und Rechtsstaat

Geografische Schwerpunkte

Die Aktivitäten der Schweiz im Bereich der menschlichen Sicherheit erfolgten im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 2011 über einen Rahmenkredit zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den Jahren 2012–2016.

2013 konzentrierten sich die Bemühungen der Schweiz insbesondere auf Südosteuropa, Süd- und Südostasien, den Kaukasus, West- und Zentralafrika, Südsudan und das Horn von Afrika, die Region der Grossen Seen und Kolumbien sowie im Rahmen eines Sonderprogramms auf die Transitionsprozesse in Nordafrika.

Westbalkan: Die Schweiz führte Dialogprozesse durch, aus denen sich Lösungsvorschläge für den Norden Kosovos ergaben, welche im Abkommen vom 19. April 2013 zwischen Kosovo und Serbien berücksichtigt wurden. Zusammen mit der EU beteiligte sich die Schweiz an der Finanzierung der Wahlen im Norden Kosovos durch die OSZE. Die Schweiz unterstützte die Erarbeitung nationaler Strategien im Bereich Vergangenheitsarbeit und vermisste Personen. In Kosovo trug sie zudem zur Integration ethnischer Minderheiten bei und beteiligte sich mit Schweizer Experten an der zivilen EU-Rechtsstaatsmission EULEX.

Süd- und Südostasien (Nepal, Myanmar, Sri Lanka): In Myanmar hat die Schweiz ihr Sonderprogramm ausgebaut. Dabei wurden im Hinblick auf ein nationales Waffenstillstandsabkommen sowohl Regierung wie bewaffnete Oppositionsgruppen beraten. Durch die von der Schweiz unterstützte Fazilitation einigten sich die politischen Parteien in Nepal auf eine Übergangsregierung zur Vorbereitung der Wahlen für eine verfassunggebende Versammlung. In Sri Lanka unterstützt die Schweiz den Dialog zwischen den ehemaligen Bürgerkriegspartien sowie die Achtung der Menschenrechte und setzt sich spezifisch für die Rechte der Angehörigen verschwundener Personen ein.

Kaukasus: Im Südkaukasus verstärkte die Schweiz ihr Engagement im Bereich der Friedensförderung. Das neue regionale Schwerpunktprogramm konzentriert sich auf die Bearbeitung der drei ungelösten Sezessionskonflikte im Südkaukasus (Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach) sowie auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Im Nordkaukasus unterstützt die Schweiz lokale Bemühungen, die menschliche Sicherheit der Bevölkerungen zu stärken.

Nordafrika und Naher Osten: Das Schweizer Engagement in Nordafrika konzentrierte sich im Berichtsjahr auf Ägypten, Libyen, Tunesien und Marokko. Die Schweiz unterstützte konfliktsensitive Projekte zur Stärkung inklusiver Wahl- und Verfassungsprozesse, zur Menschenrechts- und Vergangenheitsarbeit sowie zur Dialogförderung, welche der zunehmenden Polarisierung in den nordafrikanischen Ländern entgegenwirken sollen. In Syrien unterstützte die Schweiz lokale und

internationale Hilfswerke, um den Betroffenen den Zugang zu humanitärer Hilfe zu erleichtern und die Selbsthilfe-Kapazitäten der syrischen Zivilgesellschaft zu vergrössern. In Israel/Palästina setzte sich die Schweiz weiterhin aktiv für eine Zwei-staatenlösung ein und unterstützte den innerpalästinensischen Versöhnungsprozess. Vor dem Hintergrund der Wiederaufnahme von Friedensgesprächen gewinnt die Genfer Initiative an Schwung (s. Ziff. 2.4.1).

West- und Zentralafrika: Im Konflikt in Mali hat die Schweiz die Mediation durch Burkina Faso mittels der Lieferung technischer Expertise unterstützt und die nationale Versöhnung gefördert. Ein Schweizer Mediationsteam arbeitete eng mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), der AU und der UNO zusammen und war für die Kontakte mit den Tuareg zuständig. Seit 2013 ist die Schweiz Mitglied des Internationalen Komitees zur Förderung von Gesprächen über die Konfliktursachen zwischen allen Konfliktparteien. Die Schweiz finanzierte im Berichtsjahr mit einer Million Franken die Entscheidung von Menschenrechtsbeobachtern im Norden Malis. Im Niger und im Tschad unterstützte die Schweiz Dialogforen, im Tschad zudem gezielt den Respekt der Menschenrechte und den Vertrauensaufbau zwischen hochrangigen politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft.

Grosses Horn von Afrika: Im Südsudan förderte die Schweiz den Aufbau und die Stabilisierung des jungen Staates durch Unterstützung des nationalen Versöhnungs- und Verfassungsprozesses sowie die Integration traditioneller Autoritäten in staatliche Institutionen und den Aufbau der diplomatischen Fähigkeiten zur erfolgreichen Verhandlungsführung mit dem Sudan. In Somalia unterstützte sie die Verhandlungen zwischen Somaliland und Somalia, Dialogplattformen auf lokaler Ebene und die Regelung der föderalen Strukturen in der Verfassung.

Grosse Seen: In Burundi hat die Schweiz durch ihr friedenspolitisches Engagement dazu beigetragen, dass nahezu alle exilierten Oppositionspolitiker ins Land zurückgekehrt sind und ein konstruktiver Dialog mit der Regierung bezüglich der Wahlen 2015 stattgefunden hat. Die Schweiz hat ihr friedenspolitisches Engagement in der Demokratischen Republik Kongo durch die Entsendung einer Beraterin für menschliche Sicherheit (Human Security Advisor) verstärkt. Durch ihren Einsatz für Dialog und Menschenrechte trägt die Schweiz zur Umsetzung des im Februar 2013 von elf Staaten der Region unterzeichneten Friedensabkommens zur nachhaltigen Lösung der Konflikte im Ostkongo bei.

Kolumbien: Die Schweiz unterstützte den kolumbianischen Friedensprozess durch Expertisenlieferung in den Bereichen Mediation und Demobilisierung und förderte durch die Stärkung der Zivilgesellschaft regionale Dialogprozesse. Der von der Schweiz unterstützte Schlussbericht der Grupo de Memoria Histórica wurde im Juli 2013 an Präsident Santos übergeben und rief ein grosses mediales Echo hervor. Die Schweiz trägt damit zu einer Diskussion über Gräueltaten sowie die damit verbundene individuelle und gesellschaftliche Verantwortung bei.

Kernaufgaben der Friedenssicherung

Mediation, Unterstützung von Mediation und Fazilitation: 2013 nahm die Schweiz an über zehn Mediationsverfahren teil. So bereitete sie unter anderem in Kolumbien, Myanmar, Äthiopien, Mali, Indonesien und Thailand bewaffnete Gruppierungen, Regierungen oder Fazilitationsteams auf Friedensverhandlungen vor. Die Schweiz unterstützte im Berichtsjahr die UNO mit Experten, zum Beispiel in der Westsahara.

Die Schweiz bot auch 2013 Ausbildungen zur Friedensmediation an, die bei Spezialistinnen und Spezialisten auf grosses Interesse stiessen.

Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten: Die Schweiz hat zusammen mit fünf Staaten die Initiative zur Schaffung nationaler Mechanismen zur Verhinderung von Gräueltaten (Global Action Against Mass Atrocities, GAAMAC) lanciert. Die Schweiz hat den Schutz und Zugang zu menschenrechtsrelevanten Archiven in den Philippinen ermöglicht sowie in diesem Gebiet tätige Organisationen in Nepal, Sri Lanka und Bangladesch unterstützt. Die Schweiz hat Regierungen, nationale und internationale Akteure in Kolumbien, im frankophonem Afrika, auf dem Balkan und in Libyen bei der Entwicklung von Strategien im Bereich der Vergangenheitsbewältigung unterstützt und hat mit dem UNHCHR die erste, durch die UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte präsiidierte, internationale Konferenz zu Standards in Untersuchungskommissionen organisiert.

Unterstützung von Wahlprozessen: Ein Schwerpunkt im Bereich Wahlen bildete im Berichtsjahr die Förderung transparenter und inklusiver Wahlen durch die Unterstützung der zuständigen Wahlkommissionen und durch die Dialogförderung zwischen diesen und politischen Parteien. In Nordafrika, Kosovo, Georgien, Somalia, Myanmar und Mali förderte die Schweiz zudem die demokratischen Transitionsprozesse durch den Aufbau demokratischer Institutionen. Bei all diesen Aktivitäten profitiert die Schweiz von ihrem Ruf einer stabilen Demokratie und von ihrer anerkannten Expertise.

Religion und politische Konflikte: Gestützt auf ihre Expertise unterstützte die Schweiz die Bändigung von Dynamiken und Konflikten in Nordafrika, im Sahel und in Südostasien, die vom Zusammenspiel religiöser und politischer Faktoren geprägt sind. Auf Anfrage lokaler Partner wurden in innovativen Dialogprojekten in Nordafrika politische und religiös-politische Akteure zusammengebracht und Instrumente zur Verhinderung von Gewalt zwischen religiösen Gemeinschaften entwickelt.

Verbesserung der menschlichen Sicherheit

Die Schweiz setzt sich weltweit für die Verbesserung der menschlichen Sicherheit ein. Dies mit konkreten Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung durch die Bekämpfung bewaffneter Gewalt, die Eindämmung von kleinen und leichten Waffen sowie das Verbot von Waffen mit unterschiedsloser Wirkung wie Personenminen und Streumunition.

Personenminen, Streumunition und explosive Kriegsmunitionsrückstände: Die Aktivitäten der Schweiz sind geleitet von der Minenstrategie des Bundes 2012–2015.²² Konkret sieht die Schweiz Ausgaben von rund 16 Millionen Franken pro Jahr vor, wobei rund die Hälfte dieses Betrages zur Unterstützung des Genfer Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD) eingesetzt wird. Die andere Hälfte wurde für konkrete Projekte in den betroffenen Ländern sowie für die Entsendung von Experten der Schweizer Armee verwendet. Im Berichtsjahr wurden Bosnien und Herzegowina, Laos, Libyen sowie Myanmar unterstützt. Das VBS stellte den UNO-Minenräumprogrammen im Südsudan, in Somalia (Somaliland/Puntland), in der Westsahara, in der Demokratischen Republik Kongo sowie am Hauptquartier der UNO in New York Experten der humanitären Minenräumung

²² www.eda.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Minenstrategie des Bundes 2012–2015

zur Verfügung. Die Schweiz setzte sich multilateral prominent und proaktiv für eine Universalisierung und Umsetzung der entsprechenden völkerrechtlichen Instrumente ein. Genf war auch im Jahr 2013 in diesem Zusammenhang ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt für Konferenzen und für die Umsetzung der Übereinkommen; unter anderem fand im Dezember 2013 die jährliche Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens zum Verbot von Personenminen statt. Zudem ist für die Schweiz am 1. Januar 2013 das Übereinkommen vom 30. Mai 2008²³ über Streumunition in Kraft getreten. Die Schweiz wird im Rahmen dieser Konvention 2014 zusammen mit Laos die Rolle des Koordinators für die Räumung von Streumunition übernehmen. Anlässlich der vierten Vertragsstaatenkonferenz im September 2013 konnte zudem sichergestellt werden, dass das Sekretariat des Übereinkommens über Streumunition in Genf (am GICHD) angesiedelt wird.

Bewaffnete Gewalt und Entwicklung: Die Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung ist eine diplomatische Initiative, die von der Schweiz gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) lanciert wurde und deren Ziel es ist, bis 2015 einen messbaren Rückgang der bewaffneten Gewalt und ihrer schädlichen Auswirkungen auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen. Die Schweiz leitet die Lenkungsgruppe des Prozesses der Genfer Erklärung, in der fünfzehn Regierungen vertreten sind und die sich für eine Vertiefung dieses Themas in der UNO einsetzt. Aktivitäten im Rahmen der Genfer Erklärung fokussierten dieses Jahr auf den Prozess zur Erarbeitung von neuen UNO-Entwicklungszielen. Die Lenkungsgruppe klärt ab, ob und wie sie sich für ein Ziel im Bereich nachhaltiger Frieden und menschliche Sicherheit engagieren will. Diesbezüglich sind mehrere Aktivitäten für 2014 geplant.

Kleinwaffen und leichte Waffen: Bei der Thematisierung der schwerwiegenden Auswirkungen des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen und ihrer missbräuchlichen Verwendung spielt die Schweiz international eine Vorreiterrolle. Gerade auf regionaler Ebene hat die Schweiz durch Projekte zum lokalen Kapazitätsaufbau zugunsten der Sicherheit von Waffen und Munition nachhaltige und international anerkannte Beiträge geleistet und wird dieses Engagement fortsetzen. Die Schweiz leistet zudem mit militärischer Expertise Beiträge zum Aufbau einheimischer Kapazitäten im Bereich der Sicherung und Vernichtung von Waffen- und Munitionsbeständen, so in Bosnien und Herzegowina, Mali sowie Moldawien. Im August des Berichtsjahrs veröffentlichte die Schweiz ihre zweite Kleinwaffenstrategie, in der sie schildert, wie sie die internationale Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen vorantreiben will.

Genfer Zentren: Die Schweiz unterstützt die drei Genfer Zentren auf der Basis des Bundesbeschlusses vom 9. Juni 2011²⁴ für vier Jahre (2012–2015) mit 119,9 Millionen Franken. Die internationale Zusammenarbeit in der Friedens- und Sicherheitspolitik hat in der multipolaren und vernetzten Welt von heute einen besonders hohen Stellenwert und stärkt auch die Sicherheit der Schweiz. Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), das Genfer Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD) und das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) sind visible und international geschätzte Kompetenzzentren, die zudem die Reputation des Standorts Genf stärken. Eine der

²³ SR 0.515.093

²⁴ BBl 2011 5491

Prioritäten für 2013 bestand in der Vorbereitung des Umzuges der drei Zentren in das 2014 zu eröffnende Maison de la Paix des Hochschulinstituts für internationale Studien und Entwicklung (Institut universitaire de hautes études internationales et du développement IHEID) der Universität Genf. Damit wird nach 17 Jahren Planungsarbeit eine Vision verwirklicht, die bis auf die Zeit des Völkerbundes zurückreicht.

Militärische Friedensförderung: Die Engagements der Schweizer Armee waren im Berichtsjahr stabil, wobei durchschnittlich rund 290 Armeeeingehörige im Einsatz standen. Das Schwergewicht der Einsätze lag auf dem Balkan (Kosovo mit SWISSCOY und Bosnien und Herzegowina mit EUFOR ALTHEA), wo bewaffnete Armeeeingehörige stationiert sind. Das grösste Detachement an unbewaffneten Schweizer Militärbeobachtern und Stabsoffizieren steht bei der UNTSO im Einsatz. Diese UNO-Mission ist zurzeit in Israel, Syrien und im Libanon aktiv. Ebenso sind Militärbeobachter und Stabsoffiziere in Kongo (MONUSCO), im Südsudan (UNMISS) und in Mali (MINUSMA) eingesetzt. Die Präsenz auf der Koreanischen Halbinsel (Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC), die vor 60 Jahren begann, ist weiterhin notwendig. Dies zeigten die Entwicklungen vor Ort in der ersten Hälfte des Jahres 2013. In der NNSC in Südkorea sind fünf Offiziere engagiert, darunter der Delegationschef. Im Bereich der humanitären Minenräumung sowie der Sicherung von Munitionsbeständen und deren Vernichtung konnten weitere Fortschritte erzielt werden. Schliesslich wird das regionale Ausbildungszentrum für Friedenstruppen für Westafrika in Ghana (Kofi Annan International Peace Training Centre, KAIPTC) mit Instruktoren unterstützt.

Komplementarität und gegenseitige Abstimmung: Die zivile und die militärische Friedensförderung sind komplementär und bedingen sich oftmals gegenseitig. Dabei sieht das Militärgesetz vom 3. Februar 1995²⁵ ausdrücklich vor, dass alle militärischen Engagements in der Friedensförderung den Grundsätzen der Schweizer Ausen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen haben. Dies wird auf der praktischen Ebene durch eine enge Koordination zwischen den beteiligten Departementen erzielt. Im Berichtsjahr haben verstärkte Bemühungen zur Koordination eines Gesamtregierungsansatzes stattgefunden, dies auch im Zusammenhang mit dem durch den Sicherheitspolitischen Bericht 2010²⁶ und den Armeebericht 2010²⁷ geforderten Ausbau der militärischen Friedensförderung.

Menschenrechtspolitik

Diplomatische Initiativen: Im März 2013 übernahm die Schweiz für die Dauer eines Jahres – bis März 2014 – den Vorsitz der Initiative Freiwillige Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte (Voluntary Principles on Security and Human Rights). Sie setzte sich im Rahmen ihres Aktionsplans weiter dafür ein, diese Initiative zu stärken und sie bei den Rohstofffirmen in der Schweiz und bei den Regierungen der Länder, in denen diese Unternehmen tätig sind, bekannt zu machen. Im Februar 2013 konnte die Charta zum Gouvernanz- und Kontrollmechanismus für den *Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister* unter Dach und Fach gebracht werden. Im September 2013 wurde der Mechanismus in Form eines Vereins in der Schweiz angesiedelt. Ihm angeschlossen sind private Sicherheitsfirmen, welche die Charta unterzeichnet haben, sowie NGO und Regierungen. Mit dem

25 SR 510.10

26 BB1 2010 5133

27 BB1 2010 8871

Gouvernanz- und Kontrollmechanismus soll sichergestellt werden, dass die privaten Sicherheitsfirmen, die sich dem Verhaltenskodex verpflichtet haben, bei ihren Einsätzen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht achten (s. Ziff. 2.3.2 und 2.3.6).

Die Schweiz hat im Jahr 2011 im UNO-Menschenrechtsrat eine Initiative lanciert, um die Einhaltung der Menschenrechte bei friedlichen Demonstrationen zu fördern. Im März 2013 hat die Schweiz bereits die zweite Resolution über Menschenrechte im Kontext friedlicher Proteste in den Rat eingebracht. Diese wurde im Konsens angenommen und legitimiert das weitere Engagement der Schweiz in diesem aktuellen Thema.

Im Bereich Frauenrechte führte die Schweiz ihr traditionell hohes Engagement in multilateralen Verhandlungen in diversen UNO-Gremien weiter und wurde (im April 2012) für die Periode 2013–2017 zum ersten Mal zu einem stimmberechtigten Mitglied der UNO-Kommission für die Rechtsstellung der Frau gewählt. Auf bilateraler Ebene waren Frauenrechte einerseits mehrmals Thema in Menschenrechtsdialogen, andererseits wurden diverse Projekte von NGO im Bereich Gewalt gegen Frauen finanziert.

Bilaterale Aktivitäten: Die Schweiz unterhält zurzeit Menschenrechtsdialoge bzw. -konsultationen mit China, Kuba, Nigeria, Russland, Senegal, Tadschikistan und Vietnam. Die jährlichen Dialogrunden haben allesamt wie geplant stattgefunden. Umfassende Kooperationsprojekte und Expertenaustausche zur Stärkung laufender Reformprozesse ergänzen die Dialogrunden auf substantielle Art und Weise.

Multilaterale Aktivitäten: Die Aktivitäten der Schweiz im UNO-Menschenrechtsrat und im *dritten Ausschuss der Generalversammlung* werden ausführlich unter Ziffer 2.4.2. beschrieben.

Der abschliessende Bericht über die zweite allgemeine regelmässige Überprüfung (UPR) der Schweiz vom Oktober 2012 wurde im März 2013 vom Menschenrechtsrat angenommen. Die Schweiz hat insgesamt 99 der erhaltenen 140 Empfehlungen angenommen. Für die Umsetzung dieser Empfehlungen wird die Schweiz bis zur nächsten Überprüfung vier Jahre Zeit haben. Das EDA arbeitet eng mit dem EJPD, verschiedenen Bundesstellen und den Kantonen zusammen, um einen transparenten Umsetzungsprozess zu lancieren.

Strategien: Eine vorrangige Forderung der Schweiz im Menschenrechtsbereich ist die Abschaffung der Todesstrafe. Die im Herbst 2013 *verabschiedete EDA-Strategie für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe 2013–2016* setzt dieses Anliegen um. Sie strebt als generelles Ziel ein weltweites Moratorium für Hinrichtungen an und ist darauf ausgerichtet, weitere Staaten für dieses Anliegen zu gewinnen; in dieser Stossrichtung geht die Schweiz pragmatisch und jeweils abgestimmt auf die konkrete Situation der einzelnen Länder vor. Die Strategie definiert die Massnahmen auf multilateraler und bilateraler Ebene sowie auch die Aktionspläne für die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Unterstützung weiterer Partner wie die in Genf ansässige Internationale Kommission gegen die Todesstrafe. Im Jahr 2013 wurden erste umfangreiche Aktivitäten im Rahmen der neuen Strategie durchgeführt. Anlässlich des Internationalen Tages gegen die Todesstrafe am 10. Oktober 2013 wurde auf Initiative der Schweiz ein gemeinsamer Appell gegen die Todesstrafe veröffentlicht, der vom Vorsteher des EDA und den Aussenministern von mehr als 40 anderen

Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet wurde. Die Schweiz unterstützte ferner die Organisation einer internationalen Konferenz zur Unterstützung der Justizminister afrikanischer und asiatischer Staaten auf ihrem Weg zur Abschaffung der Todesstrafe, die Ende November in Rom stattfand. Im Juni 2013 beteiligte sich die Schweiz aktiv am 5. Weltkongress gegen die Todesstrafe in Madrid.

Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger (Human Rights Defenders, HRD) tragen massgeblich zur Umsetzung der international anerkannten Menschenrechtsnormen bei und sind daher für die Menschenrechtspolitik der Schweiz wesentliche Akteure. Die Schweiz spricht sich seit vielen Jahren öffentlich für den verbesserten Schutz von HRD aus und interveniert bei jenen Staaten, deren Behörden HRD in ihrer Arbeit behindern und bedrohen. Um dieses bereits bestehende Schweizer Engagement zu vereinheitlichen, hat das EDA im Jahr 2013 Leitlinien zum Schutz von HRD verabschiedet.

Ratifikationsvorhaben: Der Bundesrat misst der Ratifikation von internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte hohe Priorität bei. Entsprechend wurde der Ratifikationsprozess für zwei der Kernübereinkommen der Vereinten Nationen 2013 weitergeführt.

Das *Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen* schützt als erster universeller Menschenrechtsvertrag alle Menschen davor, mit Unterstützung oder Duldung eines Staates der Freiheit beraubt und in der Folge durch Verschleierung ihres Schicksals dem Schutz des Rechts entzogen zu werden. Das Übereinkommen entspricht der Haltung der Schweiz. Der Bundesrat hat am 29. November 2013 den Vernehmlassungsbericht und die Botschaft genehmigt. Das Parlament wird das Geschäft im Jahr 2014 behandeln.

Das *Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* ist das erste internationale Vertragswerk, das spezifisch die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufführt. Das Übereinkommen stellt nach Überzeugung des Bundesrates ein bedeutendes Instrument dar, um die Diskriminierung der Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen wirksam zu bekämpfen und ihre selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2012²⁸ den Vernehmlassungsbericht und die Botschaft genehmigt. Die eidgenössischen Räte stimmten am 13. Dezember 2013²⁹ in der Schlussabstimmung der Ratifikation zu. Die Schweiz wird somit dem Übereinkommen 2014 beitreten können, sofern dagegen nicht das Referendum ergriffen wird.

Reformmassnahmen zur Stärkung der internationalen Kontrollorgane: Bereits seit einigen Jahren beobachtet die Schweiz mit Sorge, dass die Überprüfung der Umsetzung verschiedener UNO-Menschenrechtsübereinkommen durch die zuständigen Vertragsorgane (Treaty Bodies) mit einer Reihe von Problemen und Herausforderungen konfrontiert ist. Ohne geeignete Massnahmen kann die Effizienz des gesamten Systems des universellen Menschenrechtsschutzes geschwächt werden. Waren vor einigen Jahren grössere institutionelle Änderungen des gegenwärtigen Systems angestrebt worden, so konzentrieren sich die Reformüberlegungen nun verstärkt auf pragmatische und technische Massnahmen bei der Berichterstattung an die Vertragsorgane. Wichtig ist auch die Harmonisierung der Arbeitsmethoden der Ver-

²⁸ BBl 2013 661

²⁹ BBl 2013 9703

tragsorgane und deren Verhältnis zu anderen internationalen Monitoringmechanismen (insbesondere des UNO-Menschenrechtsrates). Auch muss für die Finanzierung entsprechender Lösungen gesorgt werden. Die Schweiz unterstützte von Anfang an den von der UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte im Jahr 2009 lancierten, breit angelegten Konsultationsprozess zur Stärkung der Vertragsorgane. Der aktuelle Prozess ist seit Januar 2012 bei einer intergouvernementalen Arbeitsgruppe der UNO-Generalversammlung angesiedelt. Im Rahmen schwieriger Verhandlungen setzte sich die Schweiz hier aktiv dafür ein, dass die Rolle der Vertragsorgane als unabhängige und glaubwürdige Kontrollinstrumente gestärkt und ihre Effizienz verbessert wird. Gleichzeitig wandte sie sich gegen Bestrebungen, die Unabhängigkeit der Vertragsorgane zu beschneiden. Seit Juni 2013 wurde in langwierigen Verhandlungen um den Text einer Resolution gerungen, die aus Sicht der Schweiz und westlicher Staaten sowie im Interesse der Vertragsorgane den zwischenstaatlichen Prozess der Generalversammlung bis zur ersten Februarhälfte 2014 zum Abschluss bringen und eine sachbezogene Weiterführung der Beratungen ermöglichen soll.

Humanitäre Politik

Die im Rahmen der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA entwickelte humanitäre Politik mit Schwerpunkt politische Aktionen und Politikgestaltung ist Teil des Schweizer Beitrags zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und schweren Krisensituationen. Die humanitäre Politik ergänzt das rechtliche Engagement der Direktion für Völkerrecht und den humanitären Ansatz der Humanitären Hilfe der Schweiz vor Ort. Durch die enge Zusammenarbeit der vorgenannten Partner des EDA konnten zahlreiche Synergien genutzt werden, namentlich beim humanitären Zugang und im Bereich der Nansen-Initiative (siehe unten).

Die Revision und Umsetzung der Schweizer Strategie für den Schutz der Zivilbevölkerung war 2013 ein wichtiger Tätigkeitsbereich. Die Strategie wurde in zahlreichen Foren vorgestellt, so an der Jahreskonferenz der Abteilung Menschliche Sicherheit in Bern und im Rahmen der *Group of Friends on the Protection of Civilians*. In den kommenden Jahren wird sich die humanitäre Politik der Schweiz auf diese Strategie abstützen. Sie umfasst folgende Schwerpunkte: bessere Einhaltung des Rechts, mehr Schutz für Menschen in Konflikten, Verstärkung der Wirkung von Friedensmissionen.

Bewaffnete Gruppen: Die Schweiz und die Genfer Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte (ADH) sind daran, ein Handbuch über den völkerrechtlichen Status bewaffneter Gruppen gegenüber den wichtigsten internationalen Normen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu erarbeiten. Im Jahr 2013 wurde eine erste Fassung des Handbuchs fertiggestellt. Darüber hinaus unterstützt die Schweiz die Projekte von *Geneva Call* – namentlich Projekte für den Schutz von Frauen – und beauftragte die NGO mit einer Untersuchung über die Beziehungen zwischen bewaffneten Gruppen und Vertriebenen. Zudem gab sie bei *Small Arms Survey* eine Untersuchung über eine bewaffnete Gruppe in der Demokratischen Republik Kongo und bei der Harvard Law School ein Forschungsprojekt über die Auswirkungen der Antiterrorismugesetze auf die Tätigkeit der humanitären Organisationen in Auftrag.

Humanitärer Zugang: Die Schweiz hat in Zusammenarbeit mit Conflict Dynamics International, dem IKRK und dem UNO-Büro für die Koordination der humanitären Hilfe (OCHA) ein Handbuch über die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie einen praktischen Leitfaden herausgegeben, welche den humanitären Akteuren Unterstüt-

zung bieten, um Zugang zu Opfern von Konflikten zu erlangen. Die erwähnten Partner entwickeln mit Schweizer Unterstützung diesbezügliche Ausbildungsmodulare für humanitäres Personal im Feld. Die Version 2.0 dieser Publikationen erscheint Anfang 2014.

Ermittlung von Sachverhalten: Die Schweiz unterstützt ein Projekt des *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) der Universität Harvard mit dem Ziel, bis Ende 2014 Richtlinien für Untersuchungskommissionen bezüglich Verstössen gegen das Völkerrecht auszuarbeiten.

Bekämpfung der Folgen von Verstössen gegen das Völkerrecht: Die Schweiz setzte sich insbesondere für den Schutz von intern Vertriebenen (IDP) ein: Sie unterstützt die Arbeit des Sonderberichterstatters für die Menschenrechte Binnenvertriebener sowie anderer Partner wie der Brookings Institution in Washington oder des *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) in Genf. Sie fördert die Umsetzung der Kampala-Konvention, indem sie die Schulung lokaler Akteure in Nigeria unterstützt, um deren Kompetenzen im Bereich der Rechte intern Vertriebener zu verbessern. Zudem finanzierte sie eine Studie über die Eigentumsrechte der intern Vertriebenen in Myanmar.

Künftig wird sich die Schweiz aktiver engagieren, um die Rekrutierung von Kindern für den Einsatz in Armeen und bewaffneten Gruppen zu verhindern. Zu diesem Zweck wird sie auf der juristischen, politischen und operationellen Ebene tätig werden. Im Jahr 2013 unterstützte die Schweiz im Wesentlichen einschlägige Organisationen wie die *Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen*, die *NGO Geneva Call oder Watchlist on Children in Armed Conflict* und *Child Soldiers International*. Ab 2014 wird die Schweiz diese Aktivitäten verstärken.

Nansen-Initiative: Die Schweiz lancierte die Nansen-Initiative 2012 gemeinsam mit Norwegen. Ziel dieses zwischenstaatlichen Prozesses ist es, eine Agenda für den Schutz von Menschen zu etablieren, die infolge von Naturkatastrophen ins Ausland fliehen müssen. 2013 wurden zwei regionale Konsultationen durchgeführt, eine auf den Cookinseln für die Pazifikregion und eine in Costa Rica für Zentralamerika. In beiden Fällen konnten dank der verabschiedeten Empfehlungen erste Punkte einer globalen Schutzagenda identifiziert und regionale Überlegungen angestossen werden.

Die Schweiz unterstützte ferner das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra, wo sie sich an der Ausarbeitung und Durchführung eines Kurses zum Schutz der Zivilbevölkerung beteiligte. Zu den Partnern des EDA im Bereich der humanitären Politik zählen überdies das IKRK und der Berufsverband *Professionals in Humanitarian Assistance and Protection* (PHAP), der Schulungen im Bereich der humanitären Politik anbietet.

Migrationsaussenpolitik

Das nachfolgende Kapitel fokussiert gemäss Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit auf die schweizerische Migrationsaussenpolitik gegenüber Ländern ausserhalb der EU oder der EFTA³⁰.

³⁰ Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz betreffend die EU/EFTA-Länder wird primär durch das Freizügigkeitsabkommen (SR 0.142.112.681), die Assoziierungsabkommen zu Schengen (SR 0.360.268.1) und zu Dublin (0.142.392.68) und das EFTA-Übereinkommen (SR 0.632.31) geregelt.

Migrationspartnerschaften: Im Rahmen der Migrationspartnerschaften konnte die Schweiz die bilaterale Zusammenarbeit mit Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria und Tunesien weiterführen. Unter anderem fanden regelmässige Expertentreffen statt und es wurden Projekte und Aktivitäten von gegenseitigem Interesse gefördert (etwa zu Migration und Entwicklung, zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migrantinnen und Migranten, zu Menschenhandel, zu regulärer Migration oder zur Rückkehr und Reintegration). Eine Zwischenbilanz und die damit einhergehende Beurteilung des zukünftigen Potenzials dieses migrationsausserpolitischen Instruments ist in Erfüllung des Postulats Amarelle vom 27. September 2012 (12.3858 «Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation») und gemäss einem Auftrag des Bundesrats für das Jahr 2014 vorgesehen.

Programme zum Schutz von Flüchtlingen in Bezug auf Jordanien, den Libanon, Syrien und die Türkei sowie im Horn von Afrika und im Jemen: Aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien und der Flüchtlingsströme in die Nachbarländer Syriens unterstützt die Schweiz den Libanon, Jordanien und die Türkei bei ihren Bemühungen bei der Aufnahme und beim Schutz syrischer Flüchtlinge sowie Schutzsuchender aus früheren Krisen. Zudem hat die Schweiz ihr Engagement zugunsten von Flüchtlingen und vulnerablen Migrantinnen und Migranten aus dem Horn von Afrika, welche Schutz in Erstaufnahmeländern wie beispielsweise dem Jemen, dem Sudan oder Kenia suchen, intensiviert. Neben dem bestehenden bilateralen Engagement der Schweiz im Rahmen der Programme zum Schutz von Flüchtlingen und vulnerablen Migrantinnen und Migranten in ihrer Region wird im Horn von Afrika im Bereich der Migration verstärkt ein regionaler Fokus gelegt. Hierfür laufen Vorbereitungen für die Zusammenarbeit mit der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), einem Zusammenschluss ostafrikanischer Staaten.

Internationaler Migrations- und Entwicklungsdialog: Die Schweiz beteiligte sich an den Vorbereitungen für das Globale Forum für Migration, das 2013–2014 von Schweden präsidiert wird, und trug dazu bei, die Notwendigkeit einer solchen informellen Plattform für den globalen Dialog und den Erfahrungsaustausch im Migrations- und Entwicklungsbereich zu verankern. Darüber hinaus engagierte sich die Schweiz, vertreten durch die Vorsteherin des EJPD, an der 68. UNO-Generalversammlung am hochrangigen Dialog zum Thema internationale Migration und Entwicklung. Es war die zweite hochrangige Zusammenkunft von Staaten zu Fragen der Migration und Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen.

Bekämpfung des Menschenhandels: Die Schweiz konnte ihr Engagement insbesondere auf multilateraler Ebene sowie an der Schnittstelle zwischen Aussen- und Innenpolitik weiter ausbauen. Unter anderem wurde eine aktive Zusammenarbeit mit der Sonderberichterstatterin betreffend Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel, aufgenommen und das Mandat finanziell unterstützt. Anlässlich des europäischen Tags gegen Menschenhandel organisierte die Schweiz in Zusammenarbeit mit den in Genf ansässigen UNO Agenturen (ILO, OHCHR, UNHCR) und IOM eine Konferenz, welche zugleich die erste Schweizer Woche gegen Menschenhandel (18.–25.10.2013) lancierte. Der Anlass hatte zum Ziel, die Bedeutung der Mandate der in Genf ansässigen Organisationen für die Bekämpfung des Menschenhandels aufzuzeigen und wichtige Synergien zu stärken. Schliesslich konnte im Rahmen der Woche gegen Menschenhandel («Die Schweiz gegen Menschenhandel») die Zusammenarbeit der verschiedenen in die Bekämpfung des Menschenhandels involvierten Schweizer Stellen im Sinne eines «Whole-of-System Approach» gefördert und die öffentliche Debatte im Land angeregt werden.

Engagement von Schweizer Expertinnen und Experten im Bereich menschliche Sicherheit

Im Bereich der menschlichen Sicherheit haben sich der kontinuierliche Einsatz und die regelmässige Detachierung von Schweizer Expertinnen und Experten in internationale Organisationen als wirksames und profiliertes Instrument der schweizerischen Friedens- und Menschenrechtsförderung bewährt. Die Fachkenntnisse und die Professionalität der Schweizer Expertinnen und Experten werden sehr geschätzt und gewährleisten die anhaltende Sichtbarkeit des Schweizer Engagements. Die Auswahl der multilateralen Organisationen, der Länder sowie der Stellen für die Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten orientiert sich an den geografischen und thematischen Schwerpunkten der Schweiz im Bereich der menschlichen Sicherheit. Die Expertinnen und Experten konzentrieren sich auf Themen wie Stärkung der staatlichen Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, Vergangenheitsarbeit, Mediation, Menschenrechte und humanitäres Recht sowie Wahlbeobachtung.

Im Jahr 2013 wurden 212 Expertinnen und Experten der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung in kurzen oder längeren bilateralen und multilateralen Missionen in 45 Ländern eingesetzt. Im Schnitt waren 93 Personen, davon 46 Prozent Frauen, gleichzeitig im Einsatz, darunter 25 Beraterinnen und Berater für menschliche Sicherheit auf bilateraler Ebene. Die Beteiligung an Wahlbeobachtungen der OSZE, der EU und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ist ein traditioneller Schwerpunkt des Schweizer Engagements. 2013 wurden 79 der 212 Expertinnen und Experten bei Wahlbeobachtungen in 19 Missionen in 16 Ländern eingesetzt.

Die Schweiz hat ihre zivile Beteiligung an multilateralen Friedensmissionen verstärkt und Expertinnen und Experten an neue und bereits bestehende Missionen entsandt; dazu zählen MINUSMA (Mali), UNSMIL (Libyen) sowie MONUSCO (DRK). Im Hinblick auf den Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 wurden sechs Expertinnen und Experten in wichtige Funktionen der Organisation detachiert, unter anderem als Missionschef in Serbien und in Tadschikistan.

Mit ihrem aktiven Engagement im Verwaltungsrat von Justice Rapid Response (JRR) hat die Schweiz ausserdem zur Schaffung eines zwischenstaatlichen Gremiums mit Sitz in Genf beigetragen. JRR verfügt über einen schnell einsetzbaren Expertenpool und kann bei massiven Verstössen gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht auf Ersuchen von internationalen Organisationen und Gerichten sowie Staaten Fachressourcen für Untersuchungskommissionen zur Verfügung stellen.

2.3.5 Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik

Die Schweiz hat ihre Strategie zur Stärkung der Integrität und der internationalen Akzeptanz ihres Finanzplatzes weiter verfolgt, die Umsetzung der Quellensteuerabkommen mit Grossbritannien und Österreich erfolgreich begonnen und auf Einladung der russischen Präsidentschaft 2013 am Finanzsegment der G-20 teilgenommen. Das Parlament beschloss die Erhöhung des Rahmenkredits für Massnahmen im Zusammenhang mit dem Währungshilfegesetz auf 10 Milliarden Franken. In der Korruptionsbekämpfung hat die Schweiz sich weiterhin sehr aktiv eingesetzt.

Eurokrise und Konjunkturentwicklung

Der Entscheid der Europäischen Zentralbank im September 2012, künftig unbegrenzt Anleihen von angeschlagenen Staaten zu kaufen, wenn sie sich unter den Euro-Rettungsschirm stellten, hat die Finanzmärkte beruhigt und das Wachstum leicht angekurbelt. Im 2. Quartal 2013 hat die Eurozone offiziell die Rezession hinter sich gelassen. Allerdings bleibt die konjunkturelle Situation fragil, da der Aufschwung in erster Linie auf den positiven Werten Deutschlands beruht. Die Arbeitslosigkeit bleibt europaweit hoch, die Sanierungsfortschritte wirken sich noch wenig aus. Zypern hat als fünftes Euroland (nach Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) um Finanzhilfe bitten müssen. Angesichts der sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit hat der EU-Rat im Juni 2013 die Ausgaben zu deren Bekämpfung um 6 Milliarden Euro erhöht. Ebenfalls zu den institutionellen Reformen gehören die Schritte hin zur sogenannten Bankenunion. Eine gemeinsame Aufsicht für alle Banken der Eurozone soll voraussichtlich ab Mitte 2014 eingeführt werden. Gleichzeitig werden voraussichtlich die Euro-Rettungsschirme Banken auch direkt rekaptalisieren dürfen.

Jegliche erneute Verschärfung der Krise würde den Aufwertungsdruck auf den Franken wieder verstärken. Die Aussichten der schweizerischen Exportindustrie sowie des Tourismussektors sind aufgrund ihrer engen Verflechtung mit der EU weiterhin stark abhängig vom Wechselkurs und von der Konjunkturlage im EU-Raum (s. Ziff. 2.2.1).

Bilaterale Steuerpolitik

Die mit Grossbritannien und Österreich unterzeichneten Quellensteuerabkommen sind seit 1. Januar 2013 in Kraft.³¹ Sie sehen eine Regularisierung der Vergangenheit und eine Quellensteuer auf künftigen Erträgen vor. Alternativ können die betroffenen Personen die Offenlegung wählen. Mit den Überweisungen von bis anhin zwei Tranchen aus der Nachbesteuerung von Vermögen kann 2013 eine positive Zwischenbilanz gezogen werden: An die britischen und die österreichischen Steuerbehörden wurden bis Anfang Dezember 2013 446,6 Millionen Pfund sowie 695,8 Millionen Euro (zusammen rund 1,5 Milliarden Franken) an Steuergeldern überwiesen und Vermögenswerte von 9 Milliarden Pfund und 5,5 Milliarden Euro (umgerechnet rund 20 Milliarden Franken) offengelegt. Diese Ergebnisse zeigen, dass mit den Quellensteuerabkommen das Ziel eines steuerlich sauberen, integren Finanzplatzes erreicht werden kann. Verhandlungen zu ähnlichen Abkommen sind zurzeit mit Italien und Griechenland im Gange.

Sicherung der Steuerkonformität: Die schweizerische Finanzmarktpolitik, wie sie vom Bundesrat Ende 2012 festgelegt worden ist, stützt sich auf die drei Pfeiler Qualität, Stabilität und Integrität. Um das Integritätsziel zu verwirklichen, entschied der Bundesrat im Juni 2013, im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen Standards zum Automatischen Informationsaustausch (AIA) mitzuarbeiten. Wenn verbindliche Entscheide der Mitgliedstaaten der G-20, der OECD und aller wichtigen Finanzplätze vorliegen, einen einheitlichen, globalen und für alle verbindlichen AIA-Standard zu befolgen, wird der Bundesrat vorschlagen, diesen zwecks Sicherung der Steuerkonformität von Bankkunden mit Steuersitz im Ausland in das

³¹ SR 0.672.936.74; 0.672.916.33

schweizerische Recht aufzunehmen. Damit soll sichergestellt werden, dass keine un versteuerten ausländischen Gelder mehr in der Schweiz angelegt werden. Vor Einführung des AIA ist mit dem jeweiligen Partnerstaat eine Vergangenheitsregelung für die bestehenden un versteuerten Vermögen in der Schweiz zu finden und der Marktzugang für Schweizer Finanzinstitute sicherzustellen bzw. zu verbessern.

Bilaterale Steuerabkommen: Die Anzahl der unterzeichneten Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit einer standardkonformen Amtshilfeklausel wurde im Berichtsjahr auf 42 erhöht. Dazu kamen drei Steuerinformationsabkommen (Tax Information Exchange Agreements, TIEA). Die Schweiz schloss im August 2013 mit der Isle of Man ihr erstes TIEA-Abkommen ab.

Steuerfragen mit den USA: Das Parlament hat in der Sommersession nach intensiven Beratungen das dringliche Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten abgelehnt. Dafür haben National- und Ständerat Erklärungen angenommen, in denen sie den Bundesrat aufforderten, die Banken im Rahmen des geltenden Rechts in die Lage zu versetzen, mit dem Department of Justice (DoJ) zu kooperieren. Im Juli 2013 verabschiedete der Bundesrat Eckwerte für die entsprechende Kooperation zur Bereinigung des Steuerstreits. Die Unterzeichnung des Joint Statements zwischen der Schweiz und den USA am 29. August 2013 ermöglicht es den Schweizer Banken, den Steuerstreit mit den USA im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung beizulegen.

FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), das extraterritoriale Gesetz der USA zur Sicherung der Steuerkonformität von US-Personen, wird ab 1. Juni 2014 schrittweise eingeführt. Schweizerische Finanzinstitute sind gezwungen, FATCA ab diesem Datum umzusetzen, falls sie nicht vom US-Kapitalmarkt ausgeschlossen werden wollen. Im Februar 2013 haben die Schweiz und die USA das bilaterale FATCA-Übereinkommen unterzeichnet, welches schweizerischen Finanzinstituten ermöglicht, mit dem Internal Revenue Service (IRS) Informationen auszutauschen, und ihnen Vereinfachungen bei der Umsetzung gewährt.³²

Erbschaftssteuerabkommen und Steuerdialog mit Frankreich: Im Juli 2013 wurde das neue französisch-schweizerische Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bezüglich Erbschaftssteuern unterzeichnet. Gleichzeitig nahmen die Finanzminister der beiden Länder den im vergangenen Jahr vereinbarten Dialog zur Lösung hängiger Finanz- und Steuerfragen auf und vereinbarten die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, welche Lösungen unter anderem für die Amtshilfe in Steuersachen, die Regularisierung un versteuerter Vermögenswerte und die Besteuerung nach Aufwand (Pauschalbesteuerung) erarbeiten soll. Das erste Treffen fand Anfang November in der Schweiz statt. Zudem sind die Schweiz und Frankreich daran, Lösungen für die Steuerfragen am Flughafen Basel-Mülhausen zu finden.

Multilaterale Steuer- und Finanzpolitik

OECD-Steuerfragen: Auf OECD-Ebene wurden die Arbeiten für einen globalen Standard zum automatischen Informationsaustausch 2013 unter intensivem Druck der G-20 vorangetrieben. Die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G-20-Staaten sowie die Staats- und Regierungschefs der G-8-Staaten haben im April und

³² BB1 2013 7401

Juni 2013 ihre Absicht bekräftigt, den AIA zum weltweiten Standard zu machen. Aufgrund dieser Entwicklungen entschied der Bundesrat im Juni 2013, im Rahmen der OECD an der Ausgestaltung des neuen Weltstandards mitzuwirken.

Im Oktober 2013 hat der Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte eine Botschaft³³ zur Teilrevision des Steueramthilfegesetzes vom 28. April 2012³⁴ verabschiedet. Die Revision sieht in bestimmten Fällen eine aufgeschobene Information derjenigen Personen vor, die Gegenstand eines Amtshilfeersuchens sind. Mit dieser Änderung wird die Schweiz dem internationalen Standard beim Informationsaustausch sowie den Empfehlungen des *Global Forum* über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke gerecht. Zusätzlich wird mit der Revision das Verfahren bei Gruppenersuchen geklärt.

Auf Veranlassung der G-20 hat die OECD im Sommer 2013 ein Projekt gegen die Aushöhlung des Steuersubstrats und die Gewinnverschiebung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) verabschiedet. Gewinne multinationaler Unternehmen sollen künftig grundsätzlich am Ort der tatsächlichen Geschäftstätigkeit besteuert werden. Die Schweiz wirkt aktiv in den entsprechenden Arbeitsgruppen mit.

Financial Action Task Force (FATF/GAFI): Die Arbeiten zur Anpassung des schweizerischen Dispositivs an die 2012 revidierten Empfehlungen der FATF/GAFI zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie neu auch der Proliferationsfinanzierung sind weitergeführt worden. Am 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botschaft zuhanden des Parlaments zur Umsetzung der revidierten FATF/GAFI-Empfehlungen verabschiedet. Zu den für die Schweiz wichtigsten Neuerungen gehören die Einführung schwerer Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei, die Erhöhung der Transparenz von Unternehmen, welche Inhaberaktien emittieren, die Anpassung der Sorgfaltspflichten im Falle von inländischen politisch exponierten Personen (PEP) sowie PEP internationaler Organisationen, die Einführung eines Verbots von Barzahlungen bei Immobilien- und Fahrniskäufen über 100 000 Franken sowie die Erhöhung der Wirksamkeit des Meldesystems. Des Weiteren ist am 1. November 2013³⁵ eine Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997³⁶ in Kraft getreten, die es der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) erlaubt, mit ihren Partnerstellen im Ausland Finanzinformationen auszutauschen. Unter anderem werden auch ihre Kompetenzen in der Informationsbeschaffung gegenüber Finanzintermediären ausgeweitet.

IWF/Quoten- und Gouvernanzreform: Die Quoten- und Gouvernanzreform des Internationalen Währungsfonds von 2010 ist aufgrund der ausstehenden Ratifizierung durch den US-Kongress noch immer blockiert. Die Schweiz rechnet damit, dass die Reform vollumfänglich umgesetzt wird. Damit werden die EU-Länder in die Pflicht genommen, zumal eine Beschränkung der Zahl der Exekutivdirektoren aus Europa angestrebt wird. Verzögerungen gibt es auch bei den Verhandlungen für eine neue Quotenformel.

G-20: Die Schweiz, obwohl nicht Mitglied der G-20, konnte dieses Jahr zum ersten Mal an den vier G-20-Treffen der Finanzminister und Zentralbankgouverneure teilnehmen. Die Einladung durch die russische G-20-Präsidentschaft verdankte sie ihrer wichtigen Rolle im internationalen Finanzsystem, den langjährigen guten

³³ BBl 2013 8369

³⁴ SR 672.5

³⁵ AS 2013 3493

³⁶ SR 955.0

Beziehungen mit Russland sowie der erfolgreichen Zusammenarbeit der beiden Länder im Finanzbereich. Die Schweiz war zudem zu G-20-Arbeitsgruppen in den Bereichen makroökonomische Politikkoordination, internationale Finanzarchitektur, Investitionsfinanzierung, Korruptionsbekämpfung, Energie- und Rohstofffragen sowie zu Vorbereitungstreffen auf hoher Beamtenebene eingeladen.

Korruptionsbekämpfung

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC): Die Schweiz ratifizierte im September 2009 das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003³⁷ gegen Korruption (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC). Im selben Jahr beschloss die Staatenkonferenz die Schaffung eines UNCAC-Überprüfungsmechanismus (Implementation Review Mechanism, IRG). Im Rahmen dieses Mechanismus überprüfte die Schweiz 2013 zusammen mit Irak die Implementierung der Kapitel III (Kriminalisierung und Strafverfolgung) und IV (internationale Kooperation) durch Kanada und zusammen mit Österreich die Umsetzung derselben Kapitel der Konvention durch Luxemburg. Aufgrund der dabei gesammelten Erfahrungen und in der Absicht, den UNCAC-Überprüfungsmechanismus transparenter und effizienter zu gestalten, erarbeitete die Schweiz Reformvorschläge, welche sie in Form einer Resolution an der Staatenkonferenz der UNCAC in Panama (24.–29. November 2013) eingebracht hat. Diese fordert von den Mitgliedstaaten die Publikation der Länderexamen, den verstärkten Einbezug von Zivilgesellschaft und Privatsektor sowie die Etablierung eines Follow-up-Mechanismus. Ziel ist, aufstrebende Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika dazu zu bewegen, die UNO-Konvention wirksam umzusetzen, damit verbindliche Regeln im Korruptionsbereich für alle gelten und die Schweizer Unternehmen nicht benachteiligt werden.

Arbeitsgruppe der G-20 zur Korruptionsbekämpfung: Auf Einladung der russischen G-20-Präsidentschaft nahm die Schweiz am 6./7. Juni 2013 in Ottawa sowie vom 10.–12. Oktober 2013 in Paris zum ersten Mal an der G-20-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung teil. Diese bemühte sich, den Aktionsplan der G-20 zur Korruptionsbekämpfung für 2013–2014 umzusetzen. Verschiedene internationale Organisationen wie die OECD, die Weltbank und die UNO erarbeiteten im Auftrag der G-20 Hintergrunddokumente, welche an der Sitzung verabschiedet wurden. Die diskutierten Standards liegen meist unter demjenigen der OECD. Für die Schweiz als Mitglied der oben erwähnten internationalen Organisationen (OECD, Weltbank, UNO) stellt sich zudem ein Gouvernanzproblem, da diese Dokumente auf Anfrage der G-20 erarbeitet, jedoch vorgängig nicht den Entscheidungsorganen dieser Organisationen vorgelegt oder mit den Mitgliedstaaten konsultiert worden sind.

OECD/Working Group on Bribery: Im Vordergrund stand die Weiterführung der OECD-Länderexamen Phase 3, bei welchen primär die Strafverfolgung im Bereich der Bestechung ausländischer Amtsträger geprüft wurde. Die Schweiz wird der OECD-Arbeitsgruppe anfangs 2014 einen schriftlichen Follow-up-Bericht über die Empfehlungen an die Schweiz vorlegen. Anstelle des Schweizer Professors Mark Pieth wird ab Januar 2014 der Slowene Drago Kos die Arbeitsgruppe leiten.

2.3.6

Völkerrecht, humanitäres Völkerrecht, internationale Strafgerichtsbarkeit und Terrorismusbekämpfung

Rückführung illegaler Gelder in die Herkunftsländer

Die Sperrung und Rückgabe unrechtmässig erworbener und in der Schweiz deponierter Vermögenswerte politisch exponierter Personen (PEP), die sogenannte Asset Recovery, ist für die Schweiz ein wichtiges Instrument zur Umsetzung ihres entwicklungspolitischen Engagements, zur Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität und zum Schutz ihres Finanzplatzes. Sie arbeitet bei bilateralen Fragen im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sowie multilateral im Kontext der Antikorruptionskonvention der UNO (UNCAC). Wichtige Partner sind die Weltbank, das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) sowie das *Basel Institute on Governance*. In den vergangenen 25 Jahren hat sich die Schweiz im Bereich Asset Recovery eine klare Vorreiterrolle erarbeitet. Erst die Ereignisse rund um den arabischen Frühling im Jahr 2011 rückten die Problematik auch ins internationale Rampenlicht. Dies führte dazu, dass der öffentliche Druck auf alle Finanzplätze erheblich anstieg und die Thematik international zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die USA und Grossbritannien erklärten das Thema für ihre G-8-Präsidentschaften zur Priorität und laden die Schweiz aufgrund ihrer grossen Erfahrung regelmässig zum Erfahrungsaustausch ein. Bei der Rückführung gestohlener Gelder konzentriert sich die Schweiz auf zwei Achsen: Einerseits setzt sie sich auf internationaler Ebene für eine engere Zusammenarbeit und bessere Koordination der Finanzzentren und der Ursprungsländer ein, um eine Rückführung der gestohlenen Gelder effizienter zu machen. Andererseits entschied die Schweizer Regierung, für die Sperrung und Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte eine umfassende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Das neue Gesetz hat zum Ziel, die vorsorgliche Sperrung sowie eine transparente Rückerstattung zu ermöglichen. Zudem sieht es gezielte Massnahmen vor, um die betroffenen Staaten in ihren Bemühungen um Rückerstattung solcher Vermögenswerte zu unterstützen. Ein Vorentwurf wurde im Mai vom Bundesrat verabschiedet und in die Vernehmlassung geschickt. Der Vernehmlassungsbericht wird dem Bundesrat im ersten Quartal 2014 zusammen mit der Botschaft vorgelegt.

Humanitäres Völkerrecht

2013 wurde das 150-jährige Jubiläum des IKRK mit zahlreichen Anlässen im In- und Ausland gewürdigt. Die Schweiz nutzte die Gelegenheit, ihr Engagement für das humanitäre Völkerrecht und ihre Unterstützung für das IKRK zu unterstreichen. Gleichzeitig erinnerte sie die Konfliktparteien regelmässig an ihre rechtlichen Verpflichtungen, beispielsweise in Syrien, Mali oder im besetzten palästinensischen Gebiet. Die Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten wurde 2013 in überarbeiteter Form angenommen mit dem Ziel, die schweizerischen Aktivitäten noch wirkungsvoller zu gestalten (s. Ziff. 2.3.4). Zudem setzt sich die Schweiz dafür ein, dass das humanitäre Völkerrecht auch bei der Entwicklung neuer Technologien (insbesondere Drohnen und autonome Waffensysteme) zur Anwendung gelangt.

Initiative für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts: Im Anschluss an die 31. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds Ende 2011 lancierte die Schweiz gemeinsam mit dem IKRK eine Initiative für die bessere

Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Die Initiative nimmt die Ansicht einer überwiegenden Anzahl von Staaten auf, wonach die verstärkte Beachtung des humanitären Völkerrechts die grundlegende Voraussetzung für die Verbesserung der Situation der Opfer ist. Vor diesem Hintergrund fand im Juni ein zweites Staaten-treffen statt, in dessen Rahmen Massnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung der Initiative diskutiert wurden, beispielsweise die Schaffung eines Forums für einen systematischen Dialog sowie die Einführung wirksamer Mechanismen, welche die Kontrolle der Einhaltung des humanitären Völkerrechts erlauben.

Private Militär- und Sicherheitsunternehmen: Es ist ein Anliegen der Schweiz, dass das Völkerrecht auch auf private Militär- und Sicherheitsfirmen anwendbar ist. Zu diesem Zweck setzt sie sich aktiv für das Montreux Dokument ein, welches einen Überblick über das geltende Recht bietet und die Staaten zur Regulierung ihrer Militär- und Sicherheitsunternehmen aufruft. Derzeit wird die Initiative, die gemeinsam von der Schweiz und dem IKRK lanciert wurde, von 48 Staaten und zwei internationalen Organisationen (EU und OSZE) unterstützt. Das Montreux-Dokument ist thematisch eng mit dem Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister verwandt (s. Ziff. 2.3.4). Im Dezember führte die Schweiz gemeinsam mit dem IKRK eine internationale Konferenz durch («Montreux+5»), um die Herausforderungen bei der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen sowie den weiteren Prozess zu diskutieren.

Internationale Strafrecht

Die Schweiz setzt sich für die internationale Strafrecht ein. Dabei unterstützt sie insbesondere den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). 2013 stellte die Schweiz den Vizepräsidenten der Versammlung der Vertragsstaaten des Römer Statuts des IStGH. Ausserdem war sie ein engagiertes Mitglied der Freundesgruppe des IStGH in New York und Den Haag und konnte sich so politisch besonders aktiv einbringen. So etwa lancierte die Schweiz eine ministerielle Erklärung zur Unterstützung des IStGH, die von 24 Staaten im Rahmen des Informellen Ministernetzwerks zum IStGH verabschiedet wurde. Politische Signale dieser Art sowie das konsequente Insistieren auf der Notwendigkeit des Kampfs gegen die Straflosigkeit in bilateralen Gesprächen und multilateralen Foren sind wichtig, um dem IStGH die Arbeit zu erleichtern. In Bezug auf Syrien verfasste die Schweiz einen Brief, in dem sie – unterstützt von 57 Staaten – den UNO-Sicherheitsrat zur Überweisung der Situation an den IStGH aufforderte (s. Ziff. 2.4.1). Auf nationaler Ebene wurde die Vernehmlassung zur Ratifizierung der Änderungen des Römer Statuts durchgeführt, die 2014 der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden sollen. Abgesehen vom Engagement für die internationale Strafrecht im engeren Sinne, verfügt die Schweiz zudem über eine umfassende Expertise im Bereich der Vergangenheitsarbeit und Gräueltatenprävention. Auf diesem Weg fördert sie nicht nur die strafrechtliche Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht, sondern unterstützt gleichzeitig Massnahmen im Interesse der Opfer zugunsten der Wahrheitsfindung, Wiedergutmachung und Verhinderung von Gräueltaten (s. Ziff. 2.3.4).

Terrorismusbekämpfung

Seitdem die UNO-Generalversammlung im Jahr 2006 die globale Anti-Terrorismus-Strategie verabschiedet hat, werden auf internationaler Ebene die Anstrengungen zur Verminderung des Terrorismus auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes

verfolgt. Die UNO-Strategie, die auch der Schweiz als Richtschnur für ihr kohärentes und umfassendes Engagement gegen den Terrorismus dient, besteht aus vier Säulen: Verminderung der Ursachen, die zu Terrorismus führen können, Prävention und Repression, Aufbau staatlicher Kapazitäten, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung. Die Schweiz hat sich auch im Berichtsjahr international sowohl für Projekte zur Bekämpfung und Prävention des Terrorismus als auch für die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus und den Schutz der Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung eingesetzt. Darüber hinaus hat sie sich für eine Verbesserung der regionalen Umsetzung der Strategie sowie den Einbezug aller regionalen und lokalen Akteure engagiert, namentlich an dem von ihr und der UNO in Genf im Juni organisierten zweiten globalen Treffen nationaler Terrorismuskoordinatoren. Weitere Schwerpunkte ihres Handelns bildeten die regionale Vernetzung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in Westafrika und in der erweiterten Sahelregion, die Förderung der Zusammenarbeit der OSZE und der UNO im Mittelmeerraum sowie die Unterstützung der Aktivitäten des Europarates, der OSZE, der Arabischen Liga und der UNO beim Einsatz und Regulierung von speziellen Untersuchungstechniken zur Bekämpfung des Terrorismus. Seit September 2011 ist die Schweiz Gründungsmitglied des von den USA initiierten Globalen Forums zur Bekämpfung des Terrorismus (Global Counterterrorism Forum, GCTF). Am vierten Ministertreffen des Forums kündigten die USA und die Türkei die Gründung eines Global Fund for Community Engagement and Resilience an, und die Schweiz offerierte ihre Unterstützung für die Niederlassung des Fonds in Genf. Im Rahmen ihres OSZE-Vorsitzes 2014 (s. Ziff. 2.3.1) plant die Schweiz eine OSZE-weite Antiterrorismuskonferenz im April in Interlaken sowie eine Konferenz zum Thema Geiselnahmen und Lösegeldzahlungen. Der Bundesrat hat am 9. Oktober 2013³⁸ die Botschaft zum Übereinkommen über die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen mit Bezug auf die internationale Zivilluftfahrt (Peking-Übereinkommen) und zum Zusatzprotokoll dazu verabschiedet. Diese beiden Texte enthalten aktualisierte Bestimmungen über die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Zivilluftfahrt. Mit ihrer Genehmigung vollzieht die Schweiz einen weiteren Schritt hin zu einem kohärenten System von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung.

Sanktionen gegen Al-Kaida: Die Schweiz engagiert sich für effektive Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates gegen Al-Kaida. Zusammen mit gleichgesinnten Staaten setzt sie sich seit mehreren Jahren dafür ein, dass im Rahmen dieser gezielten Sanktionen die Verfahrensrechte der von den Sanktionen betroffenen Personen besser eingehalten werden. Dies ist auch im Sinne des Parlaments, welches im Herbst die Motion Marty (09.3719 «Die Uno untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung») verlängerte. Die Schweiz unterstützt dabei namentlich die 2009 geschaffene Ombudsperson, an welche sich Betroffene für eine Streichung von der Sanktionsliste wenden können. Im Hinblick auf eine neue Resolution des Sicherheitsrates im Juni 2014 zur Verlängerung der Sanktionen gegen Al-Kaida arbeitet die Schweiz zusammen mit der Gruppe der gleichgesinnten Staaten weiterhin auf eine Stärkung der Unabhängigkeit und des Mandats der Ombudsstelle hin. Ihre Bemühungen wurden durch ein Urteil des EU-Gerichtshofs vom Juli gestärkt (Fall Kadi), wonach das bestehende UNO-Sanktionssystem nicht die Gewähr eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bietet. Die Gruppe beabsichtigt zudem, sich künftig dafür einzusetzen, dass auch die geografischen Sanktionsregimes des Sicherheitsrats

³⁸ BBl 2013 8543

hinsichtlich der Verfahrensrechte der betroffenen Personen und Entitäten verbessert werden.

Private Hausangestellte von Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen: Die Schweiz erachtet den Schutz privater Hausangestellter von Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, als notwendig und setzt sich deshalb für die Umsetzung der Verordnung vom 6. Juni 2011³⁹ über die privaten Hausangestellten ein. Die Verordnung sieht minimale Arbeits- und Lohnbedingungen sowie Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen für die Arbeitnehmenden vor, welche aufgrund des privilegierten Status ihrer Arbeitgebenden ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen. Auch die internationale Gemeinschaft misst der Thematik grosse Bedeutung bei: So hat die OSZE 2013 entsprechende Workshops organisiert, an denen die Schweiz aktiv teilnahm. Einige Staaten haben gar Schritte unternommen, das schweizerische System zum Schutz privater Hausangestellter von Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, zu übernehmen⁴⁰.

2.4 Strategische Partnerschaften und globale Themen

2.4.1 Strategische Partnerschaften zu aussereuropäischen Staaten

Amerikanischer Kontinent

Entwicklungen in der Region

In den USA ist es Präsident Barack Obama nach seiner Wiederwahl nicht gelungen, die Blockade im Kongress zu überwinden. Dadurch hat sich seine Handlungsfreiheit nochmals reduziert. Wichtige innen- und wirtschaftspolitische Reformgeschäfte blieben auf der Strecke oder wurden von anderen Akteuren initiiert (z. B. Immigrationsreform). Die Verschuldung hängt wie ein Damoklesschwert über der amerikanischen Politik und Wirtschaft – wie der Shutdown und die Diskussionen um die (temporäre) Erhöhung der Schuldenobergrenze im Oktober 2013 gezeigt haben. Die Obama-Administration hat versucht, bei der Aussenwirtschaftspolitik Akzente zu setzen, namentlich durch die Lancierung von Verhandlungen eines Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens mit der EU. Aussenpolitisch stand neben der Wiederaufnahme der Friedensgespräche im Nahen Osten hauptsächlich die Situation in Ägypten sowie in Syrien im Fokus. Daneben blieben die Beziehungen zu China, Russland, Nordkorea und zu Iran zentrale Themen der amerikanischen Aussenpolitik. Präsident Obama wechselte Anfang 2013 sein aussen- und sicherheitspolitisches Team aus: Als Aussenminister ersetzte John Kerry Hillary Clinton, und Chuck Hagel wurde anstelle von Leon Panetta Verteidigungsminister. In Mexiko gelang es dem neuen Präsidenten Enrique Peña Nieto, die verschiedenen politischen Kräfte des Landes auf seinen Reformkurs einzuschwören. Erste Reformen wurden bereits umgesetzt.

In Südamerika und insbesondere in Brasilien war das Jahr von Massendemonstrationen geprägt. Ein bedeutender Teil der Bevölkerung bekundete seine Unzufriedenheit mit grundlegenden politischen Themen wie Korruption, Bildung oder Ressourcenverteilung durch den Staat. Die Kundgebungen werden als Aufbegehren gegen die

³⁹ SR 192.126

⁴⁰ BBl 2013 6927

politische Klasse und gegen angestammte Privilegien gewertet. Im Zusammenhang mit den Demonstrationen wird aber auch deutlich, wie schwer sich einige repräsentative Demokratien der Region mit der Anerkennung gesellschaftlicher Forderungen, namentlich mit Forderungen der Mittelschicht, tun. Nachdem der Wirtschaftsabschwung im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise mittlerweile auch in Lateinamerika spürbar ist, befürchtet die Mittelschicht, in die Armut zurückzufallen, statt die Früchte des beachtlichen Wachstums des letzten Jahrzehnts zu ernten und den Lebensstandard dauerhaft anzuheben – wozu auch der gerechte Zugang zu guter Bildung gehört.

Beim Integrationsprozess in der Region ist ebenfalls eine zunehmende Polarisierung zu beobachten. Der Beitritt Venezuelas und die bevorstehende Aufnahme weiterer Mitglieder der Boliviarischen Allianz für Amerika (ALBA) (Ecuador und Bolivien) in den Gemeinsamen Markt Südamerikas verleihen dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) eine politische Dimension. Gleichzeitig scheint das politische Projekt, das der ALBA zugrunde liegt, nach dem Tod des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez Frías zu schwächeln. Andere Länder, wie Mexiko, Kolumbien, Peru und Chile, die zu den dynamischsten und wettbewerbsstärksten Volkswirtschaften der Region zählen, gründeten 2012 die Pazifik-Allianz, die eine ehrgeizige wirtschaftliche Liberalisierung verfolgt und diese mit einem liberalen politischen Projekt verbindet, welches das Wirtschaftswachstum stützen soll.

Aktivitäten der Schweiz

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern des amerikanischen Doppelkontinents sind traditionell gut, was auch auf die wichtigen Auslandschweizer-Kolonien sowohl im anglophonen Norden als auch in Lateinamerika zurückzuführen ist. Das Image der Schweiz auf dem amerikanischen Kontinent ist weiterhin fast durchwegs ausgezeichnet.

Grosses Gewicht kommt auf dem amerikanischen Kontinent den Beziehungen der Schweiz zu den USA zu. Die USA sind sowohl im bilateralen Bereich als auch mit Bezug auf internationale Aktivitäten für die Schweiz ein wichtiger und unumgänglicher Partner. Zudem zielt die Schweizer Aussenpolitik darauf ab, Partnerschaften mit den grossen Schwellenländern sowie den G-20-Staaten der Region aufzubauen und zu stärken, namentlich um globale Herausforderungen gemeinsam anzugehen. In Lateinamerika und der Karibik unterstützt die Schweiz die Länder der Region in ihren Bemühungen, strukturelle Herausforderungen in Bereichen wie der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der Bekämpfung der Kriminalität zu meistern und die staatlichen Institutionen zu stärken. Schliesslich setzt sich die Schweiz für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Schweizer Firmen in der Region ein, insbesondere mittels der Entwicklung des bilateralen Vertragsnetzes, der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Zusammenarbeit in Forschung und Innovation.

Die bilateralen Beziehungen zu den USA waren etwas überschattet durch den Steuerstreit, der sich auch negativ auf das Image der USA in der Schweiz ausgewirkt hat. Trotzdem sind die Beziehungen insgesamt gut und intensiv. Der engen Kontaktpflege auf allen Ebenen und dem regelmässigen Austausch zu Themen gemeinsamen Interesses wurde auch 2013 grosse Wichtigkeit beigemessen. Beispielsweise hat die Schweiz im Rahmen des «*Global Counterterrorism Forum*» (GCTF) offeriert, den von den USA initiierten «*Global Fund for Community Engagement and Resilience*» in Genf anzusiedeln (s. Ziff. 2.3.6). Darüber hinaus vertritt die Schweiz die amerika-

nischen Interessen in Iran (sowie in Kuba) und ist ein wichtiger Kommunikationskanal zwischen Washington und Teheran. Traditionell nehmen wirtschaftliche Interessen in den Beziehungen der Schweiz zu den USA eine bedeutende Rolle ein. Die USA sind einer der wichtigsten Exportmärkte für die Schweiz. Der jahrelange Steuerstreit konnte im Berichtsjahr mittels der Unterzeichnung einer Vereinbarung beigelegt werden, die den Rahmen für die Kooperation der Banken mit den amerikanischen Behörden definiert und gleichzeitig die Souveränität und Rechtsordnung der Schweiz respektiert (s. Ziff. 2.3.5).

Brasilien nimmt als BRICS-Land und einflussreiches Mitglied der G-20 und des MERCOSUR eine strategisch wichtige Stellung in Lateinamerika ein. Die Schweiz arbeitet daher darauf hin, sich in für Brasilien wichtigen Feldern wie Forschung und Technologie als Partner zu positionieren und ihre Interessen in den Bereichen Wirtschaft und Finanz voranzutreiben. Die bilateralen Beziehungen wurden in verschiedensten Bereichen weiterentwickelt, und zwar namentlich mittels des jährlichen politischen Dialogs, welcher 2013 in Brasilia abgehalten wurde, sowie mittels der Fortführung des bilateralen Finanzdialogs, der dieses Jahr in Bern stattfand. Zudem besuchte eine brasilianische Parlamentarierdelegation die Schweiz, und die aussenpolitische Kommission des Ständerats unternahm eine Informationsreise nach Brasilien.

Mit *Mexiko* erweist sich ein weiteres G-20-Land zunehmend als wichtiger und gleichgesinnter Partner der Schweiz in multilateralen Foren, was wiederum eine Stärkung der bilateralen Beziehungen bewirkt. Mit Mexiko werden jährliche bilaterale politische Konsultationen durchgeführt. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen entwickeln sich ebenfalls positiv.

Des Weiteren liegt der Fokus der Schweizer Aktivitäten im amerikanischen Kontinent bei den weiteren G-20-Ländern *Kanada und Argentinien*. Mit Kanada wurden 2013 wiederum bilaterale politische Konsultationen sowie Konsultationen zu Fragen der menschlichen Sicherheit durchgeführt. Die bilateralen Beziehungen sind vorzüglich. Auch mit Argentinien fanden erneut politische Konsultationen statt, dies zum siebten Mal. Ein Schwerpunkt der Beziehungen mit Argentinien liegt auf der sehr guten Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte.

Dieses Jahr stand schliesslich im Zeichen der Intensivierung der Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten, dies namentlich im Rahmen eines Besuchs des Departementsvorstehers in *Chile, Kolumbien und Peru*. Um die Zusammenarbeit mit diesen Staaten sowie Mexiko in verschiedensten Bereichen gemeinsamen Interesses auszubauen, hat die Schweiz zudem den Beobachterstatus bei der Pazifik-Allianz beantragt und im November 2013 erhalten. Dadurch soll eine Plattform für den Dialog mit den vier Staaten aufgebaut werden, welche in zahlreichen Bereichen Wertvorstellungen und Interessen der Schweiz teilen.

Nachdem sich das Parlament für den Weiterbestand der Schweizer Botschaft in Guatemala stark gemacht hatte, wurde diese Vertretung nicht wie geplant geschlossen (s. Ziff. 2.7). Die Tatsache, dass die Schweiz in Zentralamerika damit weiterhin über zwei Botschaften verfügt, gilt es entsprechend zu nutzen, um die Beziehungen zu den zentralamerikanischen Staaten zu intensivieren und diversifizieren.

Der Prozess der Integration der Schweizer Vertretungen wurde in Lima erfolgreich abgeschlossen und macht in Bogotá und Havanna gute Fortschritte. Die Integration wird es der Schweiz erlauben, Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten ihrer Aussenpolitik besser zu nutzen und ihre Mittel in diesen Ländern effizienter

einzusetzen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Schweiz in Lateinamerika und der Karibik im Rahmen der DEZA- und AMS-Programme rund 110 Millionen Franken einsetzt. Diese werden in Zentralamerika, namentlich Nicaragua und Honduras, in Haiti, Kuba, Bolivien, Kolumbien, Peru und Chile verwendet. Zu diesen Mitteln kommen noch die Beiträge der wirtschaftlichen Entwicklungsprogramme des SECO hinzu, welche sich 2013 auf knapp 40 Millionen Franken belaufen und in Kolumbien sowie Peru eingesetzt wurden (s. Ziff. 2.3.3).

Asien und Pazifik

Trotz reduziertem Wirtschaftswachstum war Asien-Pazifik auch 2013 die dynamischste Weltregion; ihr Anteil am Weltbruttosozialprodukt wuchs auf über 37 %. Die Region steuert rund die Hälfte zum globalen Wirtschaftswachstum bei und stellt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung. Sechs Mitglieder der G-20 befinden sich im Raum Asien-Pazifik (China, Japan, Indien, Südkorea, Indonesien und Australien), und diese Region ist neben der EU und den USA eine der wichtigsten für die Schweizer Wirtschaft. Aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen und auch politischen Bedeutung der Region hat die Schweiz 2013 ihre Beziehungen mit Asien-Pazifik weiter vertieft und ausgebaut. Der Handel der Schweiz mit der Region wuchs 2012 um 8,5 %. Als global vernetztes Land mit unabhängiger und universaler Aussenpolitik und mit weltweit tätigen Unternehmen hat die Schweiz ein besonderes Interesse, ihr Verhältnis zu den Ländern der Region weiter aktiv auszubauen. Dabei gilt es nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, sondern es geht auch darum, im bilateralen und im multilateralen Bereich weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit auszuloten und im gegenseitigen Interesse Partnerschaften zu schaffen. Gerade bei der Bewältigung globaler Herausforderungen, etwa in der Klimapolitik, sind ohne die konstruktive Mitarbeit der grossen asiatischen Staaten keine Lösungen möglich.

Die Schweiz verfolgt in der heterogenen, durch grosse historische, soziale, politische und ökonomische Vielfalt geprägten Region eine Strategie mit drei Pfeilern: Intensivierung der bilateralen politischen Kontakte auf allen Ebenen inklusive sinnvoller Ausbau des vertraglichen Netzwerks, verstärkte Zusammenarbeit in den multilateralen Gremien mit den Staaten der Region und wo möglich Annäherung an die Regionalorganisationen sowie solidarisches Handeln zur Unterstützung von Entwicklung, Frieden und Menschenrechten inklusive humanitäre Hilfe in Notlagen. Bei der Umsetzung des ersten Pfeilers, Intensivierung der bilateralen politischen Kontakte, geht es darum, nicht nur die Beziehungen zu den drei grossen Partnern China, Japan und Indien zu pflegen, sondern gerade auch die Beziehungen mit den mittelgrossen und kleineren Staaten gezielt auszubauen. Denn diese Länder sind zunehmend wichtige Partner in Wirtschaft und Politik, auf regionaler wie auf globaler Ebene, nicht zuletzt auch in multilateralen Organisationen.

Diese Strategie wurde 2013 in den einzelnen Subregionen und Themenbereichen wie folgt umgesetzt:

Ostasien: 2013 war im Verhältnis mit China ein besonders intensives Jahr. Die 2011 lancierten Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen konnten erfolgreich beendet und das Abkommen unterzeichnet werden. Fünf Bundesräte reisten nach China, um mit der neuen chinesischen Führungsequipe Kontakte zu knüpfen. Im April führte der Vorsteher des EDA in Peking die vierte Runde des politischen Dialogs. Im Mai besuchte der neue chinesische Premierminister Li Keqiang auf seiner allersten Auslandsreise als erstes europäisches Land die Schweiz; Aussen- und Handels-

minister, der Minister für Entwicklung und Reform sowie der Gouverneur der Zentralbank begleiteten ihn. Mehrere bilaterale Vereinbarungen wurden bei diesem Anlass unterzeichnet. Ende Mai reiste die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) nach China und Hongkong. Im Juli besuchte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) mit einer Wirtschaftsdelegation China, wo er das Freihandelsabkommen sowie parallel ein Abkommen über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen unterzeichnete. Im Juli reiste der Bundespräsident nach China, wo er den neuen Staatspräsidenten Xi Jinping, den Premierminister, den Vizepremier sowie den Verteidigungsminister traf. Schliesslich reiste im August auch der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) nach China, wo er mit der Gesundheitsministerin sowie mit den Vizeministern für Humanressourcen und Sozialversicherungen sowie für Kultur Gespräche führte und die bilaterale Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Volksrepublik China über die Einfuhr und die Rückführung von Kulturgut unterzeichnete.

Im November 2013 fand in Peking die 12. Runde des bilateralen Menschenrechtsdialoges statt. Im Anschluss an die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding im Mai 2013 wurde der bilaterale Finanzdialog mit einem ersten Treffen, das im Dezember in Peking stattfand, offiziell aufgenommen. Im Rahmen eines Besuchs des Staatssekretärs für internationale Finanzfragen entwickelte das EFD 2013 auch die bestehenden Kontakte mit dem Finanzplatz Hongkong weiter.

Mit *Japan* konnte im Rahmen von Luftverkehrsverhandlungen im Juli ein «Open Skies»-Abkommen abgeschlossen werden. Im August besuchte der parlamentarische Vizeausserminister die Schweiz und führte mit dem Staatssekretär des EDA Gespräche. Im Oktober reiste die Vorsteherin des UVEK nach Japan, wo sie Gespräche mit dem Minister für Wirtschaft, Handel, Industrie und Energie sowie mit dem Minister für Landschaft, Infrastruktur und Transport führte; in Kumamoto unterzeichnete sie die Minamata-Quecksilberkonvention (s. Ziff. 2.4.4). Der politische Dialog auf Stufe Staatssekretär/Vizeminister mit *Südkorea* wurde im Februar in Bern durchgeführt. 2013 feierte die Schweiz sowohl das 50-jährige Bestehen diplomatischer Beziehungen mit Südkorea als auch 60 Jahre Engagement auf der Koreanischen Halbinsel im Rahmen der Neutralen Überwachungskommission (NNSC). Ausserdem besuchte der Vorsteher des WBF das Land mit einer hochkarätigen wissenschaftlichen Delegation mit dem Ziel der Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen Forschungs- und Forschungsförderungsinstitutionen. Mit *Nordkorea* führte die Schweiz in Pjöngjang die 11. Runde des politischen Dialogs durch.

Südasiens: Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen der EFTA mit *Indien* wurden weitergeführt. Im November führte der Vorsteher des EDA am Rande des Aussenministertreffens des Asien-Europa-Treffens (ASEM) in New Delhi bilaterale Gespräche mit seinem indischen Amtskollegen. Am zweiten Treffen des Finanzdialogs im Juni 2013 in New Delhi nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Finanzministerien teil. Im Februar fand in Colombo erstmals eine politische Dialogrunde mit *Sri Lanka* statt. Im Mai wurden auch mit *Nepal*, *Bhutan* und *Bangladesch* in den jeweiligen Hauptstädten politische Dialoge aufgenommen. Durch ihre Teilnahme an der internationalen Kontaktgruppe zu *Afghanistan* bekräftigte die Schweiz ihre Politik der Solidarität und des Engagements am Hindukusch.

Südostasien: Der Staatssekretär des EDA empfing im April eine ministerielle Delegation aus *Myanmar* unter der Leitung des für Friedensprozesse zuständigen Minis-

ters Aung Min. Im August besuchte eine Delegation von Behördenvertretern, Parlamentariern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft aus Myanmar einen von der Schweiz finanzierten Kurs über Demokratisierung und menschliche Sicherheit; sie traf in diesem Rahmen auch den Ständeratspräsidenten und den Staatssekretär des EDA. Im September besuchte die Premierministerin *Thailands* die Schweiz, wo sie im Landgut Lohn von drei Bundesräten empfangen wurde. Zuvor hatte im Juni in Bern eine politische Dialogrunde auf Arbeitsebene stattgefunden. Im Jahr 2013 baute das Eidgenössische Finanzdepartement die bereits vorhandenen Kontakte mit den Partnern aus Singapur aus. Mit einem Besuch des Staatssekretärs bei diesem südasiatischen Finanzplatz bemüht sich die Schweiz, zur Entwicklung von regelmässigen Dialogen über Finanzfragen beizutragen.

Ozeanien: In Umsetzung des pazifischen Teils der Asienstrategie reiste der Vorsteher des EDA im Oktober als erster Aussenminister der Schweiz nach *Australien*, wo er die erste Runde des 2012 beschlossenen strategischen Dialogs auf Stufe Aussenminister durchführte. In diesem Zusammenhang wurde eine erste Vereinbarung zur Verstärkung der Zusammenarbeit im wissenschaftlichen Bereich abgeschlossen. Er reiste auch nach *Neuseeland*, wo er mit seinem dortigen Amtskollegen politische Gespräche führte, auch dies der erste Besuch auf Stufe Aussenminister. Im Rahmen derselben Reise besuchte er als erstes Mitglied des Bundesrates überhaupt einen pazifischen Inselstaat, nämlich *Vanuatu*, welches, wie die Schweiz, Mitglied der Frankophonie ist. Mit Australien führte das EDA im März in Bern auch die diesjährige Runde des regelmässigen politischen Dialogs durch, während im November der Staatssekretär des EDA seinen neuseeländischen Amtskollegen in Bern empfing. Der Finanzdialog mit Australien wurde im Oktober in Canberra mit einem bilateralen Treffen der Vertreterinnen und Vertreter der Finanzministerien fortgesetzt.

Regionale Integration: Als neues Mitglied des *Asien-Europa-Treffens ASEM* war die Schweiz 2013 aktiv bemüht, sich im wichtigsten politischen Dialogforum zwischen Europa und Asien einzubringen, und initiierte zusammen mit asiatischen Partnerländern verschiedene Projekte: Mit den Philippinen will sie 2014 ein Seminar zum Thema Potentatengelder und ein Projekt im Bereich des Risikomanagements bei Naturkatastrophen durchführen, während mit China ein gemeinsames Vorhaben im Bereich der Luftreinhaltung besteht. Die Schweiz ist ebenfalls im Rahmen der *Asien-Europa-Stiftung ASEF* aktiv. Die Teilnahme des Vorstehers des EDA am ASEM-Aussenministertreffen in New Delhi im November bot Gelegenheit, dieses Engagement voranzubringen. Gespräche zwischen Vertretern des EDA und dem Generalsekretär der *South Asian Association for Regional Cooperation SAARC* in Kathmandu im Juni sowie die Teilnahme des schweizerischen Botschafters in Manila am 44. *Pacific Islands Forum PIF* in Majuro, der Hauptstadt der Marshall Inseln, boten Gelegenheit, die durch den Bundesrat festgelegte Zielsetzung der Annäherung an wichtige regionale Organisationen in Asien-Pazifik weiter voranzutreiben.

Naher Osten und Nordafrika

Die Schweiz hat ein strategisches Interesse an der politischen Stabilität, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem sozialen Zusammenhalt im südlichen und östlichen Mittelmeerraum – einer Region, die ihr in geografischer, historischer und kultureller Hinsicht nahe ist. Seit dem Beginn des Arabischen Frühlings 2011 leistet die Schweiz einen erheblichen Beitrag zum langfristigen Gelingen der in allen Ländern der Region eingeleiteten Transitionsprozesse. Die Schweiz hat ihre Anstrengungen trotz der Schwierigkeiten vor Ort während des gesamten Jahres 2013

aufrechterhalten und sich wo immer nötig den sich wandelnden Gegebenheiten angepasst.

Auch wenn die vor mehr als zwei Jahren ausgebrochenen Aufstände immense Hoffnungen auf Veränderung und demokratische Reformen auslösten, ist der Weg nach wie vor weit. Die Perspektiven bleiben ungewiss; die Länder der Region sind mit vielfältigen politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen konfrontiert, dazu kommen Krisen, die sich bereits seit Jahren hinziehen – wie im Irak, in Jemen, an der israelisch-palästinensischen Grenze oder im Rahmen des Konflikts um das iranische Atomprogramm.

Nordafrika

Schon zu Beginn der Aufstände in der arabischen Welt im Jahr 2011 erklärte sich die Schweiz bereit, ihr Knowhow in den Dienst der demokratischen Transitionsprozesse zu stellen. Auch 2013 bot sie gemäss ihrer Strategie ihre Unterstützung an, wo Bedarf bestand. Sie konzentrierte ihre Tätigkeit auf die Förderung institutioneller Reformen mit den Schwerpunkten Sicherheitssektor und Justizsystem, Bekämpfung der Straflosigkeit und Vergangenheitsarbeit. Ungeachtet zahlreicher Wechsel der Ansprechpartner ist es der Schweiz gelungen, ihre offiziellen Kontakte aufrechtzuerhalten; dies gilt auch für die Kontakte mit den treibenden Kräften der Zivilgesellschaft, die im Sinne der Reformen wirken.

Die Schweiz, die 2011 die demokratische Transition unmittelbar nach dem Sturz von Präsident Mubarak klar unterstützt hatte, reagierte mit Besorgnis auf die Aussetzung der Verfassung und die Absetzung von Präsident Mohammed Mursi durch die ägyptische Armee am 3. Juli 2013. Es folgten schwere gewalttätige Auseinandersetzungen mit Hunderten von Opfern. Der Militärrat setzte einen neuen Präsidenten und eine Übergangsregierung ein. In der Folge wurde ein Übergangszeitplan eingeführt, der noch vor den Wahlen 2014 eine Verfassungsrevision vorsah. Die Schweiz nahm diese Ereignisse zur Kenntnis, rief aber auch zu einer raschen Wiederaufnahme des Demokratisierungsprozesses unter Einbezug aller sozialen Kräfte des Landes und unter Wahrung der Menschenrechte auf. Trotz der politisch instabilen Lage, die 2013 während des ganzen Jahres anhielt und die Schweiz zwang, ihre Aktivitäten im Land zu überdenken, wurden die meisten laufenden Projekte fortgeführt. Einige mussten allerdings angepasst werden oder konnten gar nicht aufgenommen werden, weil das ägyptische Parlament das im Januar 2013 unterzeichnete Rahmenabkommen über die technische und finanzielle Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe erst Ende Jahr ratifizierte.

Im Migrationsbereich verfolgt die Schweiz die Entwicklung der Lage in der gesamten Region Nordafrika aufmerksam, um bei Bedarf die geeigneten Massnahmen treffen zu können und eine wirksame Steuerung der Vertriebenen- und Flüchtlingsströme unter Wahrung des humanitären Völkerrechts zu unterstützen. Mit den nordafrikanischen Staaten wird ein regelmässiger Dialog geführt. Im Übrigen ist die Schweiz offen für Kooperationen mit der Europäischen Union sowie verschiedenen internationalen Gremien unter der Ägide der Vereinten Nationen.

Naher Osten

Das Engagement der Schweiz im Nahen Osten, insbesondere in Syrien und im israelisch-palästinensischen Konflikt, konzentriert sich auf die Friedensförderung sowie auf die humanitäre Hilfe und die Förderung des Völkerrechts (s. Ziff. 2.3.3,

2.3.4 und 2.3.6); im Rahmen der Friedensförderung wurden in erster Linie Initiativen mitgetragen, die den Dialog und den Verhandlungsweg stützen.

Mit ihrem Engagement im Nahen Osten setzt sich die Schweiz für ein gerechtes und dauerhaftes Friedensabkommen im Einklang mit dem Völkerrecht und auf der Grundlage der Zweistaatenlösung mit Israel und Palästina ein. Sie engagiert sich sowohl auf diplomatischer als auch auf politischer Ebene. Im November 2012 hatte die Schweiz bei der UNO für die Aufwertung des Status von Palästina zum Beobachterstaat gestimmt. 2013 folgten weitere Initiativen (Besuch des Vorstehers des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und sodann seines Staatssekretärs im Nahen Osten, politische Dialoge mit Israel und mit der Palästinensischen Autonomiebehörde, Aktualisierung der Genfer Initiative, Wilton-Park-Konferenz in der Schweiz). Die Initiativen der Schweiz streben eine Wiederaufnahme der Friedensgespräche an und unterstützen die entsprechenden Bemühungen der US-amerikanischen Diplomatie, insbesondere von Aussenminister John Kerry. Dieselbe Stossrichtung verfolgt die Schweiz mit ihren Entwicklungsprojekten im palästinensischen Gebiet. Dort ist ihr Engagement auf den Aufbau eines lebensfähigen und demokratischen palästinensischen Staates und die Schaffung von günstigen Bedingungen für den Frieden ausgerichtet. In einer Situation, die rechtlich einer Besetzung gleichkommt und in der mannigfach gegen das humanitäre Völkerrecht verstossen wird, setzt sich die Schweiz beharrlich dafür ein, dass alle Konfliktparteien das Völkerrecht im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten wahren. Dieses Engagement, das sich auf einen unparteiischen und transparenten Dialog mit allen beteiligten Akteuren abstützt, stärkt die Unterstützung für eine Zweistaatenlösung.

Dem Dossier Israel-Palästina kommt nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu, nicht nur im Hinblick auf den Frieden, sondern auch aufgrund der Dynamik des Wandels, die mit dem arabischen Frühling im Nahen Osten einsetzte. Aus diesem Grund will die Schweiz die «Wiederbelebung» der Zweistaatenlösung vorantreiben. Die Zeit drängt: Vor Ort schwinden die Voraussetzungen, die es erlauben würden, zwei Staaten zu schaffen, die Seite an Seite in Frieden leben.

In Syrien dauerten die Kämpfe zwischen der von Milizen unterstützten regulären Armee und diversen Rebellengruppen auch mehr als zwei Jahre nach dem Beginn der Aufstände immer noch an. Da alle Akteure vor Ort in der Überzeugung handeln, bald als Sieger aus den Kämpfen hervorzugehen, kam es zu einer raschen Gewalteskalation mit schweren, auch nichtkonventionellen (chemischen) Waffen und wiederholten Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch sämtliche Konfliktparteien, die ungeahndet blieben. Es gibt immer mehr zivile Opfer, und die humanitäre Lage ist katastrophal. Die politischen, ethnischen und konfessionellen Gegensätze verschärfen sich weiter, so dass der Ausgang der Syrienkrise immer ungewisser wird. Um Luftangriffe zu vermeiden, hat die Regierung in Damaskus im September 2013 schliesslich den Vorschlag Russlands akzeptiert, ihr Chemiewaffenarsenal der internationalen Kontrolle zu unterstellen. Die Schweiz begrüsst diesen Beschluss, da er konkret zu den internationalen Bemühungen beiträgt, diese Waffen zu beseitigen.

Die Schweiz setzt sich für eine im Dialog ausgehandelte politische Lösung ein, die die legitimen Anliegen aller Bevölkerungsgruppen des syrischen Volks berücksichtigt. Am 30. Juni 2012 wurde in Genf die bislang einzige Vereinbarung unterzeichnet, die dieser Forderung Rechnung trägt: das Abkommen der Syrien-Aktionsgruppe. Es beinhaltet die Grundsätze, die zu einer politischen Transition führen können. Der gemeinsame Sondergesandte der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga, Lakhdar Brahimi, organisierte 2013 mehrere Treffen zwischen Vertre-

tern Russlands und der USA, um einen Ausweg aus der festgefahrenen Situation zu finden. Die Schweiz unterstützte diese Bemühungen und wird dies auch weiterhin tun, und zwar namentlich im Hinblick auf die geplante diplomatischen Konferenz über Syrien, welche auf Wunsch des UNO-Generalsekretärs im Januar 2014 in der Schweiz stattfinden soll und deren Ziel eine gerechte und tragfähige Beilegung des Konflikts ist.

Angesichts der akuten Probleme vor Ort leistet die Schweiz in Syrien humanitäre Hilfe. Seit dem Beginn der Krise im Jahr 2011–2013 hat die Schweiz insgesamt 55 Millionen Franken bereitgestellt. Im Zentrum der Bemühungen standen der Schutz und die Unterstützung der betroffenen Zivilbevölkerung (Vertriebene und Flüchtlinge) sowie der humanitäre Dialog. Das 7. humanitäre Forum für Syrien fand denn auch am 19. Februar 2013 in Genf statt.

Zudem setzt sich die Schweiz für das Völkerrecht und insbesondere für den Kampf gegen die Straflosigkeit ein. Sie rief alle Konfliktparteien immer wieder zur Wahrung des humanitären Völkerrechts auf und forderte den UNO-Sicherheitsrat am 14. Januar 2013 in einem von 57 weiteren Staaten unterstützten Schreiben auf, den Syrienkonflikt vor den Internationalen Strafgerichtshof zu bringen. Diese Initiative ist eine starke Botschaft, um künftigen Verletzungen der Rechte der Zivilbevölkerung vorzubeugen. Sie betont zudem, dass der Kampf gegen die Straflosigkeit eine unerlässliche Voraussetzung für eine dauerhafte Lösung des Syrienkonflikts ist.

Golfstaaten und Iran

Vor dem Hintergrund erhöhter regionaler Spannungen infolge der Syrienkrise, der Fragen um das iranische Atomprogramm sowie der instabilen Lage im Irak und in Jemen war die Schweiz in der Golfregion darum bemüht, gute Beziehungen zu allen Ländern der Region aufrechtzuerhalten. Ein Beispiel für diese Bemühungen ist die offizielle Eröffnung der Schweizer Botschaft in Doha im April 2013. Zudem führte die Schweiz im Berichtsjahr politische Konsultationen mit dem Golfkooperationsrat, mit Oman, Iran und zum ersten Mal auch mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien.

Der am 14. Juni im ersten Wahlgang gewählte neue iranische Präsident Hassan Rohani wurde am 3. August 2013 offiziell in sein Amt eingeführt. Er erklärte sogleich seine Bereitschaft zur Öffnung und zum offenen und ernsthaften Dialog mit der Völkergemeinschaft. In seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung in New York am 25. September 2013 schlug er versöhnliche Töne an, insbesondere auch in der Nuklearfrage. Einige Zeichen der Entspannung folgten, unter anderem das historische Telefongespräch zwischen dem iranischen Präsidenten und US-Präsident Barack Obama. Am 15. Oktober und am 20. November 2013 fand in Genf eine weitere Verhandlungsrunde zwischen Iran und den fünf ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrats (USA, Frankreich, Grossbritannien, Russland und China) sowie Deutschland zum Nukleardossier statt. Die Schweiz stellt ihre guten Dienste auch weiterhin für eine Beilegung des Konflikts um das iranische Atomprogramm zur Verfügung.

Subsahara-Afrika

Die aussenpolitische Ausrichtung der Schweiz in Afrika ist geprägt vom Engagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung. In den letzten Jahren hat sich Afrika jedoch auf der internationalen Ebene verstärkt aktiv gezeigt. Die Afrikanische Union und die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften

ten gewinnen wirtschafts- aber auch friedenspolitisch an Gewicht. Die Schweiz baut ihre Beziehungen zu diesen Organisationen aus.

Im Rahmen des Jubiläumsgipfels zum 50-jährigen Bestehen der Afrikanischen Union im Mai 2013 hat deren Präsidentin selbstbewusst deutlich gemacht, dass die Afrikanische Union, nach der Überwindung des Kolonialismus und der Apartheid, die Geschichte des Kontinents neu gestalten möchte. Die Afrikanische Union und ihre 53 Mitgliedstaaten, welche in acht regionalen Wirtschaftsgemeinschaften zusammengeschlossen sind, fordern im Bereich der multilateralen Gremien, im Bereich der Konfliktrtransformation und insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung des Kontinentes mehr Mitbestimmung und politisches Gewicht. Denn mehrere Länder Afrikas haben in den letzten Jahren hohe Wachstumszahlen erzielt und damit wirtschaftlich an Bedeutung gewonnen.

Trotz einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Ländern Sub-Sahara-Afrikas leben erhebliche Anteile der Bevölkerung weiterhin unter der Armutsgrenze. Insbesondere in Regionen mit gewaltsamen Konflikten, in sogenannten fragilen Kontexten ist die Bevölkerung Menschenrechtsverletzungen, Entwicklungshemmnissen und humanitärer Not besonders ausgesetzt. Deshalb bleibt die Schweiz weiterhin in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung in Afrika aktiv und weitet in fragilen Kontexten im Verbund mit andern Bundesstellen ihr Engagement aus (s. Ziff. 2.3.3 und 2.3.4).

Aufgrund zunehmend länderübergreifender Herausforderungen in Afrika nähert sich die Schweiz *regionalen intergouvernementalen Gremien* an. Sie engagiert sich zudem stärker in übergreifenden Themenbereichen wie Migration, Ernährungssicherheit, Wasser, Sicherheit und Stabilität und versucht, diese in den regionalen Kontexten mit den Regionalorganisationen Afrikas oder global im Rahmen der UNO anzusprechen.

Auf der *multilateralen Ebene* sind für die Schweiz in Afrika südlich der Sahara die Vereinten Nationen, aber auch die Internationale Organisation der Frankophonie (Organisation internationale de la Francophonie, OIF) von Bedeutung.

Das seit Anfang 2013 gültige neue Konzept für das Engagement der Schweiz in der *Frankophonie* zielt darauf ab, die gute Regierungsführung und die menschliche Sicherheit sowie die Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte zu verbessern und die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Welt zu fördern. Die Schweiz unterstützt die politischen Aktivitäten der OIF, indem sie die Frankophonie als internationale Akteurin und Ort des Austauschs über globale Herausforderungen stärkt. In diesem Sinn legte die Schweiz das Schwergewicht auf die Begleitung von Ländern in Krisensituationen, was namentlich in Madagaskar zum Tragen kam, wo die Schweiz der OIF eine Schweizer Sachverständige zur Begleitung des Wahlprozesses zur Verfügung stellte.

Vom 5.–15. September fanden in Nizza die Spiele der Frankophonie statt, die alle vier Jahre durchgeführt werden. Die Schweiz nahm mit 70 jungen Talenten aus den Bereichen Kultur und Sport teil und führte einen Stand an der Veranstaltung, an der hochrangige politische Kontakte geknüpft werden konnten.

Im Bereich der Sicherheit hat die *Afrikanische Union* in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und engagiert sich vermehrt mit eigenen, meist fremdfinanzierten Sicherheitsoperationen (Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, MINUSMA und African Union Mission in

Somalia, AMISOM). Die Schweiz unterstützte die AU dieses Jahr erstmals direkt mit einer Million Franken zur Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern im Konflikt um Mali.

Die Schweiz arbeitet eng mit der *Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS) zusammen. Auf institutioneller Ebene trägt die Schweiz zur Entwicklung der zivilen Komponente der Sicherheitsoperation bei. Auf operativer Ebene unterstützte die Schweiz die regionalen Mediationsbemühungen der ECOWAS in Mali, die 2013 unter der Leitung der UNO vorangetrieben wurden, nachdem die Resolution 2100 vom 25. April 2013 den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle zugewiesen hatte (s. Ziff. 2.3.4). 2014 wird die Schweiz ihr globales und koordiniertes Engagement im Bereich der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Friedensförderung in der Region in Übereinstimmung mit der neuen integrierten UNO-Strategie für das Sahelgebiet fortsetzen.

Im Horn von Afrika spielt die *«Intergovernmental Authority on Development»* (IGAD) eine aktive Rolle, nicht nur im Bereich der regionalen Sicherheit, sondern zunehmend auch im Rahmen der Befriedung Somalias. Nebst der UNO, deren neue Mission in Somalia (UNSOM) sich seit dem 1. Juni 2013 im Aufbau befindet, ist neben der IGAD insbesondere auch die AU via AMISOM in Somalia involviert. Um ihren Beitrag zur Stabilisierung Somalias zu verstärken, baut die Schweiz erstmals seit Mitte der 1980er-Jahre bilaterale Beziehungen mit der Regierung in Mogadischu auf. Um dies voranzutreiben, hat der Bundesrat im Frühjahr 2013 einen Sondergesandten für Somalia ernannt, welcher auch als bilateraler Schweizer Botschafter in Somalia fungiert. Die Schweiz ist in Verhandlungen mit der IGAD getreten, um im Rahmen ihrer Strategie zum Horn von Afrika 2013–2016 die Unterstützung regional greifender Programmen im Bereich Ernährungssicherheit, Föderalismus, Friedensförderung und Migration zu unterstützen. Durch die zukünftige strategische Partnerschaft mit der IGAD nimmt die Schweiz zudem an regionalen Konfliktlösungsprozessen für Somalia teil und bringt Vorschläge in die Diskussionen ein.

Im südlichen Afrika engagiert sich die *regionale Wirtschaftsgemeinschaft SADC* (Southern African Development Community) in der Friedensförderung (z. B. in Simbabwe und Madagaskar) mit dem Verständnis, dass Friede und Sicherheit in der Region unabdingbar für die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Länder sind. Die Schweiz arbeitet mit der SADC im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und pflegt einen intensiven Dialog mit diesen regionalen Wirtschaftsorganisationen und der AU. Dieser Dialog ergänzt die bilateralen Konsultationen, welche durch diese Regionalisierung oftmals einen Stimulus und eine verstärkte Wirkung erhält.

Auf der *bilateralen Ebene* bilden die Beziehungen mit *Südafrika* seit 2005 eine der Prioritäten der Schweizer Aussenpolitik. Als G-20 und BRICS-Land sowie durch seine starke Position in der SADC und der AU gehört Südafrika zu den strategischen Partnern der Schweiz. Die Schweiz und Südafrika koordinieren in ausgesuchten Ländern oder Regionen mit Konflikten ihre Bemühungen in der Friedensförderung. Ein Beispiel ist das Interesse beider Länder an der Wiederaufnahme von Gesprächen zwischen den politischen Parteien in Sri Lanka. Die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den beiden Aussenministerien wird durch die Erfahrung und Expertise der Schweiz, mit der diese den Dialog mitgestaltet, unterstützt.

Die Beziehungen wurden 2013 insbesondere auf Ministerebene mit der kombinierten Südafrika-Reise von Bundesrat Johann Schneider-Ammann in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung und Innovation im September sowie dem

offiziellen Besuch des Parlamentspräsidenten (Speaker) Max Sisulu bei Nationalratspräsidentin Maya Graf im Oktober gepflegt.

Auf der bilateralen Ebene spielt neben Südafrika in Subsahara-Afrika vor allem Nigeria eine wichtige Rolle. Die Zusammenarbeit mit Nigeria beschränkt sich nicht nur auf die Migrationspartnerschaft, sondern wird dank den jährlich stattfindenden Konsultationen in den Bereichen Politik und Menschenrechte verstärkt.

2.4.2 UNO und internationales Genf

68. Tagung der Generalversammlung

Im Mittelpunkt der allgemeinen Aussprache der diesjährigen 68. Tagung der UNO-Generalversammlung stand erneut die Krise in Syrien. Die Debatte machte die seit Monaten andauernden grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten deutlich. Die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats haben am 27. September 2013 einstimmig den Beschluss der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) gebilligt, die syrischen Chemiewaffenbestände zu vernichten. Zudem einigte sich der Sicherheitsrat auf die Grundlagen einer gemeinsamen UNO-/OPCW-Mission zur Überwachung der Umsetzung des Abrüstungsplans und rief die Parteien auf, so bald wie möglich zu politischen Gesprächen in Genf zusammenzukommen. Seit Beginn des Prozesses hat das EDA engen Kontakt zur OPCW und zur UNO gehalten und ihre Bemühungen zur Stabilisierung der Lage und letztlich zum Schutz der syrischen Zivilbevölkerung mit finanziellen und technischen Beiträgen unterstützt.

Reform der Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrates

Die Schweiz setzt sich engagiert für eine ständige Verbesserung der Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrats ein. In ihrer Eigenschaft als Koordinatorin der im Mai 2013 (auf Initiative der «Small Five») eingesetzten Gruppe «Accountability, Coherence, Transparency», der 22 Staaten angehören und die Rechenschaftspflicht für den Sicherheitsrat sowie mehr Kohärenz und Transparenz fordert, kann die Schweiz ihre führende Position in diesem Bereich noch ausbauen. Die Gruppe hat keine Resolution vorgelegt, in der sie eine «globale» Reform vorschlägt, sondern sie gibt praxisnahe Denkanstösse mit Umsetzungsmöglichkeiten, die flexibel und auf die einzelnen Vorschläge zugeschnitten sind.

Menschenrechtsrat

Die Schweiz bewertet die Arbeit des UNO-Menschenrechtsrats im vergangenen Jahr positiv. Seit Beginn der Umwälzungen in Nordafrika und im Nahen Osten im Jahr 2011 haben sich die Diskussionen im Rat konstruktiv entwickelt. Die Verbesserung der Dynamik des Rates ist zum einen auf seine Zusammensetzung im Jahr 2013 und zum anderen auf den Konsens zurückzuführen, den die Staatengemeinschaft in der Einschätzung mancher Ereignisse des vergangenen Jahres (z. B. Syrien) erzielte.

Die Schweiz ist seit 2010 Mitglied des Menschenrechtsrates (ihr zweites Mandat nach 2006–2009) und hatte als Vertreterin der Gruppe der westlichen Länder 2013

den Vizevorsitz des Rates inne. Ende 2013 lief das zweite Mandat der Schweiz aus. Sie wird sich jedoch erneut um einen Sitz bewerben, und zwar für die Jahre 2016–2018. Die Wahl findet 2015 statt.

Die Schweiz bemüht sich bei jeder ordentlichen und jeder ausserordentlichen Tagung, ihre prioritären Themen einzubringen und die Debatten zugunsten der Opfer zu beeinflussen. Der überregionale Charakter der Schweizer Initiativen erweist sich als höchst vorteilhaft. In diesem Jahr lancierte die Schweiz eine erfolgreiche Initiative: Der Menschenrechtsrat nahm auf seiner 22. Tagung im März im Konsens eine Resolution zur Frage des Schutzes der Menschenrechte bei friedlichen Demonstrationen an, die von der Schweiz gemeinsam mit Costa Rica und der Türkei eingebracht worden war (s. Ziff. 2.3.4). Das Hochkommissariat für Menschenrechte wurde beauftragt, ein Seminar zu diesem Thema zu organisieren, in dessen Rahmen vorbildliche staatliche Praktiken beim Umgang mit friedlichen Protesten zur Diskussion standen.

Die internationale Untersuchungskommission zu den Menschenrechtsverletzungen in Syrien, der seit 2012 die Schweizerin Carla Del Ponte angehört, verfasste in diesem Jahr zuhanden des Menschenrechtsrats drei Berichte zur Menschenrechtssituation in Syrien. Die Schweiz beteiligte sich mit viel Engagement an den Debatten über die Bekämpfung der Straflosigkeit. Darüber hinaus hat sie zusammen mit gleichgesinnten Ländern dazu beigetragen, auf die Menschenrechtssituation in Bahrain aufmerksam zu machen.

Im März nahm der Menschenrechtsrat den zweiten Staatenbericht der Schweiz im Rahmen der Allgemeinen regelmässigen Überprüfung (UPR) an. Die Schweiz hat 99 der 140 an sie gerichteten Empfehlungen angenommen und befasst sich derzeit mit ihrer Umsetzung (s. Ziff. 2.3.4).

Die Schweiz bereitete sich in enger Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft auf diese Überprüfung vor. Dies wurde von den Mitgliedstaaten gewürdigt. Auch bei der Umsetzung der Empfehlungen werden diese Akteure wieder eng zusammenarbeiten.

Die Schweiz nahm aktiv an der Überprüfung anderer Staaten teil und bemühte sich, zur Universalität und Glaubwürdigkeit dieses Mechanismus beizutragen. Sie setzte sich erfolgreich für eine Wiederaufnahme der Mitarbeit Israels in diesem Mechanismus und generell im Menschenrechtsrat ein.

Genfer Konferenz über Syrien und Verhandlungen in der iranischen Nuklearfrage

Im Berichtsjahr beherbergte die Schweiz mehrere Konferenzen und internationale Verhandlungen zu hochaktuellen Themen, die ihr zu globaler Sichtbarkeit und Relevanz verhelfen. Dazu gehörten unter anderem das iranische Nukleardossier und die Verhandlungen über eine Lösung für den bewaffneten Konflikt in Syrien.

Die Gespräche über die iranische Nuklearfrage in Genf mündeten am 24. November 2013 in einen gemeinsamen Aktionsplan. Diese Übergangsvereinbarung, dank der der Umfang des iranischen Nuklearprogramms im Austausch gegen eine Lockerung der Sanktionen gegen Iran eingeschränkt werden soll, war das Ergebnis intensiver Verhandlungen unter der Ägide der Europäischen Union mit direkter Beteiligung von hochrangigen Vertretern Irans, Frankreichs, Grossbritanniens, Deutschlands, Chinas, der USA und Russlands. Die Schweiz spielte bei der Durchführung dieser Gespräche eine aktive Rolle als Gaststaat, und die Tatsache, dass diese Wende in Genf erzielt wurde, ist eine Bestätigung für die positiven Ergebnisse unserer aktiven

Politik in der UNO sowie die zentrale Rolle der Schweiz als Gaststaat für den europäischen Sitz der UNO.

Ausserdem stellte die Schweiz der internationalen Gemeinschaft im Berichtsjahr aktiv ihre guten Dienste zur Verfügung, um die Verhandlungen über eine Lösung im Syrienkonflikt zu erleichtern. So ist es auch in ihrem Sinne, dass die Syrienkonferenz auf Wunsch des UNO-Generalsekretärs im Januar 2014 in der Schweiz durchgeführt wird.

UNESCO

Für das Engagement der Schweiz in der UNESCO wurde eine Strategie mit drei Schwerpunkten formuliert, deren Ziel es ist, die UNESCO auf eine für die Schweiz sinnvolle Weise den globalen Anliegen des UNO-Systems anzunähern. Der erste – institutionelle – Schwerpunkt bildet den Rahmen des Schweizer Beitrags zu einer genauen Definition der Prioritäten, zu einer effizienten Nutzung der Ressourcen und zu den Bemühungen um eine Reform der Organisation. Im Mittelpunkt steht hier also die Stabilität der Institution, während sich der zweite Schwerpunkt auf die Relevanz des Programms und das Engagement der Schweiz auf einige Initiativen konzentriert, die den Mehrwert der Schweiz wie auch den der Organisation nutzen. Der dritte Schwerpunkt bezieht sich auf die Notwendigkeit, das ausgedehnte Netz von Expertinnen und Experten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation, über das die UNESCO sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene verfügt, besser zu nutzen.

2013 endete das Mandat der Schweiz im Welterbekomitee, in dem sie sich vier Jahre lang sehr aktiv für den Schutz und die Förderung des Weltkultur- und des Weltnaturerbes eingesetzt hat. Die Schweizerische UNESCO-Kommission nahm 2013 ihre internationalen Kooperationen wieder auf, und zwar mit dem Schwerpunkt Europa. Sie will diese Bemühungen künftig intensivieren und hierbei ihre Kontaktnetze in der Schweiz verstärkt einbeziehen.

Kandidaturen der Schweiz im UNO-System

Die Förderung der Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in den internationalen Organisationen ist eine wichtige Aufgabe. Die sowohl quantitative als auch qualitative dauerhafte Platzierung von schweizerischen Staatsangehörigen in den internationalen Instanzen dient der Wahrung der Schweizer Interessen. Die interdepartementale Zusammenarbeit ermöglichte 2013 die folgenden Nominierungen von Schweizer Persönlichkeiten in die UNO:

Pierre Krähenbühl, bisheriger IKRK-Direktor für operationelle Einsätze, wurde vom UNO-Generalsekretär als Generalkommissar des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ernannt. Er tritt sein Amt im ersten Semester 2014 an.

Monique Jametti Greiner, Vizedirektorin des Bundesamtes für Justiz, wurde als Mitglied des Direktionsrates des Internationalen Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) für die Amtsperiode 2014–2018 wiedergewählt.

Botschafter Michel Mordasini, bis November 2013 Vizedirektor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), wurde zum Vizepräsidenten des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) ernannt.

Thomas Gass, der bis zum Sommer 2013 Schweizer Botschafter in Nepal war, wurde zum Beigeordneten Generalsekretär für Politikkoordinierung und interinstitutionelle Angelegenheiten in der UNO-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UNDESA) ernannt.

Botschafter Christoph Schelling, seit 2010 Leiter der Abteilung Steuern im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), wurde für den Zeitraum 2013–2016 in den Sachverständigenausschuss für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen berufen.

Eine wichtige Kandidatur steht erst 2014 zur Wahl: Patricia Schulz für den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) (Amtszeit 2015–2018).

Die UNO-Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL) hat Michael Schöll, Chef des Fachbereichs Internationales Privatrecht im Bundesamt für Justiz (BJ), für die Amtsperiode 2013/2014 zu ihrem Vorsitzenden gewählt. Die UNCITRAL setzt sich für die weltweite Harmonisierung und Vereinheitlichung des internationalen Handelsrechts ein.

Mit diesen sechs Ernennungen steht die hochrangige Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in einem angemessenen Verhältnis zu unseren legitimen Ambitionen.

Das internationale Genf

Das internationale Genf oder die – dank Genf – internationale Schweiz bietet der Schweizer Aussenpolitik erhebliche Vorteile: Sie kann auf internationaler Ebene wesentlich mehr Einfluss nehmen, als es der Grösse unseres Landes entspricht. Die internationale Schweiz stellt zudem mit unserer Gaststaatspolitik, deren Ziel es ist, den in Genf tätigen Funktionsträgern, Diplomaten und anderen internationalen Akteuren die bestmöglichen Arbeits- und Lebensbedingungen zu bieten, einen wichtigen Beitrag zur globalen Gouvernanz dar. So trägt die Schweiz ganz erheblich zum reibungslosen Funktionieren friedlicher internationaler Beziehungen und zur Lösung der grossen Probleme der Gegenwart bei.

Im Jahr 2013 beherbergte das internationale Genf den Sitz von 30 internationalen Organisationen und Gremien (Schweiz insgesamt: 35) sowie mehr als 400 nicht-staatliche Organisationen, darunter 250 mit Beraterstatus beim UNO-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). 172 Staaten verfügen in Genf über eine ständige Mission bei der UNO; weitere Staaten haben ihr Interesse an der Eröffnung einer solchen Vertretung bekundet. Genf steht mit jährlich 2700 internationalen Konferenzen, an denen 200 000 Delegierte und Sachverständige aus aller Welt teilnehmen, weltweit an erster Stelle der Tagungsorte. Hinzu kommen jedes Jahr 3000 Besuche von Staats- und Regierungschefs sowie von Ministern (einschliesslich privater Besuche). Genf ist der Wohnsitz von 42 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern internationaler Organisationen und ausländischer Vertretungen.

Angesichts der zunehmenden Konkurrenz von Städten und Staaten, die internationalen Organisationen Sitzangebote unterbreiten, und angesichts tiefgreifender Veränderungen in der globalen Gouvernanz wurde dem Bundesrat 2013 eine neue Strategie vorgeschlagen: Künftig sollen sich Bund, Kantone und die Stadt Genf gemeinsam darum bemühen, die Attraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Zentrum der globalen Gouvernanz zu erhöhen. Der Bundesrat hat die Strategie zur Kenntnis genommen und unterstützt die vorgeschlagenen Leitlinien.

Konkret ist vorgesehen, die Gaststaatinstrumente zu verbessern, und zwar unter anderem durch die Renovation von Gebäuden und Anlagen. In Zukunft kann der Bund bauliche Vorhaben an Sitzgebäuden internationaler Organisationen in der Schweiz in Form von Vorzugsdarlehen und nicht mehr nur in Form von Baukrediten unterstützen. So wird der Bund einen erheblichen Beitrag zur Renovation des Völkerbundpalastes (Strategic Heritage Plan) in Genf leisten können.

Darüber hinaus sieht die Strategie den Aufbau von Bildungs- und Analysekapazitäten sowie eine Stärkung des Know-hows vor. Zugleich sollen die Koordination mit den Gastkantonen und den französischen Grenzregionen sowie die Öffentlichkeitsarbeit zur Rolle der Schweiz als Gaststaat und der Bedeutung des internationalen Genf verbessert werden. Die Synergien eines Standortes, der auf seinem Gebiet so viele internationale Organisationen, ständige Missionen, nichtstaatliche Organisationen und akademische Institutionen vereint, sollen besser ausgeschöpft werden, namentlich durch die Entwicklung von Plattformen für themenbezogene Zusammenarbeit. Im Übrigen wird die Schweiz den 22 UNO-Mitgliedstaaten, die noch nicht in Genf vertreten sind, bei der Eröffnung ständiger Missionen behilflich sein. Das internationale Genf ist also nach wie vor ein Kernelement des Schweizer Engagements, und diese Strategie sowie ihre Kosten und ihre Umsetzung werden 2014 in einem Bericht an das Parlament erläutert werden.

2.4.3 Nachhaltige Entwicklung

Schaffung Globaler Ziele für eine nachhaltige Entwicklung/Post-2015-Agenda: An der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 hat die Staatengemeinschaft beschlossen, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) zu erarbeiten. Die Schweiz hat sich dafür eingesetzt, dass der SDG-Prozess mit demjenigen zur Bestimmung der Nachfolge der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals, MDGs*) zusammengeführt wird (s. Ziff. 2.3.3). Ende September 2013 konnte im Ergebnisdokument des Spezialanlasses der UNO-Generalversammlung zur Post-2015-Agenda verankert werden, dass es nach 2015 lediglich eine Agenda und ein Zielsystem geben soll. Die Schweiz teilt – zusammen mit Deutschland und Frankreich – einen der insgesamt 30 Sitze im zentralen internationalen Gremium (Open Working Group on SDGs), das bis 2014 einen Vorschlag für globale Nachhaltigkeitsziele ausarbeitet. Im September 2015 soll ein Gipfel stattfinden zwecks Verabschiedung dieser neuen Zielagenda.

Die Schweiz setzt sich für eine angemessene Berücksichtigung der Erfahrung mit den MDG, der Agenda 21 sowie anderer international vereinbarter Ziele und Rahmenwerke ein. Sie fordert konkrete, handlungsorientierte und universell gültige Ziele, zu deren Erreichung alle Länder beitragen. Der Bundesrat hat im Juni einen Zwischenstand der Schweizer Position in der Ausarbeitung einer neuen globalen Agenda für eine nachhaltige Entwicklung nach 2015 bewilligt. Das Oberziel des neuen strategischen Rahmens für die Zeit nach 2015 soll die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung und die Beseitigung der extremen Armut bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Belastungsgrenzen der Erde, der Förderung von Frieden und Sicherheit sowie der Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen sein.

Das EDA hat den breiten Konsultationsprozess (Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Privatsektor) koordiniert. Die Position geht von fünf Grundprinzipien (Menschenrechte, Respektierung planetarischer Grenzen, soziale Inklusion und

Gerechtigkeit, Universalität, Politikkohärenz) aus und gibt Orientierung in 14 für die globale nachhaltige Entwicklung relevanten Themenbereichen. Die Schweiz hat zunächst folgende thematische Schwerpunkte identifiziert: Wassersicherheit für alle, Optimierung der Gesundheit in allen Lebensabschnitten, Geschlechtergleichstellung, Frieden und Sicherheit als Einzelziele sowie Verringerung des Katastrophenrisikos, nachhaltige Produktion und Konsum, wirtschaftliche und soziale Gewinne der Migration. Die gegenwärtige Schweizer Position zur Post-2015-Agenda wird im kommenden Jahr weiter konkretisiert.

Hochrangiges Politisches Forum für eine nachhaltige Entwicklung: Basierend auf dem Rio+20-Beschluss haben die Staaten in Verhandlungen im Rahmen der UNO-Generalversammlung ein universelles hochrangiges politisches Forum für eine nachhaltige Entwicklung geschaffen, welches die zahnlose Kommission für eine nachhaltige Entwicklung (CSD) ablöst. Das Forum wird künftig das universelle Steuerungsorgan für nachhaltige Entwicklung mit ihren drei Dimensionen – Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft – sein. Mit der Verankerung des gemeinsam von der Schweiz, Norwegen und Liechtenstein im Rahmen des Forums vorgeschlagenen Überprüfungsmechanismus erhalten die Mitgliedstaaten ein Instrument, welches ihnen ermöglicht, Rechenschaft über die Umsetzung der vereinbarten Ziele und Verpflichtungen abzulegen. Dieser im Rahmen des Forums noch zu konkretisierende Mechanismus soll ab 2016 für eine regelmässige Überprüfung, Rechenschaftsablegung und Berichterstattung über eine Zielerreichung im Rahmen der Post-2015-Agenda sorgen.

Grüne Wirtschaft: Das Jahr 2012 war geprägt von der am Rio+20-Gipfel erfolgten hochrangigen Anerkennung des Themas «grüne Wirtschaft» im Kontext der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung. Nun geht es um die praktische Umsetzung. Das entsprechende multilaterale Engagement wurde vom Verwaltungsrat des Umweltprogramms der Vereinten Nationen an seiner Tagung im Februar (UNEP GC, Beschluss 27/7) nachdrücklich befürwortet. Im März genehmigte der Bundesrat das Protokoll und den Aktionsplan Grüne Wirtschaft, der eine effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen fördern soll. Zugleich arbeitete er einen Entwurf zur Revision des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983⁴¹ (USG) aus, den er 2014 als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft dem Parlament vorlegen wird. Schwerpunkte des Aktionsplans sind die Verstärkung unseres Engagements sowie unserer internationalen Sichtbarkeit. In diesem Sinne nahm die Schweiz namentlich an der Entwicklung zweier neuer internationaler Initiativen zum Thema grüne Wirtschaft teil: Partnership for Action on Green Economy und Green Growth Knowledge Platform. Beide Initiativen haben ihren Sitz in Genf und verstärken damit den «grünen» Pol des internationalen Genf. Die Schweiz ist im Verwaltungsrat des Zehnjahresprogramms für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion vertreten. Dabei handelt es sich um ein konkretes Instrument zur Umsetzung der grünen Wirtschaft, welches im Rahmen von Rio+20 verabschiedet wurde. Die internationale Sichtbarkeit der Schweizer Bemühungen im Bereich Forschung und Entwicklung sauberer Techniken wurde in diesem Jahr auch durch das grosse Medieninteresse an den Projekten *Solar Impulse* und *Planet Solar* gefördert. Das grosse Bevölkerungswachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern, der steigende Energiebedarf sowie der wachsende Druck auf natürliche Ressourcen erfordern ein neues umfas-

41 SR 814.01

sendes Denken im Umgang mit wirtschaftlichem Wachstum. In diesem Sinne trägt die Schweiz bereits jetzt in ausgewählten Entwicklungsländern aktiv zu deren Transition Richtung Grüne Wirtschaft bei.

2.4.4 Sektorielle Aussenpolitiken

Umwelt

Internationale Umweltgovernanz: Die Schweiz hat sich im Rahmen der Konkretisierung der Beschlüsse der Rio+20-Konferenz der Vereinten Nationen auch aktiv bei der Stärkung des UNO-Umweltprogramms (UNEP) engagiert: Der UNEP-Verwaltungsrat wurde durch eine UNO-Umweltversammlung ersetzt, in der neu alle Staaten vertreten sind (universelle Mitgliedschaft). Im Rahmen der 68. UNO-Generalversammlung wurde 2013 eine Erhöhung des regulären Budgets des UNEP verabschiedet, allerdings nicht in der ursprünglich vom UNEP vorgeschlagenen Höhe.

Klimawandel: An der Klimakonferenz in Doha (Katar) vom Dezember 2012 wurde der Wille der internationalen Staatengemeinschaft bestärkt, bis Ende 2015 ein neues Klima-Abkommen für die Zeit nach 2020 zu verhandeln: Es soll insbesondere für sämtliche Staaten verbindliche Verpflichtungen vorsehen. Damit sollen künftig auch die stark wachsenden Schwellenländer – und auch bislang abseits stehende Staaten wie die USA – zu Emissionsreduktionen verpflichtet werden (im Rahmen des Kyoto-Protokolls galt dies nur für die traditionellen Industriestaaten). Die Klimakonferenz in Doha zeichnete gleichzeitig verantwortlich für den Abschluss der mehrjährigen Verhandlungen für eine zweite Verpflichtungsperiode (2013–2020) unter dem Kyoto-Protokoll. Neben der Schweiz haben sich auch die 28 EU-Mitgliedstaaten sowie Australien, Island, Kasachstan, Kroatien, Liechtenstein, Monaco, Norwegen und die Ukraine zu weiteren Reduktionen ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet (die Ratifikationen stehen jedoch noch aus); allerdings sind dies Emittenten von weniger als 15 % der globalen Emissionen. Die Schweiz will – im Einklang mit ihrer nationalen Gesetzgebung – ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 % reduzieren (dies gegenüber dem Referenzjahr 1990). Mit dem Beschluss für eine zweite Verpflichtungsperiode wurde gleichzeitig das Fortbestehen eines völkerrechtlich verbindlichen Klimaregimes gesichert, bis mittelfristig das neue Klima-Abkommen diese Rolle übernehmen soll.

Obwohl nicht völkerrechtlich verbindlich, engagiert sich ein Grossteil der Staaten (verantwortlich für insgesamt ca. 80 % der Weltmissionen) zusätzlich bis 2020 im Rahmen eines unverbindlichen *Pledge & Review*-Systems.

Die internationalen Klimaverhandlungen wurden 2013 mit hoher Intensität fortgesetzt. Die Ergebnisse der Konferenz von Warschau blieben aber hinter den Erwartungen zurück, insbesondere konnte über die Modalitäten der künftigen Verpflichtungen bisher keine Einigung erzielt werden. Um dem Klimawandel effektiv zu begegnen, müssen aber ab 2020 alle Staaten verbindlich zu Reduktionen verpflichtet werden, dies unter Beachtung ihres Anteils an den Treibhausgasemissionen und ihren eigenen Kapazitäten zum Handeln. Aber schon jetzt haben viele Staaten keine Wahl und müssen sich mit Anpassungsstrategien und -projekten den Auswirkungen des Klimawandels stellen. Ein Aspekt, der auch in den Klimaverhandlungen grosse Bedeutung angenommen hat.

Parallel zu den Verhandlungen hat der UNO-Klimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) seine Arbeiten an seinem fünften Bericht fortgesetzt. Der erste, im September 2013 publizierte Teilbericht zu den physikalischen Aspekten des Klimawandels hat bezeugt, dass die Klimaerwärmung weiter fortschreitet und die Weltgemeinschaft sich wegen insgesamt weiter steigenden Treibhausgasemissionen auf einem gefährlichen Pfad befindet. Gleichzeitig bezeugen die im Bericht erhaltenen Aussagen, dass bei vereinten Anstrengungen der Klimawandel beschränkt werden kann. Die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse haben den Klimaverhandlungen umgehend einen neuen Impetus verliehen.

Artenschutz und Biodiversität: Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 16. März 2012⁴² über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten wurde das Übereinkommen vom 3. März 1973⁴³ über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES) in einem formellen Gesetz umgesetzt. Das Gesetz sieht verschärfte Strafbestimmungen vor, was es der Schweiz erlaubt – sie ist auch Sitzstaat des Sekretariats und Depositär des CITES-Übereinkommens –, dieses Übereinkommen dezidiert umzusetzen. Die Tendenz, Erzeugnisse der Holz- und Fischereiindustrie artenschutzrechtlichen Regelungen zu unterstellen, setzt sich im Rahmen der Diskussion um eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung fort. Der Bundesrat hat am 10. April 2013⁴⁴ auch die Botschaft zum Protokoll von Nagoya vom 29. Oktober 2010 über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile (Nagoya-Protokoll) verabschiedet. Das Nagoya-Protokoll soll die Rechtssicherheit bei der Verwendung von genetischen Ressourcen erhöhen und der Forderung nach der Schaffung eines Abgeltungsmechanismus für die Verwendung von Ressourcen aus Entwicklungsländern gerecht werden.

Gewässer und Wald: Die Schweiz hat sich auch im Berichtsjahr in den Foren der internationalen Wassergouvernanz engagiert. Sie nimmt dabei eine führende Rolle zum Einschluss der Wasserthematik in die Post-2015-Entwicklungsagenda ein (s. Ziff. 2.3.3).

Der auf Initiative der Schweiz geänderte Artikel des Übereinkommens der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) vom 17. März 1992⁴⁵ zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (UNECE-Wasserkonvention) ist im Februar 2013⁴⁶ Kraft getreten. Damit wird diese regionaleuropäische Konvention zu einem globalen Instrument, dem auch Staaten ausserhalb der UNECE-Region beitreten können. Die Schweiz war im Jahr 2013 Mitglied des Lenkungsausschusses (Bureau) der UNECE-Wasserkonvention.

Im Jahr 2011 wurden die Arbeiten zur Aushandlung eines gesamteuropäischen Waldübereinkommens aufgenommen. Die letzten Verhandlungen auf technischer Ebene fanden im November 2013 in Genf statt. Einige institutionelle Fragen bleiben offen. Die Ministerinnen und Minister werden an der ausserordentlichen Ministerkonferenz von FOREST EUROPE im ersten Semester 2014 in Spanien über das weitere Vorgehen entscheiden.

42 SR 453, am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten.

43 SR 0.453

44 BBl 2013 3009

45 SR 0.814.20

46 AS 2013 377

Chemikalien und Abfallcluster: Im Januar 2013 hat in Genf die letzte von fünf Verhandlungsrunden über eine globale Quecksilberkonvention (Minamata-Konvention) stattgefunden. Ziel dieser Konvention ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor anthropogenen Quecksilberemissionen zu schützen, indem diese weltweit gesenkt werden. Die Verhandlungen gehen auf eine Initiative der Schweiz und Norwegens zurück. Das Engagement der Schweiz während der Verhandlungen hat massgeblich zum erfolgreichen Abschluss beigetragen, sodass an einer diplomatischen Konferenz in Japan im Oktober 2013 die Minamata-Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt werden konnte. Ausserdem wurde die Voraussetzung dazu geschaffen, die Konvention in das gemeinsame Sekretariat der globalen Abfall- und Chemikalienkonventionen in Genf integrieren zu können.

Zudem stand Genf ein weiteres Mal im Zentrum der internationalen Umweltdiplomatie: Zum ersten Mal wurden die Vertragsparteienkonferenzen der drei globalen Chemikalien- und Abfallkonventionen mit 2000 Teilnehmenden und über 80 Ministern und Ministerinnen gemeinsam durchgeführt. Zentrales Thema war die weitere Stärkung und Ausdehnung der institutionellen und inhaltlichen Zusammenarbeit der Konventionen durch die Nutzung von Synergien. Mit dem ministeriellen *Geneva Statement* wurde das Potenzial der internationalen Chemikalien- und Abfallpolitik für die Ausarbeitung der globalen Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung unterstrichen.

Bildung, Forschung, Innovation (BFI)

Sowohl national als auch international sind es vor allem die Forschenden und Hochschulen selber, die wissenschaftliche Netzwerke aufbauen und Projekte lancieren. Die daraus resultierenden Erfolge in der wissenschaftlichen Zusammenarbeit tragen dazu bei, dass die Schweiz im internationalen Vergleich regelmässig Spitzenpositionen in den Bereichen Forschung und Innovation belegt. Die Schweiz geniesst überall auf der Welt Anerkennung als Wissenschafts- und Innovationsstandort erster Güte. Dies ist ein Umstand, der sich positiv auf die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik auswirkt. Die Pflege einer aktiven Wissenschaftsaussenpolitik erlaubt es der Schweizer Diplomatie bisweilen, aus einer Position der Stärke heraus zu agieren. Die Stellung der Schweiz als ein wichtiger und international geachteter Wissenschaftsakteur nutzt der Bundesrat vermehrt dazu, um schweizerische Interessen auch in anderen Politikbereichen zu vertreten.

Wissenschaftliche Erkenntnisse spielen einen zunehmend wichtigeren Beitrag zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung und zur Lösung globaler Herausforderungen. Als eines der weltweit führenden Länder in Bildung, Forschung und Innovation (BFI) ist die Schweiz bestrebt, hier ihre Stärken einzubringen und sich, unter anderem im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit (s. Ziff. 2.3.3), aktiv zu engagieren. So etwa setzt sich die Schweiz für eine Stärkung der internationalen Forschungszusammenarbeit ein, etwa durch ihre Beteiligung am Aufbau und Betrieb von Forschungseinrichtungen, deren Komplexität und Kosten die Möglichkeiten eines einzelnen Landes übersteigen (Beispiele: Europäische Organisation für Teilchenphysik CERN, Internationaler Experimentkernfusionsreaktor ITER oder Europäische Organisation für Astronomie ESO). Auch mit der Vergabe von Stipendien durch die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende (ESKAS) zeigt sich die Schweiz solidarisch: So hat sie für das akademische Jahr 2013/14 insgesamt 263 Stipendien vergeben und damit zur Stärkung des akademischen Nachwuchses im Ausland beigetragen.

Gemäss BFI-Botschaft 2013–2016 und der vom Bundesrat 2010 abgesehenen internationalen Strategie der Schweiz im BFI-Bereich hat sich die bilaterale Wissenschafts- und Forschungszusammenarbeit neben Europa und den USA zunehmend auf spezifische aussereuropäische Länder ausgeweitet: die BRICS-Länder, Japan und die Republik Korea. Mit all diesen Ländern wurden bilaterale Rahmenabkommen abgeschlossen. Als letztes ist im Juni dasjenige mit Russland in Kraft getreten. Das BFI-Netzwerk im Ausland wurde durch ein neues swissnex (Schweizer Haus für wissenschaftlichen und technologischen Austausch) in Rio de Janeiro ergänzt.

Auf europäischer Ebene beteiligt sich die Schweiz seit 2004 als assoziierter Staat an den Forschungsrahmenprogrammen der EU und seit 2011 an den EU-Programmen im Bereich Bildung, Berufsbildung und Jugend (s. Ziff. 2.2.1). Die Teilnahme der Schweiz an den Rahmenprogrammen und am Europäischen Forschungsraum ist für die Innovationsfähigkeit des Landes von herausragender Bedeutung, und schweizerische Institutionen sind dabei sehr erfolgreich. Dies zeigt der im Januar 2013 von der EU-Kommission gefällte Entscheid, das an der ETH Lausanne koordinierte «Human Brain Project» als eines der beiden Flaggschiffe dieser Rahmenprogramme im Bereich neue und künftige Technologien auszuwählen. Da die seit 2007 laufenden europäischen Rahmenprogramme Ende 2013 mit dem Berichtsjahr enden, übermittelte der Bundesrat dem Parlament im Februar zwei Botschaften, um eine nahtlose Weiterbeteiligung der Schweiz an den neuen Programmgenerationen der Jahre 2014–2020 sicherzustellen. Die in den entsprechenden Botschaften beantragten finanziellen Beiträge der Schweiz an die EU-Programme wurden von der Bundesversammlung im September gutgeheissen. Im gleichen Monat verabschiedete der Bundesrat zwei Verhandlungsmandate zur Assoziierung der Schweiz an die Programme Horizon 2020 (Forschung und Innovation) und Erasmus+ (Bildung, Jugend, Sport). Offizielle Verhandlungen mit der EU bezüglich Horizon 2020 wurden im Dezember 2013 aufgenommen, und die Verhandlungen zu Erasmus+ sind für Januar 2014 vorgesehen.

Dem grossen Interesse im Ausland am dualen Berufsbildungssystem der Schweiz wurde insbesondere durch umfangreiche Informationsvermittlung über dessen Aufbau und Funktionsweise Rechnung getragen.

Raumfahrt

Seit der Übernahme des Co-Präsidiums der Europäischen Weltraumorganisation ESA mit Luxemburg im November 2012 setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die dort eingegangenen strategischen, finanziellen und programmatischen Verpflichtungen umgesetzt werden. Politische Kernelemente bilden dabei das Engagement für den Fortbestand des zwischenstaatlichen Charakters der ESA sowie für die Pflege der Beziehungen zu den ESA-Mitgliedstaaten, namentlich den grossen Nachbarn Deutschland, Frankreich und Italien. In kontroversen Fragen wie den Trägerraketen oder den Beziehungen ESA-EU schuf die schweizerische Co-Präsidenschaft nützliche Verständigungsplattformen, welche zum Erfolg des nächsten ESA-Ministerrats von Ende 2014 beitragen sollen. Mit demselben Ziel setzte sich die Schweiz konsequent ein für wissenschaftliche Exzellenz und technologische Innovationen in der Raumfahrt beziehungsweise für konstante Investitionen in diesen Sektor mit hoher Wertschöpfung für den europäischen Kontinent. Im Rahmen der UNO setzte die Schweiz ihr Engagement für die Erarbeitung von Verhaltensleitlinien fort, welche die langfristige Nutzung des Weltraums garantieren sollen. Weiter nahm sie aktiv an

den von der EU initiierten multilateralen Verhandlungen zur Festlegung eines internationalen Verhaltenskodex für Weltraumaktivitäten teil.

Verkehr, Energie und Gesundheit

Verkehr

Landverkehr: Die Schweiz investierte umfangreiche Mittel in die Entwicklung und Modernisierung ihres Eisenbahnnetzes und den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT). Der Gotthard-Basistunnel soll Ende 2016, der Ceneri-Tunnel 2019 in Betrieb genommen werden. Um sicherzustellen, dass an beiden Enden der NEAT die erforderlichen Kapazitäten zur Verfügung stehen, arbeitet die Schweiz auf der Grundlage bilateraler Verträge und im Rahmen gemeinsamer Planungsgremien eng mit Deutschland und Italien zusammen. Hinsichtlich der Ausführung der Arbeiten in diesen beiden Ländern sind jedoch Schwierigkeiten aufgetreten. Die Schweiz bemüht sich, Lösungen zu finden, indem sie zum Beispiel den Bau von Infrastruktur unterstützt oder den Nachbarländern für die Ausführung von Arbeiten auf ihrem Gebiet Vorschüsse anbietet. Anfang 2014 soll mit Italien ein Vertrag über die Modalitäten der Finanzierung des Profilausbaus (4-Meter-Korridor) auf dem italienischen Teil der Luino-Strecke nach Gallarate (über Laveno) und nach Novara (über Sesto Calende) unterzeichnet werden.

Was den Regionalverkehr mit Frankreich anbetrifft, so dürfte Anfang 2014 mit Frankreich ein Vertrag über die grenzüberschreitende Eisenbahnlinie CEVA (Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse) unterzeichnet werden.

Zusammen mit Frankreich und Deutschland setzt die Schweiz die Untersuchungen zur Bahnanbindung des EuroAirports Basel-Mülhausen (EAP) fort. An diesem Vorhaben beteiligen sich auch der Flughafen und die örtlichen Gebietskörperschaften. Die Bevölkerung wurde in die öffentliche Konsensbildung einbezogen. Die Frage der Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften der Schweiz im schweizerischen Sektor des EAP konnte durch eine Rahmenvereinbarung geklärt werden, doch eine Reihe steuerlicher Fragen ist weiterhin offen. Die Schweiz und Frankreich bemühen sich gemeinsam um Lösungen, die für die im Schweizer Sektor tätigen Unternehmen Rechtssicherheit gewährleisten. Die Schweiz ist nach wie vor der Überzeugung, dass unter anderem diese Fragen geklärt werden müssen.

Luftverkehr: Das Parlament genehmigte die Ratifikation Vertrags vom 4. September 2012⁴⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Auf deutscher Seite wurde das Genehmigungsverfahren noch nicht eingeleitet. Einige Bestimmungen des Vertrags sind in Süddeutschland kritisiert worden. Die Schweiz erklärte sich bereit, die Auslegung einzelner Bestimmungen des Vertrags in einem rechtsverbindlichen Protokoll zwischen den beiden Parteien zu präzisieren.

Mit Frankreich wurden Gespräche über den Internationalen Flughafen Genf (AIG) und die Reorganisation seines französischen Sektors geführt. Die Schweiz und Frankreich haben Verhandlungen über eine Aktualisierung des Vertrags über die Delegation von Flugsicherungsdiensten zwischen den beiden Ländern begonnen.

Energie

⁴⁷ Botschaft und Vertragsentwurf: BBl 2013 533

Bilaterale Verhandlungen mit der EU: Dank Fortschritten im institutionellen Dossier konnten die Verhandlungen mit der EU über ein bilaterales Stromabkommen mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes im Jahr 2014 (s. Ziff. 2.2.1) beschleunigt werden. Die Vorsteherin des UVEK traf mehrmals mit Günther Oettinger, dem EU-Kommissar für Energie, zusammen. Parallel hierzu nimmt die Schweiz als Beobachterin am Pentilateralen Energieforum teil, zu dem sich die Länder zusammengeschlossen haben, in denen die Umsetzung der Binnenmarktmechanismen am weitesten fortgeschritten ist (Frankreich, Deutschland, Österreich, Benelux).

Bilaterale Beziehungen zu den Nachbarländern: Die zahlreichen Interdependenzen mit den Nachbarländern erfordern eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen seitens der Schweiz. 2013 hat die Schweiz ihre Kontakte zu Österreich, Italien und Deutschland – und hier sowohl zur deutschen Regierung als auch zu Bayern und Baden-Württemberg – ausgebaut. Die 2012 unterzeichnete Absichtserklärung zur Zusammenarbeit mit Italien im Energiesektor verstärkte den bereits vorhandenen bilateralen Dialog. Auch Frankreich ist für die Schweiz eine Priorität.

Bilaterale Beziehungen zu ausgewählten Partnerländern: 2013 begann die Schweiz einen Dialog mit den Niederlanden, nahm den Dialog mit Norwegen wieder auf und intensivierte die Zusammenarbeit mit Luxemburg. Die Einleitung einer Kooperation mit China wird fortgesetzt. Im Juli 2013 begab sich eine Delegation des schweizerischen Energiesektors unter Leitung der Vorsteherin des UVEK nach Brasilien. Eine Delegation des BFE reiste im Januar nach Abu Dhabi, eine weitere Delegation im März nach Singapur. Für die Realisierung des südeuropäischen Erdgaskorridors wurde im Juni 2013 das Projekt der Transadriatischen Pipeline (TAP) vor seinem Konkurrenten Nabucco-West gewählt. Die Schweiz hatte das TAP-Projekt unterstützt und setzt ihre diesbezüglichen Bemühungen fort, denn es trägt zur Diversifizierung der Erdgasversorgung des Landes bei.

Multilaterale Zusammenarbeit: Die Schweiz setzt sich auch weiterhin für eine Stärkung der multilateralen Institutionen ein, darunter die Internationale Energieagentur (IEA), die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA), die Europäische Energiecharta und die Internationale Organisation für erneuerbare Energien (IRENA). Im Rahmen der IAEA engagierte sie sich für die weltweite Verbesserung der nuklearen Sicherheit und beteiligte sich aktiv am Wiener Gipfel über nukleare Sicherheit. Im Rahmen der OECD nehmen unsere Expertinnen und Experten auch weiterhin zusammen mit ihren Kollegen aus den hochentwickelten Staaten am Erfahrungsaustausch über zivile Anwendungen der Atomkraft teil. Die Schweiz engagiert sich für eine Reform der Subventionierung von fossilen Brennstoffen und für die Abschaffung aller ineffizienten Subventionen. Sie beteiligte sich in der Arbeitsgruppe über nachhaltige Energien an der Vorbereitung des Gipfeltreffens der G-20.

Entwicklungszusammenarbeit: Die Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt Energie- und Klimafragen, insbesondere bei ihren Beiträgen an multilaterale Programme der Entwicklungsbanken und an bilaterale Projekte.

Gesundheit

Engagement in multilateralen Institutionen: Die Schweiz ist noch bis Mai 2014 Mitglied des Exekutivrates der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und setzt sich dabei weiterhin für den Reformprozess der WHO ein. Um die Zusammenarbeit mit der Organisation zu stärken, haben die Schweiz und die WHO im Mai 2013 eine

länderspezifische Kooperationsstrategie unterzeichnet. Diese hat zum Ziel, das Schweizer Gesundheitssystem durch das umfassende Fachwissen der WHO zu stärken und die Koordination zwischen der Schweiz und der WHO im Bereich der gesundheitsbezogenen Zusammenarbeit in verschiedenen Ländern zu verbessern. Ihren Beitrag an UNAIDS und den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) hat die Schweiz verstärkt.

Bilaterale Zusammenarbeit: Entsprechend den Prioritäten der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates 2012–2015 wurden die Kontakte insbesondere mit unseren Nachbarstaaten intensiviert. Neben bilateralen Treffen fand im Mai 2013 erstmals ein Treffen der Gesundheitsminister vier deutschsprachiger Länder (Schweiz, Deutschland, Österreich und Luxemburg) statt. 2014 wird dieses Treffen von der Schweiz organisiert. Ausserdem hat der Bundesrat im April ein Verhandlungsmandat genehmigt, um mit Frankreich ein Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich abzuschliessen. Was die BRICS-Staaten betrifft, hat die Schweiz im Oktober 2012 mit Indien vereinbart, ein Memorandum of Understanding (MoU) im Bereich Gesundheit auszuarbeiten. Mit China wurden die Beziehungen anlässlich eines Treffens zwischen beiden Gesundheitsministern im Mai 2013 in Genf und einer Reise des Vorstehers des EDI nach Peking im August 2013 vertieft. Es wurde unter anderem vereinbart, ein Abkommen zwischen der Schweiz und China über eine verstärkte Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen (insbesondere Heilmittel, Lebensmittel, Kosmetika) auszuarbeiten. In folgenden Ländern und Regionen erweitert die Schweiz ihre bilaterale Unterstützung mit neuen Gesundheitsprogrammen: Myanmar, Kosovo, Albanien, Regionalprogramm Horn von Afrika (Südwest-Äthiopien, Somalia und Nord Kenia).

Post-2015-Prozess: Im Rahmen der Post-2015-Entwicklungsagenda setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die Optimierung der Gesundheit in allen Lebensabschnitten als Ziel verfolgt wird (s. Ziff. 2.3.3). Dies bedeutet, dass die Bemühungen um die Verwirklichung der MDGs im Gesundheitsbereich verstärkt werden müssen, insbesondere um die Mütter- und Kindersterblichkeit signifikant zu reduzieren und die Verbreitung von HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose weiter einzudämmen. Zudem soll die MDG-Agenda um weitere Bestrebungen ergänzt werden, beispielsweise in den Bereichen der nicht übertragbaren Erkrankungen. Ausserdem muss sichergestellt werden, dass alle Menschen ohne gravierende finanzielle Belastung Zugang zu qualitativ guter Prävention, Behandlung, Rehabilitation und Palliativpflege erhalten, dass die Dimension der sozialen Gerechtigkeit mitberücksichtigt wird und dass ein multisektorieller Ansatz die Gesundheitsdeterminanten mit einschliesst.

Verhandlungen mit der EU: Seit Herbst 2008 verhandeln die Schweiz und die EU über ein Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL&GesA). Gegenstand der Verhandlungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit sind die Teilnahme an zwei europäischen Agenturen (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sowie Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit), die Integration in drei Früh- und Schnellwarnsysteme sowie die Beteiligung am Gesundheitsprogramm der EU. Zurzeit sind die Verhandlungen stark verlangsamt. Der Bundesrat wird das weitere Vorgehen zu gegebener Zeit bestimmen. Zurzeit steht im

Bereich der öffentlichen Gesundheit der Anschluss an das europäische Dispositiv zu den grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen im Vordergrund.⁴⁸

2.5 Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland und internationale Zusammenarbeit im Bereich konsularische Dienstleistungen

Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland

Konsularische Aufgaben

Die im Zuge der Reorganisation des Vertretungsnetzes erfolgten Schliessungen zahlreicher Konsularabteilungen bedeuten für viele Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wesentlich längere Anreisewege für das Beantragen neuer Reiseausweise. Diese Inkonvenienz wird seit 2012 mit dem Einsatz mobiler biometrischer Passdatenerfassungsmaschinen abgedeckt und Dienstleistungen, welche eine persönliche Vorsprache zwingend erfordern, können damit auch künftig möglichst in der Nähe des Wohnortes der Antragsteller und Antragstellerinnen erbracht werden. 2013 sind 39 Einsätze erfolgt, wovon 22 in Städten, welche von der Schliessung einer Konsularabteilung betroffen waren.

Die 2003 eingeführten biometrischen Schweizerpässe erreichen sukzessive das Ende der zehnjährigen Gültigkeit. Im Berichts- und den beiden Folgejahren besteht beim EDA deshalb eine erhöhte Nachfrage nach Passneuausstellungen. Die kantonalen Passbüros stehen vor derselben Herausforderung, und es ist nicht auszuschliessen, dass die damit verbundenen Kapazitätsengpässe zu einem eingeschränkten Dienstleistungsangebot gegenüber Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern führen werden, welche ihre biometrischen Daten anlässlich eines Heimaturlaubs hinterlegen möchten.

Im Juni 2013 ist der Helpline-Flyer «Plane gut. Reise gut» mit einer abtrennbaren Karte in Kreditkartenformat lanciert worden. Dieser unterstützt die Bürgerinnen und Bürger bei der Vorbereitung ihrer Auslandsreise und verweist auf die Reisehinweise, deren Aktualisierungen während der Reise über Twitter verfolgt werden können. Er lädt ein, sich auf itineris zu registrieren, die neue itinerisApp auf das Smartphone zu laden und sich bei Fragen rund um die Uhr an die Helpline EDA zu wenden. Der Flyer wird jedem der jährlich rund 600 000 neu ausgestellten Reisepässe beigelegt.

Die Auslandvertretungen werden entlastet, indem sie ausserhalb der Arbeitszeiten Anrufe auf die Helpline EDA umleiten können. Ende Sommer 2013 ist die erste Etappe mit den Auslandvertretungen in Europa abgeschlossen worden. Eine weltweite Umleitung ist, unter Berücksichtigung der Ressourcenfrage, bis Ende 2014 geplant.

Der konsularische Schutz, die Hilfeleistung an Schweizerinnen und Schweizer bei Notlagen im Ausland, ist eine Aufgabe, die stetig an Bedeutung zunimmt. Statistiken zeigen, dass Schweizerinnen und Schweizer pro Jahr rund 9 Millionen Reisen ins Ausland unternehmen. Die Reisehinweise auf der Internetseite des EDA fördern die Prävention und die Eigenverantwortung der Auslandsreisenden. Dennoch haben

⁴⁸ Beschluss Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Okt. 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG, ABl. L 293 vom 5.11.2013, S. 1.

die vom Konsularischen Schutz zu behandelnden Fälle in den letzten Jahren stark zugenommen. Gab es 2007 noch 463 neue Fälle, waren es im Jahr 2012 mit 985 bereits mehr als doppelt so viele.

Eine neue Dienstleistung zugunsten der Mobilität bietet Auswanderung Schweiz. Der Dienst ist seit 1. Januar 2013 in der Konsularischen Direktion angesiedelt und bedient auswanderungswillige Personen mit kostenloser und umfassender Information zum Thema Auswanderung und Auslandsaufenthalt. Gemäss Wanderungssaldo des Bundesamts für Statistik wanderten zwischen 2007 und 2012 im Schnitt pro Jahr 29 035 Schweizer Staatsangehörige aus. Die Internetseiten von Swissemigration zählen zu den Topseiten des EDA und verzeichnen pro Monat rund 10 000 Besucherinnen und Besucher.

Krisenprävention und Krisenmanagement

Im Berichtsjahr hat sich das Krisenmanagement-Zentrum namentlich auf Nord- und Zentralafrika sowie den Nahen Osten konzentriert, die nach wie vor instabil sind. Angesichts der Situation in Ägypten verfolgt das EDA laufend die dortige Entwicklung. Gleiches trifft auf die instabile Lage in der Zentralafrikanischen Republik zu. Schweizer Staatsangehörige wurden vom EDA, das mit dem Krisenstab des französischen Aussenministeriums in Kontakt stand, evakuiert. Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA hielt engen Kontakt zu Schweizer Vertretungen, die von politischen Spannungen in der jeweiligen Region betroffen waren, so etwa auf der Koreanischen Halbinsel im März 2013 und anlässlich der venezolanischen Präsidentschaftswahlen im April 2013. In Zusammenarbeit mit der Schweizer Botschaft in Nairobi wurde mit Blick auf die Wahlen im Februar 2013 ein Notfallplan (Contingency Planning) ausgearbeitet.

2013 machten mehrere Entführungen von Schweizer Staatsangehörigen durch Terroristen das Eingreifen des Krisenmanagement-Zentrums des EDA und der interdepartementalen Taskforces erforderlich. Insbesondere wurde eine in Jemen entführte Schweizerin im Februar 2013 freigelassen. Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA bemüht sich gemeinsam mit Diensten anderer Departemente (namentlich VBS und EJPD) auch weiterhin um die Freilassung eines im Februar 2012 auf den Philippinen entführten Schweizers. Angesichts der zunehmenden Anzahl von Entführungen und von Interventionen zugunsten von Schweizer Staatsangehörigen sowie der Tatsache, dass die Bearbeitung der Fälle aufwendiger wird und daher mehr Kosten verursacht, hat der Bund die von ihm bereitgestellten Ressourcen erhöht. Gleichzeitig hat das EDA seine Präventionsarbeit um zielgruppenorientierte Massnahmen erweitert, darunter Auftritte bei Tourismusevents und Kontakte mit Hochschulen. Mit der Ausarbeitung eines neuen Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG)⁴⁹ ist die Prävention mit dem Ziel verstärkt worden, der individuellen Verantwortung der Reisenden mehr Gewicht zu geben.

Was die Entführungen betrifft, so kommt dem Grundsatz des Bundesrates, jegliche Lösegeldzahlung abzulehnen, besondere Bedeutung zu. Die Politik des Nichtzahlens von Lösegeld in Entführungsfällen ist in der Terrorismusbekämpfung eine Priorität

⁴⁹ Es handelt sich um eine parlamentarische Initiative (11.446 Lombardi). Bericht und Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates sind Anfang 2014 zu erwarten. Vgl. die Vernehmlassungsvorlage: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > Parlamentarische Kommissionen

des EDA für das Präsidialjahr und die OSZE-Präsidentschaft der Schweiz 2014. Die Schweiz richtet ihre diesbezügliche Politik auf drei Achsen aus: 1) Die Intensivierung der gezielten Prävention, um möglichst zu verhindern, dass Schweizerinnen und Schweizer in Gebiete mit hoher Entführungsgefahr reisen; 2) die Erhöhung der Anzahl Staaten und privater Akteure, die in Entführungsfällen eine strikte Politik des Nichtzahlens von Lösegeld anwenden; und 3) die Intensivierung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung in konkreten Entführungsfällen mit dem Ziel der sicheren Freilassung der Opfer ohne Lösegeldzahlungen.

Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und Grossbritannien, insbesondere im Bereich der Beendigung von Geiselnahmen und der Planung allfälliger Evaluierungen, wurden intensiviert und konkretisiert.

Auslandschweizerbeziehungen

Im Gleichklang mit der immer schneller fortschreitenden weltweiten Globalisierung nimmt auch die Zahl der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer stetig zu. Wurde 2011 erstmals die Grenze von 700 000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern knapp überschritten, so registrierten unsere Vertretungen im Ausland Ende 2012 bereits 715 710 Schweizer Bürgerinnen und Bürger, wovon ungefähr 73 % Doppelbürger waren. Damit erreicht die 5. Schweiz annähernd die Grösse des Kantons Waadt, dem drittgrössten Kanton der Schweiz. Etwas mehr als 60 % der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer leben in Europa, ein gutes Viertel alleine in Frankreich. Rund ein Viertel der volljährigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer waren im Berichtsjahr zudem in einem schweizerischen Stimmregister eingeschrieben, womit die Expats vermehrt auch im politischen Bereich eine wichtige Rolle spielen.

Die Zahl der im Ausland niedergelassenen Mitbürgerinnen und Mitbürger ist letztes Jahr um 1,68 % gestiegen. Die deutlichste Zunahme (+5,38 %) wurde in Asien verzeichnet, wobei Israel, China, Thailand und Singapur die signifikantesten Wachstumszahlen aufwiesen. Wenn auch die effektiven Zahlen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in Asien (45 793) noch weitaus bescheidener sind als in Europa oder auf dem amerikanischen Kontinent, so steht dieses Wachstum doch in direktem Zusammenhang mit der stark steigenden wirtschaftlichen Bedeutung Asiens und den damit einhergehenden engeren Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem fernöstlichen Kontinent.

Mit der steigenden Bedeutung der 5. Schweiz ist auch das Bedürfnis nach mehr Anerkennung gewachsen. Das genannte Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland soll diesem Umstand Rechnung tragen. Das EDA unterstützt die federführende Staatspolitische Kommission des Ständerats tatkräftig bei der Ausarbeitung dieses Erlasses. Das Auslandschweizergesetz, das voraussichtlich Mitte 2015 in Kraft treten soll, fasst verschiedene Bestimmungen, die hauptsächlich Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer betreffen, in einem Erlass übersichtlich und kohärent zusammen.

Am 7. Juni 2013⁵⁰ hat der Bundesrat ausserdem die Botschaft und den Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland verabschiedet. Mit der Totalrevision des Auslandschweizer-Ausbildungsgesetzes

50 BBl 2013 5311

vom 9. Oktober 1987⁵¹ soll die Bedeutung der Schweizerschulen für die Vermittlung schweizerischer Bildung und Kultur im Ausland verstärkt werden. Die Schweizerschulen im Ausland erhalten mehr betriebliche Flexibilität und eine grössere Planungssicherheit. Zudem sind neue Fördermöglichkeiten vorgesehen, insbesondere für die berufliche Grundbildung und für die Gründung und den Aufbau neuer Schweizerschulen.

Internationale Zusammenarbeit im Bereich konsularische Dienstleistungen

Visa

Die seit 2010 festzustellende Zunahme der Anzahl der bei Schweizer Vertretungen gestellten Visumanträge hält an. Für 2013 ist mit mehr als 560 000 Anträgen zu rechnen, das entspricht gegenüber 2012 einer Steigerung um 5 %. Neben dem zahlenmässigen Anstieg hat auch die Einführung der Biometrie im Visumbereich eine deutliche Erhöhung der benötigten Ressourcen zur Folge. Da sich die Registrierung jedes Antrags um durchschnittlich fünf Minuten verlängert, ist bei der für 2013 erwarteten Anzahl von 560 000 Visumanträgen mit knapp 6000 zusätzlichen Arbeitstagen zu rechnen.

Ein Teil der administrativen Aufgaben im Visumbereich wurde ausgelagert. Nach einem Ausschreibungsverfahren wurden im Juli 2013 zwei Verträge unterzeichnet: Die Firmen TLScontact (60 % des Volumens) und VFS global (40 % des Volumens) übernehmen die Bearbeitung von 75 % aller an die Schweiz gestellten Visumanträge.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Weiterentwicklung des Schengen-Konzepts der Lastenteilung. Im Jahr 2013 wurden neue Vereinbarungen abgeschlossen, welche die Vertretung betreffen. Sie erlauben es, an Orten, an denen die Schweiz nicht über einen konsularischen Dienst verfügt, die Ausstellung der in unsere Zuständigkeit fallenden Visa an einen anderen Staat zu delegieren und damit die Dienstleistungen für Reisende, die sich in unser Land begeben wollen, zu erweitern. Da dieses System in beide Richtungen funktioniert, vertrat die Schweiz per 1. Dezember 2013 die Interessen von zehn Schengen-Staaten in 20 Fällen und liess sich selbst an 30 Standorten vertreten.

Konsularische Zusammenarbeit

Im Sinne seiner Bemühungen um verstärkte Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern unterhält das EDA zahlreiche Kontakte zu seinen Partnern im Rahmen der konsularischen Konsultationen, namentlich mit Deutschland, Österreich, Slowenien, den Niederlanden, Polen, Rumänien und Spanien. Diese seit 2011 geknüpften Kontakte führten zu konkreten Ergebnissen: Mit den Niederlanden wurde ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, mit der Slowakei wurde eine gemeinsame Erklärung abgegeben und mit Österreich wurden förmliche Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens über konsularische Zusammenarbeit eingeleitet.

Ausserhalb Europas kommt der Entwicklung strukturierter Beziehungen besondere Aufmerksamkeit zu: Sie sollen für unsere im Ausland lebenden Mitbürgerinnen und Mitbürger günstige Rahmenbedingungen schaffen. Auch wichtige internationale Ereignisse beeinflussen die Prioritäten. So wurden beispielsweise mit folgenden

⁵¹ SR 418.0

Ländern Gespräche über konsularische Fragen geführt: Türkei, China, Russland (mit Blick auf Sotschi), Brasilien (mit Blick auf die Olympischen Spiele und die Fussballweltmeisterschaft), Polen und Iran.

2.6 Information und Kommunikation

Ausgangslage und Strategie

Präsenz Schweiz (PRS) im Generalsekretariat des EDA unterstützt die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland mit der Landeskommunikation. Deren Ausrichtung basiert auf der vom Bundesrat festgelegten *Strategie*, die für 2012–2015 einen *thematischen Ansatz* verfolgt. Demnach wird bei sensiblen Themen wie beispielsweise dem Finanzplatz nur bei Bedarf informiert, breit soll hingegen über Stärken der Schweiz wie beispielsweise Bildung, Forschung und Innovation kommuniziert werden. Die dadurch notwendige verstärkte Koordination zwischen PRS und den Fachdepartementen wird durch die interdepartementale Arbeitsgruppe Landeskommunikation sichergestellt.

Monitoring und Analyse

Die *Beobachtung der internationalen Medien-Berichterstattung* über die Schweiz ermöglicht ein frühzeitiges Erkennen von wichtigen Themen für die Landeskommunikation sowie allfälliger Imagekrisen. In wöchentlichen Berichten sowie in vertieften Monatsanalysen berichtet PRS regelmässig über die Entwicklungen in den ausländischen Medien. Aktuell dominieren Finanz- und Steuerthemen die Berichterstattung, aber auch die Abstimmungen zur «Abzocker-» und zur «1:12-Initiative» wurden breit beachtet.

Imageanalysen werden entweder zur Vorbereitung von länderspezifischen Kommunikationsprojekten vorgenommen oder erfolgen durch die Auswertung von international vergleichenden Imagestudien. Generell kann festgehalten werden, dass die Schweiz bei der Bevölkerung im Ausland ein gutes und stabiles Image hat (so erreicht das Image der Schweiz im Nation Brands Index 2013 den 8. Gesamtrang). Elemente wie Landschaft, Umwelt, Wirtschaft, politische Stabilität und Regierungsführung erhalten dabei regelmässig sehr gute Bewertungen, während Themen wie Kultur oder Innovation etwas weniger positiv mit der Schweiz in Verbindung gebracht werden.

Kommunikationsplattformen im Ausland

Die Schweiz hat auch 2013 verschiedene Projekte im Ausland durchgeführt.

In Nordamerika standen die Themen *Bildung, Forschung und Innovation* im Zentrum. Anlass dazu waren vor allem zwei Projekte: die im Rahmen der Programmreihe ThinkSwiss durchgeführte Across America Mission des Solarflugzeuges *Solar Impulse* und die Expedition des Solarschiffes *Planet Solar* an die Ostküste Nordamerikas. *Solar Impulse* hob am 3. Mai 2013 in San Francisco ab und landete nach sechs Etappen am 6. Juli in New York. Der spektakuläre Flug wurde medial intensiv begleitet. Die Visibilität der Schweiz als Herkunftsland war dabei hoch (Schweizer Wappen auf Flugzeug und Pilotenuniformen). Die Zwischenlandungen ermöglichten es den Schweizer Vertretungen, an den Etappenorten mehrere stark beachtete Events zu verschiedenen Themen aus Forschung und Innovation zu organisieren. In Boston

wurde anlässlich des Besuches von *Planet Solar* gemeinsam mit der Swissnex-Vertretung die *Swiss Cleantech Night* durchgeführt. Gegen 2500 Personen wurden über die Innovationskapazität der Schweiz im Bereich nachhaltige Energien informiert. Auch in Südamerika wurde die Schweiz als innovatives Land präsentiert: Die Schweizer Botschaft in Santiago nahm am chilenischen Jahr der Innovation teil und organisierte unter dem Motto «*Hecho en Suiza: Innovación*» diverse Aktivitäten.

In Europa wurden die mittlerweile etablierten Programmreihen *Partner im Dialog* beziehungsweise *Schweiz im Dialog* fortgesetzt. In Zusammenarbeit mit den örtlichen Vertretungen wurden in Deutschland und Österreich sowie in der EU-Kapitale Brüssel themenbezogene Abende zu den prioritären Themen der Landeskommunikation wie zum Beispiel Energie, Verkehr, Forschung und Innovation organisiert. Im Rahmen dieser Veranstaltungen konnten Meinungsführer aus Politik und Wirtschaft gezielt erreicht werden. Ähnliche Themen standen aber auch auf der Agenda von Seminaren in Paris, London, Rom und Mailand. Rund um die *Fête de la Francophonie* lancierte die Schweizer Botschaft in Berlin mit Mitteln der Landeskommunikation eine Veranstaltungsreihe, um die Wahrnehmung der französischen Schweiz in Deutschland zu stärken. In diesem Rahmen reiste eine Delegation von Westschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern nach Berlin, um sich mit Abgeordneten des Bundestags und des Landes Berlin zu den Themen Bildungs-, Wissenschafts- und Innovationspolitik auszutauschen.

Um die Arbeit der Schweizer Vertretungen im Kulturbereich zu unterstützen, stehen Wanderausstellungen zur Verfügung, die den thematischen Schwerpunkten der schweizerischen Landeskommunikation entsprechen. Die Fotoausstellung *Swiss Positions – 33 Takes on Sustainable Approaches to Building* zeigt 33 Projekte des modernen, innovativen Schweizer Architektur- und Ingenieurschaffens und wurde seit ihrer Lancierung 2012 in über 20 Städten auf der ganzen Welt gezeigt. Für viel Aufmerksamkeit sorgte auch die Eröffnung der Ausstellung über die Schweizer Garde, die im Juli 2013 in Buenos Aires erstmals gezeigt wurde.

Kommunikationsplattformen im Inland

Landeskommunikation findet nicht nur ausserhalb der Landesgrenzen statt. Aktivitäten in der Schweiz sind ein zentrales Element der Massnahmen: Dazu gehört unter anderem die Organisation von Besuchen durch *ausländische Delegationen* in der Schweiz. 2013 wurden über 600 Medienschaffende, Entscheidungsträger und Studierende für thematische Reisen in die Schweiz eingeladen und so für die Anliegen der Schweiz sensibilisiert. So stossen beispielsweise Informationsreisen zur Schweizer Verkehrspolitik und dem Modell der dualen Berufsbildung auf anhaltend grosses Interesse. Anlässlich der Feierlichkeiten zum 50. Jubiläum des Schweizer Beitritts zum Europarat reisten Jugendliche aus ganz Europa in die Schweiz.

Als Plattform zur Förderung der internationalen politischen Beziehungspflege wurden im Februar 2013 wiederum die *Winter Days* in Gstaad durchgeführt. In informeller Atmosphäre trafen sich dabei Vertreterinnen und Vertreter aus der europäischen und schweizerischen Politik, Diplomatie und Verwaltung zu Gesprächen über die Förderung der Bürgerbeteiligung in supranationalen Organisationen. Die Anliegen der Schweiz an die EU konnten so eingebracht und wichtige Kontakte zwischen den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern geknüpft werden.

Wichtige Multiplikatoren für die Landeskommunikation sind die *ausländischen Korrespondentinnen und Korrespondenten* in der Schweiz. Das EDA bietet darum regelmässig Veranstaltungen mit Schweizer Expertinnen und Experten zu aktuellen Themen an. Bisher waren dies die Schweizer Aussenpolitik allgemein, die Europapolitik und der Rohstoffhandel.

Informations- und Promotionsmittel

Auch 2013 konnten wieder rund 165 000 Informations- sowie 320 000 Promotionsmittel über das Schweizer Aussennetz abgegeben werden. Neu erstellt wurde von PRS unter anderem eine Informationsbroschüre zur Schweizer Bildung, Forschung und Innovation. Mit dem neuen Kunstkarten-Set zu Holzstichen des Künstlers *Felix Vallotton* werden fünf strategische Kernthemen der Landeskommunikation (direkte Demokratie, Bildung, innovative Verkehrspolitik, Nachhaltigkeit, solidarische Schweiz) mit Kunst und Kultur verknüpft. Um das Sortiment an Promotionsmitteln attraktiv zu halten, wurde die Linie Edelweiss lanciert, die Produkte wie Tragtaschen und Mobiltelefonhüllen umfasst.

2.7 Ressourcen und Aussennetz

Netz der schweizerischen Vertretungen im Ausland

Das Netz der schweizerischen Vertretungen im Ausland wird ständig an die Entwicklung derjenigen Faktoren angepasst, die die Aussenpolitik massgeblich bestimmen: Globale Machtverschiebungen, das Entstehen von Wachstumsmärkten, neue Erfordernisse bei der Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland, Effizienzgewinne aufgrund von technischen Fortschritten, aber auch vom Parlament beschlossene Sparmassnahmen. Im Jahr 2013 lag der Akzent auf der Fortführung der Massnahmen zur Optimierung des Aussennetzes, die der Bundesrat am 25. April 2012 in Übereinstimmung mit den strategischen Schwerpunkten der Aussenpolitik in der Legislatur 2012–2015 beschlossen hatte. Im Mittelpunkt dieser Massnahmen stehen die verstärkte Nutzung von Synergien im Aussennetz sowie eine klare Konzentration auf die Kernaufgaben der Auslandsvertretungen.

Die erste Phase zur Umsetzung der beschlossenen Massnahmen wurde im Frühjahr 2013 beendet; die Einsparungsziele wurden erreicht. In dieser Phase wurden zwölf regionale Konsularcenter eingerichtet, und dies führte dazu, dass sich die Botschaften in knapp zwei Dutzend Städten auf die Vertretung der diplomatischen und wirtschaftlichen Interessen bzw. auf die Verwaltung von Programmen und Projekten konzentrieren konnten.

Die Einrichtung der regionalen Konsularcenter führte bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nach anfänglicher Skepsis kaum zu negativen Reaktionen, was wahrscheinlich den zahlreichen flankierenden Massnahmen zu verdanken ist. Rund 10 % der im Ausland lebenden Schweizer Staatsangehörigen sind von der Reorganisation des Aussennetzes unmittelbar betroffen. Das Modell hat sich rasch durchgesetzt. Es erlaubt die Gruppierung einer kleinen Zahl von Dienstleistungen mit grösserem Bearbeitungsumfang, und dies hat Grössenvorteile und mithin Effizienzgewinne zur Folge. Die Verschlinkung wird dank professionellerer und zeitgemässer Betreuung durch die Konsularische Direktion und die regionalen Konsularcenter kompensiert. Die ersten Erfahrungen mit der «schlanken» Vertretung, die sich auf die Interessenwahrung konzentriert und in der der Botschafter oder die Botschaf-

terin die einzige entsandte Person schweizerischer Staatsangehörigkeit ist, haben gezeigt, dass gezielte Interventionen, die Pflege der Kontakte zu Regierung, Wirtschaft und Kultur des Gaststaates sowie auch die Unterstützung offizieller Besuche aus der Schweiz möglich sind. Ganz ohne Zweifel ist eine Reduktion der Präsenz vor Ort der vollständigen Schliessung einer Vertretung vorzuziehen.

Im Übrigen werden die im Rahmen der Optimierung des Aussennetzes realisierten Synergien eine bescheidene Erweiterung des Netzes erlauben. Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung der Golfstaaten und verschiedener südost-asiatischer Staaten für die Schweiz hat der Bundesrat beschlossen, 2014 eine Botschaft in Maskat (Oman) zu eröffnen. Das EDA hat entschieden, 2014 ein Generalkonsulat in Ho-Chi-Minh-Stadt eröffnen. In diesem Zusammenhang sei der Fall der künftigen Botschaft in Maskat erwähnt, die im gleichen Gebäude wie die niederländische Botschaft untergebracht wird. Diese bereits seit mehreren Jahren mit der Botschaft Österreichs praktizierte Lösung erlaubt Einsparungen bei den Betriebskosten und ermöglicht damit eine Schweizer Präsenz im Land.

2013 war das erste Jahr, in dem die neue Vertretung in Myanmar, eine sogenannte integrierte Botschaft, in Betrieb war. Das EDA ist der Überzeugung, dass die Zusammenlegung der verschiedenen Botschaftsdienstleistungen in den Bereichen Interessenwahrung, konsularische Dienstleistungen sowie Programme und Projekte der internationalen Zusammenarbeit die Möglichkeit bietet, eine aussenpolitische Vision umzusetzen, die stärker integriert, kohärenter und sichtbarer ist. Zudem können bei der Verwaltung und bei Unterstützungstätigkeiten Synergien genutzt werden. Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang ist die Einführung eines einzigen Buchungskreises für das gesamte EDA am 1. Januar 2014, der die strategischen Steuerungsinstrumente des Departements verbessern soll. Im Jahr 2013 wurden die technischen Grundlagen für die Zusammenlegung der Funktionsaufwände erarbeitet.

Die «Optimierung des Aussennetzes» im Rahmen der Überprüfung der Aufgaben des Bundes 2014 entspricht der vom Parlament geforderten sparsamen Haushaltsführung. Allerdings beschloss das Parlament auch die Annahme einer Motion der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (12.3991 «Aufrechterhaltung der Schweizer Botschaft in Guatemala»), die die Aufrechterhaltung der Schweizer Botschaft in Guatemala verlangt. Dementsprechend wurde auf die Schliessung dieser Vertretung verzichtet.

Damit der Bundesrat dem Wandel der internationalen Ordnung Rechnung tragen kann, ist es wichtig, dass er auch künftig das Aussennetz anpassen und seinen Kompetenzen entsprechend Entscheide über Öffnungen und Schliessungen von Vertretungen fällen kann. Die Wahrung dieses Handlungsspielraums der Exekutive ist eine Voraussetzung dafür, dass die Aussenpolitische Strategie 2012–2015 im Rahmen der vom Parlament gesprochenen Mittel wirksam umgesetzt werden kann.

Weitere Projekte im Bereich Ressourcen

Die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines starken, universellen und effizienten Aussennetzes hängt zudem von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und von den Massnahmen ab, mit denen sie begleitet und unterstützt werden.

Missionen in fragilen Ländern sind integraler Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik. Die schwierigen Bedingungen in diesen Ländern halten Mitarbeitende des Departements jedoch häufig davon ab, sich für Einsätze zu bewerben. Angesichts dessen genehmigte das EDA 2013 ein Projekt, das die Attraktivität von Einsätzen in

schwierigen Kontexten erhöhen und Mitarbeitende motivieren soll, sich zu bewerben. Dieses Massnahmenpaket tritt Anfang 2014 in Kraft. Ebenfalls im Sinne einer Unterstützung für versetzbares Personal zielt das Projekt Dual Career darauf ab, Begleitpersonen zu helfen, ihre berufliche Karriere fortzusetzen, obgleich der vom EDA beschäftigte Partner oder die beschäftigte Partnerin in der Schweiz oder im Ausland häufig versetzt wird. Die im Rahmen eines für 18 Monate geplanten Pilotprojekts vorgesehenen Massnahmen sehen unter anderem den Abschluss neuer bilateraler Verträge zwischen der Schweiz und Gaststaaten vor, um Begleitpersonen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Ausland zu erleichtern, die Chancen einer befristeten Anstellung zwecks Wiedereingliederung in das Berufsleben zu verbessern und ihnen Zugang zu internen Schulungen zu bieten.

Schliesslich trat am 1. Juni 2013 ein neues Konzept für den Kauf von Schweizer Weinen für die Schweizer Vertretungen im Ausland in Kraft. Es wurde entwickelt, nachdem das Parlament am 23. Dezember 2011 die Motionen Darbellay und Hurter angenommen hatte, die verlangten, bei Anlässen in diesen Vertretungen Schweizer Weine zu servieren. Das neue Konzept bietet den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EDA eine zuverlässige und unkomplizierte Lösung für den Kauf von Weinen und bringt zugleich die Schweizer Weinproduktion im Ausland besser zur Geltung.

Abkürzungsverzeichnis

ASG	Auslandschweizergesetz (Entwurf)
AIA	Automatischer Informationsaustausch
ALBA	Bolivarische Allianz für Amerika <i>(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)</i>
AMISOM	Mission der Afrikanischen Union in Somalia <i>(African Union Mission to Somalia)</i>
APEC	Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit <i>(Asia-Pacific Economic Cooperation)</i>
ASEF	Asien-Europa-Stiftung <i>(Asia-Europe Foundation)</i>
ASEM	Asien-Europa-Treffen <i>(Asia-Europe Meeting)</i>
AU	Afrikanische Union
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BASPO	Bundesamt für Sport
BFI	Bildung, Forschung, Innovation
BJ	Bundesamt für Justiz
BPS	Bundesgesetz vom 27. September 2013 über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BBl 2013 7353)
BRICS	Gruppe der folgenden fünf grossen Schwellenländer: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CEVA	Bahnlinie Cornavin – Eaux Vives – Annemasse
CITES	Übereinkommen vom 3. März 1973 über internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (SR 0.453) <i>(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)</i>
DAC	Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD <i>(Development Assistance Committee)</i>
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DCAF	Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle von Streitkräften <i>(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)</i>
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAP	EuroAirport Basel-Mülhausen
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der UNO <i>(Economic and Social Council)</i>

ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (<i>Economic Community of West African States</i>)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (<i>European Free Trade Association</i>)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUFOR	EU-geführte Einsatzkräfte (<i>European Union Force</i>)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act der USA
FATF	Arbeitskreis Massnahmen zur Geldwäschebekämpfung (<i>Financial Action Task Force</i> ; franz.: <i>Groupe d'Action financière / GAFI</i>)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
G-20	Gruppe der 20 (<i>USA, Japan, Deutschland, China, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, Brasilien, Russland, Indien, Südkorea, Australien, Mexiko, Türkei, Indonesien, Saudi-Arabien, Südafrika, Argentinien, Europäische Union</i>)
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (<i>Geneva Centre for Security Policy</i>)
GCTF	Globales Forum zur Bekämpfung des Terrorismus (<i>Global Counterterrorism Forum</i>)
GFATM	Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (<i>Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>)
HRD	Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger (<i>Human Rights Defenders</i>)

IAEA	Internationale Atomenergiebehörde <i>International Atomic Energy Agency</i>
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung <i>(International Fund for Agricultural Development)</i>
IGAD	Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde <i>(Intergovernmental Authority on Development)</i>
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds (auch IMF, International Monetary Fund)
JRR	Justice Rapid Response
KAIPTC	Kofi Annan International Peace Training Centre
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen
MDG	Millenniumentwicklungsziele <i>(Millennium Development Goals)</i>
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt Südamerikas <i>(Mercado Común del Sur)</i>
MINUSMA	Multidimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali <i>(United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali)</i>
MONUSCO	Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo <i>(Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo)</i>
MoU	Absichtserklärung <i>(Memorandum of Understanding)</i>
NATO	Nordatlantisches Bündnis <i>(North Atlantic Treaty Organisation)</i>
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	Nichtregierungsorganisation <i>(Non-Governmental Organisation)</i>
NNSC	Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea <i>(Neutral Nations Supervisory Commission)</i>
NPT	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen <i>(Non-Proliferation Treaty)</i>
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten <i>(Organisation of American States)</i>
OCHA	UNO-Büro für die Koordination der humanitären Hilfe <i>(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)</i>

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OPCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PEP	Politisch exponierte Personen (<i>Politically exposed person</i>)
PRS	Präsenz Schweiz
PVER	Parlamentarische Versammlung des Europarates
SADC	Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (<i>Southern African Development Community</i>)
SDGs	Ziele der nachhaltigen Entwicklung (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKH	Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SWISSCOY	Swiss Company
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
TAP	Transadriatische Pipeline
TIEA	Steuerinformationsabkommen (<i>Tax Information Exchange Agreement</i>)
UNAIDS	Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (<i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i>)
UNCAC	Übereinkommen vom 31. Oktober 2003 der Vereinten Nationen gegen Korruption (SR 0.311.56) (<i>United Nations Convention against Corruption</i>)
UNCITRAL	Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (<i>United Nations Development Program</i>)
UNECE	Wirtschaftliche Kommission für Europa der Vereinten Nationen (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (<i>United Nations Environment Program</i>)
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNFPA	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (<i>United Nations Population Fund</i>)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

(United Nations High Commissioner for Refugees)

UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (<i>United Nations Organisation</i>)
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechens- bekämpfung (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (<i>United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)
USG	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WHO	Weltgesundheitsorganisation (<i>World Health Organisation</i>)
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organisation</i>)

Ergänzende Angaben zum Europarat

Vorbemerkung

Die Schweizer Schwerpunkte im Europarat sowie die wichtigsten Herausforderungen, mit denen sich die Strassburger Organisation konfrontiert sieht, werden unter Ziffer 2.3.1 des Aussenpolitischen Berichtes 2013 behandelt. Dieser Anhang enthält Zusatzinformationen zu den Aktivitäten der Schweiz in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern des Europarats.

50 Jahre Mitgliedschaft der Schweiz

Die Schweizer Aktivitäten beim Europarat im Jahr 2013 waren geprägt vom 50-jährigen Jubiläum des Schweizer Beitritts zur Strassburger Institution, der am 6. Mai 1963 erfolgt war. Bei verschiedenen Veranstaltungen im Zusammenhang mit diesem Jubiläum wurde die Bedeutung der Beziehungen der Schweiz zum Europarat hervorgehoben.

In seiner Jubiläumsansprache vor der Parlamentarischen Versammlung (PVER) in Strassburg am 23. April stellte der Vorsteher des EDA die Jugend in den Vordergrund und erinnerte daran, dass die europäische Integration künftigen Generationen neue Perspektiven eröffnen soll. Er wies auf die Vorteile des Schweizer Systems der dualen Berufsbildung hin und plädierte – am Beispiel der Sozialcharta – für einen gewissen Spielraum bei der Auslegung der Verpflichtungen, die sich aus den wichtigsten Instrumenten des Europarats, den Übereinkommen, ergeben. Er betonte auch, wie viel der Schweiz an der Fortführung der Reform des Europarats und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte liegt, die 2010 an der Konferenz von Interlaken eingeleitet wurde.

Am 6. Mai 2013 stattete der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, der Schweiz einen offiziellen Besuch ab. In diesem Rahmen führte er Gespräche mit der Vorsteherin des EJPD und dem Vorsteher des EDA. Dabei ging es einerseits um die Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵². Andererseits wurden die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat, dessen Reorganisation und die Zusammenarbeit mit der OSZE erörtert. Generalsekretär Jagland nahm zusammen mit dem Vorsteher des EDA auch an der offiziellen 50-Jahr-Feier teil, die von der Universität Freiburg organisiert wurde.

Um die europaweite Dimension dieses halben Jahrhunderts offizieller Beziehungen zum Europarat zu feiern, lud das EDA 50 Jugendliche aus den elf Staaten, die dem Europarat als letzte beigetreten sind – und nicht der EU angehören –, zu einer Studienreise durch die Schweiz ein, die vom 1.–7. Mai 2013 dauerte. Sie hatten Gelegenheit, verschiedene Institutionen des föderalistischen Systems der Schweiz kennenzulernen. Schwerpunkte der Reise waren die Besuche in Strassburg, bei der Interjurassischen Versammlung in Moutier, an der Landsgemeinde in Glarus, ein Workshop auf dem Stockhorn zu Jugendfragen und die Begegnungen an der Universität Freiburg.

Schliesslich kam im September der Präsident der PVER, Jean-Claude Mignon, auf Einladung von Nationalratspräsidentin Maya Graf zu Besuch in die Schweiz, wo er sich mit den Mitgliedern der Parlamentarierdelegation beim Europarat und dem Vorsteher des EDA traf.

1 Organe

1.1 Ministerkomitee

An der 123. Tagung des Ministerkomitees vom 16. Mai 2013 in Strassburg lancierte der Generalsekretär des Europarats offiziell die dritte Phase des Reformprozesses. In dieser Phase geht es darum, die Arbeitsweise und die Koordination der verschiedenen Organe, die mit dem Monitoring der Beschlüsse des Europarats betraut sind, zu optimieren und die Umsetzung der darin enthaltenen Schlussfolgerungen zu verbessern, ohne sie in ihrer Unabhängigkeit einzuschränken. Die an dieser Session verabschiedete Schlussklärung war sehr allgemein gehalten und wenig verpflichtend, weil einzelne Mitgliedstaaten Vorbehalte gegenüber einem verstärkten Monitoring geäussert hatten.

An dieser Tagung verabschiedete das Ministerkomitee das Protokoll Nr. 15 zur EMRK, das am 24. Juni 2013 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt wurde. Seit dem 2. Oktober 2013 liegt auch das Protokoll Nr. 16 zur EMRK zur Unterzeichnung auf. Genauere Ausführungen zu diesen zwei Protokollen finden sich unter Ziffer 2.1.

1.2 Parlamentarische Versammlung

Die vier Tagungen der PVER im Jahr 2013 waren geprägt durch den Auftritt zahlreicher Staatschefs, Ministerinnen und Ministern, Parlamentsvorsitzenden und weiteren hochrangigen Persönlichkeiten, die zur Versammlung sprachen und damit die Bedeutung der PVER als wichtige Partnerin bei der Förderung und Respektierung der Werte des Europarats bestätigten.

Als wichtiges Ereignis zu erwähnen ist, dass die PVER in der Januarsession 2013 nach teilweise heftigen Debatten einen Bericht über die Einhaltung der Verpflichtungen Aserbaidshans verabschiedete und einen weiteren Bericht zur Frage der politischen Gefangenen in diesem Land ablehnte. An der Junisession beschloss die PVER, kein Überwachungsverfahren im Zusammenhang mit der Verfassungsreform in Ungarn einzuleiten.

1.3 Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Die Schweizer Delegation beim Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE), die vom jurassischen Regierungsrat Philippe Receveur präsidiert wird, nahm an der März- und Oktobersession des Kongresses in Strassburg teil.

In der Märzsession drehten sich die Diskussionen um die Auswirkungen der Krise in Europa auf die kommunale und regionale Demokratie. Der KGRE verabschiedete zudem eine Resolution zu Monitoring und Beobachtung nach den Wahlen, welche

die Rolle und Erwartungen des Kongresses auf diesem Gebiet namentlich gegenüber dem Ministerkomitee, aber auch gegenüber den 46 Staaten, die die Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert haben, konkretisiert.

In der Oktobersession gab es verschiedene Debatten über die Massnahmen der Regionen und Gemeinden angesichts der Wirtschaftskrise und der Herausforderungen hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts. In den Diskussionen ging es namentlich um die Integration der Migrantinnen und Migranten durch selbständige Erwerbstätigkeit und um ihren Zugang zu den regionalen Arbeitsmärkten.

1.4 Treffen zwischen den Delegationen bei der PVER und beim KGRE

Die Schweizer Delegationen bei der PVER und beim KGRE trafen sich Anfang Mai 2013 im Rahmen des 50-Jahr-Jubiläums des Schweizer Beitritts zum Europarat in Bern. Dabei zeigte sich insbesondere, dass die beiden Delegationen sich vermehrt über ihre Aktivitäten und über gemeinsame Themen austauschen möchten. Generalsekretär Jagland, der auf Arbeitsbesuch in der Schweiz weilte und zum Treffen eingeladen war, äusserte sich zum Stand der Arbeiten, den Erfolgen und Schwierigkeiten bei der Reform des Europarats und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und beantwortete zahlreiche Fragen.

2 Menschenrechte

2.1 Demokratischer Zusammenhalt – Menschenrechtsfragen/Folgearbeiten zu Interlaken

Im Zentrum der Aktivitäten des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH) standen die Reform des EMRK-Kontrollsystems, der geplante Beitritt der EU zur EMRK sowie Arbeiten im Bereich Entwicklung und Förderung der Menschenrechte.

Zu den Massnahmen, welche die EMRK-Vertragsstaaten an der Reformkonferenz von Brighton (April 2012) beschlossen hatten und die bis Ende 2013 umzusetzen waren, gehören auch solche, die Anpassungen an der Konvention bedingen. Diese Anpassungen sind im Berichtszeitraum in Form eines Änderungsprotokolls (Protokoll Nr. 15) und eines Zusatzprotokolls (Protokoll Nr. 16) unter der Leitung des CDDH ausgearbeitet und anschliessend vom Ministerkomitee verabschiedet worden. Beide Protokolle bezwecken eine Optimierung des Verfahrens vor dem Strassburger Gerichtshof und eine verbesserte Umsetzung der EMRK in den Vertragsstaaten, bei gleichzeitiger Beachtung des Entscheidungsspielraums, welcher diesen Staaten zukommt («*marge d'appréciation*»-Doktrin). Protokoll Nr. 15 verankert im Einzelnen das Subsidiaritätsprinzip in der Präambel der EMRK, verkürzt die Frist zur Einreichung einer Beschwerde an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof von sechs auf neu vier Monate und lockert die Voraussetzungen für die Anwendung des seinerzeit mit Protokoll Nr. 14 eingeführten Zulässigkeitskriteriums des erheblichen Nachteils. Ausserdem wird das Recht der Verfahrensbeteiligten aufgehoben, sich der Abgabe einer Rechtssache an die Grosse Kammer zu widersetzen. Schliesslich wird die Altersgrenze für Richterinnen und Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) neu so geregelt, dass diese in jedem Fall die volle Amts-

dauer von neun Jahren im Amt bleiben können. Protokoll Nr. 16 sieht vor, dass der Gerichtshof künftig auf Anfrage höchster innerstaatlicher Gerichtsinstanzen in konkreten Anwendungsfällen Gutachten zur Auslegung und Anwendung der EMRK soll erstatten können. Während das Änderungsprotokoll Nr. 15 der Zustimmung aller 47 Vertragsstaaten der EMRK bedarf, wird das Zusatzprotokoll Nr. 16 in Kraft treten können, sobald es von 10 Staaten ratifiziert sein wird. Es ist geplant, dass der Bundesrat die Botschaft zur Unterzeichnung und Ratifizierung beider Protokolle im zweiten Halbjahr 2014 vorlegen wird.

Der Beitritt der EU zur EMRK wird seit Ende der siebziger Jahre diskutiert und ist seit dem Vertrag von Lissabon (2009) und Protokoll Nr. 14 zur EMRK (2010) verbindlich vorgesehen. Ziel des Beitritts ist die Einbindung der EU in den Kontrollmechanismus der EMRK: Mit der Unterstellung der EU unter die externe Kontrolle durch den EGMR sollen noch bestehende Lücken im europäischen Menschenrechtsschutz geschlossen und damit der Schutz der Bürgerinnen und Bürger verstärkt werden. Nach knapp dreijährigen Verhandlungen konnten die 47 Vertragsstaaten der EMRK (darunter die 27 EU-Staaten) und die Europäische Kommission im April 2013 den Entwurf einer Beitrittsvereinbarung verabschieden. Der Entwurf beruht auf dem Prinzip des sogenannten *principe d'égalité* im Sinne einer möglichst weitgehenden Gleichstellung der EU mit den anderen 47 EMRK-Vertragsstaaten: Wie diese wird die EU einen Richter am Gerichtshof und einen Vertreter im Ministerkomitee stellen, und deren Mitwirkung wird nicht auf Beschwerdeverfahren beschränkt sein, welche EU-Recht betreffen. Andererseits bedingt das Prinzip unter anderem, dass die EU wie die anderen EMRK-Vertragsstaaten dazu verpflichtet ist, sich der Gerichtsbarkeit des EGMR zu unterstellen und dessen Urteile umzusetzen. Ausserdem ist eine (massgebliche) Beteiligung der EU an den Kosten des EMRK-Kontrollmechanismus vorgesehen. Ausnahmen vom Prinzip werden nur dort zugelassen, wo dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass die EU kein Staat ist. Der neu vorgesehene *Mécanisme de co-défense* stellt eine neue Form der Beteiligung am Verfahren vor dem EGMR dar, die über die heutige Drittintervention (Art. 36 EMRK) hinausgeht. Der Mechanismus soll sicherstellen, dass in Fällen, in denen eine Beschwerde nur gegen die EU oder nur gegen einen Mitgliedstaat der EU gerichtet ist, bei Bedarf auch der jeweils andere Teil in das Verfahren einbezogen werden kann. Im Unterschied zur Drittintervention wird das Urteil auch für den *Co-défendeur* (dem Parteistellung zukommen wird) rechtlich verbindlich sein. Detaillierte und differenzierte Bestimmungen des Entwurfs betreffen die Beteiligung der EU im Ministerkomitee, insbesondere bei der Überwachung des Urteilsvollzugs. Sie sollen die Effizienz und Integrität des bisherigen, bewährten Systems sicherstellen, indem sie verhindern, dass die EU und ihre 27 Mitgliedstaaten durch koordinierte Positionen Entscheidungen des Ministerkomitees alleine durchsetzen bzw. verhindern können. Die Schweiz hat sich von Beginn an aktiv an den Verhandlungen beteiligt. Der nun vorliegende Entwurf stellt einen zufriedenstellenden Kompromiss dar, für dessen Realisierung sowohl die EU als auch die Nicht-EU-Staaten gewisse früher vertretene Positionen aufgegeben oder relativiert haben. Der Entwurf muss auf Seiten des Europarates nun formell vom Ministerkomitee verabschiedet werden. Vorher wird er auf Seiten der EU dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Stellungnahme vorgelegt werden; mit der Antwort ist im Verlauf des nächsten Jahres zu rechnen. Auch wenn nicht formell vorgesehen, ist davon auszugehen, dass auch der EGMR konsultiert werden wird. Das weitere Vorgehen wird dann vom Ausgang der Konsultationen der beiden Gerichtshöfe abhängen. Sobald der Entwurf offiziell verabschiedet ist, kann in den 47 EMRK-Vertragsstaaten und der EU der Ratifikati-

onsprozess beginnen. Der Beitritt kann erst Wirklichkeit werden, wenn alle 48 Parteien zugestimmt haben.

Was den Bereich Entwicklung und Förderung der Menschenrechte betrifft, hat der CDDH im Berichtsjahr je einen Bericht verabschiedet über die Umsetzung zweier Empfehlungen des Ministerkomitees (Empfehlung über Menschenrechte von Angehörigen der Streitkräfte; Empfehlung über Massnahmen gegen Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung). Ausserdem wurde eine Studie abgeschlossen über Machbarkeit und potenziellen Mehrwert von Arbeiten zum Thema Menschenrechte in multikulturellen Gesellschaften. Eine weitere Studie befasst sich mit möglichen prioritären Dossiers, die in den nächsten Jahren im Bereich Entwicklung und Förderung der Menschenrechte behandelt werden könnten. Die Studie hält dazu fest, dass primär die laufenden Arbeiten in den Bereichen Menschenrechte in multikulturellen Gesellschaften und soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen zu Ende geführt werden sollen. Soweit im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel möglich, könnten auch Arbeiten zu den Themen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Menschenrechte und effizientere Umsetzung der EMRK auf innerstaatlicher Ebene an die Hand genommen werden.

2.2 Die Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Im Berichtszeitraum fällte der Gerichtshof in Schweizer Beschwerdefällen 13 Urteile. In 8 Urteilen wurde mindestens eine Verletzung der EMRK festgestellt.

Die 13 Urteile waren (in chronologischer Reihenfolge)⁵³:

- *Udeh* (16.04.2013): Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) bei Wegweisung eines vorbestraften Ausländers, dessen Kinder in der Schweiz leben.
- *Gross* (14.05.2013): Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) wegen des Fehlens einer genügenden gesetzlichen Regelung für die Beihilfe zum Suizid von nicht todkranken Personen. Der Fall ist vor der Gossen Kammer des EGMR hängig.
- *Hasanbasic* (11.06.2013): Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) wegen Verweigerung einer neuen Aufenthaltbewilligung an einen vorbestraften, verschuldeten und von Sozialleistungen abhängigen Ausländer, der nach langjährigem Aufenthalt die Schweiz verlassen und sich definitiv abgemeldet hatte.
- *Berisha* (30.07.2013): Keine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) wegen Verweigerung der Aufenthaltbewilligungen für drei im Kosovo geborene und aufgewachsene, illegal in die Schweiz eingereiste Kinder, deren Eltern in der Schweiz leben.

⁵³ Ausführlichere Zusammenfassungen der Schweizer Fälle (und wichtiger Fälle betreffend andere Staaten) werden seit 2008 in den Quartalsberichten des Bundesamtes für Justiz publiziert www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Menschenrechte > Europäische Konvention.

- *Locher* (30.07.2013): Verletzung der Waffengleichheit (Art. 6 Abs. 1 EMRK) mangels Zustellung eines (vermeintlich) neuen, im laufenden Verfahren erstellten Dokumentes.
- *Polidario* (30.07.2013): Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) wegen Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung für die sorgeberechtigte Mutter, deren Kind mit dem Vater in der Schweiz lebt.
- *Roduit* (03.09.2013): Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK) wegen überlanger Verfahrensdauer von insgesamt mehr als 13 Jahren.
- *Dembele* (24.09.2013): Verletzung des Verbots von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 3 EMRK) wegen Gewaltanwendung anlässlich einer polizeilichen Personenkontrolle und deren nicht hinreichender strafrechtlicher Untersuchung.
- *Wyssenbach* (22.10.2013): Keine Verletzung der Waffengleichheit (Art. 6 Abs. 1 EMRK) wegen fehlenden Zustellnachweises der an den Beschwerdeführer versandten Stellungnahmen der Vorinstanz.
- *Bolech* (29.10.2013): Keine Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 Abs. 1 EMRK) wegen Anordnung der Untersuchungshaft infolge Fluchtgefahr bei einem Doppelbürger und Ablehnung des Gesuch um Anordnung des electronic Monitoring als Ersatzmassnahme.
- *Al-Dulimi Khalaf und Montana Management* (26.11.2013): Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht (Art. 6 Abs. 1 EMRK) bei Massnahmen gestützt auf Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats.
- *Vazquez* (26.11.2013): Keine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) bei Wegweisung eines straffälligen Ausländers.
- *Perinçek* (17.12.2013): Verletzung der Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK) infolge Verurteilung gestützt auf Artikel 261^{bis} StGB wegen Leugnung des an den Armeniern verübten Genozids.

Im Berichtszeitraum fällt der Gerichtshof in Schweizer Beschwerdefällen folgenden besonders zu erwähnenden Zulässigkeitsentscheid:

- *Rappaz* (26.03.2013): Unzulässigkeit der Beschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) und des Verbots der Folter (Art. 3 EMRK) infolge offensichtlicher Unbegründetheit. Der Hungerstreik des Häftlings war nicht dazu bestimmt, seinem Leben ein Ende zu setzen, sondern Druck auf die nationalen Behörden auszuüben und dadurch seine Freilassung zu erwirken. Die angedrohte Zwangsernährung entsprach einer medizinischen Notwendigkeit, und die Behörden gingen mit der Situation gebührend um.

2.3 Diskriminierung und Rassismus

2.3.1 Rassismusbekämpfung

Vom 21. bis 25. Oktober 2013 stattete eine Delegation der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) im Rahmen des 5. Zyklus der Länderberichte der Schweiz einen Besuch ab, der von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) organisiert wurde. Die Delegation traf sich mit Vertreterinnen und Vertretern von NGO sowie von Bundesstellen und interkantonalen Gremien, die mit der Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz betraut sind. Ausserdem reiste die Delegation nach Genf, wo sie insbesondere mit kantonalen und kommunalen Behörden Gespräche führte, die für Integration, Diskriminierungsbekämpfung und Opferhilfe sowie LGBT-Fragen zuständig sind. Das Thema LGBT war zum ersten Mal auf der Traktandenliste eines solchen Besuchs.

Die ECRI plant, ihren 5. Bericht über die Schweiz in der ersten Hälfte des Jahres 2014 zu publizieren.

2.3.2 Minderheitenschutz

Aufgrund ihrer eigenen Beschaffenheit und Geschichte setzt sich die Schweiz seit jeher für den Schutz von Minderheiten ein. Sie tut dies auf unterschiedlichen Ebenen, insbesondere aber im Rahmen des Europarats und der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. Im Berichtsjahr unterzog sie sich der regelmässig stattfindenden Prüfung durch den Beratenden Ausschuss, des Kontrollorgans für die Umsetzung des Rahmenübereinkommens, und das Ministerkomitee. In den daraus resultierenden Empfehlungen verweist der Beratende Ausschuss insbesondere auf die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen zur Bereitstellung von Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende. Zudem rät er den Behörden, sich stärker einzusetzen, damit Angehörige sprachlicher Minderheiten in der Bundesverwaltung ihre eigene Sprache verwenden und in den Verwaltungsstrukturen wirkungsvoll und anteilmässig vertreten sein können. Die Schweizer Behörden werden zudem aufgerufen, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Rassismus in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen, sämtliche Formen von Intoleranz – einschliesslich im politischen Diskurs und im Internet – zu verurteilen, und sich für die Förderung von Vielfalt und Toleranz in der Schweizer Gesellschaft einzusetzen.

Anlässlich des 50. Jahrestages des Schweizer Beitritts zum Europarat veranstaltete das EDA in Zusammenarbeit mit dem EDI eine Tagung im Dezember zum Thema Minderheitensprachen in der Schweiz. Im Zentrum standen das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Mitglieder der jeweiligen Beratenden Ausschüsse hatten die Gelegenheit, die nationale Umsetzung dieser Übereinkommen durch die Schweizer Behörden zu beurteilen.

Im Rahmen des Europarats engagiert sich die Schweiz zudem als Mitglied einer thematischen Arbeitsgruppe zu Fahrenden. Die Arbeitsgruppe wurde im Rahmen des Ad-hoc-Sachverständigenausschusses für Roma-Fragen (CAHROM) gegründet und befasst sich mit Fragen wie der Verfügbarkeit von Stellplätzen für Wohnwagen oder der Einschulung von Kindern. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Mobili-

tät von Fahrenden und Roma innerhalb Europas ist es im Interesse der Schweiz, sich aktiv mit diesen Fragen zu befassen.

2.3.3 Gleichstellung von Frau und Mann

Im Rahmen der Europaratskommission für die Gleichstellung der Geschlechter (GEC) war die Schweiz an der Steuerung des neuen Querschnittsprogramms und an der Erarbeitung eines Strategieentwurfs 2014–2017 für die Gleichstellung der Geschlechter beteiligt.

An der ersten Jahreskonferenz des Europarats-Netzwerks der nationalen Kontaktstellen für die Gleichstellung der Geschlechter, die am 3. und 4. Juli in Amsterdam zum Thema «Die Medien und das Frauenbild» stattfand, diskutierten zwei Schweizer Expertinnen über die Stellung der Frauen in den Medien und die von den Medien verbreiteten Geschlechterstereotype.

2.4 Bioethik

Im Berichtszeitraum wurden vom leitenden Ausschuss für Bioethik (DH-Bio) folgende Arbeiten vorangetrieben:

- Es wird ein «Guide» erstellt, der Hilfestellung hinsichtlich des Entscheidungsprozesses bei Behandlungsentscheidungen am Lebensende bieten soll. Die Erarbeitung wurde im Rahmen der Vollversammlung des Ausschusses Ende November 2013 abgeschlossen, und der Leitfaden wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2014 veröffentlicht werden. Der «Guide» hat beratenden Charakter und keine normative Kraft.
- Zum Thema «Prédiction, test génétique et assurance» wurde das erarbeitete Grundlagendokument der Vollversammlung im November 2013 unterbreitet. Es wurde entschieden, dass das Dokument in ein Rechtssetzungsverfahren überführt werden soll, mit dem Ziel, eine rechtlich nicht bindende Empfehlung zu erlassen.
- Die laufende Revision der Empfehlung (2006) 4 des Ministerkomitees über Forschung an biologischem Material menschlichen Ursprungs, zu der 2012 ein internationales Symposium stattgefunden hat, wurde vorangetrieben und wurde an der Vollversammlung im November in eine Textversion eingebettet, die in die öffentliche Konsultation gegeben werden kann.
- Eine Arbeitsgruppe, der auch der Vertreter der Schweiz im CDDH angehört, erarbeitet ein neues Zusatzprotokoll zur Bioethik-Konvention des Europarates betreffend den Schutz der Würde und der Grundrechte von Personen mit psychischen Krankheiten im Hinblick auf Zwangsmassnahmen.
- In Bezug auf die Arbeitsplanung für die Jahre 2014–2015 hat der Ausschuss für Bioethik entschieden, aufstrebende Technologien einer ethischen Analyse zu unterziehen. Welche Techniken genau damit gemeint sind, ist nicht abschliessend bestimmt. Zu diesem Thema wurde auf der Vollversammlung im Mai 2013 beschlossen, zwei Studien in Auftrag zu geben, eine, die den Stand der Entwicklung in diesen Techniken abklären soll, sowie eine zweite,

die die spezifischen ethischen Fragen eruiert. Später sollen die Resultate auf einem Symposium mit weiteren Experten und Akteuren diskutiert und dokumentiert werden.

2.5 Medien und Informationsgesellschaft

Die Tätigkeit des Lenkungsausschusses für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) – in dessen Büro die Schweiz durch den Dienst Internationales des BAKOM vertreten ist – lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der Ausschuss ernannte eine informelle Expertengruppe, die an der Erarbeitung eines Resolutionsentwurfs über die Sicherheit von Journalisten und andern Medienschaffenden mitwirkte (für die *1. Europaratskonferenz der Minister für Medien und neue Informationsdienste*) und einen Vorentwurf für eine Erklärung des Ministerkomitees zu dieser Thematik vorbereitete. Diese informelle Expertengruppe legte dem CDMSI auch einen ersten Vorentwurf zu einer *Erklärung des Ministerkomitees zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit der Medienschaffenden* vor.

Der CDMSI prüfte einen *Empfehlungsentwurf zur Gleichstellung der Geschlechter in den Medien* und unterbreitete ihn dem Ministerkomitee zur Genehmigung.

Er beteiligte sich an der Ausarbeitung des Programmentwurfs für die Konferenz zum Thema *Freiheit im Internet – eine gemeinsame Verpflichtung*, die am 24. und 25. September 2013 in Strassburg stattfand und deren Schlussfolgerungen an der *1. Konferenz der Minister für Medien und neue Informationsdienste des Europarats* vom 7. und 8. November in Belgrad thematisiert wurden. Die Schweiz beteiligte sich über ihren Vertreter im Büro an der Ausarbeitung der politischen Erklärung und von drei Resolutionen, die von den Ministerinnen und Ministern an der Konferenz verabschiedet wurden.

Im Rahmen der Überwachung der vom Ministerkomitee verabschiedeten Instrumente bezüglich Internet und in Absprache mit der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (OEA) prüfte der CDMSI zudem die Einrichtung eines Kooperationsmodells, eines Registers oder eines Informationszentrums für den Austausch von Best Practices im Bereich der Internetkontrolle und anderer einschlägiger Normen des Europarats.

Der Ausschuss beschäftigte sich gestützt auf ein Synthesedokument auch mit den Fortschritten bei der Umsetzung *der Strategie des Europarats zur Internetverwaltung 2012–2015*. Rund 60 Massnahmen sind bereits vorgesehen. Das Schwergewicht liegt auf der Umsetzung der Strategie und der Ermittlung der Risiken. Im Dokument wird festgehalten, dass sich der CDMSI stärker an der Festlegung neuer Aktivitäten und prioritärer Handlungsfelder beteiligen sollte (Priorisierung der Massnahmen aufgrund ihres Mehrwerts und ihrer Erfolgsaussichten, Identifizierung der Schwierigkeiten, Ermittlung von Ansatzpunkten, wo die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Strategie unterstützen könnten, und Festlegen der relevanten Partner.)

Der CDMSI führte zudem eine erste Diskussion über die Schlussfolgerungen der hochrangigen unabhängigen Gruppe für Medienfreiheit und Medienvielfalt, die von der Europäischen Kommission eingesetzt wurde. Er zeigte sich besorgt darüber, dass das Fachwissen und das Potenzial des Europarats im Bereich Medienfreiheit und Medienvielfalt nicht in den Empfehlungen der Gruppe erwähnt wurden.

Die Expertengruppe für Nutzerrechte (MSI-DUI) setzte ihre Arbeit am Projekt eines *Kompodiums der bestehenden Rechte von Internetnutzern* fort.

3 Rechtstaatlichkeit

3.1 Völkerrecht

Der Ausschuss der Rechtsberater für Völkerrecht (CAHDI) ist ein Organ des Europarats. Halbjährlich treffen sich die Rechtsberater der europäischen Aussenministerien zum Erfahrungs- und Gedankenaustausch. Für die Schweiz hat sich der Ausschuss als nützliches Forum erwiesen, welches sowohl eine Auseinandersetzung mit aktuellen völkerrechtlichen Entwicklungen ermöglicht als auch die Koordination entsprechender Reaktionen und Stellungnahmen der Mitgliedstaaten sicherstellt. Letztere werden in schriftlicher Form in Datenbanken gesammelt und online zur Verfügung gestellt. Die Schweiz, in der Person des Direktors der Direktion für Völkerrecht, nimmt regelmässig an den Treffen des CAHDI teil und stellt ihre Einsichten – insbesondere Erfahrungswerte zur nationalen Umsetzung von Völkerrecht – dem Ausschuss zur Verfügung. Mit Blick auf die jährlichen Verhandlungen im Rechtsausschuss der UNO-Generalversammlung bietet der CAHDI der Schweiz die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen zu internationalen Rechtsfragen (staatliche Souveränität, diplomatische und konsularische Beziehungen, wirtschaftliche Beziehungen, Vertrags- oder Seerecht etc.) vorzubereiten. Als materielle Grundlage dienen die Arbeiten der UNO-Völkerrechtskommission, welche mit der Ausarbeitung von Konventionentwürfen betraut ist und diese an den UNO-Rechtsausschuss beziehungsweise die UNO-Generalversammlung zur Verabschiedung übergibt.

3.2 Strafrecht

3.2.1 Bekämpfung des Menschenhandels

Das Übereinkommen vom 16. Mai 2005⁵⁴ zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde von der Schweiz am 17. Dezember 2012 ratifiziert und trat am 1. April 2013 in Kraft. Die Geschäftsstelle der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) nimmt an den Sitzungen des Ausschusses der Vertragsparteien teil und vertritt die Schweiz darin.

Im Jahr 2013 fanden drei Sitzungen des Ausschusses der Vertragsparteien statt, an denen die Schweiz durch die Geschäftsstelle der KSMM beziehungsweise durch die Ständige Vertretung in Strassburg vertreten war.

Der Ausschuss der Vertragsparteien wählt die Mitglieder der Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), die die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien überwacht. Die Expertengruppe setzt sich aus 15 Mitgliedern zusammen, die alle aus Vertragsstaaten des Übereinkommens stammen.

Am 19. Juli 2013 wurde der Leiter der Geschäftsstelle der KSMM zur Kontaktperson für die Überprüfung der Schweiz durch die GRETA ernannt, die im Frühling

⁵⁴ SR 0.311.543

2014 beginnen wird. Ein erstes Informationstreffen dazu fand am 17. September in Strassburg statt.

3.2.2 Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch

Das Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007⁵⁵ zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) ist das erste internationale Instrument, das die verschiedenen Formen sexuellen Kindsmissbrauchs umfassend für strafbar erklärt. Nebst den Straftatbeständen enthält die Konvention Bestimmungen über Prävention, Opferschutz und Strafverfahren sowie Regeln zur internationalen Zusammenarbeit. Das geltende schweizerische Recht genügt den Anforderungen der Konvention nicht vollständig. Eine Ratifikation bedingt verschiedene Anpassungen des Strafgesetzbuches⁵⁶, so namentlich die Strafbareklärung der Freier 16- bis 18-jähriger Prostituirter.

Die Konvention wurde bislang von 29 Staaten ratifiziert. Die Schweiz hat die Konvention, die am 1. Juli 2010 in Kraft trat, am 16. Juni 2010 unterzeichnet. Die eidgenössischen Räte haben die Vorlage am 27. September 2013⁵⁷ verabschiedet. Die Referendumsfrist läuft bis am 16. Januar 2014.

3.2.3 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist weltweit das erste bindende Instrument, das Frauen umfassend vor jeglicher Form von Gewalt, inklusive häuslicher Gewalt, schützt. Die Grundsätze der Gleichheit von Mann und Frau sowie das Diskriminierungsverbot sind explizit verankert. Verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen werden für strafbar erklärt, so namentlich physische, psychische und sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung und Stalking. Das Übereinkommen enthält zudem Bestimmungen über Prävention, Opferschutz, Strafverfahren, Migration und Asyl sowie Regeln zur internationalen Zusammenarbeit.

Das Übereinkommen wurde am 11. Mai 2011 in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt. Acht Staaten haben es bislang ratifiziert, 24 Staaten haben es unterzeichnet; es ist noch nicht in Kraft getreten. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 11. September 2013 unterzeichnet.

3.2.4 Cyberkriminalität

⁵⁵ BB1 2012 7659

⁵⁶ SR 311.0

⁵⁷ BB1 2013 7395

Das Übereinkommen des Europarates vom 23. November 2001⁵⁸ über die Cyberkriminalität ist für die Schweiz am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Ein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf hat sich bezüglich des Straftatbestandes des unbefugten Eindringens in ein Datenverarbeitungssystem (Art. 143^{bis} StGB⁵⁹, sog. «Hacking»-Tatbestand) sowie bezüglich der internationalen Zusammenarbeit (neuer Art. 18b des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981⁶⁰) ergeben.

Bei der nationalen 24/7-Stelle (Einsatzzentrale Fedpol) und der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) konnte infolge des Inkrafttretens des Übereinkommens ein deutlicher Anstieg des internationalen polizeilichen Schriftverkehrs festgestellt werden. Da aber erst wenige Kantone von den neuen Möglichkeiten der internationalen Rechtshilfe Gebrauch machen, ist in diesem Bereich noch mit einem weiteren markanten Anstieg von Ersuchen gemäss Übereinkommen zu rechnen.

Im Rahmen diverser internationaler Rechtshilfeersuchen an die Schweiz konnte zudem aufgezeigt werden, dass die nationalen Strafverfolgungsbehörden in der Lage sind, auch äusserst komplexen Anfragen zeitgerecht und mit grosser Professionalität nachzukommen.

Das Übereinkommen sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten mindestens einmal jährlich treffen, um gemeinsam über die Implementierung und Weiterentwicklung des Übereinkommens zu befinden. Die KOBIK nahm 2012 erstmals als Vollmitglied an einem solchen Treffen des Ausschusses des Übereinkommens über die Cyberkriminalität in Strassburg teil. Dieses Jahr wurde die Schweiz durch das BJ vertreten. Schwerpunkt des diesjährigen Treffens stellten die Gespräche über den sogenannten grenzüberschreitenden Zugriff auf Computerdaten (Art. 32 Übereinkommen über die Computerkriminalität). Dieser Punkt wird wohl auch noch 2014 im Zentrum der internationalen Gespräche stehen.

3.2.5 Terrorismus

Im Mai 2013 nahm die Schweiz in Strassburg an der internationalen Konferenz über den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken im Kampf gegen Terrorismus und andere schwere Verbrechen teil, die vom Europarat zusammen mit der OSZE, dem Ausschuss gegen Terrorismus des UNO-Sicherheitsrats und der Arabischen Liga organisiert worden war. Diese Konferenz sollte den teilnehmenden Staaten und internationalen Organisationen Gelegenheit geben, die Herausforderungen und Probleme im Zusammenhang mit den speziellen Ermittlungsmethoden namentlich im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten darzustellen. Mit der Teilnahme des Schweizer Koordinators für Terrorismusbekämpfung und einer technischen Präsentation des Fedpol konnte die Schweiz ihre Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus und zugunsten einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich deutlich machen.

3.2.6 Organhandel

⁵⁸ SR 0.311.43

⁵⁹ SR 311.0

⁶⁰ SR 351.1

Die Expertengruppe zur Bekämpfung des Organhandels und des Handels mit Geweben und Zellen, bestehend aus Vertretern aus 30 Ländern und Beobachtern, hat im Jahr 2012 einen Entwurf für ein entsprechendes Europaratsübereinkommen erarbeitet. Der Entwurf des Übereinkommens und dessen erläuternder Bericht wurden im Dezember 2012 bzw. im Mai 2013 durch den Lenkungsausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC) zuhanden des Ministerkomitees verabschiedet.

Das Geschäft wurde zur Stellungnahme vom Ministerkomitee an die APCE überwiesen. Anschliessend ist eine Diskussion in der Berichterstattergruppe zur rechtlichen Zusammenarbeit (GR-J) vorgesehen. Grundsätzliche Probleme im Hinblick auf eine spätere Umsetzung des Übereinkommens sind nicht ersichtlich. Die Opportunität und Notwendigkeit einer Unterzeichnung und Ratifizierung dieses Übereinkommens durch die Schweiz ist aber detailliert zu prüfen.

3.3 Drogen

Die diesjährigen Arbeiten der 1971 gegründeten Pompidou-Gruppe konzentrierten sich auf die Weiterführung der gemäss dem Arbeitsprogramm 2011–2014 begonnenen Aktivitäten.

Die Pompidou-Gruppe zählt heute 36 Mitgliedsländer, nachdem 2013 Israel aufgenommen wurde. Für die Schweiz ist sie das einzige Gremium, an dem sie sich mit anderen europäischen Staaten über drogenpolitische Themen austauschen kann. Im Gegensatz dazu stehen der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Gruppe, darunter auch den Nicht-EU-Staaten Norwegen und Türkei, die Foren der EU für den drogenpolitischen Austausch zur Verfügung.

Von Bedeutung ist hier insbesondere die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD). Entsprechend laufen in einigen Mitgliedstaaten der Pompidou-Gruppe derzeit Abklärungen betreffend den konkreten Nutzen eines weiteren Verbleibs in der Gruppe. Verschiedene gleichgesinnte Staaten sind bereits aus der Pompidou-Gruppe ausgetreten (Deutschland, Grossbritannien, Dänemark, Niederlande und Spanien). Von den drei Prioritäten des Arbeitsprogramms – Menschenrechte, kohärente Suchtpolitik und internationale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Polizei-, Zoll- und Grenzkontrollbehörden – wurde im Bereich der Menschenrechte wenig unternommen, dafür sind die Arbeiten betreffend die für die Schweiz sehr interessante Diskussion um eine kohärente Suchtpolitik gut voran geschritten. Im Bereich der Zusammenarbeit der verschiedenen in der Angebotsreduzierung tätigen Behörden wurden einige Aktivitäten organisiert, die auf reges Interesse gestossen sind und sehr gut besucht waren.

Die Schweiz (Fedpol) präsidiert seit dem 1. Januar 2011 die sogenannte «Flughafen-Gruppe». Diese besteht aus Zoll-, Grenzschutz- und Polizei-Vertretern aus 36 Ländern. Sie zielt auf die Harmonisierung sowie Verbesserung von Kontrollmassnahmen im Drogenbereich auf europäischen Flughäfen und im Bereich des Luftverkehrs ab. Ein weiterer Schwerpunkt ist der Einbezug der 12 Länder der sogenannten Mediterranean Network-Gruppe (MedNET) in die Aktivitäten der Flughafen-Gruppe. Die im Arbeitsprogramm der Flughafen-Gruppe 2011–2014 vorgesehenen Aktivitäten und Konferenzen dienen dem Austausch von Informationen, Trends und Entwicklungen unter den Polizei-, Zoll und Grenzschutzbehörden, internationalen Organisationen sowie Aufsichtsbehörden. Im Juni 2013 wurde das 28. Jahrestreffen

der Flughafen-Gruppe durchgeführt. Eine weitere Konferenz im Bereich der Vorläuferstoffe hat im November 2013 stattgefunden. Die Schweiz beteiligte sich als Vorsitz und Mitglied des Organisationskomitees aktiv an der Organisation der Konferenzen. Wegen des bewaffneten Konflikts in Syrien musste eine im Rahmen des MedNET geplante und von der Schweiz aktiv in der Planung unterstützte Tagung zu den Vorläuferstoffen im Libanon abgesagt werden.

3.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der Europarat und die Mitgliedstaaten messen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung bei. Die Schweiz engagiert sich aktiv an dieser Entwicklung. So wurde im Jahr 2013 der rechtliche Rahmen mit dem Anhang zum Protokoll Nr. 3 vom 16. November 2009⁶¹ zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden betreffend Verbände für euroregionale Zusammenarbeit (VEZ) ergänzt. Dieses neue Instrument stellt ein innerstaatliches Gesetzgebungsmodell für diejenigen Mitgliedstaaten dar, die ein solches benötigen. Für die Schweiz genügen die bereits sowohl auf Kantons- wie auf Bundesebene vorhandenen Regelungen.

3.5 Venedig-Kommission, Beirat der Europäischen Richter, Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz

Regina Kiener, Professorin für öffentliches Recht an der Universität Zürich, folgte am 1. Juli 2013 Gret Haller in die Position als Vertreterin der Schweiz in der Venedig Kommission.

Der gemeinsame Rat für Verfassungsgerichtsbarkeit (ein Organ der Venedig-Kommission) trieb im Berichtsjahr die Verbreitung der staatsrechtlichen Rechtsprechung über das «Bulletin de jurisprudence constitutionnelle» und über die Datenbank CODICES weiter voran.

Der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) verabschiedete im November 2013 seine 16. Stellungnahme über das Verhältnis zwischen Richtern und Anwälten. Der Vertreter der Schweiz wirkte in der Arbeitsgruppe mit, die die diesjährige Stellungnahme verfasste.

Die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) hat im Herbst 2013 mit der Erhebung der Daten 2012 begonnen im Hinblick auf die nächste Ausgabe ihres Berichts über die europäischen Justizsysteme. Die Arbeitsgruppen «Qualität» und «Verfahrensdauer» werden von François Paychère, Präsident des Rechnungshofs des Kantons Genf, bzw. von Jacques Bühler, stellvertretender Generalsekretär des Bundesgerichts, geleitet. Im Jahre 2013 verabschiedete die CEPEJ namentlich Leitlinien zur geografischen Verteilung der Gerichtsbehörden im Hinblick auf einen verbesserten Zugang zur Justiz, eine aktualisierte Ausgabe der Analyse der Prozessdauern gestützt auf die Rechtsprechung des EGMR sowie eine

⁶¹ SR 0.131.13

2. Ausgabe der Studie zu Verfahrensdauern in den Mitgliedstaaten des Europarats. Die beiden Schweizer Vertreter waren als Experten zugunsten der Justizreformen in Tunesien und in Marokko sowie der Optimierung der Abläufe in Gerichten in Italien (Sizilien) und in der Türkei tätig.

4 Demokratie

4.1 Gesundheit

4.1.1 Pharmazeutische Produkte und Pflege

Die Schweiz engagierte sich bei verschiedenen Aktivitäten des Europäischen Komitees für pharmazeutische Produkte und Pflege (CD-P-PH) des Europäischen Direktorats für die Qualität von Arzneimitteln und Gesundheitsfürsorge (EDQM) mit Sitz in Strassburg sowie in den drei zugehörigen Expertenkomitees. Sie beteiligte sich im Berichtsjahr an Expertenmeetings, Trainings und Konferenzen in den Schwerpunktthemen. Im Expertenkomitee zur Qualität und Sicherheit in der pharmazeutischen Praxis und der medizinischen Betreuung (CD-P-PH/PC) unterstützt die Schweiz verschiedene Projekte, namentlich ein Projekt zur Qualität der Versorgung, ein Projekt zur Qualität und Sicherheit von Arzneimitteln, welche in Apotheken sowie anderen Betrieben einschliesslich Stationen in Spitälern zulassungsbefreit hergestellt oder zubereitet werden, ein Projekt zum Einfluss traditioneller aussereuropäischer Arzneimittel auf die Patientensicherheit in Europa sowie ein Projekt zum Thema Einzeldosierungen für eine bessere Therapiesicherheit und Compliance (Dose-Dispensing-Systeme). Die Schweiz beteiligte sich im Berichtsjahr an Umfragen, Expertentreffen und der Erarbeitung von Empfehlungen zu diesen Themen.

Im Expertenkomitee zur Reduzierung der Risiken für die öffentliche Gesundheit verursacht durch Arzneimittelfälschungen (CD-P-PH/CMED) hatte die Schweiz in der Amtsperiode 2011–2013 den Vizevorsitz. Die Schweiz engagierte sich aktiv bei den Projekten des Komitees zu Publikationen wie «*Counterfeiting of Medical Products and Similar Crimes – A Strategic Approach to Assist Member States in Protecting the Health of Their Citizens*», der weiteren Verbreitung eines Behörden-Netzwerks, genannt «*Single Points of Contact*» (SPOC) und an der Erarbeitung einer zentralen Europäischen Datenbank zur Erfassung von Arzneimittelfälschungen. Ein Schweizer Experte vertrat die Direktorin des EDQM an einer Konferenz der APEC in Seoul im Mai 2013 zur Sicherheit von medizinischen Produkten, an der das SPOC-Modell im asiatischen Raum vorgestellt wurde. Ausserdem trainierte eine Schweizer Expertin als Teil einer Ausbildergruppe Behördenvertreter aus baltischen und benachbarten Staaten in einem Seminar in Riga im Mai 2013 in der Bekämpfung von Arzneimittelkriminalität.

Die Schweiz gehörte zu den ersten Ländern, die am 28. Oktober 2011 die sogenannte Medicrime-Konvention unterzeichneten. Es handelt sich dabei um das erste inter-

nationale Instrument zur Bekämpfung der Kriminalität im Heilmittelbereich. Der Ratifizierungsprozess wurde weitergeführt.

4.1.2 **Pharmakopöe**

Die Europäische Pharmakopöe (Ph. Eur.)⁶² ist eine unter der Ägide des Europarats erarbeitete Sammlung von Vorschriften über die Qualität von Arzneimitteln (einschliesslich Wirkstoffe), pharmazeutischen Hilfsstoffen und einzelnen Medizinprodukten. Die Vorschriften betreffen die unterschiedlichsten Arten von Arzneimitteln, wie beispielsweise Synthetika, biotechnologisch hergestellte Arzneimittel, Impfstoffe, Blutprodukte, Radiopharmazeutika, Zubereitungen aus Arzneidrogen oder homöopathische Zubereitungen. Die Europäische Pharmakopöe stellt in den 37 Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Ausarbeitung eines solchen Instruments und in der EU ein rechtsverbindliches Werk dar. In der Berichtsperiode wurden die Nachträge 7.6, 7.7 und 7.8 der siebten Ausgabe der Europäischen Pharmakopöe implementiert. Zudem wurde die Herausgabe der achten Ausgabe vorbereitet.

Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, sich an den Arbeiten der Ph. Eur. zu beteiligen, die unter der Federführung des EDQM in Strassburg stattfinden, und die beschlossenen Qualitätsvorschriften in nationales Recht zu überführen. Bei der Ausarbeitung der Europäischen Pharmakopöe werden ausserdem 7 europäische Staaten, 17 aussereuropäische Staaten und die WHO als Beobachter einbezogen. Damit hat die Ph. Eur. Einfluss auf die Qualität von Arzneimitteln und Arzneistoffen, die weltweit verwendet werden.

Swissmedic, das Schweizerische Heilmittelinstitut, stellt mit der Abteilung Pharmakopöe die Nationale Pharmakopöebehörde der Schweiz. Sie koordiniert den Schweizer Beitrag zur Ph. Eur. Dieser wird durch Schweizer Expertinnen und Experten aus Industrie, Hochschulen, Apotheken und Behörden erbracht, die Einsitz in den insgesamt 70 Fachgremien der Europäischen Pharmakopöe nehmen und hierbei jährlich etwa acht Personenjahre an Facharbeit leisten. Ungefähr 60 Prozent dieser Arbeiten erfolgen durch Swissmedic.

Bei den alle drei Jahre stattfindenden Neuwahlen der Expertinnen und Experten der Ph. Eur. konnten im Berichtsjahr mehr als 100 Fachgremienmandate durch Schweizer Expertinnen und Experten besetzt werden. Dies verdeutlicht einerseits den hohen Stellenwert der Pharmakopöe, andererseits die Expertise, welche die Schweiz als eines der weltweit wichtigsten Länder mit pharmazeutischer Industrie einbringen kann.

Im Rahmen der Neuwahlen hat die Europäische Pharmakopöekommission (COM) auch ihr Präsidium neu bestimmt. Die COM ist das Entscheidungsgremium der Europäischen Pharmakopöe. Das Präsidium der COM bereitet die Kommissionssitzungen vor und besteht aus dem Chair, zwei Vice-Chairs und dem durch das EDQM wahrgenommenen Sekretariat der Ph. Eur. Für die neue, im Berichtsjahr beginnende dreijährige Amtsperiode hat die COM Dr. Tobias Godschan, Leiter der Abteilung Pharmakopöe bei Swissmedic und Leiter der Schweizer Delegation in der COM, im ersten Wahlgang als First Vice-Chair gewählt.

⁶² SR 0.812.21

Zusätzlich zur Ausarbeitung von neuen Vorschriften werden auch bereits bestehende Vorschriften der Ph. Eur. laufend überarbeitet. Diese stete, nötigenfalls auch dringliche Anpassung der Pharmakopöe an den Stand von Wissenschaft und Technik gewährleistet eine angemessene Kontrolle der Rohstoffe und Präparate in einem globalisierten Markt und leistet zudem einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Arzneimittelfälschungen.

4.1.3 Gesundheitschutz der Konsumenten

Die Schweizer Delegation hat weiter an den Sitzungen der Expertengruppe für Lebens- und Arzneimittelverpackungen (P-SC-EMB) teilgenommen. Die Resolution (2013)9 betreffend Metalle und Legierungen, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, wurde am 11. Juni 2013 an der 1173. Sitzung der Ministerdelegierten verabschiedet. Eine Sitzung der Ad-hoc-Gruppe über Verpackungstinten, einer Untergruppe der Expertengruppe, fand am 22. März 2013 in Bern statt. Die Ad-hoc-Gruppe konzentrierte sich vor allem auf die Vorbereitung der technischen Unterlagen. Die Liste der für die Herstellung von Verpackungstinten verwendeten Substanzen wurde zusammen mit der deutschen Delegation überprüft, und dem Sekretariat wurde eine neue Liste zur Verfügung gestellt. Die Schweizer Delegation beschloss, sich aus der Ad-hoc-Gruppe zu den Verpackungstinten zurückzuziehen und von ihrer Funktion als Berichterstatterin zurückzutreten, weil trotz jahrelanger Bemühungen kein Konsens gefunden werden konnte und die gesteckten Ziele nicht erreicht wurden. Sie wird jedoch weiterhin an den Sitzungen der Expertengruppe teilnehmen.

Die Schweizer Delegation beteiligte sich weiter an den Arbeiten des Expertenausschusses zu Kosmetika (P-SC-COS). Dieser Ausschuss befasste sich im vergangenen Jahr mit einem wichtigen Gesundheitsproblem, der Kreuzresistenz im Zusammenhang mit dem Einsatz von Azol-Antimykotika in Kosmetika. Zurzeit wird ein Dokument mit konkreten Vorschlägen zur Lösung dieses Problems erarbeitet. Die Ad-hoc-Gruppe für Tätowierungen und Permanent-Make-up ist daran, ein Dokument über die Minimalanforderungen für eine toxikologische Prüfung der Tinten für Tätowierungen und Permanent-Make-up fertigzustellen. Die Ad-hoc-Gruppe «offizielle Labore für die Kontrolle von Kosmetika» (OCCL) beschäftigte sich im letzten Jahr mit den Eignungsprüfungen für allergene Duftstoffe und mit den Phthalaten. Ein wichtiger, wiederkehrender Diskussionspunkt in dieser Ad-hoc-Gruppe ist die Validierung der Analysemethoden.

4.1.4 Organtransplantationen

Die Haupttätigkeiten des Europäischen Ausschusses für Organtransplantationen (CD-P-TO) im Berichtszeitraum waren:

- Mitwirkung bei der Ausarbeitung eines europäischen Übereinkommens gegen den Handel mit menschlichen Organen, Geweben und Zellen: Das Dokument bezweckt einerseits die Erfassung allfälliger Aktivitäten im Bereich Organhandel oder Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme, andererseits ein striktes Verbot dieser Aktivitäten und die Einführung von

Methoden und Instrumenten zur Begrenzung dieser Risiken (siehe auch Ziff. 3.2.6).

- Verfassen eines Dokuments über die Verwendung von Nieren von Lebendspendenden für Transplantationen: Mit dem Papier sollen Lebendspenden gefördert werden, ohne die Bedeutung der Organspende von Verstorbenen zu schmälern, und die Kriterien für die Entnahme, die Zuteilung an die Empfängerinnen und Empfänger sowie die Aufbewahrung der Organe vereinheitlicht werden.
- Verfassen der 5. Auflage des Leitfadens für Sicherheit und Qualität bei der Organtransplantation: Dieser Leitfaden erfasst alle einschlägigen Best Practices im Bereich der Medizin und Chirurgie. Diese wichtige Überarbeitung wird zurzeit hauptsächlich von der Deutschen Stiftung Organtransplantation geleitet. Das aktualisierte Buch wird in Europa künftig als Referenz dienen.
- Transplantation bei Personen mit Wohnsitz im Ausland: Es wurde eine grosse Zahl von Daten gesammelt und im Newsletter Transplant 2012 veröffentlicht. Mit diesen Daten können die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedsländer insbesondere im Bereich der Lebendspenden aufgezeigt werden. Manche Staaten sind ziemlich permissiv, andere sehr restriktiv. Anliegen der Expertengruppe ist noch immer, dass Register geführt werden und dass sich Patientinnen und Patienten nicht gleichzeitig in mehrere nationale Register eintragen können. Um dies zu verhindern, empfiehlt sie einen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen nationalen Registern.
- Erarbeiten eines vorläufigen Berichts über die medizinischen Entscheidungsprozesse bei der Behandlung von Patientinnen und Patienten am Lebensende: Das Dokument soll – ohne direkten Bezug zur Organentnahme – als Referenz für die ärztliche Haltung gegenüber Patientinnen und Patienten am Lebensende dienen. Es beschreibt die verschiedenen Schritte und die objektiven Faktoren, die für die ärztliche Haltung ausschlaggebend sind. Mit diesem Entscheidungsbaum soll einerseits ein ethisch und medizinisch angemessenes Lebensende gewährleistet werden, andererseits soll unter bestimmten Bedingungen auch eine allfällige Organentnahme Platz haben.
- Zusammenarbeit mit den Ländern am Schwarzen Meer: Eine Stärke der Arbeitsgruppe des Europarats besteht darin, dass sie Mitgliedstaaten dazu anregt, fördert und ihnen behilflich ist, Länder zu unterstützen, welche Transplantationsprogramme aufbauen oder weiterentwickeln wollen. Das «Black Sea Area Project» umfasst die Länder rund um das Schwarze Meer. Im Rahmen der Programme, die jeweils von einem oder zwei Mitgliedsländern des Europarats gefördert werden, finden regelmässige Besuche, Ausbildungspraktika und Austauschtreffen statt.

Neben diesen punktuellen Projekten fördert und organisiert der Europarat auch weiterhin zusammen mit den betreffenden Ländern den Europäischen Tag für Organspende und Transplantation, der 2013 am 12. Oktober in Brüssel stattfand.

4.2 Kultur, Erziehung, Jugend und Sport

4.2.1 Kultur, kulturelles Erbe und Landschaft

Beitritt zum erweiterten Teilabkommen über die Kulturwege des Europarats

Mit ihrem Brief vom 29. Januar 2013 an Generalsekretär Thorbjørn Jagland bestätigte die Schweiz ihren Beitritt zum Erweiterten Teilabkommen des Europarats vom 8. Dezember 2010 über die Kulturwege auf den 30. Januar 2013. Sie verfügt nun über einen Sitz im Verwaltungsrat dieses Abkommens, der sich jährlich trifft, um die Wege zu begutachten und neue Projekte zu prüfen, das Büro des Teilabkommens zu wählen und zum Tätigkeitsprogramm Stellung zu nehmen. An der ersten Sitzung des Verwaltungsrats mit Schweizer Beteiligung, am 12. April 2013, beschlossen die Delegierten namentlich, das Ende der Pilotphase des EPA auf Dezember 2013 festzulegen. Ausserdem wurden zwei neue Wanderrouen eingeweiht: «Auf den Spuren der Hugenotten und der Waldenser», an der die Schweiz neben Deutschland, Frankreich und Italien beteiligt ist, und «die europäische Strasse der Megalithkultur».

Kulturerbe

Im Bereich Kulturerbe beteiligte sich die Schweiz in den letzten Jahren an der Entwicklung des Projekts «Europäisches Netzwerk für Kulturerbe» (HEREIN), dessen Hauptaufgabe das Monitoring folgender Abkommen ist: Übereinkommen vom 3. Oktober 1985⁶³ zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, Europäisches Übereinkommen vom 16. Januar 1992⁶⁴ zum Schutz des archäologischen Erbes, Europäisches Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000⁶⁵ und Rahmenübereinkommen des Europarats vom 27. Oktober 2005 über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft, das die Schweiz noch nicht ratifiziert hat. Die Schweiz hat insbesondere die Einrichtung der webbasierten Plattform HEREIN3 unterstützt, die auf der Basis der ursprünglichen Datenbank entwickelt wird, indem sie ein Expertentreffen im Januar 2013 in Bern finanzierte.

Landschaft

Das Parlament hat den Prozess zur Ratifikation des Europäischen Landschaftsübereinkommens in der Herbstsession 2012 abgeschlossen. Die Ratifikationsurkunde wurde am 22. Februar 2013 in Strassburg überreicht und die Konvention trat für die Schweiz als 38. Vertragsstaat am 1. Juni 2013 in Kraft.

Reorganisation der Lenkungsausschüsse für Kultur, das kulturelle Erbe und die Landschaft

Im Zuge der Reform der zwischenstaatlichen Strukturen des Europarats wurden 2012 die Lenkungsausschüsse für Kultur (CDCULT) und für das kulturelle Erbe und die Landschaft (CDATEP) zusammengelegt. Der daraus entstandene neue Lenkungsausschuss für Kultur, kulturelles Erbe und Landschaft (CDCPP) tagte ein erstes Mal vom 14. bis 16. Mai 2012 und ein zweites Mal vom 27 bis 29. Mai 2013. Beide Sitzungen waren geprägt vom Willen, den Dialog zwischen den drei Tätigkeitsfeldern des CDCPP zu verbessern, was angesichts der Überschneidungen der betreffenden Kompetenzbereiche nicht immer einfach ist. Die Schweizer Delegation hat dafür Vertreterinnen und Vertreter des BAK (Dienst Internationales) und des BAFU (Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften) beigezogen.

63 SR 0.440.4

64 SR 0.440.5

65 SR 0.451.3

An der zweiten Sitzung sprach sich die Schweiz insbesondere für zwei gemeinsame Erklärungen zur Stärkung des künftigen Arbeitsprogramms des CDCPP aus: eine zu HEREIN 3; die andere über die prioritären Massnahmen im Zusammenhang mit dem Europäischen Landschaftsübereinkommen.

Wie alle Lenkungsausschüsse des Europarats wurde auch der CDCPP im Herbst 2013 überprüft, was dazu führte, dass das Ministerkomitee am 19. November 2013 ein überarbeitetes Budget verabschiedete.

4.2.2 Medien (Eurimages)

Der Lenkungsausschuss von Eurimage unterstützt europäische Koproduktionen, Filmverleihe und Kinos. 2013 wurden 16 Projekte mit Schweizer Beteiligung für beitragsberechtigt befunden und dem Ausschuss zur Genehmigung unterbreitet. In vier Projekten war die Schweizer Beteiligung ausschlaggebend. Sechs Projekte wurden mit insgesamt 657 150 Euro zugunsten von Schweizer Produzenten unterstützt. Der Beitrag des Bundes an Eurimage belief sich 2013 auf 540 219 Euro.⁶⁶

4.2.3 Erziehungs- und Hochschulwesen

Die Arbeiten im Bildungsbereich waren hauptsächlich geprägt von der Ministerkonferenz vom April 2013 in Helsinki zum Thema «Bildungsmanagement und Bildungsqualität». Die Schweiz war mit der Präsidentin der Erziehungsdirektorenkonferenz, Isabelle Chassot, vertreten, die auch einen Workshop der Minister leitete. Die Schweiz setzte sich insbesondere für eine bessere Berücksichtigung der Ziele des Europäischen Kulturabkommens ein, das heisst namentlich für den Geschichts- und Fremdsprachenunterricht. Die Arbeiten im Bildungsbereich werden oft ausschliesslich aus der Optik der Menschenrechte angegangen, und die andern Bereiche dieses Abkommens werden vernachlässigt. Die Schweiz wies daher darauf hin, dass eine qualitativ gute Schule eine zentrale Vorbedingung für eine funktionierende Demokratie ist. Im Bereich Hochschulbildung wurde an dieser Konferenz das heikle Thema der Korruption behandelt, die sich mancherorts in der tertiären Bildung auszubreiten scheint. Die Abschlusserklärung der Konferenz nahm explizit darauf Bezug.

Im Übrigen will der Lenkungsausschuss für Bildungspolitik und Praxis (CDPPE) im Bereich Hochschulbildung die strategische Rolle des Europarats im Bologna-Prozess beibehalten und ausbauen und sich am Aufbau des Europäischen Hochschulraums beteiligen. Der Europarat bietet namentlich aktive Unterstützung bei der Entwicklung von Politik und Praxis der Anerkennung von Qualifikationen auf der Basis der Lissaboner Konvention.

Die Arbeiten in den Bereichen demokratische Bildung und Sprache (Sprachenpolitik und Grazer Zentrum) sind für ein mehrsprachiges Land wie die Schweiz zentral; in den verschiedenen Projekten dazu sind zahlreiche Schweizer Expertinnen und Experten tätig. So basieren etwa die Lehrmittel des Europarats im Bereich demokra-

⁶⁶ Stand Mitte Dezember 2013

tische Bildung auf den Arbeiten einer Gruppe von Lehrkräften der Pädagogischen Hochschule Zürich.

4.2.4 Jugend

Der Europäische Lenkungsausschuss für die Jugend (CDEJ) setzte seine Arbeiten zu den prioritären Themen des Programms des Jugendsektors 2012–2013 fort; es sind die Themen «Menschenrechte und Demokratie», «Zusammenleben in pluralistischen Gesellschaften und interkultureller Dialog», «soziale Integration der Jungen» und «Instrumente der Kinder- und Jugendpolitik». Das Programm der zwischenstaatlichen Aktivitäten umfasst insbesondere die Analyse der Jugendpolitik der Staaten [Abschluss der Analysen der Ukraine und Beginn der Analyse von Griechenland (2013)], Aktivitäten im Zusammenhang mit der Partizipation von Kindern und Jugendlichen und Informationstätigkeiten. Die Arbeiten zum Qualitätslabel des Europarats für Jugendzentren wurden evaluiert. Nachdem die Pilotphase abgeschlossen ist, wird das Labellingprojekt nun zum festen Bestandteil der Tätigkeiten des Jugendsektors.

Im Nachgang zur Jugendministerkonferenz (St. Petersburg 2012) setzt der Ausschuss seine Arbeiten bezüglich Zugang der Jugendlichen zu ihren Rechten fort und bereitet namentlich einen Empfehlungsentwurf zu diesem Thema vor.

Die Europaratskampagne gegen Hassreden und Diskriminierung unter dem Titel «Bewegung gegen Hassreden» wurde am 21. März 2013 offiziell lanciert und soll mindestens bis 2015 dauern. Die Mitgliedstaaten wurden eingeladen, die Kampagne auf nationaler Ebene zusammen mit Jugend-NGO und andern Partnern umzusetzen. Das BAG und die FRB klären zurzeit ab, wie im Rahmen dieser Kampagne und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und anderen NGO, die Bereich Jugendfragen und Bekämpfung von Diskriminierungen aktiv sind, Projekte realisiert werden können.

4.2.5 Sport

Bis Ende 2013 haben sich 35 Staaten dem Erweiterten Teilabkommen vom 11. Mai 2007 über Sport (EPAS) angeschlossen; die Schweiz trat am 1. Januar 2008 bei. 28 Sportorganisationen sind im beratenden Ausschuss des EPAS vertreten. Das wichtigste Ereignis im Jahr 2013 war die Ausarbeitung eines Übereinkommens gegen Wettkampfmanipulation, bei welcher die Schweiz, vertreten durch das BASPO, das BJ und die Lotterie- und Wettkommission, aktiv mitgewirkt hat. Dieses Übereinkommen soll den Staaten anlässlich der 13. Sportministerkonferenz, welche im September 2014 in Magglingen stattfinden wird, zur Unterzeichnung vorgelegt werden.

Im Allgemeinen sind die prioritären Themen des EPAS im Jahr 2014 die Ethik im Sport, die Integration durch den Sport sowie die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat.

Die Schweiz arbeitet in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, die im Rahmen des Übereinkommens gegen Doping geschaffen wurden. Sie kann so ihren Beitrag zur Weiterentwicklung des Welt-Anti-Doping-Programms leisten. Des Weiteren trägt

sie zur Einhaltung des Übereinkommens gegen Doping bei, indem sie im Rahmen des Programms «Respekt gegenüber Verpflichtungen» bei der Evaluation der Erfüllung der Verpflichtungen anderer Staaten mitwirkt. Der Direktor von Antidoping Schweiz ist noch bis Ende 2014 Vorsitzender der Arbeitsgruppe «Wissenschaft». Im Rahmen des Europäischen Ad-hoc-Ausschusses für die Welt-Anti-Doping-Agentur (CAHAMA) werden die Positionen der Staaten des Europarates abgestimmt, um gegenüber der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) einheitlich aufzutreten. Die Arbeiten des gesamten Jahres 2013 stehen im Zusammenhang mit der bevorstehenden Revision der WADA-Regelwerke. Die Schweiz konnte ihre Vorstellungen im Rahmen der CAHAMA erfolgreich einbringen. Im Herbst wurden im Rahmen der 3. Konsultationsrunde nochmals Bemerkungen seitens der Gesamtheit der europäischen Staaten eingebracht.

Der Ständige Ausschuss, welcher die Umsetzung des Übereinkommens vom 19. August 1985⁶⁷ über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen überwacht, hat seine Aktivitäten auf den Kampf gegen und die Vorbeugung von Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen fokussiert. Die Schweiz ist dem Übereinkommen im November 1990 beigetreten und wird vom Fedpol an den Sitzungen des Ständigen Ausschusses vertreten. Ein Vertreter der Sektion Hooliganismus vom Fedpol nimmt zudem als Vize-Vorsitzender im Vorstand des Ständigen Ausschusses Einsitz.

Die 35. und 36. Treffen des Ständigen Ausschusses fanden im Dezember 2012 und im Juni 2013 in Strassburg statt. An diesen Treffen initiierte der Vorstand mit zwei Workshops die Überarbeitung des Textes des Übereinkommens, welcher aus dem Jahr 1985 stammt. Daneben startete der Ständige Ausschuss mit einer Revision und Vereinheitlichung aller Richtlinien, welche in den letzten Jahren basierend auf dem Übereinkommen vom Ständigen Ausschuss herausgegeben worden sind. Weiter reichte das Fedpol die jährlichen Berichte über das Länderprofil und der Trends ein.

4.3 Sozialpolitik

Der europäische Ausschuss für soziale Kohäsion (CDCS) genehmigte einen vom Sekretariat des Europarats vorbereiteten Leitfadens zur sprachlichen Integration erwachsener Migranten.

Aserbaidschan bekräftigte seine Einladung zur Beherbergung der dritten Konferenz der für die soziale Kohäsion zuständigen Minister im Jahr 2015 in Baku.

Am 16. Oktober 2013 genehmigte das Ministerkomitee die Empfehlung (2013) 2 zur vollständigen gesellschaftlichen Eingliederung von behinderten Kindern und Jugendlichen.

4.4 Umwelt

Die Schweiz hat, nachdem die Frist zur Ergreifung des fakultativen Referendums unbenutzt abgelaufen war, das Europäische Landschaftsübereinkommen im Februar 2013 ratifiziert. Dieses ist damit für die Schweiz am 1. Juni 2013 in Kraft getreten.

⁶⁷ SR 0.415.3

Das Übereinkommen unterstreicht den ökologischen und kulturellen Wert der Landschaft sowie ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung. Es basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip und respektiert ausdrücklich die bestehenden staatlichen Strukturen und Verfahren. Die Umsetzung des Übereinkommens kann in der Schweiz vollständig mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Rahmen der laufenden Aktivitäten sowie der bestehenden Verfahren und mit den vorhandenen Ressourcen erfolgen.

Nachdem im Rahmen des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens vom 19. September 1979⁶⁸ über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume (Berner Konvention) der Antrag der Schweiz für eine Änderung von Artikel 22 abgewiesen wurde, hat das Sekretariat des Europarates gegenüber der Schweiz festgehalten, dass die Berner Konvention keine Vorgaben betreffend der notwendigen Länderbestände von einzelnen Arten macht. Die Konvention lasse genügend Spielraum, um übermässige Schäden an Viehbeständen zu verhindern. Abschlüsse von einzelnen schadenstiftenden Tieren seien nach Artikel 9 der Berner Konvention ausnahmsweise auch für in Anhang II aufgeführte Tiere möglich. Das internationale Vertragswerk will den Schutz von langfristig überlebensfähigen Populationen gewährleisten und verpflichtet die Vertragsstaaten solidarisch zum Schutz von deren Lebensräumen. Die Schweiz hat keine Hinweise darauf, dass ihre Kriterien für einen Abschuss eines einzelnen, schadenstiftenden Wolfs nicht mit der Konvention vereinbar wären.

4.5 **Datenschutz**

Der Beratende Ausschuss des Übereinkommens vom 28. Januar 1981⁶⁹ zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (T-PD) hat unter dem Vorsitz der Schweiz seine Arbeiten zur Modernisierung dieses verbindlichen Rechtsinstruments fortgeführt und abgeschlossen. Auf seiner 29. Plenartagung vom 27 bis 30. November 2012 verabschiedete er in diesem Zusammenhang einen Änderungsentwurf zum Übereinkommen. Dieser wurde an das Ministerkomitee weitergeleitet, der einen zwischenstaatlichen Ad-hoc-Ausschuss (CAHDATA) mit der abschliessenden Bearbeitung beauftragt hat. Dieser Ausschuss steht Nichtmitgliedstaaten des Europarates offen, die für einen Beitritt zum Übereinkommen in Betracht kommen.

Bei diesen Arbeiten zur Modernisierung des Übereinkommens geht es darum, den mit der Verwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien verbundenen Herausforderungen entgegenzutreten. Das Recht auf Datenschutz soll verstärkt und gleichzeitig mit der Ausübung anderer Rechte und Grundfreiheiten in Einklang gebracht werden. Zudem sollen die Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen des Übereinkommens verbessert werden. Der Text soll einen technologisch neutralen Ansatz verfolgen und die Kohärenz und Vereinbarkeit mit dem Rahmen der EU sicherstellen. Schliesslich sollen diese Arbeiten auch dazu beitra-

⁶⁸ SR 0.455

⁶⁹ SR 0.235.1

gen, die universelle Bestimmung und die offene Ausgestaltung des Übereinkommens zu stärken und zu fördern.

4.6 Entwicklungsbank des Europarates

Die Entwicklungsbank des Europarats (CEB) setzte während der Berichtsperiode den Schwerpunkt auf die Verbesserung der strategischen und operativen Steuerung der Institution. Zentrale Aspekte betrafen das Risikomanagement, die transparente Berichterstattung und die Personalpolitik. Zudem wurden Bestrebungen fortgesetzt, die Gouvernanz der Bank zu verbessern und ihre regionale und sektorische Ausrichtung verstärkt auf transitions- und armutsrelevante Schwerpunkte zu fokussieren. Die Schweiz setzte sich in den Leitungsgremien der Institution sowie auf informeller Ebene mit gleichgesinnten Ländern für die Umsetzung der avisierten Reformen ein.

