



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

24.06.2015

Konsularische Strukturen zur Unterstützung der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland

Bericht in Erfüllung des Postulats Abate 11.3572

Zusammenfassung

Die Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland, die dieser Bericht in Beantwortung des vorliegenden Postulats behandelt, ist ein aussenpolitisches Ziel des Bundesrates der laufenden Legislaturperiode 2012-2015. Entsprechend leitete das EDA Massnahmen ein, um das Angebot an konsularischen Dienstleistungen zugunsten von in Not geratenen Schweizerinnen und Schweizern im Ausland zu evaluieren und kontinuierlich weiter zu verbessern.

In einem ersten Schritt setzte das EDA sowohl die Zusammenführung der für die Auslandschweizerbeziehungen zuständigen Dienste des Bundes in der 2011 neu geschaffenen Konsularischen Direktion um und professionalisierte das Krisenmanagement mit dem Aufbau und der weiteren Stärkung des Krisenmanagement-Zentrums. Demnach präsentiert sich die Situation heute anders als zum Zeitpunkt der Einreichung des Postulats vor vier Jahren.

Das neue Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (kurz: Auslandschweizergesetz), das voraussichtlich am 1. November 2015 in Kraft treten wird, schafft nun den rechtlichen Rahmen dieser bereits initiierten Konsolidierung, indem es den „Guichet unique“-Ansatz für konsularische Belange und damit auch eine weiter verstärkte Kundenorientierung gesetzlich verankert. Es sorgt damit für mehr Klarheit in der Frage des Umfangs und der Opportunität von konsularischen Dienstleistungen: Konsularischer Schutz kann unter gewissen Umständen beschränkt werden, insbesondere wenn Hilfesuchende ihre Eigenverantwortung nicht wahrgenommen haben. Wahrnehmen der Eigenverantwortung bedeutet dabei, dass alles Zumutbare unternommen wurde, um sich selbst zu schützen, sei es, indem vor einer Reise Risiken und Gefahren sorgfältig geprüft, Versicherungen für Rettung, medizinische Behandlung, Repatriierung und Rechtsschutz mit angemessener Deckung abgeschlossen oder Reisehinweise des EDA resp. Anweisungen der lokalen Behörden in die Planung einbezogen wurden.

Die Ausarbeitung und politischen Beratungen des Auslandschweizergesetzes erlaubten es, grundlegende Fragen zur Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland breit zu diskutieren. Mit der Verabschiedung durch das Parlament am 26. September 2014 liegen nun die Grundlagen für eine Beantwortung des vorliegenden Postulats vor. Aufgrund der inhaltlichen Abhängigkeit lag es auf der Hand, diesen Bericht erst nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses vorzulegen.

Heute ist das EDA in Bezug auf die konsularischen Strukturen zur Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland gut aufgestellt. Mit der 24h-Helpline EDA verfügt die Konsularische Direktion über ein Instrument, das mit jährlich über 40'000 Anfragen zu konsularischen Dienstleistungen stark frequentiert wird. Damit trägt die Helpline EDA wesentlich zu einer verstärkten Prävention und Sensibilisierung bei Reisewilligen und damit letztlich zu einer Reduktion von konsularischen Notfällen bei. Im Fall einer Krise kann das bestehende Team kurzfristig aus einem Operator-Pool von erfahrenen EDA-Angestellten verstärkt werden, damit das erhöhte Anrufvolumen weiterhin bewältigt werden kann. Mit Auswanderung Schweiz verfügt die Konsularische Direktion zudem über einen weiteren Dienst, der hauptsächlich auswanderungs- und rückkehrwillige Schweizerinnen und Schweizer mit kostenlosen allgemeinen Informationen bedient und dem ebenfalls präventive Aufgaben zufallen.

Neben den seit Jahren bewährten Reisehinweisen des EDA, die systematisch auf mögliche Gefahren und Risiken in 176 Ländern aufmerksam machen, bietet das EDA mit Itineris eine Online-Plattform, auf der Schweizerinnen und Schweizer ihre Auslandsreisen registrieren können. Verschärft sich die Sicherheitslage, ermöglichen die so erfassten Daten eine rasche Information der Registrierten per SMS und im Not- und Krisenfall eine direkte Kontaktnahme. Die App Itineris für Smartphones und Tablets rundet das Angebot ab. Sie bietet neben Reisehinweisen und Kontaktinformationen der Auslandsvertretungen zusätzliche, anlassbezogene Informationen, die u.a. mittels Push-Mitteilungen bezogen werden können.

Die Anzahl von Schweizerinnen und Schweizern, die sich im Ausland niederlassen oder als Reisende temporär aufhalten, steigt stetig an. Heute entspricht die Auslandschweizergemeinschaft anzahlmässig ungefähr der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Waadt, dem drittgrössten Kanton der Schweiz. Hinzu kommt ein verändertes Reiseverhalten: Es reisen mehr Schweizerinnen und Schweizer als früher

(rund 9 Mio Auslandsreisen pro Jahr), und dies nicht selten auch in Regionen, die von politischen Unruhen oder bewaffneten Konflikten betroffen sein können. Entsprechend steigt der Bedarf an konsularischen Dienstleistungen, die das EDA erbringt. Als Hauptinstrument bei der Leistungserbringung gelten dabei die 115 Auslandsvertretungen mit konsularischem Dienstleistungsangebot. Diese beraten und unterstützen Direktbetroffene und ihre Angehörigen in Zusammenarbeit mit der Sektion Konsularischer Schutz in der Konsularischen Direktion insbesondere bei Todesfall, Unfall, Krankheit, Inhaftierung oder anlässlich von Vermisstenmeldungen.

Die Konsularische Direktion verfügt weiter über Mittel, um bedürftigen Auslandschweizerinnen und -schweizern Sozialhilfe zu gewähren oder ihnen eine Rückkehr in die Schweiz zu ermöglichen. Im Notfall kann sie auch durchreisenden Schweizerinnen und Schweizern finanzielle Hilfe leisten. Im Fall von Krisen und Notlagen wie z.B. politischen Unruhen, Naturkatastrophen, Grossunfällen, Attentaten oder Entführungen steuert und koordiniert schliesslich das Krisenmanagement-Zentrum alle vom Bund eingesetzten Mittel zum Schutz der betroffenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger.

Effiziente Strukturen und Instrumente bilden eine wesentliche Voraussetzung, um eine zielgerichtete Betreuung und Unterstützung von notleidenden Schweizerinnen und Schweizern im Ausland zu gewährleisten. Am Ende entscheidet aber meist der Faktor Mensch über Erfolg und Zufriedenheit einer Intervention. Deshalb hat das EDA die letzten Jahre Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das bei Krisen- und Notfällen eingesetzte Personal weiter ausgebaut und professionalisiert. Heute verfügt es über einen Pool von ausgebildeten und erfahrenen Mitarbeitenden, die im Bedarfsfall sowohl in Bern wie auch vor Ort in den Auslandsvertretungen zur temporären Unterstützung eingesetzt werden können. Das Krisenmanagement-Zentrum beschäftigt darüber hinaus krisenerprobte Fachspezialistinnen und -spezialisten, die in regelmässigen Abständen Krisenvorsorgemissionen in gefährdeten Regionen durchführen. Sie überprüfen dabei nicht nur die Krisendispositive der einzelnen Auslandsvertretungen, sondern spielen jene auch praxisnahe durch. Konsularschutzfälle werden von erfahrenen konsularischen Mitarbeitenden betreut, die nicht nur fachlich, sondern auch in psycho-sozialen Situationen geschult sind. Im Rahmen der Rekrutierung und Ausbildung des konsularischen Personals spielen schliesslich der „Service public“-Gedanke und die Kundenorientierung eine wichtige Rolle, die im Laufe der Karriere auch weiter gezielt gefördert werden.

Krisen- und Notfälle erfordern eine intensive Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten nationalen und internationalen Akteuren. Eine besondere Bedeutung unter den Partnern des Bundes fällt dabei den Kantonen zu, da diese insbesondere bei der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Opferhilfe verantwortlich zeichnen. Weiter stehen die Konsularische Direktion und das Krisenmanagement-Zentrum in regelmässigem Kontakt mit privaten Such- und Rettungsdiensten im In- und Ausland oder Kranken- und Reiseversicherungen, die zumeist bei Konsularschutzfällen beigezogen werden und ihre vertraglichen Leistungen erbringen. Mit Österreich besteht zudem ein Konsularabkommen, das die wechselseitige Gewährung von konsularischem Schutz und konsularischen Dienstleistungen regelt.

Als Land, das über keine grösseren eigenen militärischen oder zivilen Lufttransportkapazitäten verfügt, ist die Schweiz im Falle von Evakuierungen und organisierten Ausreisen von Schweizer Staatsbürgern oft auf die Kooperation mit befreundeten Staaten angewiesen. Entsprechend sind die Handlungsmöglichkeiten des EDA in Krisen eingeschränkt. Die allfällige Beschaffung eines Transportflugzeugs wäre aus dieser Sicht wünschbar.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass dem EDA heute Kapazitäten im Krisenmanagement und konsularischen Schutz zur Verfügung stehen, die eine professionelle Betreuung und gegebenenfalls Intervention zugunsten betroffener Schweizerinnen und Schweizer im Ausland ermöglichen.

Die auf operativen Erkenntnissen basierende Anpassung der Strukturen, einhergehend mit der Bündelung der Ressourcen in der Konsularischen Direktion und dem Krisenmanagement-Zentrum, führte zu einer Verbesserung der Kundenorientierung im Sinne des „Guichet unique“-Ansatzes. Sie ermöglichte den Ausbau neuer Instrumente, mit denen die Wirksamkeit und Effizienz des Dienstleistungsangebots weiter erhöht werden konnte. Entsprechend hat sich die Situation im Vergleich zum Zeitpunkt der Eingabe des Postulats wesentlich verändert.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Postulat Abate – Wortlaut und Begründung	1
1.2	Ausgangslage	1
1.3	Aufbau und Fokus des Berichts	3
2	Rahmenbedingungen und Strukturen	3
2.1	Rechtsgrundlagen	3
2.2	Mobilität	4
2.3	Risiken	5
2.4	Vertretungsnetz	5
2.5	Konsularische Direktion als „Guichet unique“	6
2.6	Krisenmanagement-Zentrum des EDA	7
2.7	Ressourcen	7
3	Dienstleistungen zu Gunsten von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland	8
3.1	Konsularischer Schutz	8
3.2	Sozialhilfe	9
3.3	Helpline EDA	9
3.4	Auswanderung Schweiz	10
4	Grundsätze für Dienstleistungen in Not- und Krisenfällen	10
4.1	Erwartungen und Ansprüche	10
4.2	Beschränkung des konsularischen Schutzes	11
4.2.1	Eigenverantwortung	11
4.2.2	Beschränkte subsidiäre Unterstützung durch den Staat	11
4.3	Kostenfolge	12
4.4	Rückmeldungen und Beschwerden	12
5	Spezifische Dienstleistungen in Not- und Krisenfällen	13
5.1	Inhaftierungen und Strafverfahren	13
5.2	Unfall und Krankheit	13
5.3	Vermisste Personen	13
5.4	Notdarlehen für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland	14
5.5	Internationaler Kindsentzug	14
5.6	Naturkatastrophen, Grossunfälle, Attentate und bewaffnete Konflikte	14
5.7	Entführungen mit politischem Hintergrund	15
6	Instrumente des konsularischen Schutzes und des Krisenmanagements	15
6.1	Prävention	15
6.1.1	Reisehinweise	15
6.1.2	Online-Plattform und App Itineris	16
6.1.3	Krisenvorsorgemission	16
6.1.4	Helpline-Flyer in neu ausgelieferten Pässen	16
6.2	Zusammenarbeit mit nationalen Partnern	17
6.3	Zusammenarbeit mit internationalen Partnern	17
6.4	Aufsicht und Qualitätssicherung	18
6.5	Interne Revision EDA	18
7	Schlussfolgerungen	18

1 Einleitung

1.1 Postulat Abate – Wortlaut und Begründung

Am 15. Juni 2011 reichte Nationalrat Fabio Abate das Postulat 11.3572 – „Unterstützung für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland“ mit dem folgenden Wortlaut ein:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstellen über die konsularischen Strukturen zur Unterstützung der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten geführt werden. Der Bericht soll erlauben, die Effizienz dieser Strukturen zu prüfen. Besonders zu prüfen ist, ob mit dem heutigen Angebot ordentliche administrative Fälle wie auch Krisensituationen, die auch die Lebensgefahr für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger umfassen können, bewältigt werden können.

Der Bericht soll zudem Aufschluss geben über Vorbereitung und Motivation der Departementsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die spezifische Situationen, die unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger betreffen, bewältigen müssen. Schliesslich soll der Bericht darlegen, wie wirksam die Verfahren, die im Krisenfall zur Anwendung gelangen, sind.

Über die vergangenen Jahrzehnte wurde von den Schweizerinnen und Schweizern immer mehr Bereitschaft zur Mobilität und damit auch zu Auslandsaufenthalten verlangt. Neue Berufsprofile öffneten neue Welten, und für die Freizeit wurde das touristische Angebot ausgebaut. Auch Bevölkerungsgruppen, die besonders anfällig sind, wie ältere Menschen reisen unbekümmert und besuchen Länder, die vor einigen Jahren noch komplett unzugänglich waren.

Oft hören Parlamentarierinnen und Parlamentarier Klagen über die Dienste, die von den Schweizer Konsulaten in den verschiedenen Ländern der Welt angeboten werden.

Gleichzeitig haben die jüngsten Ereignisse, die einige Tessinerinnen und Tessiner betroffen haben, zudem die Frage nach der Effizienz des zuständigen Departementes aufgeworfen. Deshalb ist es wichtig, einen Bericht zu verfassen, aus dem hervorgeht, wie sich die aktuelle Sachlage präsentiert und ob Instrumente bestehen, dank denen den Schweizerinnen und Schweizern wo auch immer auf der Welt die gewünschte Unterstützung geboten werden kann.

Man muss sich auch fragen, ob unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger mit ihren Ansprüchen und Erwartungen nicht die faktischen Umstände und die örtlichen Gegebenheiten ausser Acht lassen, wenn sie davon ausgehen, überall auf der Welt Unterstützung zu erhalten, die gleichwertig ist mit der, die sie von den zuständigen Behörden in unserem Land in den unterschiedlichsten Situationen erhalten.

Oder aber, ob die Entwicklung der Mobilität in den vergangenen Jahren bei den zuständigen konsularischen Diensten organisatorische Mängel und Mängel in der Effizienz an den Tag befördert hat.

Der Bundesrat erklärte sich am 7. September 2011 bereit, das Postulat entgegenzunehmen; der Nationalrat überwies das Postulat am 30. September 2011.

1.2 Ausgangslage

Die dramatischen Ereignisse um den Tsunami 2004 zeigten auf, dass der Bund für Krisenfälle ungenügend gerüstet war. Damals verfügte das EDA noch über keine permanente Krisenorganisation und musste folglich das Ereignis mit einer Ad-hoc-Lösung bewältigen. In einem Kraftakt gelang es innerhalb von zwei Wochen, die über 3'000 eingegangenen Suchmeldungen von vermissten Schweizerinnen und Schweizern zu klären. Bei dieser bis dahin beispiellosen, vom EDA koordinierten Such- und Rettungsaktion, kam der Bundesrat rasch zur Erkenntnis, dass das Krisenmanagement des Bundes zwingend einer Professionalisierung unterzogen werden musste, damit die Dienstleistungen zugunsten von in Not geratenen Schweizerinnen und Schweizern im Ausland verbessert werden können. Entsprechend wurden die Kapazitäten rasch ausgebaut, womit letztendlich das

Krisenmanagement-Zentrum des EDA entstand. Dieses musste sich bis heute mit den Folgen nicht nur von Naturereignissen, sondern zunehmend auch von kriminellen, terroristischen und kriegerischen Aktivitäten befassen, so beispielsweise im Zusammenhang mit dem Bombenanschlag vom 28. April 2011 in Marrakesch, dem 17 Menschen zum Opfer fielen, darunter zwei Tessinerinnen und zwei Tessiner. Dieser Anschlag steht exemplarisch für jene Form politisch motivierter Attentate, deren Opfer zufällig getroffen werden. Schweizerinnen und Schweizer sind insbesondere bei dieser grausamen Form von Anschlägen gefährdet, bei der Attentäter gezielt einen von ausländischen Touristen stark frequentierten Ort ins Visier nehmen, um dabei möglichst viele Opfer unabhängig von deren Nationalitäten zu töten oder zu verletzen, während sich die Gefährdungslage für Angehörige politisch exponierter Staaten unter Umständen anders darstellt. Marrakesch reiht sich ein in eine Serie von blutigen Anschlägen dieser Art, angefangen mit Luxor (1997) und Bali (2002), bei denen Schweizer Staatsangehörige auf tragische Weise ihr Leben verloren, schwer verletzt oder traumatisiert wurden.

Das diesem Bericht zugrunde liegende Postulat wurde direkt im Nachgang zum Bombenanschlag von Marrakesch eingereicht. Es hat wichtige Fragestellungen zum Inhalt, mit denen sich der Bundesrat und das EDA bereits seit längerer Zeit auseinandersetzen. So trieb das EDA seine operativen Anstrengungen in den letzten Jahren konsequent weiter voran, um Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland besser zu unterstützen und wenn immer möglich zu schützen. Auf Gesetzgebungsebene begleiteten Experten des EDA in Übereinstimmung mit der Position des Bundesrates in seinem Bericht über die Auslandschweizerpolitik¹ parallel dazu die Erarbeitung des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (kurz: Auslandschweizergesetz). Dieses trägt der gestiegenen Mobilität der Schweizerinnen und -schweizer Rechnung und regelt, anders als der Kurztitel annehmen lässt, auch die Dienstleistungen des Konsularischen Schutzes, die allen schweizerischen Staatsangehörigen ausserhalb ihres Wohnsitzstaats gewährt werden, also auch Inlandschweizerinnen und -schweizern. Die Ausarbeitung und politischen Beratungen des Auslandschweizergesetzes erlaubten es, grundlegende Fragen zur Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland breit zu diskutieren. Mit der Verabschiedung durch das Parlament am 26. September 2014 lagen sodann die Grundlagen für eine fundierte Beantwortung des vorliegenden Postulats vor, was erklärt, weshalb dieser Bericht nun erst gegen Ende des Gesetzgebungsprozesses vorgelegt wird.

Bereits vor der Entgegennahme des Postulats, im März 2011, verabschiedete der Bundesrat die aussenpolitischen Schwerpunkte für die laufende Legislaturperiode 2012 – 2015. Darin erklärt er die Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen oder reisen, zu einem seiner fünf Ziele. Er trägt damit der zunehmenden Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer Rechnung und anerkennt, dass die „Service public-Aktivitäten“ des EDA und der Auslandsvertretungen weiter an Bedeutung gewinnen.

Die konsularische Tätigkeit des EDA und seines Vertretungsnetzes kennt zwei Zielgruppen:

- **Schweizer Reisende im Ausland:** Die intensive Reisetätigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger ist für die Schweiz unabdingbarer Teil ihrer weltumspannenden Wirtschaftstätigkeit, ihres humanitären Engagements und Ausfluss der Erkundungs- und Reisefreude. Im europäischen Vergleich gilt die Schweiz mit rund 9 Mio. Auslandsreisen zusammen mit den skandinavischen Ländern als eine der reisefreudigsten Nationen. In den letzten Jahren hat diese Reiselust der Schweizerinnen und Schweizer mitunter zu einer steigenden Nachfrage nach konsularischen Dienstleistungen und damit zu einer neuen Ausrichtung beigetragen.
- **Auslandschweizerinnen und -schweizer:** Schweizerinnen und Schweizer verlegen ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft ins Ausland, sei es aus beruflichen, familiären oder anderen Gründen. Dabei bleibt die Bindung zur Schweiz für sie wichtig. So behalten sie die schweizerische Staatsbürgerschaft und übertragen diese auf die nachfolgenden Generationen. Die Zahl der angemeldeten Auslandschweizerinnen und -schweizer hat sich in drei Jahrzehnten auf 747'000 nahezu verdoppelt.

Das EDA setzt sich zum Ziel, Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Ausland einen gleichwertigen Service wie in der Schweiz zu erbringen. Im Alltag, aber vor allem in Not- und Krisensituationen werden von den Auslandsvertretungen immer wieder Unterstützungsmassnahmen erwartet, die sich zuweilen kaum mit dem rechtlich Angezeigten und faktisch Machbaren vereinbaren lassen. Das EDA trägt dieser erhöhten Erwartungshaltung und Sensibilität nach Möglichkeit Rechnung und investiert in

¹ In Erfüllung des Postulat 04.3571 Lombardi vom 7. Oktober 2004, „Die Fünfte Schweiz als Verbindung zur Welt“. Bericht vom 18.6.2010

die stetige Modernisierung seines Dienstleistungsangebots an die Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. In den letzten Jahren fokussierte es dabei hauptsächlich auf folgende Punkte:

- **Schaffung eines „Guichet unique“ für konsularische Belange:** Bereits 2011 hat der Bundesrat die konsularischen Leistungen des EDA in einer neu geschaffenen Konsularischen Direktion zusammengefasst.
- **Sicherstellen der Ansprechbarkeit rund um die Uhr:** Ebenfalls 2011 wurde eine seit dem 1. Mai 2012 rund um die Uhr betriebene „Helpline EDA“ als zentrale Anlaufstelle für sämtliche Fragen der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der konsularischen Dienstleistungen errichtet.
- **Stärken der Krisenvorsorge:** Mit der Schaffung eines Krisenmanagement-Zentrums wurde eine Kompetenzstelle aufgebaut, die Schweizer Staatsangehörige professionell unterstützt, wenn diese Opfer von Entführungen oder anderer terroristischer Anschläge werden, in politische Unruhen oder kriegerische Auseinandersetzungen geraten oder von Naturkatastrophen betroffen sind.
- **Ausbau der Prävention:** Neben den bereits seit 1998 publizierten und bewährten Reisehinweisen des Krisenmanagement-Zentrums bietet die Konsularische Direktion die Internetplattform Itineris an. Reisende können darauf ihre Auslandsreisen registrieren und bleiben somit im Notfall leicht kontaktierbar. Seit kurzem rundet eine App das Angebot ab. Sie ermöglicht die freiwillige Registrierung, das Abrufen der Reisehinweise sowie die Kontaktaufnahme mit Auslandsvertretung und Helpline EDA ab Smartphone oder Tablet. Im Fall einer Krise kann das Krisenmanagement-Zentrum Push-Nachrichten auf das Smartphone der in der betroffenen Region registrierten Reisenden senden oder diese über das Mobiltelefon mündlich kontaktieren. Ferner können die Nutzerinnen und Nutzer via App bei besonderen Ereignissen gezielt mit wichtigen Informationen zur Situation vor Ort informiert werden – geschehen beispielsweise anlässlich der Fussballweltmeisterschaft 2014 in Brasilien.

1.3 Aufbau und Fokus des Berichts

Die aufgezeigten Punkte bilden den Rahmen für die Unterstützung und Betreuung von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland. Sie ziehen Massnahmen und Instrumente nach sich, die nur dank einem engen und professionellen Zusammenspiel unterschiedlicher Stellen inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung funktionieren.

Im vorliegenden Bericht werden diese Massnahmen und Instrumente näher beschrieben. Dabei orientiert sich der Bericht an den Fragen des ihm zugrunde liegenden Postulats. Er fasst im Begriff des Konsularischen die Dienstleistungen für Auslandschweizerinnen und -schweizer, den konsularischen Beistand spezifisch für Schweizerinnen und Schweizer auf Reisen im Ausland und für beide genannten Personengruppen die Hilfe im Not- resp. Krisenfall zusammen.

Zum Aufgabenfächer der Botschaften und Generalkonsulate gehören aber – soweit sie mit konsularischen Fragen betraut sind – noch weitere Aufgabengebiete, so die Interessenwahrung und die Bearbeitung von Einreisegesuchen von ausländischen Staatsangehörigen. Diese beiden Bereiche werden im vorliegenden Bericht jedoch nicht behandelt, weil hier schweizerische Staatsangehörige nicht oder nur indirekt betroffen sind.

Einleitend zeigt der Bericht auf, an welche Rahmenbedingungen und Strukturen sich die konsularischen Dienstleistungen und der Beistand für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland zu richten haben. Im Folgenden legt er ein spezielles Augenmerk auf den Konsularischen Schutz, seine Möglichkeiten und Grenzen sowie die ihm zugrunde liegenden Prinzipien.

In Katastrophen- und Krisenfällen verfügen die Konsularische Direktion und das Krisenmanagement-Zentrum in Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen sowie den Auslandsvertretungen über zusätzliche Mittel und Möglichkeiten, um gezielt Hilfeleistungen zugunsten im Ausland betroffener Schweizerinnen und Schweizern zu erbringen. Diese spezifischen Dienstleistungen werden in einem abschliessenden Teil ausführlich beschrieben.

2 Rahmenbedingungen und Strukturen

2.1 Rechtsgrundlagen

Die Konsularische Direktion, das Krisenmanagement-Zentrum, die Auslandsvertretungen sowie andere involvierte Bundesstellen gründen ihre Handlungen zum Schutz der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland auf verschiedene Rechtsgrundlagen.

So erteilt Art. 40 der Bundesverfassung² dem Bund den Auftrag zur Beziehungspflege mit den im Ausland niedergelassenen Schweizerinnen und Schweizern.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz) vom 26. September 2014³ wird der rechtliche Rahmen präzisiert. So vereint das Auslandschweizergesetz Bestimmungen zu den politischen Rechten der Auslandschweizer, der Sozialhilfe, dem konsularischen Schutz sowie weiteren konsularischen Dienstleistungen und bildet damit die rechtliche Grundlage für eine kohärente Auslandschweizerpolitik, wie sie das Postulat Lombardi gefordert hat.⁴

Die Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA) erteilt der Konsularischen Direktion in Art. 11 den Auftrag, als „Guichet unique“ weltweit für effiziente und kundenfreundliche konsularische Dienstleistungen zu sorgen. Neben dem Betrieb einer 24h-Helpline betreut sie konsularische Schutzfälle und die Belange der Auslandschweizerinnen und -schweizer. Sie gewährt Sozialhilfe an bedürftige Schweizerinnen und Schweizer im Ausland und unterhält einen Beratungsdienst für aus- und rückwanderungswillige Schweizerinnen und Schweizer. Als „Guichet unique“ koordiniert und optimiert die Konsularische Direktion die Zusammenarbeit bei der Erbringung von konsularischen Dienstleistungen mit allen involvierten Partnern auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene. Dabei dient sie als Schnittstelle und Informationsdrehscheibe zwischen Auslandsvertretung und Ansprechpartnern im In- und Ausland.

Im Ausland wird schliesslich die Tätigkeit der schweizerischen Behörden unter anderen Voraussetzungen ausgeübt als auf dem eigenen Hoheitsgebiet. Die konsularischen Dienstleistungen, dies gilt insbesondere auch für den konsularischen Schutz, werden im völkerrechtlichen Rahmen des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen von 1963⁵ erbracht, dessen Bestimmungen sinngemäss auch in das Auslandschweizergesetz Eingang gefunden haben.

2.2 Mobilität

Bei den schweizerischen Auslandsvertretungen waren Ende 2014 insgesamt 747'000 Schweizerinnen und Schweizer angemeldet, was ungefähr der ständigen Wohnbevölkerung des drittgrössten Kantons der Schweiz, der Waadt, entspricht. Diese Personengruppe, die auch die 5. Schweiz genannt wird, wendet sich für konsularische Dienstleistungen an die Auslandsvertretungen, die u.a. ähnliche Aufgaben wahrnehmen wie die Einwohnerkontrolle einer Schweizer Gemeinde.

Neben der Auslandschweizergemeinschaft sind ausserdem reisende Schweizerinnen und Schweizer sowie auch ausländische Staatsangehörige Adressaten der verschiedenen Dienstleistungen im konsularischen Bereich.

2012 unternahmen 86,5% der Schweizer Wohnbevölkerung ab 6 Jahren mindestens eine Reise mit auswärtiger Übernachtung. Mehr als die Hälfte dieser Reisen (rund 9 Millionen) führte dabei Schweizerinnen und Schweizer ins Ausland, davon beinahe zwei Drittel in die Nachbarländer und 25% ins restliche europäische Ausland. Bei über 12% handelte es sich um Fernreisen an Ziele ausserhalb Europas. In den letzten Jahren stieg vor allem die Anzahl solcher Fernreisen an: Waren es um die Jahrtausendwende noch weit unter 1 Mio., führen heute gegen 1.2 Mio. Reisen von Schweizerinnen und Schweizern an Ziele ausserhalb Europas⁶ – darunter finden sich immer wieder auch Staaten und Regionen, die von politischen Unruhen und bewaffneten Konflikten betroffen sind oder es aufgrund der Gefährdungslage jederzeit sein könnten. Kommt hinzu, dass sich Flugpreise und Aufenthaltskosten, nicht zuletzt angesichts des anhaltend starken Schweizer Frankens, auch für weit entfernte Destinationen auf verhältnismässig niedrigem Niveau halten. Dies trägt dazu bei, dass Fernreisen immer kurzfristiger geplant und somit nicht immer mit genügend Sorgfalt vorbereitet werden. So erstaunt es denn auch wenig, dass dieses Reiseverhalten auch zu einer zunehmenden Nachfrage an konsularischen Dienstleistungen des EDA beiträgt.

² SR 101 Bundesverfassung

³ Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz) vom 26. September 2014, SR 195.1, BBl 2014 7229

⁴ Postulat 04.3571 Lombardi vom 7. Oktober 2004, „Die Fünfte Schweiz als Verbindung zur Welt“

⁵ SR 0.191.02 Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963. In Kraft getreten für die Schweiz am 19. März 1967

⁶ Angaben aus der Schweizer Tourismusstatistik des Bundesamts für Statistik. Diese unterscheidet nicht zwischen Schweizer Staatsangehörigen und Ausländern, so dass die Angaben unter Annahme eines ähnlichen Reiserverhaltens beider Bevölkerungsgruppen bereinigt werden mussten.

	2010	2014	Wachstum
Anzahl Auslandschweizer	695'101	746'885	7%
<i>Wanderungssaldo</i>	<i>zwischen - 4'000 und -6'000 pro Jahr</i>		
Anzahl von Reisen ausserhalb Europas von Schweizerinnen und Schweizern	< 1 Mio.	1.2 Mio.	> 20%

2.3 Risiken

Die meisten Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland leben oder dorthin reisen, kommen glücklicherweise nicht oder selten in Kontakt mit Dienstleistungen des Konsularischen Schutzes oder des Krisenmanagements des EDA. Dennoch sind sie zahlreichen potentiellen Risiken ausgesetzt, die von Dokumentenverlust über Erkrankung, Diebstahl bis zum Unfall mit Verletzungs- oder Todesfolge reichen. Es bestehen zudem Risiken, die aus politischen Gefahren (Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen, Terroranschlägen) oder technologischen bzw. natürlichen Ereignissen entstehen können und damit in Bezug auf Ort und Zeitpunkt nicht voraussehbar sind. Aber selbst solche Risiken lassen sich durch geeignete Vorsichtsmassnahmen und risikobewusstes Verhalten minimieren, und genau darauf zielt die Präventionsarbeit des EDA. So weist das EDA in seinen Informationen und Beratungsleistungen insbesondere auf drei präventive Pflichten hin, die von im Ausland weilenden Schweizerinnen und Schweizern im Sinne ihrer Eigenverantwortung zur Risikoreduktion wahrgenommen werden sollten: Erstens sind Schweizerinnen und Schweizer im Ausland angehalten, sich über die lokale Lage und die Gegebenheiten vor Ort im Vorfeld ihres Aufenthalts zu informieren, zweitens werden sie daran erinnert, geltende Gesetze vor Ort zu befolgen und drittens werden sie darauf hingewiesen, einen ausreichenden Versicherungsschutz für die Bewältigung einer allfälligen Notlage sicherzustellen. Das EDA rückt diese drei Pflichten ins Zentrum seiner Präventionsarbeit und stellt entsprechend Instrumente zur Verfügung, die in Ziff. 6.1 eingehender erläutert werden.

2.4 Vertretungsnetz

Die Auslandsvertretungen sind das Hauptinstrument bei der Leistungserbringung und dem Beistand für Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland in Schwierigkeiten geraten sind. Sie werden dabei unterstützt durch die Konsularische Direktion, das Krisenmanagement-Zentrum, weitere Verwaltungsstellen des Bundes und der Kantone sowie private Leistungserbringer (wie z. B. Versicherungsgesellschaften oder Rettungsorganisationen). Aufgrund ihrer geografischen Nähe stehen aber die Auslandsvertretungen im Zentrum der Dienstleistungserbringung für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Die Schweiz verfügt mit 115 Auslandsvertretungen⁷ über ein umfassendes Vertretungsnetz, das im Stande ist, konsularische Dienstleistungen praktisch weltweit zu erbringen. Über die Jahre hat sich dieses Netz zunehmend gewandelt: In Europa und den USA kam es teilweise zu Schliessungen von Vertretungen oder zumindest deren Konsularabteilungen, die in sog. Regionalen Konsularzentren zusammengeführt wurden. In entfernteren Regionen, namentlich Asien, konnten hingegen neue Auslandsvertretungen eröffnet werden. Bei dieser Verlagerung gelang es, mit einem gezielten Leistungsaufbau an der Zentrale sowie dem verstärkten Einsatz von aktuell 195 Honorarkonsuln negative Effekte bei der konsularischen Dienstleistungserbringung nicht nur abzufedern, sondern dank dem Einsatz von neuen Instrumenten gar Impulse bei der Weiterentwicklung des Dienstleistungsangebots zu geben. So setzt das EDA heute beispielsweise an Standorten, an denen eine Auslandsvertretung geschlossen werden musste, regelmässig sog. mobile Passstationen ein, welche es interessierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ermöglichen, z.B. anlässlich eines Treffens des örtlichen Auslandschweizerclubs ihre biometrischen Daten für einen neuen Schweizerpass erfassen zu lassen. Da sich dieses Modell sehr bewährt, werden die mobilen Stationen vermehrt auch in sehr grossen Ländern wie den USA oder Australien gebraucht und erschliessen damit sogar neue Standorte, an denen die Schweiz bis heute noch gar nicht mit einer Vertretung präsent war (Beispiel Hawaii).

⁷ 115 Auslandsvertretungen bieten konsularische Dienstleistungen an. Daneben verfügt die Schweiz über weitere Auslandsvertretungen, vor allem Kooperationsbüros sowie Vertretungen bei internationalen Organisationen.

2.5 Konsularische Direktion als „Guichet unique“

In ihrer Motion „Koordinierte Arbeit der Verwaltung für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer“ vom 17. März 2011⁸ verlangte Nationalrätin Martine Brunschwig Graf, dass Dienstleistungen zugunsten von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern koordiniert und im Sinne eines „Guichet unique“ aus einer Hand erfolgen sollen. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme vom 18. Mai 2011 fest, dass die institutionelle Zusammenführung der Zuständigkeiten bezüglich derjenigen Dienste, die ausschliesslich Leistungen zugunsten der Auslandschweizergemeinschaft oder deren Institutionen erbringen, grundsätzlich gerechtfertigt sei und zur Stärkung des sich damals bereits im Aufbau befindlichen „Guichet unique“ der Konsularischen Direktion des EDA beitragen könne. Inzwischen hat das Parlament einer solchen Anlaufstelle im Auslandschweizergesetz auch den gesetzlichen Rahmen verliehen.

Der „Guichet unique“ umfasst heute die Aufgaben des Delegierten des EDA für Auslandschweizerbeziehungen, des Konsularischen Schutzes, des Beratungsdienstes Auswanderung Schweiz, der Helpline EDA als rund um die Uhr erreichbare, zentrale Anlaufstelle für konsularische Anliegen, der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie weiterer Fachdienste.

Ein kurzer Überblick der Entwicklung der Fallzahlen ergibt folgendes Bild:

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	Zuwachs 2010-2014
Anfragen Helpline EDA	-	15'525	29'101	35'037	40'632	+162% ⁹
Fallzahlen Konsularischer Schutz	897	1'004	985	1'068	1'168	+30%
Fallzahlen Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer	331	323	307	285	295	-22%

Das starke Wachstum der Anfragen bei der Helpline EDA innerhalb ihrer ersten vier Betriebsjahre ist einerseits auf die steigende Bekanntheit des Instruments zurückzuführen. Andererseits fand und findet eine Verlagerung der Kundenanfragen von den Vertretungen hin zur Helpline EDA statt. So halten immer mehr Vertretungen im Sinne einer Optimierung der Abläufe und eines effizienten Mitteleinsatzes ihren eigenen Pikettdienst in der Nacht und am Wochenende nur noch für Fälle aufrecht, bei denen ein Eingreifen vor Ort notwendig ist, während zahlreiche Standardanfragen heute zentral ab Bern durch die Helpline EDA beantwortet und bearbeitet werden können.

Beim Konsularischen Schutz fällt auf, dass vermehrt ausgewanderte und teilweise verarmte Seniorinnen und Senioren sowie Personen mit psychischen Problemen konsularischen Schutz in Anspruch nehmen. Zwischenzeitlich führt immer wieder auch ein Grossereignis wie eine Naturkatastrophe (verfrühter Wintereinbruch in Nepal oder Taifun auf den Philippinen) zu einem erhöhten Bedarf. Weiter lässt sich die Zunahme mit dem in den letzten Jahren konsequenteren Erfassen der Fälle erklären.

In den letzten Jahren hat sich die Sozialhilfe für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland weiter differenziert, was zu einer Abnahme der Fallzahlen sowie der Höhe der geleisteten Sozialhilfebeträge führte. Diese lag 2014 durchschnittlich bei Fr. 5'300 pro Fall. Der Bund leistete damit 2014 Sozialhilfebeiträge in der Höhe von Fr. 1.6 Mio. an notleidende Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Die Ausgaben in der Sozialhilfe unterliegen wirtschaftlichen Schwankungen, die nur schwierig prognostizierbar sind. Der Ermessensspielraum für die Festlegung des Sozialhilfebetrages wird wie in allen Bereichen der sozialen Sicherheit enger ausgelegt als in früheren Jahren, was auch zu einem Rückgang in der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer führte.

⁸ 11.3203 Motion - Koordinierte Arbeit der Verwaltung für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

⁹ Die Helpline wurde erst 2011 in Betrieb genommen. Die Zuwachsrate bezieht sich daher auf den Zeitraum 2011 - 2014

2.6 Krisenmanagement-Zentrum des EDA

Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA ist direkt dem Staatssekretariat EDA angegliedert. Es wird in Krisen und Notlagen wie z.B. bewaffneten Konflikten, politischen Unruhen, Naturkatastrophen, Grossunfällen, Attentaten und Entführungen in enger Zusammenarbeit mit der Konsularischen Direktion aktiv. In der Krise steuert und koordiniert es alle vom Bund eingesetzten Mittel zum Schutz von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Ausland. Das Krisenmanagement-Zentrum kann jederzeit einen Krisenstab oder eine interdepartementale Taskforce aktivieren, der alle an der Lösung einer Krise beteiligten Verwaltungsstellen angehören. Es umfasst drei Arbeitsbereiche:

- Krisenprävention und Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel einer Risikominimierung. Mit den Reisehinweisen stellt das Krisenmanagement-Zentrum der Bevölkerung die Einschätzung der Sicherheitslage des EDA für 176 Ländern zur Verfügung
- Krisenvorbereitung, Stärkung der Kapazität des schweizerischen Aussennetzes zur Krisenbewältigung
- Krisenbewältigung, das eigentliche Krisenmanagement.

Die Instrumente des Krisenmanagements des EDA wurden über die Jahre hinweg stetig verbessert. Mit dem Ziel, dass Synergien besser genutzt werden können und die Zusammenarbeit der in einer Krise involvierten Akteure des EDA gestärkt wird, wurden die Dienste EDA-Sicherheit Ausland und Geodienste per 1. Januar 2015 mit dem Krisenmanagement-Zentrum zusammengelegt. Um der gewachsenen Komplexität von Krisen sowie der steigenden Anzahl von Entführungsfällen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Ausland gerecht zu werden, hat das Krisenmanagement-Zentrum seine Organisation und Infrastruktur in den letzten Jahren zudem stetig weiter modernisiert: Strukturen und Prozesse sind in zwei Handbüchern¹⁰ definiert, mit den Partnern des Krisenmanagement-Zentrums besprochen und in der Praxis erprobt. Büroinfrastruktur und -technik im Krisen- und Lageraum sind gestützt auf Erfahrungen von Polizeiorganisationen sowie von ausländischen Partnerdiensten angepasst und laufend optimiert worden. Die angestrebte Einführung eines elektronischen Kartographierungsinstruments 2016 soll dem Krisenmanagement-Zentrum eine digitalisierte Lagedarstellung und automatisierte Kartographierung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern während Krisen im Ausland ermöglichen.

Um die Durchhaltefähigkeit der in der Krisenbewältigung involvierten Stellen zu gewährleisten, unterhält das Krisenmanagement-Zentrum einen Kriseneinsatzpool. Diesem Pool gehören rund 240 EDA-Mitarbeitende an. Im Krisenfall werden Angehörige des Pools zur Verstärkung der betroffenen Auslandsvertretungen oder der involvierten Stellen in Bern entsandt. 2014 leisteten so 16 Mitglieder des Pools in fünf Einsätzen Unterstützungsdienste. Um die Angehörigen des Pools auf mögliche Einsätze vorzubereiten, führt das Krisenmanagement-Zentrum zwei Ausbildungsgänge pro Jahr durch. Anhand von praktischen Übungen wird dabei der Kriseneinsatz auf einer Auslandsvertretung simuliert. Daneben führt das Krisenmanagement-Zentrum in regelmässigen Abständen Krisen-Vorsorgemissionen auf den Auslandsvertretungen durch, im Rahmen derer die Krisendispositive vor Ort evaluiert und die Mitarbeitenden realitätsnah geschult werden. So wurde beispielsweise die Botschaft Kigali kürzlich in einer Übung mit einem Szenario einer Marburg/Ebola-Pandemie konfrontiert.

2.7 Ressourcen

Das EDA verfügt heute über auf die Nachfrage gut zugeschnittene konsularische Strukturen zur Unterstützung der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Angesichts des komplexen Angebots, der hohen Ansprüche an die Gewährung von Beistand im Ausland und der immer wichtiger werdenden Krisenprävention und Krisenbewältigung wurden neben den operativen Elementen (Auslandsvertretungen, Konsularischer Schutz, Krisenmanagement-Zentrum) beachtliche Investitionen in die Prävention und den Support geleistet (Helpline EDA, Itineris), auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird. Trotz des damit verbundenen, gestiegenen Serviceangebots blieb das Ressourcenwachstum in einem Rahmen, der es dem EDA erlaubte, sowohl das Ziel des kostenneutralen Haushalts wie auch die Sparvorgaben im Rahmen des KAP14 mit Hilfe von Anpassungen im Vertretungsnetz, Optimierungsmassnahmen bei den Prozessen sowie dem Einsatz neuer Technologien einzuhalten. Parallel dazu konnte die Professionalisierung der Präventions- und Schutzmassnahmen mit Hilfe gezielter Weiterbildungsmaßnahmen vorangetrieben werden.

¹⁰ Handbuch Krisenmanagement und Handbuch Entführungsfälle

Das derzeit gut ausgebaute Angebot an Dienstleistungen des EDA leistet gerade mit Präventions- und Supportmassnahmen wie Helpline EDA, Website und Reisehinweisen einen Service public für die gesamte Schweizer Wohnbevölkerung im In- und Ausland. Um die hohen Erwartungen an das bestehende Dienstleistungsangebot zu erfüllen, bedarf es qualifizierter Mitarbeitenden. Dabei sind sowohl die Sicherheitsanalysen der diplomatischen Vertretungen als auch die konkrete operative Arbeit relevant, die namentlich von den Kanzleien der Botschaften und den Konsulaten geleistet wird. Gerade in Krisenfällen ist es oftmals von einem nicht zu unterschätzenden Vorteil, vor Ort präsent zu sein und damit beispielsweise über einen direkten Zugang zu den lokalen Entscheidungsträgern zu verfügen, was den Mehrwert eines gut ausgebauten Aussennetzes unterstreicht.

Das EDA rekrutiert seinen konsularischen Nachwuchs jährlich in einem mehrstufigen Selektionsverfahren, bestehend aus Prüfungen, Assessments und Interviews, bei denen Aspekte zur Dienstleistungsbereitschaft im Generellen und Kundenorientierung im Speziellen eingehend geprüft werden. Beim darauffolgenden einjährigen Einsatz an einer Auslandsvertretung müssen sich die Anwärterinnen und Anwärter im praktischen Arbeitseinsatz beweisen, bevor sie, nach erfolgreich absolvierter Schlussprüfung, definitiv angestellt werden.

Keine Krise, keine individuelle Notlage gleicht der andern. Umso mehr ist langjährige Erfahrung beim Personal gefordert, um eine rasche und professionelle Reaktion zu gewährleisten. Entsprechend setzt sich das EDA dafür ein, erfahrene und krisenerprobte Mitarbeitende im Departement zu halten und zu fördern.

Das EDA bietet Anreize, um die Motivation des Personals auch bei teils schwierigen Arbeits- und Lebensbedingungen zu erhalten und gezielt zu fördern. Neben einer marktgerechten Entlohnung wird der Zuteilung anspruchsvoller und abwechslungsreicher Aufgaben grosse Beachtung geschenkt. Wo immer möglich, kommt ein vertretungsinternes Rotationssystem zur Anwendung, damit das Personal im Laufe eines Einsatzes auf einem bestimmten Posten unterschiedliche Tätigkeiten ausüben kann, was die Attraktivität der Arbeit nachhaltig steigert und gleichzeitig unerwünschte, negative Routinefolgeerscheinungen vermeidet.

Lokalpersonal auf Auslandsvertretungen, das für konsularische Aufgaben eingesetzt wird, sowie Honorarkonsuln werden wenn möglich unter Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern rekrutiert. Es hat sich gezeigt, dass eine Verbindung zur Schweiz speziell zur Motivation bei Hilfsleistungen beiträgt.

3 Dienstleistungen zu Gunsten von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland

3.1 Konsularischer Schutz

Der Beistand im Ausland im Rahmen des konsularischen Schutzes erfolgt, wenn Betroffene auf zusätzliche Unterstützung angewiesen sind, subsidiär und umfasst namentlich Hilfeleistungen bei Krankheit, Unfall und Tod sowie für Opfer von Verbrechen oder Naturkatastrophen, bei Freiheitsentzug und bei Entführungen. Konsularischer Schutz kann auch juristischen Personen gewährt werden, falls sich diese beispielsweise mit Willkür, einer unrechtmässigen staatlichen Beschränkung des Wettbewerbs oder der Beschneidung von Eigentumsrechten konfrontiert sehen. Der Bund hat ein Interesse daran, von einem Empfangsstaat widerrechtlich behandelte schweizerische juristische Personen zu unterstützen. Diese Unterstützungsleistungen sind von der Wirtschafts- und Exportförderung zu unterscheiden.

Die Hilfeleistung des EDA richtet sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall, den örtlichen Rahmenbedingungen sowie der geltenden Rechtslage. Sie wird in der Konsularischen Direktion von konsularischen Mitarbeitenden mit langjähriger Berufserfahrung erbracht. Auf den Auslandsvertretungen müssen grundsätzlich alle Mitarbeitenden für konsularische Schutzfälle eingesetzt werden können, im Zentrum der Fallbearbeitung stehen jedoch vor allem die konsularisch geschulten Kanzleichefs und ihre Stellvertreter. Für eine erste Einschätzung und Reaktion können Auslandsvertretung und Konsularische Direktion auch auf das Netzwerk der Honorarkonsuln zugreifen. Oftmals leben diese näher an den grossen Touristenströmen, sind bestens vernetzt und kennen die lokalen Gegebenheiten. Obwohl sie keine eigentlichen Aufgaben im Konsularischen Schutz wahrnehmen, fällt ihnen in Not- und Krisenfällen eine wichtige Rolle als Anlaufstelle zu.

3.2 Sozialhilfe

Die Sektion Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS) unterstützt bedürftige Auslandschweizerinnen und -schweizer finanziell, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. In den letzten Jahren hat der Bund jährlich Unterstützungsleistungen in der Höhe von Fr. 1.3 - 2 Mio gesprochen und damit sozialhilfebedürftigen Schweizerinnen und Schweizern im Ausland geholfen oder ihre Rückkehr in die Schweiz ermöglicht.

Die SAS arbeitet dabei eng mit den Auslandsvertretungen zusammen. Diese nehmen die Gesuche von sozialhilfebedürftigen Personen entgegen, ergänzen sie wenn nötig und führen eine erste Prüfung durch. Die Anträge werden daraufhin der SAS übermittelt, die bei Bedarf zusätzliche Abklärungen vornimmt und über die Gewährung und den Umfang der Unterstützungen entscheidet. Je nach Situation leistet der Bund finanzielle Hilfe im Ausland oder ermöglicht die Rückkehr der Gesuchstellenden in die Schweiz. Um die Wohnsitznahme zu organisieren und bei Bedarf die notwendige Hilfe auch im Inland sicherzustellen, arbeitet die SAS ferner eng mit den kantonalen Sozialämtern zusammen.

Sind Auslandschweizerinnen oder -schweizer in die Schweiz zurückgekehrt oder halten sie sich nur vorübergehend hier auf, ist der Sozialdienst am Wohn- oder Aufenthaltsort für das Gewähren von Sozialhilfeleistungen zuständig. Bei Bedarf kontaktiert dieser die SAS und spricht die Hilfeleistungen mit ihr ab. So kann vermieden werden, dass das EDA längerfristig Schweizerinnen und Schweizer in der Schweiz betreuen muss.

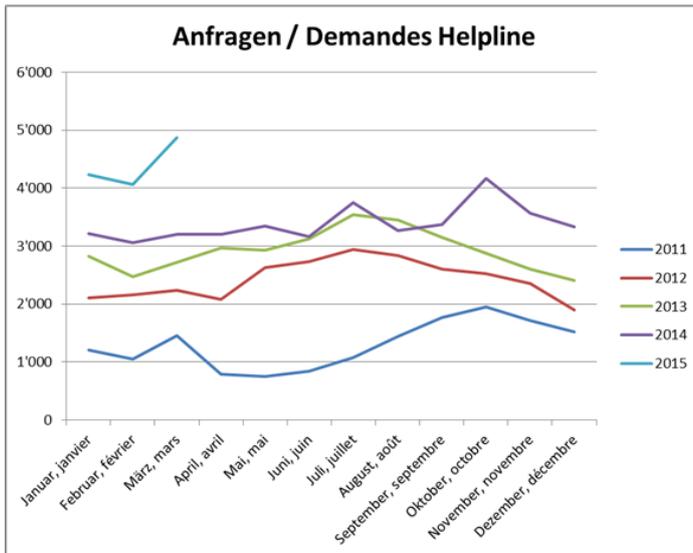
3.3 Helpline EDA

Die Helpline EDA beantwortet als zentrale Anlaufstelle Fragen zu konsularischen Dienstleistungen von Privatpersonen, Behörden oder privaten Dienstleistern, dies rund um die Uhr und 365 Tage im Jahr. Darüber hinaus nimmt sie im Sinne steter Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen sowie mit Blick auf einen optimalen Service public eine wichtige Unterstützungsfunktion für die Auslandsvertretungen wahr, indem sie beispielsweise Anrufe ausserhalb der lokalen Arbeitszeit im Auftrag der jeweiligen Auslandsvertretung entgegen nimmt und bearbeitet. Damit bleiben diese Vertretungen rund um die Uhr erreichbar. Derzeit bearbeitet die Helpline EDA jährlich über 40'000 Anfragen, wobei rund 98% davon durch die allesamt konsularisch geschulten und über mehrjährige Ausländerfahrung verfügenden Mitarbeitenden direkt beantwortet werden, ohne dass ein Fachdienst konsultiert werden muss. Die Helpline EDA ist mit ihrer eingängigen Telefonnummer (0800 24-7-365) zu einem geschätzten Aushängeschild des „Guichet Unique“ geworden¹¹. Sie erteilt auch Auskünfte zu Visa-Vergaben, gibt Erläuterungen zu den Reisehinweisen und informiert über Zuständigkeiten von schweizerischen und ausländischen Vertretungen sowie von schweizerischen Behörden. Diese direkte und unentgeltliche Auskunftserteilung hat sich zu einem wichtigen Pfeiler im Präventionsdispositiv des Bundes zur Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern im In- und Ausland entwickelt.

Im Falle einer Krise können neben den bestehenden 12 Linien der Helpline EDA bis maximal 16 weitere Linien zugeschaltet werden. Für deren Betrieb kann der Dienst aus einem Pool von 140 erfahrenen EDA-Mitarbeitenden zusätzliche Operators beziehen. Damit stehen der Helpline EDA sowohl Infrastruktur wie auch Fachkräfte zur Verfügung, um innerhalb kurzer Frist ein stark angestiegenes Anrufvolumen bewältigen zu können. Dieses bewährte Dispositiv der Helpline EDA stellt das EDA auch anderen Bundesdiensten für die Sicherstellung der Bereitschaft und allfällige Bewältigung eines Krisenfalls rund um ein Grossereignis im Inland zur Verfügung, letztmals beispielsweise dem VBS anlässlich der Konzeption und Unterstützung des Krisendispositivs für die Flugtage Air 2014 in Payerne.

Aus- und Weiterbildung werden bei der Helpline EDA gross geschrieben. Für die Mitarbeitenden sowie die Mitglieder des Verstärkungspools finden daher jährlich Vertiefungskurse mit Schwergewicht im psycho-sozialen Bereich in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz statt. In diesen mehrtägigen Kursen erhalten die Teilnehmenden eine intensive Ausbildung, damit sie den bisweilen belastenden Arbeiten - Konfrontation mit Einzelschicksalen oder Grosskatastrophen - gewachsen sind und auch in Krisensituation professionell agieren können.

¹¹ Die Helpline EDA ist auch jederzeit kostenlos über die EDA-Internetseite, per eMail (helpline@eda.admin.ch) sowie über Skype ([helpline-eda](https://www.skype.com/en/whatsapp-integration)) erreichbar.



Entwicklung der Anfragen Helpline EDA im Monats- und Jahresverlauf

Das Anfragenvolumen der Helpline EDA nimmt seit der Inbetriebnahme stetig zu. Es unterliegt aber starken Schwankungen. Im Sommer zur Hauptreisezeit erhöht es sich beispielsweise regelmässig aufgrund von Anfragen zur Sicherheit am Reiseziel. Und auch im Falle von spezifischen Ereignissen im Ausland (wie z.B. Grossunfällen, Naturkatastrophen oder Anschlägen) schnellt die Anzahl von Anfragen aus nachvollziehbaren Gründen oft rasch in die Höhe. Im Normalbetrieb machen Fragen zu Visabestimmungen, amtlichen Ausweisen (Pass, ID) sowie zu den Reisehinweisen über zwei Drittel aller eingehenden Anfragen aus. Hinzu kommen weitere Anfragen zu den unterschiedlichsten, auch nicht EDA-spezifischen Themen, womit die Helpline EDA aufgrund ihrer Bekanntheit und der 24h-Erreichbarkeit letztlich einen Dienst für die gesamte Bundesverwaltung leistet.

3.4 Auswanderung Schweiz

Der Dienst Auswanderung Schweiz (swissemigration)¹² bedient Personen, die Auslandsaufenthalte, eine Auswanderung oder eine Rückkehr planen, mit kostenlosen Informationen allgemeiner Natur. Gemäss Wanderungssaldo des Bundesamtes für Statistik emigrierten zwischen 2007 und 2013 pro Jahr im Schnitt 28'000 Schweizer Staatsangehörige. Dass sich viele davon im Vorfeld ihrer Abreise bei Auswanderung Schweiz informieren, belegen die hohen Zugriffszahlen auf die entsprechenden Internetseiten von monatlich rund 10'000 Besucherinnen und Besuchern. Auswanderung Schweiz stellt auf diesen Seiten verschiedene Ratgeber mit Fachinformationen sowie Länderdossiers mit Informationen zu den bedeutendsten Auswanderungsdestinationen zur Verfügung.

Weiter bietet der Dienst einen Rückwanderungsratgeber an, dank dem auch Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in die Schweiz zurückkehren wollen, wertvolle Sachinformationen finden. Mehrere Dutzend Anrufe pro Woche beweisen, dass die Dossiers von Auswanderung Schweiz studiert und geschätzt werden.

4 Grundsätze für Dienstleistungen in Not- und Krisenfällen

4.1 Erwartungen und Ansprüche

Bei Not- und Krisenfällen im Ausland herrschen besondere Umstände: Die Ausgangslage ist oft unklar, der Zeitdruck gross, die Faktenlage ungesichert und in rascher Wandlung begriffen. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten des Schutzes und der Hilfeleistung durch die Souveränität des Staats begrenzt sind, in dem sie gewährt werden. Massnahmen vor Ort lassen sich somit nicht ohne weiteres durchsetzen und sind an völkerrechtliche Normen wie auch lokale Gegebenheiten gebunden.

¹² Zusätzliche Angaben unter www.swissemigration.ch

Entsprechend wichtig ist es, dass das EDA und die involvierten Stellen gemäss ihren erprobten und regelmässig aktualisierten Dispositiven arbeiten können.

Direktbetroffene sind emotional oft stark belastet. Viele zeigen sich daher dankbar, wenn sie vom EDA in dieser schwierigen Zeit professionell unterstützt werden. Diese Unterstützung stellt hohe Ansprüche an die Schulung und Einarbeitung der Mitarbeitenden des EDA, gilt es doch im Umgang mit Unterstützungsbedürftigen Professionalität mit Empathie zu verbinden, die Situation nötigenfalls zu deeskalieren und gemeinsam mit allen Beteiligten umsetzbare, ziel- und wirkungsorientierte Lösungen zu finden. Trotzdem bestehen in Einzelfällen aber immer wieder auch Hoffnungen, denen die effektiven Möglichkeiten nicht vollumfänglich zu entsprechen vermögen, was folglich zu Kritik und negativen Reaktionen führen kann. Generell stossen Konsularschutzfälle regelmässig auf ein breites Interesse, was insbesondere im Nachgang zu spektakulären Entführungsfällen immer wieder zu öffentlichen Diskussionen führt.

4.2 Beschränkung des konsularischen Schutzes

Konsularischer Schutz kann jedem Schweizer Staatsangehörigen, Staatsangehörigen von Staaten, mit denen die Schweiz ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen hat¹³ sowie anerkannten Flüchtlingen und in der Schweiz niedergelassenen Staatenlosen, die sich im Ausland aufhalten, gewährt werden (bei mehrfacher Staatsangehörigkeit in der Regel jedoch nur dann, sofern nicht ein anderer Staat bereits Unterstützung leistet). Besitzt eine Person neben der Schweizer Staatsangehörigkeit auch die Staatsangehörigkeit desjenigen Staates, in welchem sie in Schwierigkeiten geraten ist, kann sie von der Schweiz konsularisch geschützt werden, falls sich der Empfangsstaat dem nicht widersetzt. Zudem leistet die Schweiz konsularischen Schutz für liechtensteinische Staatsbürgerinnen und -bürger.

4.2.1 Eigenverantwortung

Schweizerinnen und Schweizer im Ausland sind zuerst angehalten, Eigenverantwortung zu übernehmen und entsprechend in Bezug auf Ort und Zeitpunkt voraussehbare Risiken zu begrenzen. Beim vorübergehenden Aufenthalt im Ausland bezieht sich Eigenverantwortung insbesondere auf das Reiseverhalten. Darin eingeschlossen ist, Gesetze des Empfangsstaates zu beachten und die Reisehinweise des EDA sowie Anweisungen der lokalen Behörden zu befolgen. Die Eigenverantwortung setzt weiter voraus, sich bei Auslandsreisen und -aufenthalten über aktuelle Risiken zu informieren und Gefahrensituationen durch die Wahl von Destinationen und Reiserouten sowie die Verhaltensweise vor Ort zu vermeiden. Dies wird erleichtert durch die Reisehinweise des EDA. Eigenverantwortlich handelt ferner, wer eine private Versicherung für Rettung, medizinische Behandlung, Repatriierung und Rechtsschutz mit angemessener Deckung abschliesst. Eine Erfassung der geplanten Reise und weiterer nützlicher Informationen auf dem online-Registrierungssystem Itineris des EDA¹⁴ sowie die Aktivierung eines dort erhältlichen Informationssystems per SMS und Push-Mitteilungen stellen ebenfalls eine sinnvolle Massnahme dar, um besser für mögliche Notfälle gewappnet zu sein.

Bei der Niederlassung im Ausland werden zusätzliche Aspekte der Eigenverantwortung relevant: Aufgrund der stärkeren Bindung an den Aufenthaltsstaat ist die Auslandschweizerin oder der Auslandschweizer angehalten, die nachhaltige Sicherung des Lebensunterhalts, den Abschluss einer Krankenversicherung und die Sicherung der Altersvorsorge wahrzunehmen.

4.2.2 Beschränkte subsidiäre Unterstützung durch den Staat

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip soll der Staat nur dann Unterstützung leisten, wenn den Schweizerinnen und Schweizern im Ausland nicht zugemutet werden kann oder sie nicht in der Lage sind, ihre Interessen selbst oder mit Hilfe Dritter, z.B. Versicherer oder Angehöriger, zu wahren. Der Konsularische Schutz geht somit in der Regel erst dann von der beratenden Unterstützung in den aktiven Beistand über, wenn die Mittel zur Selbsthilfe ausgeschöpft sind.

¹³ Vgl. Kapitel 6.3

¹⁴ Vgl. Kapitel 6.1.2

Es besteht somit kein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Gewährung von konsularischem Schutz. Das neue Auslandschweizergesetz führt denn auch verschiedene Gründe an, die eine Beschränkung rechtfertigen können.

- Ein erster Grund liegt in einer potenziellen Gefährdung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz, die namentlich bei der Beurteilung der Unterstützung einer juristischen Person als wichtiges Kriterium einfließt.
- Ein zweiter Grund besteht im Fall einer Gefährdung von Personen, die im Auftrag des Bundes eine Leistung des konsularischen Schutzes zugunsten der hilfeschuchenden Person erbringen sollen, beispielsweise bei einer Geiselnahme oder in einer Krisensituation.
- Ein dritter Grund bezieht sich auf das Verhalten der betroffenen Person selbst: Falls diese gegen die gebotene Sorgfalt verstösst oder verstossen hat und dadurch eine Situation hervorruft, in der sich die Unterstützungsfrage stellt, hat sie eine Beschränkung in Kauf zu nehmen.
- Ein letzter Grund liegt schliesslich vor, falls ein früherer Missbrauch von Hilfeleistungen durch die Person nachgewiesen ist.

Das Auslandschweizergesetz will mit dieser expliziten Beschränkung des konsularischen Schutzes insbesondere eine präventive Signalwirkung erzielen. In jedem Fall besteht aber dann ein Anspruch auf konsularischen Schutz, wenn eine unmittelbare Gefährdung von Leib und Leben der betroffenen Person vorliegt. Darunter sind eine offensichtliche oder vermutete Lebensgefahr sowie eine schwerwiegende, gesundheitliche Beeinträchtigung zu verstehen, womit letztlich eine Verhältnismässigkeitsprüfung stattzufinden hat.

4.3 Kostenfolge

Personen, die eine konsularische Dienstleistung verursachen oder in Anspruch genommen haben, schulden dem Bund dafür grundsätzlich Kostenersatz. Dieser Kostenersatz ist auch geschuldet, wenn der Bund die Dienstleistungen ohne Auftrag der betroffenen Person, jedoch nach ihrem mutmasslichen Willen und ihren Interessen erbracht hat. Wegen Bedürftigkeit oder aus anderen wichtigen Gründen kann eine Gebühr oder ein Kostenersatz gestundet oder aber teilweise resp. ganz erlassen werden. Bei der Prüfung eines teilweisen oder vollständigen Erlasses der Gebühr resp. des Kostenersatzes ist zu berücksichtigen, ob sich die betreffende Person fahrlässig verhalten hat.

Im Fall von Entführungen mit terroristischem Hintergrund wird rasch eine interdepartementale Task Force einberufen, die in der Folge alles daran setzt, die Freilassung des Entführungsofopfers zu erwirken. Entsprechend erreichen Aufwand und Kosten eine Grössenordnung, die für das Entführungsofopfer kaum mehr bezahlbar ist. Dies wird bei der Rechnungsstellung berücksichtigt. Der Bundesrat verfolgt die Politik, bei Entführungen kein Lösegeld zu bezahlen. Dies aufgrund der Tatsache, dass Lösegeldzahlungen an terroristische Gruppierungen diesen die Finanzierung ihrer Tätigkeiten ermöglicht, ihre Rekrutierungsbemühungen unterstützt, Ausführung von Attentaten sowie künftigen Entführungen begünstigt und dadurch weitere Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gefährdet. Die Schweiz vertritt diese Politik deshalb konsequent auf multilateraler und bilateraler Ebene und engagiert sich im Rahmen internationaler und regionaler Gremien, damit eine geschlossene Front aller Staaten aufgebaut werden kann, welche Entführungen gegen Lösegeld („kidnapping for ransom“) als Quelle zur Terrorismusfinanzierung ein Ende setzen wollen. Während des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 wurde auf Schweizer Initiative hin die Problematik der Entführungen gegen Lösegeld vertieft aufgenommen, was im Dezember 2014 im Ministerrat in Basel in einer OSZE-Erklärung gegen Lösegeldzahlungen für entführte Personen mündete.

4.4 Rückmeldungen und Beschwerden

Bei der weit überwiegenden Zahl der Fälle, in denen Unterstützung oder Beistand gewährt worden ist, zeigen sich die Direktbetroffenen resp. deren Angehörige zufrieden mit den empfangenen Dienstleistungen. Die bei der Konsularischen Direktion eingehenden Beschwerden sind seit Jahren rückläufig, was sich auch auf den kontinuierlichen Dienstleistungsausbau zurückführen lässt. Die dennoch eingegangenen Kritikpunkte werden sorgfältig ausgewertet und zur Qualitätssicherung genutzt.

5 Spezifische Dienstleistungen in Not- und Krisenfällen

5.1 Inhaftierungen und Strafverfahren

Wurde einer resp. einem schweizerischen Staatsangehörigen im Ausland die Freiheit entzogen, so erkundigt sich die Auslandsvertretung bei den Behörden des Empfangsstaates nach den Gründen der Massnahme. Sie bemüht sich darum, sich mit der betroffenen Person in Verbindung zu setzen und diese zu besuchen.

Im Rahmen des Gerichtsprozesses ist die Auslandsvertretung nicht berechtigt, in das Verfahren einzugreifen resp. dieses zugunsten einer inhaftierten Person zu beeinflussen. Hingegen ist sie gehalten, über die Einhaltung grundlegender, in der Rechtsordnung des inhaftierenden Staates festgeschriebener Verfahrensgarantien zugunsten der Inhaftierten, über die Einhaltung völkerrechtlicher Bestimmungen sowie über die Gewährleistung der Verteidigungsrechte (Pflichtverteidiger, Dolmetscher etc.) zu wachen. Die Übernahme von Anwaltskosten durch den Bund bleibt hingegen ausgeschlossen.

Was die Bedingungen im Freiheitsentzug anbelangt, so kann die Auslandsvertretung auf Verlangen der inhaftierten Person bei den zuständigen Behörden intervenieren, damit ihre Rechte respektiert werden. Dabei kann sie sich auch für die ärztliche Betreuung und Grundversorgung der Inhaftierten einsetzen. Kann die inhaftierte Person nur mithilfe von Geldzuwendungen menschenwürdig leben und ist eine Unterstützung durch Angehörige nicht möglich, so kann der Bund Zuwendungen gewähren.

5.2 Unfall und Krankheit

Grundsätzlich sind die Bemühungen für Bergung, Hospitalisierung und Repatriierung von schweizerischen Staatsangehörigen bei Unfall oder Krankheit im Ausland Sache der Behörden des Ereignisstaates sowie von privaten Organisationen und Versicherungen. Das EDA wird subsidiär tätig, wenn die Mittel für diese Hilfe weder von den Betroffenen noch von Dritten aufgebracht werden können. Falls das Subsidiaritätsprinzip, welches Abklärungen vor der Einleitung von Massnahmen voraussetzt, im konkreten Fall mit humanitären Grundsätzen kollidiert, erhält insbesondere bei Gefährdung von Leib und Leben das sofortige Handeln Vorrang.

Das EDA pflegt eine operativ ausgerichtete Zusammenarbeit mit privaten schweizerischen Organisationen und Versicherungen, die ihren Mitgliedern oder Versicherten neben der Übernahme der Behandlungskosten auch Dienste der medizinischen Fernberatung und der Repatriierung anbieten. Als Beispiel sei die gut eingespielte Zusammenarbeit mit der Stiftung REGA und dem Verein TCS (via ETI-Schutzbrief) erwähnt.

5.3 Vermisste Personen

Werden schweizerische Staatsangehörige im Ausland vermisst, so bietet der Bund, unabhängig von deren Wohnsitz, den engsten Angehörigen seinen Beistand an. Aktuell bewegt sich die Zahl von als vermisst gemeldeten Schweizerinnen und Schweizern im Ausland zwischen 20 und 30 pro Jahr. In den meisten Fällen wird die gesuchte Person bald nach der Meldung wieder lokalisiert, in einigen Fällen aber kann ihr Verbleib nicht geklärt werden. Die Ungewissheit wird für die Angehörigen zu einer schweren Belastung und stellt die Konsularische Direktion ebenfalls vor eine anspruchsvolle Aufgabe. Dem Beistand in solchen Fällen sind jedoch klare Grenzen gesetzt. Aufgrund des Souveränitätsprinzips können schweizerische Polizeibehörden keine Ermittlungen über den Verbleib einer Person im Empfangsstaat selbst durchführen, jedoch via Interpol und Europol weitergehende Abklärungen veranlassen. Die Auslandsvertretung pflegt den Kontakt zu den genannten Behörden und informiert sich über den Gang der Untersuchungen, während fedpol die allfällige polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Empfangsstaat parallel dazu führt. Im Rahmen des Möglichen begleiten die Konsularische Direktion und die Behörden des Heimat- resp. Wohnkantons der vermissten Person die in der Schweiz lebenden Angehörigen.

Im Auslandschweizergesetz ist die Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an Such- und Rettungsmassnahmen des Empfangsstaates vorgesehen. Dies insbesondere auf dessen Ersuchen bzw. mit dessen Einverständnis.

5.4 Notdarlehen für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland

In Not- und Krisenfällen stehen Auslandschweizerinnen und -schweizern sowie auch Schweizerinnen und Schweizern, die sich nur vorübergehend im Ausland aufhalten, Unterstützungsleistungen zu, die Krisenmanagement-Zentrum und Konsularische Direktion zusammen mit der Auslandsvertretung vor Ort koordinieren. Diese Leistungen kommen zumeist einer Gruppe von Betroffenen zu Gute. Entsprechend verfügen die Auslandsvertretungen über eine finanzielle Kompetenz, um rasch und unbürokratisch mit rückzahlbaren Notdarlehen subsidiär unterstützen zu können. Für die Organisation einer allfälligen Rückkehr in die Schweiz werden zudem die kantonalen Sozialdienste mit einbezogen, die bei Bedarf auf der Basis ihrer Sozialhilfegesetzgebung die weitere Unterstützung in der Schweiz sichern.

5.5 Internationaler Kindesentzug

Hält sich ein Kind in einem Staat auf bzw. wird dort vermutet, der das Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung¹⁵ nicht ratifiziert hat, begleitet die Sektion Konsularischer Schutz der Konsularischen Direktion in Abstimmung mit der zuständigen Auslandsvertretung die Rückführungsbemühungen in Zusammenarbeit mit Behörden des vorgenannten Staates und internationalen Partnern. Für Fälle, bei denen das Haager Übereinkommen zur Anwendung gelangt, ist hingegen das Bundesamt für Justiz zuständig. Je nach Land, Umständen und Rechtslage gestalten sich die Fälle von Kindesentzug unterschiedlich. Lösungsansätze orientieren sich stets an den Interessen und dem Wohlergehen des Kindes. Die Unterstützung der Konsularischen Direktion kann neben einer Beratung über die Vermittlung eines Rechtsbeistandes sowie weiterer vertrauenswürdiger Personen vor Ort bis zu Demarchen bei den zuständigen Behörden gehen.

In den wenigsten Fällen lässt sich eine Rückführung in die Schweiz gerichtlich durchsetzen und damit vollziehen. In der Praxis verspricht denn auch Mediation, verbunden mit vertrauensbildenden Massnahmen, am ehesten Erfolg in diesen sich oft über Jahre erstreckenden Bemühungen.

5.6 Naturkatastrophen, Grossunfälle, Attentate und bewaffnete Konflikte

Das EDA verfolgt bei einer Krise im Ausland vorrangig das Ziel zu eruieren, ob Schweizerinnen und Schweizer vom Ereignis betroffen sind, in welchem Zustand sie sich befinden und allenfalls welcher zusätzlichen Unterstützung sie bedürfen. Sofern dieser Bedarf nicht durch Dritte (Behörden des Empfangsstaates, private Organisationen) abgedeckt werden kann, wird der Bund subsidiär tätig. In der Krise steuert und koordiniert das Krisenmanagement-Zentrum alle vom Bund eingesetzten Mittel zur Bewältigung eines Ereignisses in einem Krisenstab und informiert die Departementsleitung laufend über den Stand der Krisenbewältigung. Im Krisenstab sind je nach Art der Krise unterschiedliche Organisationseinheiten des EDA sowie anderer Departemente vertreten. Vonseiten des EDA nehmen in der Regel Information EDA, die Politische Direktion, die Sektion Konsularischer Schutz, die Helpline EDA, die DEZA, die Direktion für Völkerrecht sowie die betroffene Auslandsvertretung Einsitz. Hinzu kommen ferner unterschiedliche Stellen des EJPD (fedpol, BJ, SEM) sowie des VBS (NDB, MND, BABS). Bei Unglücksfällen mit zahlreichen Schweizer Todesopfern im Ausland werden auf Ersuchen des EDA und in Kooperation mit dem Empfangsstaat durch fedpol und die kantonalen Polizeikorps Massnahmen zur Feststellung der Identität der Opfer getroffen (DVI: Disaster Victim Identification). Das Krisenmanagement-Zentrum engagierte sich in den vergangenen Jahren in durchschnittlich 12 – 16 Krisen pro Jahr. So suchte es zum Beispiel nach dem Brand an Bord der Autofähre «Norman Atlantic» im Dezember 2014, die bei der Überfahrt von Griechenland nach Italien in Not geriet, in enger Kooperation mit den Auslandsvertretungen nach von ihren Angehörigen nicht kontaktierbaren Schweizerinnen und Schweizern und unterstützte direktbetroffene Schweizerinnen und Schweizer im Bedarfsfall bei der Organisation ihrer Rückreise in die Schweiz. Im Rahmen der Ebola-Pandemie übernahm das Krisenmanagement-Zentrum eine Informations- und Koordinationsrolle und erstellte Eventualplanungen für die Repatriierung von an Ebola erkrankten Schweizer Staatsangehörigen mit spezialisierten Transportmitteln. Seit Anfang 2014 berät das Krisenmanagement-Zentrum zudem die Schweizer Botschaft in Kiew im Umgang mit der Krise in der Ukraine, was den Schutz der Schweizerinnen und Schweizer vor Ort betrifft.

¹⁵ Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung vom 25.10.1980, SR 0.211.230.02

5.7 Entführungen mit politischem Hintergrund

Entführungsfälle von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland mit politischem und/oder terroristischem Hintergrund haben in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Dabei stellen die Entführer politische und finanzielle Forderungen. Für die Bearbeitung solcher Entführungsfälle leitet das Krisenmanagement-Zentrum eine interdepartementale Taskforce, in der die betroffenen Dienste des EDA (Krisenmanagement-Zentrum, Sektion Konsularischer Schutz, Politische Direktion, Direktion für Völkerrecht, Information EDA), des VBS (NDB), des EJPD (fedpol), die Bundesanwaltschaft und die betroffenen Kantone vertreten sind. Die Taskforce definiert in Absprache mit der Departementsleitung EDA die Strategie für die sichere Freilassung der Entführungsoffer, koordiniert die zu treffenden Massnahmen, stellt den Informationsaustausch unter den beteiligten Diensten sicher und steht in Kontakt mit den Familienangehörigen der Entführungsoffer.

Wie bereits unter Ziff. 4.3 festgehalten, verfolgt die Schweiz bei der Bearbeitung von Entführungsfällen die Politik, kein Lösegeld zu bezahlen. Die internationale Stärkung dieser Nicht-Lösegeldzahlungspolitik ist ein aussenpolitisches Ziel des Bundesrates.

Den Bundesbehörden stehen für die Falllösung diplomatische, polizeiliche und nachrichtendienstliche Kanäle zur Verfügung. Gemeinsam mit den Behörden des Staates, in welchem sich die Entführungsoffer aufhalten, wird auf eine sichere Freilassung hingearbeitet.

Die Entführung von zwei Schweizer Bürgern in Pakistan (Juli 2011 – März 2012), die Entführung einer Schweizerin im Jemen (März 2012 – Februar 2013) sowie die Entführung eines Schweizere in den Philippinen (Februar 2012 – Dezember 2014) gehören zu den ressourcenintensivsten Fällen der letzten drei Jahre. Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit 2014 war die Beratung und Unterstützung der Taskforce OSZE des EDA im Präsidialjahr bei der Bearbeitung des Entführungsfalles eines Schweizer OSZE-Mitarbeiters in der Ostukraine (Juni 2014).

6 Instrumente des konsularischen Schutzes und des Krisenmanagements

6.1 Prävention

Das EDA schenkt Aspekten der Prävention eine hohe Aufmerksamkeit. Wichtigste Mittel sind die Reisehinweise, der Kontakt mit Reiseveranstaltern, die Teilnahme an Ferienmessen sowie die intensive Kontaktpflege mit Nichtregierungsorganisationen und der Privatwirtschaft. Solche präventive Massnahmen sollen weiter mit dem Ziel intensiviert werden, bei Bürgerinnen und Bürgern das Risikobewusstsein und damit die Eigenverantwortung zu stärken.

2014 führte das EDA je eine Veranstaltung mit Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich der Friedensförderung bzw. der Entwicklungszusammenarbeit durch, um diese für die Entführungsgefahr sowie die strikte Politik des Bundes, kein Lösegeld zu zahlen, zu sensibilisieren. Zudem wurde eine Überprüfung ihrer Dispositive angeregt. 2015 soll eine ähnliche Veranstaltung mit Akteuren der Privatwirtschaft folgen.

6.1.1 Reisehinweise

In den Reisehinweisen macht das EDA systematisch auf mögliche Gefahren, Risiken und Schwierigkeiten in 176 Ländern aufmerksam. Diese Reisehinweise konzentrieren sich auf sicherheitsrelevante Informationen in den Bereichen Politik und Kriminalität und gelten als die meistbesuchten Internet-Seiten des EDA.¹⁶

Schätzt das EDA aufgrund einer besonderen Gefahrenlage Reisen als zu risikoreich ein, rät es von Reisen in das betroffene Land oder in die betroffenen Landesteile ab. Der Entscheid für oder gegen eine Reise liegt jedoch in jedem Fall im persönlichen Ermessen und in der Eigenverantwortung der Reisenden selbst. Allgemein gültige, länderunabhängige Reiseinformationen gegliedert in übersichtliche Kapitel wie Tipps vor und während der Reise, Terrorismus und Entführungen, Radioaktivität oder Hilfe im Ausland sind Bestandteile der einzelnen Länderhinweise. Über die Plattform Itineris, die nachfolgend eingehender beschrieben wird, sowie Twitter werden Aktualisierungen der Reisehinweise sowie zusätzliche Reisetipps verbreitet.¹⁷

¹⁶ Die Anzahl der Zugriffe hat sich zwischen 2,1 und 2,2 Mio. pro Jahr eingependelt

¹⁷ Wer keinen Zugang zum Internet hat, kann Reisehinweise telefonisch bei der Helpline EDA bestellen.

Das EDA überprüft die Reisehinweise laufend und passt diese bei einer veränderten Lagebeurteilung umgehend an. Sämtliche Updates werden umgehend den drei Reisebüroverbänden, dem Ombudsmann der schweizerischen Reisebranche sowie zahlreichen Reiseveranstalter und -versicherungen zugestellt. Ziel ist es, ein öffentliches, automatisiertes Online-Abonnieren der Reisehinweise zu erreichen, damit diese möglichst flächendeckend und zeitnah genutzt werden können.

Neben den bewährten Reisehinweisen verfügt das EDA über weitere, flankierende Produkte wie Broschüren oder eine Checkliste, aus denen Reiseorganisatoren sowie Reisende wertvolle Informationen zur Reisevorbereitung, -planung und -durchführung entnehmen können.

6.1.2 Online-Plattform und App Itineris

Auf der Online-Plattform Itineris können Schweizerinnen und Schweizer ihre Auslandsreisen und -aufenthalte einfach registrieren. Die so erfassten Daten ermöglichen es, bei einer verschärften Sicherheitslage die Registrierten gezielt per SMS zu informieren. In Not- und Krisenfällen wie Naturkatastrophen oder kriegerischen Ereignissen lassen sich die Betroffenen rasch direkt kontaktieren, um ihr Wohlbefinden abzuklären und gegebenenfalls ihre Evakuierung vorzubereiten. Mit Hilfe einer zusätzlichen App Itineris, die kostenlos auf jedes iOS- und Android-Smartphone oder Tablet heruntergeladen werden kann, wird die Erreichbarkeit und Interaktion weiter verbessert. Diese App erlaubt – neben dem Abrufen von Reisehinweisen und Kontaktadressen der Auslandsvertretungen – den Erhalt von Push-Mitteilungen. Damit können Personen, die sich in einem bestimmten Gebiet aufhalten, gezielt Informationen zugespielt werden. Während der Fussballweltmeisterschaft 2014 in Brasilien beispielsweise informierte die Botschaft vor Ort mithilfe solcher Meldungen registrierte Besucherinnen und Besucher aus der Schweiz über Engpässe im Transportsystem oder gab Hinweise zur Kriminalität in den einzelnen Stadtteilen der jeweiligen Austragungsorte. Das Instrument erwies sich im Einsatz als überaus effizient, da es eine noch gezieltere Kommunikation ermöglichte – vorausgesetzt die App wurde zuvor manuell installiert. Da die Gratis-App ohne grossen finanziellen Aufwand beworben wird, fällt die Zahl der Downloads mit rund 58'000 noch eher bescheiden aus. Mit Hilfe von zusätzlichen, gezielten Kommunikationsmassnahmen soll die Verbreitung dieses Instruments weiter gefördert werden.

6.1.3 Krisenvorsorgemission

Das Krisenmanagement-Zentrum unterstützt die Auslandsvertretungen mit Hilfe von Krisenvorsorgemissionen bei der Vorbereitung auf Krisensituationen, die die Schweizer Gemeinschaft vor Ort und durchreisende Schweizer Staatsangehörige betreffen könnten. Diese Missionen zielen auf die Stärkung des Krisendispositivs (vorsorgliche Massnahmen, Organisation, Planung), die Sensibilisierung für allgemeine Fragen im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement und die Pflege von Kontakten mit anderen Vertretungen und Freiwilligen der Schweizer Gemeinschaft. Den Experten des Krisenmanagement-Zentrums dienen die Krisenvorsorgemissionen aber auch zur Informationsbeschaffung und zur Förderung des Verständnisses für die Probleme und Bedürfnisse der einzelnen Auslandsvertretungen. So werden im Rahmen solcher Missionen deren konkrete Anliegen aufgenommen. Wo möglich und sinnvoll finden diese Krisenvorsorgemissionen zusammen mit anderen Bundesstellen sowie dem zuständigen Verteidigungsattaché statt.

Das Krisenmanagement-Zentrum führt pro Jahr in der Regel mindestens acht Krisenvorsorgemissionen durch. 2013/14 fanden diese bspw. in Brasilien (als Vorbereitung auf die Fussballweltmeisterschaft), Russland (als Vorbereitung auf die Olympischen Winterspiele in Sotschi 2014), Georgien, Peru, Indien, Türkei, Thailand, Myanmar, Bolivien, Mexiko, Algerien, Ukraine, Israel sowie Milano (als Vorbereitung auf die Expo 2015) statt.

6.1.4 Helpline-Flyer in neu ausgelieferten Pässen

Der Helpline-Flyer „Plane gut. Reise gut.“ mit einer abtrennbaren Karte im Kreditkartenformat wird jedem der jährlich rund 600'000 neu ausgestellten Reisepässen beigelegt. Der Flyer vermittelt nützliche Informationen für die Vorbereitung eines Auslandsaufenthalts und verweist auf die Reisehinweise des EDA. Er lädt ein, sich auf der online-Plattform Itineris zu registrieren und die Itineris-App auf das Smartphone oder Tablet zu laden, um damit Nachrichten zu empfangen, sollte sich die Sicherheitslage im registrierten Reiseland verschlechtern oder eine Krise ausbrechen.

6.2 Zusammenarbeit mit nationalen Partnern

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Unterstützung durch die Auslandsvertretungen und die Sektion für konsularischen Schutz der Konsularischen Direktion sind eine gute Kommunikation und Kooperation mit den Direktbetroffenen, deren Angehörigen, Partnerorganisationen sowie den Behörden des Empfangsstaates.

Besondere Bedeutung unter den Partnern des Bundes kommt den Kantonen zu, die beispielsweise Unterstützung im Rahmen des Opferhilfegesetzes leisten. In anderen Bereichen wie der Betreuung von Angehörigen entführter Schweizerinnen und Schweizer arbeitet das EDA via das zuständige Bundesamt fedpol oder im Rahmen der Task Force eng mit den Kantonen und ihren Polizeikörpern zusammen. Die dabei involvierten Stellen von Bund und Kantonen schätzen diese Zusammenarbeit gleichermaßen und nutzen im Anschluss an einen abgeschlossenen Fall jeweils die Möglichkeit, diese ad hoc im Rahmen eines Austauschs zu überdenken und gegebenenfalls zu verbessern. Ein solches Treffen zwischen Vertretern des Bundes und des Kantons Tessin fand auch im Nachgang zum Anschlag in Marrakesch 2011 statt, auf den das diesem Bericht zugrundeliegende Postulat Bezug nimmt.

Der Bund greift fallweise auch auf die spezifische Fachkompetenz der Kantone zurück, zum Beispiel in Fällen von Entführungen im Ausland, bei denen der betroffene Kanton polizeiliche Verhandlungsgruppen bilden kann.

Bezüglich der Repatriierung von Personen aus einer Krisenzone, ist ab der Landesgrenze jeder Kanton für seine Angehörigen verantwortlich. Im Interesse eines reibungslosen Übergangs unterstützt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz in der Erstbetreuung und Koordination.

Fallbezogen pflegt das EDA die Zusammenarbeit mit privaten Such- und Rettungsorganisationen im In- und Ausland. Regelmässige Kontakte bestehen mit der REGA und dem TCS/ETI sowie den Notrufzentralen von Kranken-, Unfall- und Reiseversicherungen (z.B. Medcall, Medgate). Bei der Ebola-Pandemie in Westafrika nahm das EDA beispielsweise frühzeitig Kontakt mit der REGA auf, um gegebenenfalls auf die Repatriierung von erkrankten Schweizerinnen und Schweizern mit einem speziell ausgerüsteten Flugzeug vorbereitet zu sein.

Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend fördert und unterstützt der Bund die privatrechtliche Regelung zwischen Betroffenen resp. Angehörigen und deren Vertragspartnern (Organisationen, Versicherungen) zur Deckung der notwendigen Massnahmen und anfallenden Kosten, die teilweise im Ausland massiv höher ausfallen können. Falls nötig sucht das EDA gemeinsam mit diesen Organisationen nach geeigneten Lösungen für Hospitalisierungen im Ausland beziehungsweise für den Heimtransport. Besonders wichtig im Sinne der Förderung der Prävention sind schliesslich und vor allem regelmässige Kontakte mit Reiseveranstaltern, die die Informationen des EDA an ihre Kundinnen und Kunden weiterverbreiten. Darüber hinaus informiert aber auch das EDA selber aktiv über seine Dienstleistungen, Möglichkeiten und die Risiken eines Auslandsaufenthaltes, beispielsweise an der Berner Ferienmesse oder bei anderen speziellen Anlässen.

6.3 Zusammenarbeit mit internationalen Partnern

Die Schweiz hat mit Österreich kürzlich die wechselseitige Gewährung von konsularischem Schutz und konsularischen Dienstleistungen in einem neuen Konsularabkommen paraphiert, das als exemplarisch für die künftige Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene gelten kann. Dieses wird voraussichtlich Ende 2015 oder anfangs 2016 in Kraft treten und das bisherige Abkommen von 1979 ablösen. Zeitlich weiter zurück ins Jahr 1919 reicht ein Briefwechsel zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein, wobei dieser eher die Züge einer unilateralen Schutzofferte der Schweiz für liechtensteinische Staatsangehörige in Drittländern aufweist.

Ein reger Kontakt findet ferner zwischen dem Krisenmanagement-Zentrum und den Krisenzentren der Nachbarstaaten sowie England und den Niederlanden statt. Der regelmässige Meinungsaustausch zwischen den Leitern dieser Krisenzentren umfasst die Beurteilung von Lagen, die Koordination bei der Erstellung von Reisehinweisen sowie – wo möglich und sinnvoll – die Nutzung von Synergien im Krisenfall (z.B. gegenseitige Unterstützung bei der Suche von Staatsangehörigen in Krisengebieten, Bereitstellung von Mitreisemöglichkeiten auf Flugzeugen oder Schiffen). Im Dezember 2013 hat z.B. Italien drei Schweizer und Deutschland weitere 11 Schweizerinnen und Schweizer sowie Mitarbeitende des EDA in Spezialflügen aus Juba (Südsudan) evakuiert. Wie dieses Beispiel zeigt, ist die Schweiz im Fall von organisierten Ausreisen und Evakuationen auf Lufttransportkapazitäten von Drittstaaten angewiesen, da sie zurzeit selbst über keine Transportmaschinen verfügt. Zwar konnte die

Luftwaffe 2014 einen freigelassenen Schweizer OSZE-Beobachter aus der Ukraine ausfliegen, aber Transportkapazitäten für die organisierte Ausreise einer grösseren Gruppe bestehen heute keine. Hier bietet sich als Alternative in Einzelfällen zwar bisweilen das Chartern von Transportkapazitäten durch die Humanitäre Hilfe der DEZA an. In den letzten Monaten und Jahren musste jedoch wiederholt festgestellt werden, dass der Mangel an eigenen militärischen oder zivilen Lufttransportkapazitäten die Handlungsmöglichkeiten des EDA in Krisen einschränkt. Im Falle der temporären Schliessung der Botschaft in Tripolis im Sommer 2014 war die Schweiz beispielsweise auf Flugkapazitäten der Tschechischen Republik angewiesen. Die Verfügbarkeit eines entsprechenden Transportflugzeugs des Bundes, das im Evakuationsfall schweizerische Staatsangehörige, eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie auch andere europäische Staatsangehörige ausfliegen könnte, wäre aus konsularischer und aussenpolitischer Perspektive positiv.

6.4 Aufsicht und Qualitätssicherung

Das Krisenmanagement-Zentrum in Krisenfällen und die Konsularische Direktion im Rahmen des konsularischen Schutzes führen und betreuen die Auslandsvertretungen. Sie stellen sicher, dass die Unterstützung situations- und bedürfnisgerecht gewährt und das Prinzip der Gleichbehandlung auf hohem Dienstleistungsniveau gewahrt wird. Der Departementsvorsteher EDA und der Staatssekretär EDA lassen sich regelmässig über den Stand und die Entwicklung von Krisensituationen sowie komplexer Einzelfälle informieren.

6.5 Interne Revision EDA

Die Interne Revision EDA erbringt Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen im Aussennetz des EDA sowie an der Zentrale. Dabei prüft sie risikoorientiert sowohl die Umsetzung der departementsinternen Vorgaben wie auch die Funktionsweise der einzelnen Organisationseinheiten. Für jedes Mandat wird eine eigene Risikoanalyse erstellt; bei der Prüfung einer Vertretung im Ausland mit Konsulardienstleistungen werden u.a. Art und Häufigkeit der Unterstützung von Schweizerinnen und Schweizern am jeweiligen Standort in die Analyse einbezogen. Die Interne Revision EDA hat in diesem Kontext spezifische Instrumente zur Prüfung der Hilfeleistungen in Not- und Krisenfällen bzw. der Sozialhilfe an Schweizerinnen und Schweizer im Ausland entwickelt. Zu jedem Mandat erstellt sie zuhanden der Leitung der geprüften Organisationseinheit sowie weiterer involvierter Stellen einen Bericht, in welchem die Ergebnisse in Form von Beanstandungen und Empfehlungen festgehalten werden. Für die Umsetzung der Ergebnisse sind die geprüften Organisationseinheit sowie weitere im Bericht angesprochene Dienste verantwortlich. Die Interne Revision EDA fordert zu ausgewählten Beanstandungen eine Vollzugsmeldung ein.

7 Schlussfolgerungen

Das EDA verfügt über die für die Erbringung effizienter konsularischer Dienstleistungen notwendigen Strukturen und Ressourcen, insbesondere zur Unterstützung von schweizerischen Staatsangehörigen in Not- und Krisenfällen. Sie sind in der Konsularischen Direktion und dem Krisenmanagement-Zentrum gebündelt, was zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kundenorientierung im Sinne des „Guichet unique“-Ansatzes geführt hat. Klare und zum Teil neu aufgebaute Strukturen und Zuständigkeiten ermöglichten den Ausbau von Instrumenten, mit denen die Wirksamkeit und Effizienz des Dienstleistungsangebots weiter erhöht werden konnte. Entsprechend hat sich die Situation im Vergleich zum Zeitpunkt der Eingabe des Postulats wesentlich verändert: Mit der 24h-Helpline EDA verfügt die Konsularische Direktion über ein geschätztes Instrument, das Schweizerinnen und Schweizer wie auch die ausländische Wohnbevölkerung als erste Anlaufstelle bei Fragen und Problemen in Zusammenhang mit einem Auslandsaufenthalt unterstützen kann. Die stetig steigende Anzahl von Anrufen unterstreicht das Bedürfnis für eine permanent erreichbare Helpline.

Einhergehend mit der Anpassung der Strukturen, die sich stark an die operativen Erkenntnissen aus Not- und Krisenfällen der letzten Jahre orientierten, setzen die beiden neugeschaffenen Einheiten Konsularische Direktion und Krisenmanagement-Zentrum auf einen verstärkten Einsatz moderner IT-Mittel. Mit der geplanten Einführung eines Online-Portals für konsularische Dienstleistungen wird sich der Kontakt der schweizerischen Staatsangehörigen im Ausland mit den Auslandsvertretungen weiter vereinfachen. Die von der Helpline EDA betriebene Plattform Itineris mit der dazugehörigen App, die auf eine verbesserte Interaktion mit reisenden Schweizerinnen und Schweizern sowohl bei der Reisevorbereitung wie auch in allfälligen Not- und Krisensituationen zielen, haben sich im Einsatz bewährt. Ihre weitere Verbreitung soll noch stärker gefördert werden.

Mit dem Auslandschweizergesetz und der entsprechenden Verordnung ist ein neuer, klar gegliederter gesetzlicher Rahmen geschaffen worden, der die Prinzipien der Eigenverantwortung und Subsidiarität ins Zentrum rückt. So können bei Konsularschutzfällen die entstandenen Kosten gemäss Verursacherprinzip in Rechnung gestellt werden. Wie bisher kann aber der Kostenersatz aus Gründen der Bedürftigkeit gestundet, herabgesetzt oder erlassen werden, wobei eine allfällige Fahrlässigkeit der Betroffenen berücksichtigt werden müsste.

Dem EDA stehen heute Kapazitäten im Krisenmanagement und konsularischen Schutz zur Verfügung, die eine professionelle Betreuung und gegebenenfalls Intervention ermöglichen. Die vom EDA angebotenen Dienstleistungen und Instrumente entsprechen dabei hinsichtlich Umfang und Qualität denjenigen anderer europäischer Staaten wie Frankreich, Deutschland oder Österreich. Nichtsdestotrotz lassen sich Krisen und Notfälle auch in Zukunft kaum vorhersehen. Dieser Umstand stellt besonders hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden, sowohl was ihre fachlichen und menschlichen Qualifikationen als auch ihre rasche und andauernde Verfügbarkeit anbelangt.

Die Nachfrage nach konsularischen Dienstleistungen dürfte weiterhin ansteigen, einhergehend mit dem anhaltenden Wachstum der Auslandschweizergemeinschaft sowie der ungebrochenen Reisetätigkeit der Schweizerinnen und Schweizer. Parallel dazu nimmt in Zukunft auch die Bedeutung präventiver Massnahmen weiter zu. Um das heutige Dienstleistungsniveau zu halten oder gar verbessern zu können, steht der Bund auch weiterhin vor grossen Herausforderungen: Mit Hilfe einer verstärkten Beratung und Sensibilisierung, der immer wichtiger werdenden Krisenprävention und Krisenbewältigung sowie einer verstärkten Unterstützung durch Informatiksysteme, wie der kontinuierlichen Erneuerung und Pflege der bestehenden EDA-Datenbanken, lassen sich bekannte und abwendbare Gefahren und Risiken gezielt umgehen resp. vermeiden. Am Ende verbleibt die Verantwortung in erster Linie bei der Bürgerin und beim Bürger selbst. Das EDA seinerseits kann diese aber mit gezielten Massnahmen bestärken und unterstützen, ihre Eigenverantwortung besser wahrzunehmen.