

Aussenpolitische Strategie 2016–2019: Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur

Inhalt

1. Einleitung
 - 1.1. Kontinuität und Wandel
 - 1.2. Das internationale Umfeld
 - 1.3. Verfassungsmässige Ziele der Schweizer Aussenpolitik
 - 1.4. Prinzipien der Umsetzung
2. Strategische Schwerpunkte der Schweizer Aussenpolitik
 - 2.1. Beziehungen zur Europäischen Union und zu den EU-/EFTA-Staaten
 - 2.2. Beziehungen zu globalen Partnern
 - 2.3. Frieden und Sicherheit
 - 2.4. Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand
3. Bürgernahe Dienstleistungen
4. Landeskommunikation
5. Ressourcen, Aussennetz und Personal
6. Schlusswort

1. Einleitung

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) am 11. Mai 2011, zu Beginn jeder Legislatur eine Strategie vorzulegen, welche die Schwerpunkte der Schweizer Aussenpolitik definiert. Der vorliegende Bericht, die zweite solche Legislaturstrategie, erfüllt diesen Auftrag. Er trägt zudem einer vom Parlament überwiesenen Motion Rechnung (10.3212, «Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik»).

Nach einer Beschreibung der Ausgangslage («Kontinuität und Wandel») und einer Analyse des internationalen Umfelds legt der Bericht die verfassungsmässigen Ziele der Schweizer Aussenpolitik und die Prinzipien der Umsetzung dar. Im Hauptteil werden die vier strategischen Schwerpunkte der schweizerischen Aussenpolitik für die Legislaturperiode bis 2019 vorgestellt, nämlich die *Beziehungen zur Europäischen Union und zu den EU-/EFTA-Staaten*, die *Beziehungen zu globalen Partnern*, das Engagement für *Frieden und Sicherheit* sowie das Engagement für *Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand*. Danach folgen separate Kapitel zu den Bereichen *Bürgernahe Dienstleistungen*, *Landeskommunikation* sowie *Ressourcen, Aussennetz und Personal*.

1.1. Kontinuität und Wandel

Die erste Aussenpolitische Legislaturstrategie (2012–2015) bewährte sich als handlungsrelevanter Kompass für die Schweizer Aussenpolitik. Sie trug bei zu einer kohärenten und glaubwürdigen Aussenpolitik, die sich mit einer weltpolitisch turbulenten Situation mit vielen und zunehmend intensiven Krisen konfrontiert sah. Die bisherige Strategie setzte einen breiten Rahmen, liess aber gleichzeitig Raum, um Opportunitäten zu erkennen und aktiv zu nutzen und auf neue Entwicklungen rasch und lösungsorientiert zu reagieren. Im Rahmen der jährlichen Aussenpolitischen Berichte legte der Bundesrat über die Umsetzung der Strategie Rechenschaft ab.

Die Aussenpolitische Strategie 2016–2019 orientiert sich an der Vorgängerstrategie. Kontinuität in der Strategie ist naheliegend, weil auch die Kontinuität bei den übergeordneten Zielen, Interessen und Werten der Schweiz gegeben ist. Die Grundlage dafür ist die Bundesverfassung (vgl. Kapitel 1.3.). Auch die Ausgangslage der Schweiz ist im internationalen Vergleich weiterhin gut. Die Schweiz ist ein weltweit führender Wissenschafts- und Forschungsstandort und gehört global zu den Spitzenreitern in Sachen Wirtschaftskraft, Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur, Rechtssicherheit, politische Stabilität, Lebensstandard, internationale Vernetzung und Offenheit sowie Image. Die «Soft Power» der Schweiz ist beachtlich. Damit gehen auch die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft einher, dass sich die Schweiz als mittelgrosses europäisches Land aktiv und lösungsorientiert einbringt. Der OSZE-Vorsitz 2014 ist ein Beispiel dafür, dass die Schweiz aussenpolitische Beiträge leisten kann, die für sie und für die Welt von Nutzen sind.

Die Schweiz verfolgt weiterhin das Ziel einer bürgernahen und pragmatischen Aussenpolitik, die auch Dienstleistungen für die Schweizerinnen und Schweizer umfasst. Die Schweizer Aussenpolitik wurzelt dabei in der politischen Kultur der Schweiz, ihren Institutionen und ihren historischen Erfahrungen. Innen- und aussenpolitische Werte decken sich. Die schweizerische Aussenpolitik ist innenpolitisch breit abgestützt.

Die Schweizer Aussenpolitik nutzt ihre Gestaltungsfähigkeit und -spielräume. Die aussenpolitischen Akteure der Schweiz zeichnen sich aus durch Geduld und langen Atem und sind sich bewusst, dass der Wirkung des Tuns der Schweiz als einzelne Akteurin bisweilen enge Grenzen gesetzt sind. Daher sucht die Schweiz – wenn es möglich und in ihrem Interesse ist – die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern.

Bei aller Kontinuität nimmt die neue Aussenpolitische Strategie aber auch Akzentverschiebungen vor. Sie trägt dabei Fortschritten in der Umsetzung der bisherigen Strategie Rechnung. So sind die Beziehungen zu den direkten Nachbarn der Schweiz heute wieder von hoher Intensität und die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten in den meisten Fällen weit fortgeschritten. Der Bundesrat legt grossen Wert darauf, diese engen, vertrauensvollen und lösungsorientierten Beziehungen zu den Nachbarstaaten fortzuführen, und hält dies dementsprechend im Rahmen des Schwerpunkts *Europäische Union und EU-/EFTA-Staaten* fest.

Andererseits ist das internationale Umfeld der Schweiz einem beschleunigten Wandel unterworfen. Um die Schweizer Interessen weiterhin effektiv wahren und die Globalisierung positiv mitgestalten zu können, wurde die Strategie angepasst.

1.2. Das internationale Umfeld

Seit dem Ende des Kalten Krieges befindet sich die Welt in einer Umbruchphase. Während das globale System jahrzehntlang bipolar ausgestaltet war, verblieben nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die USA als einzige Supermacht. Doch die unipolare Phase erwies sich als kurz. Die geopolitischen tektonischen Verschiebungen, die nach 1989 vorerst kaum sicht- und spürbar waren, verstärkten sich zusehends und dürften in den nächsten Jahren die Weltpolitik weiter beeinflussen.

Das internationale Machtgefüge verändert sich im Kontext der anhaltenden Globalisierung: Der Westen im Allgemeinen und die USA im Besonderen verlieren relativ an Macht und Einfluss, obschon die USA auf absehbare Zeit und vor allem in Bezug auf ihr militärisches Potenzial stärkste globale Macht bleiben werden. Staaten im Süden und Osten treten auf der internationalen Bühne selbstbewusster und offensiver auf und streben eine dominante regionale oder gar globale Rolle an. Somit weist der Trend in Richtung einer zunehmend multipolaren und fragmentierten Welt mit verschiedenen, stärker regional ausgerichteten Zentren. Dieser Trend ist jedoch keineswegs linear, wie die aktuellen wirtschaftlichen Probleme einiger BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) zeigen. Auch die weitere unberechenbare Entwicklung des Ölpreises wird Rückwirkungen auf das internationale Machtgefüge haben. Ein anhaltend niedriger Preis könnte die innere Stabilität und das aussenpolitische Verhalten mancher Produzentenstaaten beeinflussen. Zudem ist es den «neuen», aufstrebenden Mächten bisher nur in Ansätzen gelungen, ein attraktives alternatives Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell zu entwickeln, nachhaltig «Soft Power» zu akkumulieren und andere Staaten mit dauerhaften Allianzen an sich zu binden. Der Trend hin zu einem stärker multipolaren internationalen System erhöht die Volatilität und kann dazu führen, dass geopolitische Rivalitäten und Konflikte zunehmen. Eine verstärkte Koordination zwischen den Grossmächten ist vor diesem Hintergrund unabdingbar, hat aber ambivalente Rückwirkungen auf das multilaterale System.

Ebenfalls zu beobachten ist eine Multiplizierung der Akteure im internationalen System, die Macht ausüben: Staaten bleiben zwar die wichtigsten Akteure, aber sie verlieren Macht an nichtstaatliche Akteure. Damit gemeint sind die Zivilgesellschaft – wie beispielsweise der «Arabische Frühling» in Nordafrika und die «Euromaidan»-Bewegung in der Ukraine gezeigt haben – und internationale Wirtschafts- und Finanzkonzerne, jedoch auch Terrororganisationen oder die organisierte Kriminalität. Der Trend der breiteren Machtverteilung kann positiv sein, weil er zivilgesellschaftlichen, demokratischen Akteuren eine Stimme gibt. Er kann aber auch destabilisierend wirken, weil Terror- und kriminelle Netzwerke zum Teil bereits geschwächte staatliche Strukturen unterwandern oder gar vollständig zerstören können. Die Machtverlagerung wird beschleunigt durch die Digitalisierung – vor allem die rasante globale Verbreitung des Internets im Allgemeinen und von sozialen Medien im Besonderen.

Eine weitere zentrale weltpolitische Entwicklungslinie ist die Anhäufung von Krisen und Konflikten. Sie sind keine «zufälligen», isolierten Ereignisse, sondern Ausdruck einer Transitionsphase. Insbesondere in der Nachbarschaft Europas haben Instabilität und bewaffnete Gewalt zugenommen. Im Osten ist mit der Ukraine-Krise der Krieg nach Europa zurückgekehrt. Im Zuge der Polarisierung zwischen Russland und dem Westen hat auch die pan-europäische Sicherheit abgenommen. In der südlichen Nachbarschaft Europas hat die Gemengelage von langjährig ungelösten Konflikten wie dem israelisch-palästinensischen Konflikt, jüngeren Konflikten wie in Syrien, im Jemen und in Libyen, erstarkenden dschihadistischen Terrorgruppen, geopolitischen und konfessionellen Spannungen sowie schlechter Regierungsführung und schwacher Staatlichkeit die Region in eine tiefe Krise gestürzt. Die Folgen dieser Negativentwicklungen manifestieren sich zunehmend auch in der Schweiz und ihrem regionalen Umfeld. So ist Europa verstärkt zur Zielscheibe des dschihadistischen Terrorismus geworden. Zudem hat sich wegen der anhaltenden Gewalt, der grossen humanitären Not und der Perspektivlosigkeit eine Flüchtlings- und Migrationskrise entwickelt, die auch Europa vor enorme Herausforderungen stellt.

Globale Herausforderungen wie die Migration, der Klimawandel und andere Beeinträchtigungen der Umwelt, der Kampf um Ressourcen, Cyberattacken, der Weltraum als «New Frontier», Terrorismus, Gewaltkriminalität, Pandemien oder Antibiotikaresistenzen werden sich in Zukunft noch akzentuieren. Gerade im Cyberbereich und angesichts der technologischen Verletzlichkeit moderner Gesellschaften bestehen hohe Risiken. Umweltprobleme, namentlich in den Bereichen Klima und Biodiversität, haben längst globale politische, ökonomische und soziale Dimensionen angenommen.

Problematisch bleibt die hohe Anzahl von Ländern mit schwachen und instabilen staatlichen Institutionen, aber oft auch mit einer wenig entwickelten Zivilgesellschaft. Die Bevölkerung in solchen fragilen Staaten leidet meist unter extremer Armut, Gewalt, Korruption und politischer Willkür. Die Regierungen dieser Länder können oder wollen grundlegende staatliche Funktionen nicht wahrnehmen. Fragile Staaten sind ein idealer Nährboden für terroristische und kriminelle Gruppierungen.

Die weltwirtschaftlichen Perspektiven sind unsicher. Die Weltwirtschaft erholt sich nur langsam von den Folgen der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise und ist noch nicht auf einen nachhaltigen Wachstumskurs eingeschwenkt. Ausserdem zeigen auch aufstrebende Volkswirtschaften deutliche Wachstumsschwächen. Dazu leidet die Schweiz unter der Aufwertung des Schweizer Frankens und der Schwächung der traditionellen Absatzmärkte, insbesondere in der EU. Obwohl sich das multilaterale Handelssystem im Rahmen der WTO nur in kleinen Schritten weiterentwickelt hat, wurden gewisse Erfolge bei der Liberalisierung des Welthandels erzielt (z.B. Handelserleichterungsabkommen, Informationstechnologieabkommen). Insgesamt hat sich das Umfeld für eine mittlere offene Volkswirtschaft wie die schweizerische verschlechtert und verlangt nach besonderen Anstrengungen. Es entstehen gleichzeitig neue überregionale Normenräume (z.B. Transpazifische Partnerschaft TPP), die weit über klassische Freihandelsabkommen hinausgehen und weitreichende Konsequenzen für die Weltwirtschaft und auch für die Schweiz haben dürften.

Die anhaltende Umbruchsphase weist in Richtung einer zunehmenden Fragmentierung des internationalen Systems. Sie ist durch Unsicherheit, Volatilität und Instabilität, durch ein globales Führungsdefizit und neue Akteure sowie teilweise durch neu-altes Denken in machtpolitischen Kategorien und exklusiven Einflussphären gekennzeichnet. Etablierte Ordnungen und Normen werden infrage gestellt. Demokratie, Menschenrechte und Freiheit geraten vielerorts unter Druck, und das Völkerrecht und die internationale Kooperation werden zunehmend unterminiert.

Allerdings ist dieser Befund in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Erstens ist das unmittelbare Umfeld der Schweiz nach wie vor von relativer Stabilität geprägt. Zwar ist auch die EU mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Die Schulden- und Eurokrise harret einer nachhaltigen Lösung. Mit der Flüchtlingskrise hat sich die politische Fragmentierung in Europa verstärkt. Das Ringen um die innere Verfasstheit der EU hält an. Die EU hat aber im Laufe der europäischen Einigung eine gewisse Widerstandsfähigkeit gegen Krisen entwickelt. Auch wenn ihre zukünftige Gestalt heute kaum vorhersehbar ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich die EU weiterentwickelt und die zentrale Gestaltungsmacht in Europa bleibt. Trotz aller Schwierigkeiten ist die EU ein sehr wichtiger Anker von Stabilität und Wohlstand in Europa. Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass die EU aus der Krise findet und handlungsfähig bleibt. Eine destabilisierte oder gar auseinanderbrechende EU hätte negative politische und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz.

Zweitens haben die letzten Jahre gezeigt, dass in einer zunehmend multipolaren Welt Kooperation und gemeinsame Lösungen nicht nur dringend nötig, sondern auch möglich sind, wenn der politische Wille vorhanden ist. Bei allem Trennenden können sich in der internationalen Gemeinschaft doch immer wieder auch das Gemeinsame und das Konstruktive durchsetzen. Beispiele dafür sind das Nuklearabkommen mit dem Iran, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, das Klimaabkommen von Paris oder die Annäherung zwischen den USA und Kuba. Oft übersehen werden auch positive Entwicklungen wie die folgenden: Die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, hat sich in den letzten ungefähr 20 Jahren rund halbiert. Die Kindersterblichkeit hat stark abgenommen. In vielen Entwicklungsländern sind die Einkommen deutlich angestiegen, und es ist ein Mittelstand entstanden. Immer mehr Kinder haben Zugang zu Bildung.

Die Umbruchphase eröffnet Chancen und Opportunitäten. Die Globalisierung und der damit verbundene Wandel können und sollen aktiv gestaltet werden. Die Schweiz ist gut positioniert, um Brücken zu bauen, den Wandel gestaltend zu begleiten, für eigene Werte und Interessen einzustehen und im Hinblick auf globale Herausforderungen Allianzen der Problemlöser zu schmieden. Sie kann innovative und tragfähige Lösungen erarbeiten, die auch in ihrem eigenen Interesse sind.

1.3. Verfassungsmässige Ziele der Schweizer Aussenpolitik

Die verfassungsmässigen Ziele der Schweizer Aussenpolitik sind die Wahrung und Förderung der Interessen und Werte, wie sie in der Bundesverfassung definiert sind. Diese

Interessen und Werte sind auf Dauer angelegt und bieten einen breiten und stabilen Bezugsrahmen für die schweizerische Aussenpolitik.

Die Eidgenossenschaft schützt «die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes», «fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes», «sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern» und «setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» (Artikel 2 der Bundesverfassung). In Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten hält die Bundesverfassung fest (Artikel 54 Abs. 2): «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

In diesen aussenpolitischen Zielen spiegeln sich die schweizerischen Werte. Die Schweiz ist geprägt durch ihre kulturelle Vielfalt, ihre politischen Institutionen – insbesondere die demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bevölkerung, den Föderalismus und die Machtteilung (Konsens und Konkordanz) – und Rechtssicherheit. Der innere Zusammenhalt sowie das Zusammenleben verschiedener Kulturen und gesellschaftlicher Gruppen sind ebenso eine Stärke der Schweiz wie das inklusive politische System mit seinen einzigartigen Institutionen. Diesem System und seiner politischen Kultur ist Sorge zu tragen. Denn politische und gesellschaftliche Stabilität ist angesichts der vielen innerstaatlichen Konflikte in der Welt keine Selbstverständlichkeit.

Innen- und Aussenpolitik sind in der Schweiz eng verschränkt. Die inneren Stärken der Schweiz sind auch Leitthemen ihrer Aussenpolitik. Die Schweiz setzt sich ein für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für Dialog und Kompromisskultur, für Einbindung und Machtteilung sowie für die Menschenrechte und die humanitären Grundsätze.

Aufgrund der Globalisierung können auch entfernte Krisen und Konflikte Auswirkungen auf die Schweiz haben. Sie können sich negativ auf die Schweizer Wirtschaft auswirken und Investitionen oder Exporte gefährden. Sie können Schweizerinnen und Schweizer in Mitleidenschaft ziehen, die in diesen Konflikt- oder Krisenzonen leben oder reisen, oder die natürlichen Lebensgrundlagen gefährden. Fragile Staaten sind ein fruchtbarer Boden für terroristische Gruppierungen mit menschenverachtenden Ideologien, organisierte Kriminalität oder bewaffnete Gewalt. Die Weltwirtschaft reagiert sensibel auf Bedrohungen der Handelsströme, des Verkehrs und der Energieressourcen. Auch die Schweiz ist dem Migrationsdruck aus Ländern ausgesetzt, die von Instabilität, Unterdrückung, Menschenrechtsverletzungen, mangelnden sozioökonomischen Perspektiven oder prekären Umweltbedingungen betroffen sind.

Deshalb setzt sich die Schweiz im Rahmen ihrer Möglichkeiten und im Wissen darum, dass sie oft nur im Verbund mit anderen eine Wirkung erzielen kann, für die Prävention von Konflikten, die Armutsbekämpfung und den Umweltschutz ein. Sie engagiert sich für

internationale Stabilität bzw. die Gestaltung der Globalisierung und internationaler Regeln und Normen. Dieses breit gefächerte Engagement wiederum hat einen positiven Einfluss auf die Unabhängigkeit, Freiheit und Sicherheit der Schweiz und ihre Wohlfahrt.

1.4. Prinzipien der Umsetzung

Die Umsetzung der Aussenpolitik orientiert sich an gewissen Prinzipien, die über die Konjunktur des Tagesgeschehens hinausgehen und unabhängig von kurzfristigen Entwicklungen im internationalen Umfeld gültig bleiben. Es handelt sich dabei um die Prinzipien der *Rechtsstaatlichkeit*, der *Neutralität*, der *Universalität*, des *Dialogs*, der *Solidarität und Verantwortung* sowie der *Effizienz und Kohärenz*.

Rechtsstaatlichkeit: Die Schweiz ist ein Rechtsstaat. Es ist im Interesse der Schweiz, dass in den internationalen Beziehungen das Primat des Rechts gilt und nicht die Macht des Stärkeren. Das Völkerrecht und seine Einhaltung sind für die Schweiz daher von grosser Bedeutung. Ohne Regeln kommen internationale Akteure in Versuchung, Druck auszuüben oder auf Gewalt zurückzugreifen, um ihre Interessen durchzusetzen. Um dem entgegenzuwirken, setzt sich die Schweiz seit Langem ein gegen Gewalt und für eine friedliche Regelung von Streitigkeiten.

Neutralität: Die Neutralität ist ein aussenpolitisches Instrument, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern. Die Schweiz hat den Status eines dauernd neutralen Staates. Sie erfüllt die Verpflichtungen, die ihr das Neutralitätsrecht auferlegt. Dies bedeutet in erster Linie, dass sie sich nicht an internationalen Konflikten beteiligt. Hingegen ist die Umsetzung ihrer Neutralitätspolitik, welche die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität im rechtlichen Sinn gewährleisten soll, nicht an Rechtsnormen gebunden. Sie hängt von der Analyse des aktuellen internationalen Umfelds ab. Die Neutralität erfordert eine gewisse Unparteilichkeit und Objektivität bei Stellungnahmen, aber sie bildet kein Hindernis bei der Interessenwahrung. Sie ist im Gegenteil ein flexibles Instrument, das bei der Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik zur Verfügung steht und den Kontakt zu unterschiedlichen Gesprächspartnern erleichtert. Insbesondere kann sie von Vorteil bei der Erbringung von «Guten Diensten» sein, die eine traditionelle Stärke der Schweizer Aussenpolitik sind und die es der Schweiz erlauben, sich von anderen abzuheben und eine besondere Rolle zu spielen.

Universalität: Die Schweiz bemüht sich traditionell, so weit wie möglich gute Beziehungen zu allen Staaten der Welt zu unterhalten. Als Land, das besonders wirtschaftlich stark von seiner Weltoffenheit abhängt und weder Mitglied der EU noch anderer wichtiger Bündnisse oder Gruppen wie der G20 ist, muss die Schweiz ein ausgedehntes Beziehungsnetz unterhalten, um ihre Interessen wirksam wahren zu können. Der Grundsatz der Universalität bedeutet aber nicht, dass die schweizerische Aussenpolitik keine Prioritäten setzt. Er hindert die Schweiz auch nicht daran, die besondere Bedeutung gewisser Partner anzuerkennen und länderspezifische Strategien zu entwickeln.

Dialog: Der Dialog ist ein wichtiges Element der politischen Kultur in der Schweiz. Auch in ihrer Aussenpolitik ist die Schweiz dem Dialog verpflichtet. Sie versucht, Brücken zu

bauen und den Dialog zu fördern. Der Dialog ist zwar kein Allheilmittel, und er setzt auf allen beteiligten Seiten ein Minimum an Dialogbereitschaft voraus. Aber ohne Dialog bzw. Dialogangebote besteht kaum eine Chance, in einem Konflikt eine Lösung zu finden bzw. einen sich anbahnenden Konflikt zu verhindern. Ein aktives Zuhören und das Bemühen, die jeweiligen Akteure zu verstehen, bedeuten zudem nicht, dass die Schweiz einverstanden ist mit den entsprechenden Positionen und nicht zu ihren Interessen und Werten stehen kann.

Solidarität und Verantwortung: Heute bemessen sich der Einfluss eines Staates und seine Fähigkeit, sich Spielräume zur Wahrung seiner Interessen zu verschaffen, nicht nur an seiner militärischen Macht, wirtschaftlichen Stärke oder Bevölkerungszahl, sondern hängen auch ab von seiner Bereitschaft, solidarische und verantwortungsvolle Beiträge zur Bewältigung der globalen Herausforderungen zu leisten. Die Verantwortung bezieht sich auch auf die künftigen Generationen. Es muss das Ziel sein, diesen Generationen durch eine verantwortungsvolle Aussenpolitik ein möglichst friedliches und sicheres Umfeld und eine intakte Umwelt zu hinterlassen.

Effizienz und Kohärenz: Zentral in der schweizerischen Aussenpolitik ist die Effizienz. Die Schweizer Aussenpolitik im Allgemeinen und schweizerische aussenpolitische Initiativen, Vorstösse und Aktionen im Besonderen müssen sich immer an den zur Verfügung stehenden Mitteln messen und rationell mit knappen Ressourcen umgehen. Es ist weniger der Kraftakt, sondern die geplante, strategische Massnahme, die im Zentrum der aussenpolitischen Aktivität steht. Dies äussert sich in allen Aktionsfeldern, namentlich bei der konsularischen Betreuung der Auslandschweizerinnen und -schweizer und der Schweizer Reisenden im Ausland. Effizienz setzt kohärentes Handeln in der Aussenpolitik voraus; Effizienz und Kohärenz bedingen sich gegenseitig. Kohärenz bedeutet, dass die Zusammenhänge zwischen einzelnen Politikbereichen erkannt werden und das aussenpolitische Handeln entsprechend abgestimmt wird. Die Globalisierung stellt erhöhte Anforderungen an die Kohärenz namentlich zwischen verschiedenen Sektorpolitiken. Transparenz und gegenseitige Information sind wichtig, um frühzeitig Inkohärenzen zu erkennen und Kohärenz zu schaffen. Allfällige Inkohärenzen und Ziel- und Mittelkonflikte, mit denen sich jede Aussenpolitik konfrontiert sieht, gilt es durch Koordinationsverfahren und die Definition sachspezifischer Kriterien zu minimieren.

2. Strategische Schwerpunkte der Aussenpolitik

Eine aktive, vorausschauende Aussenpolitik bedarf strategischer Prioritäten. Gerade vor dem Hintergrund vielfältiger aussenpolitischer Tätigkeiten und Akteure ist es wichtig, Prioritäten zu setzen. Die aussenpolitische Strategie steckt einen Rahmen ab und definiert die grossen Linien des internationalen Engagements für die Legislaturperiode bis 2019. Sie soll Raum und genügend Flexibilität lassen, um auch kurzfristig Handlungsspielräume und Handlungschancen identifizieren und aktiv nutzen und auf neue Entwicklungen lösungsorientiert reagieren zu können. Die vier strategischen Schwerpunkte sind keine isolierten

Bereiche. Sie stehen vielmehr in einer engen Wechselwirkung und überlappen sich. Die entsprechenden Synergien gilt es konstruktiv zu nutzen.

2.1. Beziehungen zur Europäischen Union und zu den EU-/EFTA-Staaten

Kernziel: Die Schweiz stellt auf der Basis einer Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs ein geregeltes, partnerschaftliches und ausbaufähiges Verhältnis zur EU sicher und fördert enge Beziehungen zu den EU-/EFTA-Staaten, unter besonderer Berücksichtigung der Nachbarstaaten.

Die Schweiz liegt in der Mitte Europas. Sie teilt die demokratischen Grundwerte ihrer europäischen Partner und ist politisch, wirtschaftlich und kulturell eng mit diesen und vor allem mit ihren Nachbarstaaten verknüpft, die mit Ausnahme Liechtensteins allesamt EU-Mitglieder sind. Sie zeigt sich solidarisch im Engagement für Stabilität und Entwicklung auf dem europäischen Kontinent.

Vor dem Hintergrund der globalen Machtverschiebungen und grenzüberschreitender Herausforderungen und Bedrohungen braucht es stabile Partnerschaften – vor allem mit gleichgesinnten Staaten – und gemeinsame Lösungen. Dies trifft insbesondere zu auf den globalen Wettbewerb (Forschung, Handel, Innovation), die innere und äussere Sicherheit (u.a. Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung), die internationale Zusammenarbeit und die humanitäre Hilfe sowie die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger (Mobilität, Chancen, Arbeitsplätze, kulturelle Diversität, Umwelt, Gesundheit). Die Schweiz arbeitet in vielfältiger Weise im multi- und bilateralen Rahmen mit ihren Partnern in Europa zusammen – auch in der OSZE, im Europarat, im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden, mit den EFTA-Staaten und mit subregionalen Kooperationsgruppen. Der EU kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu.

Das Kernziel der nächsten vier Jahre ist es, ein geregeltes, partnerschaftliches und ausbaufähiges Verhältnis zur EU sicherzustellen. Gute Beziehungen mit der EU sind eine Voraussetzung für eine pragmatische, von Interessen und Werten geleitete Zusammenarbeit mit den Staaten Europas in einer Vielzahl von Politikfeldern. Diese Zusammenarbeit trägt zur Förderung von Wohlstand und Sicherheit bei. Die Schweiz und die EU haben ein gemeinsames Interesse an stabilen bilateralen Beziehungen. Als gewichtiger wirtschaftlicher Partner und in ihrer Nord-Süd-Brückenfunktion ist die Schweiz enger verflochten mit der EU als mancher Mitgliedstaat.

Die derzeitigen Herausforderungen – wie zum Beispiel die Bewältigung der Flüchtlingskrise –, die den ganzen Kontinent betreffen, verdeutlichen die Bedeutung einer intensiven und guten Zusammenarbeit mit der EU als wichtigster Partnerin. Die Schweiz setzt sich im Rahmen ihrer Schengen- und Dublin-Assoziierung für wirksame europäische Lösungen – in Ergänzung zu nationalen Massnahmen – ein und positioniert sich als autonome, aber gleichzeitig solidarische, kooperative Partnerin und wahrt dabei ihre aussenpolitischen Interessen. Dies gilt ebenfalls im Rahmen der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung, für welche die Schengen-Assoziierung wertvolle Instrumente wie beispielsweise das Schengener Informationssystem oder gemeinsame Kontrollstandards bei Aussengrenz-

übertritten bietet. Darüber hinaus arbeitet die Schweiz u.a. im Bereich «Foreign Terrorist Fighters» eng mit Europol zusammen.

Die wirtschaftliche Verflechtung ist besonders hoch mit den Nachbarstaaten (Grenzgänger, Grenzregionen). Ein Drittel des Aussenhandels der Schweiz insgesamt und knapp zwei Drittel des Aussenhandels mit der EU betreffen die Nachbarstaaten. Die Schweiz figuriert ihrerseits bei allen Nachbarstaaten unter den zehn wichtigsten Handelspartnern. Eng ist auch die soziale Vernetzung: Über 750'000 Staatsangehörige aus den Nachbarstaaten leben in der Schweiz, weitere 290'000 arbeiten in der Schweiz als Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Es leben aber auch über 300'000 Schweizerinnen und Schweizer in den Nachbarstaaten.

Die Schweiz und die EU organisieren und gestalten ihre Beziehungen mit einer Reihe von bilateralen Verträgen, die eine Vielzahl von sektoriellen Zusammenarbeitsfeldern abdecken. Diese Verträge bilden zusammen den «Bilateralen Weg». Diese Form der Zusammenarbeit ermöglicht den Ausbau und die Vertiefung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und ist in beiderseitigem Interesse.

Der «Bilaterale Weg» braucht aber einen institutionellen Rahmen, der es erlaubt, die bestehenden Verträge à jour zu halten. Dies garantiert den Zugang zum Binnenmarkt, erhöht die Rechtssicherheit und verhindert eine Erosion der Grundlagen der bilateralen Verträge. Die Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 durch Volk und Stände hat neue Unsicherheiten in Bezug auf die Zukunft des «Bilateralen Wegs» geschaffen. Ziel des Bundesrates bleibt daher, eine einvernehmliche Lösung zu finden, die sowohl den neuen Artikel 121a der Bundesverfassung als auch das Abkommen über die Personenfreizügigkeit respektiert. Gelingt dies nicht, sind die sogenannten Bilateralen I gefährdet und negative Auswirkungen auf andere Kooperationsfelder zwischen der Schweiz und der EU zu erwarten, namentlich auf die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation.

Der Bundesrat setzt sich daher das Ziel, den «Bilateralen Weg» zu erneuern, um ihn damit zu erhalten und seine Weiterentwicklung sicherzustellen. Er will eine Lösung mit der EU finden, die es erlaubt, die Zuwanderung aus EU-Staaten besser zu steuern und das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zu erhalten. Zu diesem Zweck strebt er eine einvernehmliche Lösung mit der EU an, die auf einer gemeinsamen Interpretation der Anwendungsmodalitäten des Abkommens, insbesondere der Schutzklausel, beruht. Eine solche einvernehmliche Lösung mit der EU würde es erlauben, das Protokoll III zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Bei einer Ratifizierung des entsprechenden Protokolls bis am 9. Februar 2017 kann sich die Schweizer Forschung erneut vollassoziert und gleichberechtigt an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen (*Horizon 2020*-Paket) beteiligen.

Ferner ist der institutionelle Rahmen der Beziehungen mit der EU zu regeln. Ein solches institutionelles Abkommen ist die Grundlage für zukünftige sektorielle Abkommen über den Zugang zum EU-Binnenmarkt – beispielsweise im Elektrizitätsbereich oder im Bereich der Finanzdienstleistungen. Der Abschluss neuer Abkommen der Zusammenarbeit

und die Verbreiterung der bisherigen Kooperationsfelder werden dazu beitragen, den «Bilateralen Weg» weiterzuentwickeln – beispielsweise in den Bereichen Sicherheit, Umwelt oder Gesundheit. Im Bereich Forschung ist es das Ziel, das Niveau der Zusammenarbeit vor dem 9. Februar 2014 im Jahr 2017 wieder zu erreichen. In diesem Kontext wird der Bundesrat in der laufenden Legislatur auch über die Erneuerung des Erweiterungsbeitrags zur Reduzierung der sozialen und ökonomischen Unterschiede in der erweiterten EU entscheiden.

Die strategischen Partnerschaften mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, denen im Beziehungsgefüge der Schweiz in Europa eine zentrale Rolle zukommt, sollen konsolidiert und punktuell ausgebaut werden. Die Beziehungen haben sich in der Legislatur 2011–2015 positiv entwickelt. Sie sind aber noch immer ausbaufähig und bedürfen einer konstanten Pflege. Erstens soll die Besuchsdiplomatie intensiv bleiben, um die Kommunikationskanäle offen zu halten, die ganze Breite der bilateralen Zusammenarbeit regelmässig zu würdigen und allenfalls neue Zusammenarbeitsfelder zu identifizieren. Zweitens sollen konkrete bilaterale Fragen rasch thematisiert und einer Lösung zugeführt werden. Drittens soll die Koordination und Kooperation mit den Nachbarstaaten im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit – beispielsweise in der UNO oder der OSZE – weiter vertieft werden. Viertens sind die Beziehungen der Schweiz mit den Nachbarstaaten gerade im Hinblick auf deren zentrale Rolle als EU-Mitglieder zu pflegen. Fünftens gilt den Grenzregionen ein besonderes Augenmerk. Für gemeinsame Herausforderungen soll weiterhin grenzüberschreitend nach Lösungen gesucht werden.

Auch mit Liechtenstein pflegt die Schweiz sehr enge und vertrauensvolle Beziehungen. Über ihre Nachbarstaaten hinaus will die Schweiz mit allen EU- und EFTA-Staaten enge Kontakte weiterführen und eine aktive Besuchsdiplomatie pflegen. Dabei strebt sie auch den Aufbau bzw. die Weiterführung und Intensivierung themenspezifischer Kooperationen an, auch im multilateralen Rahmen. Mit der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft sucht die Schweiz einen intensiven Austausch.

2.2. Beziehungen zu globalen Partnern

Kernziel: Die Schweiz vertieft das Beziehungsnetz mit globalen Partnern, um ihre Interessen zu wahren und konkrete Probleme zu lösen.

Die Schweizer Aussenpolitik ist dem Grundsatz der Universalität verpflichtet: Demnach pflegt die Schweiz Beziehungen nicht nur zu Gross- und Regionalmächten, sondern auch zu mittleren und kleineren Staaten, Regionalorganisationen und – angesichts der Machtverlagerung zunehmend wichtig – nichtstaatlichen Akteuren. Diese gemeinhin als bilateral bezeichneten Beziehungen bleiben zentral. Angesichts der globalen Machtverschiebungen und aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz weder EU-, NATO- noch G20-Mitglied ist, ist es wichtig, dass sie ihre Beziehungen zu Staaten, Regionen und internationalen Organisationen jenseits des EU-/EFTA-Raums stärkt.

Bilaterale Themen und Probleme, aber auch Kooperationsmöglichkeiten verschwinden in einer zunehmend globalen und interdependenten Welt keineswegs. Zudem überlappen sich

bi- und multilaterale Themenfelder häufig. Daher nehmen multilaterale Aspekte einen wichtigen Teil der bilateralen Beziehungen ein. Die Schweiz will bilaterale Kontakte systematisch nutzen, um Anliegen (z.B. diplomatische Initiativen und Kandidaturen) und Interessen – insbesondere in den drei anderen strategischen Schwerpunkten dieser Strategie – Gehör zu verschaffen, gleichgesinnte Staaten zu identifizieren bzw. zu pflegen und die bi- und multilaterale Kooperation in unterschiedlichsten Themenfeldern von gemeinsamem Interesse zu stärken. In einer systematischeren Zusammenarbeit mit Staaten vergleichbarer Grösse und ähnlichen aussen- und wirtschaftspolitischen Positionen liegt beträchtliches Potenzial.

Grundsätzlich lassen sich drei Ebenen des bilateralen Austauschs bzw. der bilateralen Zusammenarbeit unterscheiden. Dialoge unterschiedlicher Intensität führt die Schweiz grundsätzlich mit allen Staaten, die ihrerseits Interesse an einem solchen Austausch haben. Partnerschaften pflegt die Schweiz mit ausgewählten Staaten, mit denen sie sich auf Minister- und auch technischer Ebene regelmässig austauscht. Strategische Partnerschaften basieren unter anderem auf entsprechenden Absichtserklärungen der beiden Seiten (z.B. «Memorandum of Understanding» oder «Joint Statement»), diversen Koordinationsmechanismen auf Schweizer Seite (z.B. Länderstrategien, «Roadmaps», intra- und interdepartementale Koordinationssitzungen), jährlichen politischen Konsultationen, regelmässigen sektoriellen Konsultationen und Dialogen und regelmässigen Kontakten auf Aussen- und Fachministerebene.

Das Konzept der strategischen Partnerschaften geht auf einen Entscheid des Bundesrates von 2005 zurück, die Beziehungen mit den USA, Japan, den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) und der Türkei zu vertiefen. Die Intensivierung und Diversifizierung der strategischen Partnerschaften der Schweiz mit diesen Ländern bleibt ein Ziel der Legislaturperiode bis 2019. Insbesondere sollen die Koordination und Kohärenz der strategischen Partnerschaften gestärkt werden, um eine zweckmässige Wahrung von Schweizer Interessen und Werten sicherzustellen. Themen und Arbeitsfelder, bei denen die Schweiz einen Mehrwert zu bieten hat oder schaffen kann und ihrerseits von der Kooperation zu profitieren und ihren Einfluss geltend zu machen vermag, sollen weiter bearbeitet oder neu definiert werden.

In den vergangenen Jahren sind mit weiteren G20-Ländern Partnerschaften aufgebaut worden, die quasi die Qualität von strategischen Partnerschaften aufweisen (z.B. Mexiko, Südkorea, Indonesien, Australien). Die Konsolidierung dieser Partnerschaften ist eine Priorität. Zudem ist bis zur Mitte der aktuellen Legislatur zu prüfen, ob sich strategische Partnerschaften mit weiteren Staaten rechtfertigen – sofern diese Partner ebenfalls ein Interesse daran haben und das EDA über die entsprechenden Ressourcen (auch vor Ort) verfügt, um den «Follow-up» und die Koordination sicherzustellen.

Die regionale Präsenz und Vernetzung der Schweiz soll unter anderem in Südost- und Osteuropa, in Zentralasien, im asiatisch-pazifischen Raum, auf dem amerikanischen Doppelkontinent, in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten konsolidiert werden. In diesen Regionen hat die Schweiz unterschiedlich gelagerte politische, sicherheitspolitische,

wirtschaftliche, umwelt- und migrationspolitische Interessen. Die Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit werden situativ und zielführend eingesetzt.

Ein zunehmendes politisches, oft aber auch ökonomisches Gewicht haben Regionalorganisationen. Die Schweiz hat daher ein Interesse daran, ihre Präsenz in diesen Organisationen durch eine Kooperation dort zu stärken, wo beiderseitiges Interesse besteht. Die Schweiz ist bereits als Beobachterin akkreditiert bzw. als Partnerin aktiv u.a. bei der Pazifikallianz, der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC), der Arabischen Liga, der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) und der Afrikanischen Union. Angestrebt wird der Status eines sektoriellen Dialogpartners («Sectorial Dialogue Partner») bei der Vereinigung südostasiatischer Staaten (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN). Auch Verbünde kleiner und Kleinststaaten, zum Beispiel in der Karibik (CARICOM) oder im Pazifik (PIF), können interessante Partner sein. Vor diesem Hintergrund gilt es die Aktivitäten der Schweiz als Beobachterin in bzw. Partnerin von Regionalorganisationen in der aktuellen Legislaturperiode zu systematisieren.

Für die Stärkung und Vertiefung des Beziehungsnetzes mit Partnern und Regionen ausserhalb des EU-/EFTA-Raums ist ein breites Aussennetz zentral. Die Präsenz vor Ort schafft einen erheblichen Mehrwert, beispielsweise in der Umsetzung der Aussenpolitik, bei der Pflege von Kontakten und Netzwerken, der Koordination, der Besuchsvorbereitung, -begleitung und dem «Follow-up» sowie bei der Analyse und Berichterstattung. Das Aussennetz erbringt auch erhebliche Dienstleistungen für die Schweizer Wirtschaft, gerade auch für KMU.

2.3. Frieden und Sicherheit

Kernziel: Die Schweiz baut ihr Engagement für Frieden und Sicherheit aus und gibt wesentliche Impulse für eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung.

Die Bedeutung des Engagements für Frieden und Sicherheit hat in den letzten Jahren zugenommen. Dies ist einerseits auf die krisenhaften internationalen Entwicklungen zurückzuführen, die auch auf die Schweiz negative Rückwirkungen haben. Als stark globalisiertes Land mit einer exportorientierten Wirtschaft ist die Schweiz für ihre Sicherheit und ihren Wohlstand auf ein stabiles Umfeld und eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung angewiesen. Gerade in Zeiten der Unsicherheit und Krisen ist es wichtig und im Sinne der Interessen und Werte der Schweiz, dass sie mit einem umfassenden und kreativen Engagement ihr Umfeld mitgestaltet.

Andererseits vermochte die Schweiz in den letzten Jahren immer wieder zu zeigen, dass sie mit ihrer eigenständigen und mitgestaltenden Aussenpolitik nützliche Beiträge an die Förderung von Frieden und Sicherheit machen kann. In der heutigen multipolaren Welt gehört die Schweiz zu keinem der Machtzentren. Sie ist ein europäisches Land, das europäische Werte vertritt. Doch ihr Engagement für Frieden und Sicherheit ist

eigenständig. Die Schweiz kann Brücken bauen, wo andere blockiert sind, mit vielfältigen Partnern zusammenarbeiten und eigene Initiativen entwickeln.

In den letzten fünfzehn Jahren hat die Schweiz zudem ein breites und innovatives Instrumentarium zur Förderung von Frieden und Sicherheit entwickelt, das auf die heutigen Herausforderungen zugeschnitten ist. Mit ihrem der Universalität verpflichteten Aussennetz und ihrem teilweise jahrzehntelangen Engagement im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verfügt sie in vielen Kontexten über gute Voraussetzungen, um eine sinnvolle Rolle spielen zu können. Dabei engagiert sich die Schweiz vor allem dort, wo sie Mehrwert schaffen kann aufgrund ihrer Erfahrung und Netzwerke, ihres Knowhows und ihres Instrumentariums. Die geografischen Schwerpunkte umfassen den Nahen und Mittleren Osten, Afrika sowie den OSZE-Raum.

Das Engagement der Schweiz für Frieden und Sicherheit lässt sich vereinfacht unterteilen in Krisen- und Konfliktbearbeitung einerseits und die Mitgestaltung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen andererseits. Es ist wichtig, dass trotz der aktuell hohen Beanspruchung durch Krisen auch der längerfristig ausgerichteten Gestaltung der Globalisierung gebührend Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Betreffend Krisen- und Konfliktbearbeitung wird das EDA den Bereich Mediation weiter stärken. Mediation und Fazilitation sind Teil der «Guten Dienste» der Schweiz, die weltweit geschätzt und nachgefragt sind. Sie tragen wirksam zur Deeskalation und der Lösung von Konflikten bei. Immer mehr Staaten möchten die «Guten Dienste» der Schweiz in diesem Bereich in Anspruch nehmen. Deshalb will das EDA die Mediation professionalisieren, die Kapazitäten erhöhen und die Ausbildung ausbauen. In Zukunft soll die Schweiz vermehrt eigene Mediationen leiten und beispielsweise der UNO und der OSZE öfter eigene hochrangige Mediatorinnen und Mediatoren zur Verfügung stellen, wie sie dies bereits heute zum Beispiel für die Friedensbemühungen in der Syrien- und der Ukrainekrise tut. Sie bietet zudem themenspezifische Mediation an, beispielsweise im Bereich Wasser. Mit Hilfe spezifischer Karrieren will das EDA den internen Mediationsnachwuchs fördern und verstärkt mit Partnern, anderen Staaten und Organisationen zusammenarbeiten.

Über die Mediation und Krisendiplomatie hinaus werden die Instrumente zur Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dabei geht es insbesondere um die Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen, um demokratische Transition und um Prozesse für einen nachhaltigen Frieden ohne neue Gewalt. Es geht auch um Vergangenheitsarbeit und die Prävention von Gräueltaten sowie um den Schutz der Zivilbevölkerung vor Gewalt. Daneben beteiligt sich die Schweiz an den laufenden Arbeiten zur Anpassung des Instrumentariums von Friedensmissionen der UNO und unterstützt diese mit zivilem und militärischem Personal. Ein wichtiges Anliegen der Schweiz ist der bessere Schutz von Frauen in Konflikten sowie deren stärkere Einbindung in Friedensprozesse, im Sinne der UNO-Resolution 1325. Aber auch als Schutzmacht für Staaten, die zwischenzeitlich keine diplomatischen Beziehungen miteinander unterhalten, steht die Schweiz weiterhin zur Verfügung.

Die Förderung der Menschenrechte ist ein grundlegender Pfeiler der schweizerischen Aussenpolitik. Ohne Einhaltung der Menschenrechte kann es keine nachhaltige Sicherheit geben. Die Schweiz engagiert sich für die weltweite Respektierung und Förderung der Menschenrechte und ihre effektive Umsetzung. Dadurch, dass sie den Dialog mit allen Parteien sucht und sich dafür engagiert, das Gemeinsame über das Trennende zu stellen, kann die Schweiz mit ihrem Engagement Brücken bauen. Sie bleibt dabei ihren Werten und Interessen treu. Dieser Ansatz ermöglicht es der Schweiz, in ihrem Menschenrechtsengagement eine Vorreiterrolle zu spielen – beispielsweise in Bezug auf die Einbindung der Zivilgesellschaft, des Privatsektors sowie anderer nicht-staatlicher Akteure in die Menschenrechtsthematik.

Im multilateralen Rahmen setzt sich die Schweiz ein für starke globale, regionale und nationale Menschenrechtsinstitutionen im Allgemeinen und für eine Ressourcenaufstockung des Menschenrechtspfegers der UNO im Besonderen. Die Überwachung der effektiven Umsetzung der Menschenrechte ist eine weitere Priorität der Schweiz. Die Schweiz engagiert sich mit bilateralen und multilateralen Instrumenten und konkreten Projekten dort, wo sie einen spezifischen, glaubwürdigen und substanziellen Beitrag zu leisten vermag (z.B. Einsatz für die Abschaffung der Todesstrafe, Schutz von Menschenrechtsverteidigern, Privatsektor und Menschenrechte).

Grosse Bedeutung misst die Schweiz dem Schutz und den Rechten von Migranten in den Herkunftsregionen bei. So unterstützt sie Erstaufnahmeländer wie die Nachbarstaaten Syriens, Staaten am Horn von Afrika und Staaten in Osteuropa in der Stärkung von Schutz- und Aufnahmekapazitäten. Mittels eines effizienten Asylsystems und verbesserten Lebensbedingungen der Migranten (Schutz, Versorgung, wirtschaftliche Integration) soll der Druck für eine Weiterreise nach Europa verringert werden. Zu den aussenpolitischen Beiträgen an die Bewältigung der Flüchtlingskrise zählen neben bilateralen und multilateralen Massnahmen im Bereich der Migrationsaussenpolitik ein humanitäres Engagement zur Linderung der Not vor Ort, die Bekämpfung der Fluchtursachen durch Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit sowie Beiträge an die Bemühungen um eine bessere Steuerung der Migration Richtung Europa im Sinne einer kooperativen europäischen Migrationsgouvernanz. Auf der Basis der Nansen-Initiative engagiert sich die Schweiz zudem für den Schutz von Menschen, die nach Umweltkatastrophen ihre Heimat verlassen müssen.

Ein wichtiger Aspekt des Engagements für Frieden und Sicherheit ist die Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Der Bundesrat hat 2015 die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Die Bekämpfung des Terrorismus soll gemäss dieser Strategie im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts unter besonderer Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte erfolgen. Die Schweiz will dabei insbesondere auch als verlässliche, dem Völkerrecht verpflichtete und umsichtige Akteurin agieren. Die Aussenpolitik hat einen Bezug zu allen vier strategischen Handlungsfeldern (Prävention, Repression, Schutz, Krisenvorsorge) und umgekehrt.

Eine aussenpolitische Priorität im Bereich der Terrorismusbekämpfung ist das Engagement der Schweiz gegen den gewalttätigen Extremismus. Die Prävention von gewalttätigem

Extremismus will langfristig insbesondere in fragilen Kontexten der Radikalisierung und Rekrutierung Jugendlicher vorbeugen und potenziell gefährdete Gruppen dagegen widerstandsfähiger machen. Die Schweiz will sich an der entsprechenden Politikgestaltung sowie am Erarbeiten und Weiterentwickeln von erfolgreichen Modellen beteiligen («best practices»). Sie will das internationale Genf als Drehscheibe für die Ursachenbekämpfung von Terrorismus fördern und entsprechende Projekte lancieren, zum Beispiel mit dem dort ansässigen *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF). Konkretisiert wird das Schweizer Engagement mit einem aussenpolitischen Aktionsplan des EDA für die Prävention von gewalttätigem Extremismus.

Hinsichtlich der Erarbeitung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen misst die Schweiz der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen grosse Bedeutung zu. Die Gestaltung der Globalisierung erfordert einen funktionierenden Multilateralismus. Eine zentrale Rolle im Engagement der Schweiz für Frieden und Sicherheit spielt die UNO. Die Schweiz prägt wichtige UNO-Reformdiskussionen und Überprüfungsprozesse mit. In den kommenden Jahren setzt sie einen Akzent bei der Konfliktprävention und der Friedenskonsolidierung. Zudem unterstützt sie Massnahmen, welche die Zusammenarbeit zwischen Menschenrechtsrat und Sicherheitsrat, aber auch anderen politischen Organen der UNO verbessern. Die Schweiz kandidiert für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat 2023–2024 und will auch in diesem Forum mit ihren Kompetenzen als Brückenbauerin zu Frieden und Sicherheit beitragen.

Auf der regionalen Ebene kommt der OSZE eine zentrale Rolle zu. Hier hat die Schweiz im Rahmen ihres Vorsitzes 2014 und ihrer Mitgliedschaft in der Troika in den Jahren 2013 bis 2015 mehrere Initiativen entwickelt, die sie weiterverfolgen will. Die Schweiz wird sich weiterhin einsetzen für eine Lösung der Ukrainekrise wie auch weiterer Konflikte, beispielsweise im Südkaukasus. Auch strebt sie eine Erweiterung der OSZE-Fähigkeiten für Friedensoperationen an. Ebenso schlägt sie eine verstärkte Rolle der OSZE in der Förderung von wirtschaftlichem Austausch (Konnektivität) vor. Zudem setzt sich die Schweiz für einen grundlegenden politischen Dialog der OSZE-Staaten zur künftigen europäischen Sicherheit ein. Eine Basis hierfür sind die zwei Berichte des *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, das die Schweiz initiiert hatte. Ein weiteres Anliegen betrifft die bessere Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension. Über die OSZE hinaus setzt sich die Schweiz für die Förderung kooperativer Sicherheit ein, in anderen Formaten wie beispielsweise der Partnerschaft für den Frieden der NATO, aber auch in anderen Regionen.

Das internationale Genf als wichtigen Standort für Frieden und Sicherheit und Austragungsort von Friedensverhandlungen zu stärken, bleibt eine weitere Priorität. Dank der Konzentration von Akteuren, Organisationen und Kompetenzen in Genf, die im Vergleich mit anderen Orten einmalig ist, kann die Schweiz aktiv dazu beitragen, Herausforderungen zu bewältigen, die einer koordinierten Reaktion bedürfen. Die Schweiz will dabei gezielt eine vernetzte Arbeitsweise fördern. Das in Genf ansässige Wissen soll für den Umgang mit den zunehmend komplexen Prozessen in der globalen Gouvernanz genutzt werden.

Zu den thematischen Prioritäten in der Gestaltung der Globalisierung im Bereich Frieden und Sicherheit zählen eine Terrorbekämpfung auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, ein friedlicher, sicherer und offener Cyberraum, der auf klaren Regeln und gegenseitigem Vertrauen basiert, sowie die Rüstungskontrolle, Abrüstung und die Verhinderung der Proliferation von konventionellen Waffen, von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln.

Die Schweiz engagiert sich für das Völkerrecht. Eine regel- und normenbasierte Ordnung ist Voraussetzung für internationale Stabilität. Die Schweiz fordert insbesondere die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Sie fördert den entsprechenden Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und unterstützt konkrete Projekte zur besseren Anwendung des humanitären Völkerrechts. Weiterführen will die Schweiz ihr entschiedenes Handeln im Bereich der Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von politisch exponierten Personen. Sie wird zudem verstärkt eine Anti-korruptionsperspektive in ihr Engagement für Frieden und Sicherheit integrieren. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Korruption organisierte Kriminalität (z.B. Menschenhandel) begünstigt und eine wichtige Ursache von Fragilität und Unsicherheit ist.

Sowohl bei der Krisen- und Konfliktbearbeitung als auch bei der Gestaltung der Globalisierung trägt die Schweiz der Wechselwirkung zwischen Frieden und Sicherheit einerseits und nachhaltiger Entwicklung andererseits Rechnung. Diese Wechselwirkung widerspiegelt sich in der Agenda 2030, die «friedliche und inklusive Gesellschaften» als eines der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung aufführt.

Diese Wechselwirkung wird auch in der Botschaft des Bundesrats über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 berücksichtigt, die neben der Entwicklungszusammenarbeit, der Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe erstmals auch die menschliche Sicherheit umfasst und eine gemeinsame Strategie vorgibt. Innerhalb der internationalen Zusammenarbeit gewinnt zudem das Engagement der Schweiz zur Reduzierung von Armut und Ausgrenzung in fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten immer mehr an Bedeutung. Indem sich die internationale Zusammenarbeit im bilateralen und multilateralen Rahmen beispielsweise für den Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen und für Menschenrechte einsetzt, leistet sie wichtige Präventionsarbeit hinsichtlich langfristiger Ursachen von Gewaltkonflikten.

Zu den aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz an der Schnittstelle von Frieden und nachhaltiger Entwicklung gehört der Themenbereich Wasser. Auf der Basis der EDA-Aktionslinien «Wasser und Sicherheit» engagiert sich die Schweiz dafür, dass Wasser nicht Konflikte mitverursacht, sondern als Treiber von Kooperation genutzt wird. Hierzu lancierte sie in Genf Ende 2015 ein hochrangiges globales Panel zu Wasser und Frieden. Dieses Panel soll innert zweier Jahre Vorschläge unterbreiten zur Schaffung von Instrumenten und einer Gouvernanz-Struktur zur Verhinderung von Wasserkonflikten auf globaler und regionaler Ebene.

Ebenfalls an der Schnittstelle von Frieden und nachhaltiger Entwicklung wirkt die humanitäre Hilfe. Sie ist Teil des weit gefächerten Engagements der Schweiz zur

Prävention von Krisen und zur Begrenzung von Folgen und Schäden. Sie ist für Menschen bestimmt, die Opfer eines bewaffneten Konflikts oder einer Naturkatastrophe sind und deren Regierungen nicht in der Lage sind, die Notsituation ohne Hilfe von aussen zu bewältigen. Humanitäre Hilfe lindert Leid, kann aber eine politische Lösung nicht ersetzen. In der Nothilfe stehen der Schutz und die Unterstützung der am stärksten betroffenen Menschen im Vordergrund. Gerade in langanhaltenden bewaffneten Konflikten ist die Hilfe zur Selbsthilfe unabdingbar. Die Nothilfe der Schweiz zielt deshalb auch auf die Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der lokalen Bevölkerung. Neben der Nothilfe engagiert sich die Humanitäre Hilfe in der Katastrophenvorsorge sowie im Wiederaufbau und in der Rehabilitierung. Sie legt dabei ein besonderes Augenmerk auf die Prävention und die Minderung von Katastrophenrisiken.

2.4. Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand

Kernziel: Die Schweiz setzt sich für eine Welt ohne Armut und für eine nachhaltige Entwicklung ein und trägt zu wohlstandsfördernden internationalen Rahmenbedingungen bei.

Nachhaltige Entwicklung

Die Welt ist in einer Transitionsphase, und die globalen Herausforderungen kennen keine Grenzen. Sie bedingen mehr denn je gemeinsames Handeln. Armut und Ungleichheit, oft einhergehend mit Korruption, Willkür und Konflikten, sind nach wie vor weit verbreitet. Am stärksten betroffen sind Minderheiten, Frauen und Kinder. Dies führt zu hohen wirtschaftlichen, sozialen, umweltrelevanten und politischen Kosten und trägt zur Perspektivlosigkeit von Jugendlichen bei. Doch die Beseitigung zumindest der extremen Armut liegt erstmals in Reichweite.

In der zunehmend multipolaren und fragmentierten Welt mit ihren geopolitischen Spannungen erhält die globale Gouvernanz eine neue Bedeutung, ist aber auch komplexer geworden. Neue Akteure gewinnen an Einfluss, dadurch ergeben sich Chancen für Austausch und Innovation. Es besteht, wie dargelegt, weltweit ein engerer Zusammenhang zwischen Armut, globalen Risiken und Konflikten: keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden, kein Frieden ohne nachhaltige Entwicklung.

Die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung wurde im September 2015 unter der Schirmherrschaft der UNO verabschiedet und von den Staats- und Regierungschefs aus 193 Ländern unterzeichnet. Die Schweiz hat sich stark für diese Agenda eingesetzt. Die Agenda 2030 beinhaltet den Anspruch, dass niemand zurückgelassen wird und alle Länder mit ihrer Politik und ihren Mitteln zur Umsetzung beitragen, unter Beachtung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Aspekte. Sie hat zum Ziel, neben den staatlichen weitere wichtige Akteure, wie namentlich den Privatsektor, zu mobilisieren.

Die Schweiz setzt sich ein für eine Welt ohne Armut und in Frieden, für eine nachhaltige Entwicklung. Sie engagiert sich für die Verringerung der Armut und der globalen Risiken,

für die Linderung von Not und für die Friedensförderung und die Achtung der Menschenrechte. Die Schweiz engagiert sich dabei aus Solidarität, als verantwortungsvolle Akteurin und in ihrem eigenen Interesse.

Die Schweiz verfolgt mit ihrer internationalen Zusammenarbeit (IZA) sieben strategische Ziele: 1) Beitrag zur Entwicklung eines internationalen Rahmens, der die Bewältigung der globalen Herausforderungen ermöglicht; 2) Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation; 3) Gewährleistung des nachhaltigen Zugangs zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle; 4) Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums; 5) Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache, Unterstützung von Institutionen, die der Gesellschaft und der Wirtschaft dienen; 6) Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten; 7) Stärkung der Geschlechtergleichstellung und der Rechte von Frauen und Mädchen.

Die IZA der Schweiz trägt zur Umsetzung der Agenda 2030 bei. Auf multilateraler Ebene setzt sich die Schweiz für eine verstärkte Abstimmung zwischen den multilateralen Organisationen ein, insbesondere dort, wo sie Mitglied ist. Sie plädiert dafür, die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung bei der Erarbeitung internationaler Normen zu berücksichtigen und verfolgt die erzielten Fortschritte. Auf Ebene der Partnerländer unterstützt die IZA der Schweiz das Erarbeiten von Strategien, Programmen und Projekten für eine nachhaltige Entwicklung, die auf den neuen Zielen beruhen und auch die verletzlichsten Menschen einbeziehen.

Die Schweiz setzt ihre Instrumente für eine Welt ohne Armut und für eine nachhaltige Entwicklung wirkungsvoll und komplementär ein. Zu diesen Instrumenten gehören die humanitäre Hilfe, die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sowie die Globalprogramme, die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die Transitionszusammenarbeit sowie die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

Die Schweiz setzt ihre Instrumente geografisch dort ein, wo der Bedarf am grössten ist. Im Vordergrund stehen Subsahara-Afrika, Nordafrika und der Nahe Osten sowie fragile Kontexte in anderen Teilen der Welt. Wichtig ist auch die Unterstützung von fortgeschritteneren Entwicklungsländern (Länder in der mittleren Einkommensgruppe), in denen viele arme und vulnerable Menschen leben, deren Entwicklungsbedürfnisse auch Ausstrahlungswirkung auf ganze Regionen haben. Durch gemeinsames Handeln («Gesamtregierungsansatz») erzielen die Akteure der IZA der Schweiz eine grössere Wirkung als alleine, insbesondere in einem fragilen und konfliktbetroffenen Umfeld. Die Schweiz arbeitet ausserdem eng mit anderen Geberländern zusammen, um die IZA abzustimmen und wirksamer zu gestalten.

Die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung werden künftig Bestandteil der IZA der Schweiz sein. Die Schweiz legt den Schwerpunkt auf Themen, die zur Erreichung ihrer strategischen Ziele am relevantesten sind und bei denen die Schweiz einen Mehrwert erbringen kann, wie zum Beispiel bei der Grund- und Berufsbildung oder der Gemeindeentwicklung. Sie engagiert sich für globale Themen wie Wasser, Klimawandel

und Umwelt, Ernährungssicherheit, Migration, Gesundheit sowie Finanzen und Handel, die sowohl gemeinsames Handeln im Sinne einer Gestaltung der Globalisierung als auch Aktionen in den einzelnen Ländern erfordern. Schwerpunkte werden bei den Themen Frieden, Menschenrechte sowie Wasser und Sicherheit gesetzt.

Partnerschaften sind ein Instrument zur Umsetzung der Ziele der IZA. Der Einbezug unterschiedlicher Akteure ist eine Notwendigkeit, wobei Organisationen der Entwicklungsländer und internationale NGO, neben multilateralen Organisationen, zentrale Partner darstellen. Partnerschaften mit dem Privatsektor sollen intensiviert werden, ebenso Partnerschaften mit Forschungseinrichtungen, die auf Interdisziplinarität und Austausch ausgerichtet sind.

Für die IZA bietet sich aufgrund der langjährigen Erfahrung der Schweiz Gelegenheit, neue Ressourcen und neues Knowhow zu mobilisieren und neue Allianzen aufzubauen. Die Schweiz wird deshalb ihre Rolle als politische Initiatorin und Katalysator für Finanzierungsquellen intensivieren und ihre strategischen Partnerschaften stärken. Die IZA unterstützt Reformen und verbessert Rahmenbedingungen, stärkt den Privatsektor und die Zivilgesellschaft als Akteure des Wandels, nimmt Einfluss auf die globale Politik und engagiert sich für eine kohärente Politik der Schweiz zur nachhaltigen Entwicklung.

Wohlstand

Eine leistungs- und konkurrenzfähige, innovative Wirtschaft schafft Wachstum und Wohlstand. Die schweizerische Wirtschaft ist traditionell stark exportabhängig und international eng verflochten. Daher sind Erhalt und Ausbau des Wohlstands direkt mit den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den entsprechenden globalen Regelwerken und Normen verbunden. Die Schweiz hat ein existenzielles Interesse an offenen Märkten, am freien Handel und an transparenten, voraussehbaren und fairen Regelsystemen und Normen für die Weltwirtschaft.

Die Schweiz kann Massnahmen ergreifen, um die Folgen der negativen Entwicklungen der letzten Jahre zu mildern. So baut sie stetig die Zahl von bilateralen Freihandelsabkommen aus (bilateral oder über die EFTA). Die Schweiz wird in der aktuellen Legislaturperiode auch eine Antwort darauf finden müssen, wie sie sich in einer Welt neuer Normenräume wie der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) oder der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) positionieren will, welche die Weltwirtschaft nachhaltig prägen dürften.

Einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des Wohlstandes leistet auch ein international wettbewerbsfähiger und stabiler Finanzplatz. Seit der globalen Krise sind die Finanzmärkte vielerorts stärker reguliert worden, was die Hürden für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung tendenziell erhöht. Für den exportorientierten schweizerischen Finanzplatz ist der Marktzugang aber zentral. Die Voraussetzungen dafür schafft die Schweiz, indem sie internationale Standards in den Bereichen Bankenregulierung, Kundenschutz und steuerliche Zusammenarbeit erfüllt. Vor diesem Hintergrund führt die Schweiz mit G20-Staaten und ausgewählten Wachstumsmärkten regelmässig Finanz- und

Regulierungsdialoge und strebt mit ausgewählten Partnerstaaten inner- und ausserhalb von Europa für die Schweizer Finanzdienstleister Verbesserungen beim Marktzugang an.

Für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ist isolierter Wohlstand unmöglich. Zu verflochten sind heute Güter- und Dienstleistungsmärkte, aber auch Kapital- und Arbeitsmärkte. Diese Verflechtungen ziehen eine dynamische internationale Regel- und Normensetzung nach sich. Die «alte» Welt der Zölle wird zunehmend ersetzt durch eine «neue» Welt gemeinsamer Regeln im Umwelt- und Klimabereich, in der Verkehrs-, Energie- und Gesundheitspolitik. Auch dies ist ein wichtiger Teil der Gestaltung der Globalisierung. Wohlstand nachhaltig bewahren, heisst für die Schweiz daher einerseits, international auf die Ausgestaltung dieser Regeln und Normen einzuwirken und dabei schweizerische Werte und Interessen zu fördern – wenn möglich und nötig im Verbund mit Gleichgesinnten und indem sie entsprechende Allianzen schmiedet. Andererseits muss der Wirtschafts-, Wissenschafts- und Forschungsstandort Schweiz gefördert und erhalten werden. Ferner unterhält die schweizerische Aussenpolitik mittels Gemischten Wirtschaftskommissionen enge Kontakte zu wichtigen Handels- und Investitionspartnern und unterstützt Schweizer Unternehmen, die im Ausland tätig sind.

3. Bürgernahe Dienstleistungen

Die Schweiz ist wirtschaftlich global vernetzt, und auch die Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer nimmt stetig zu. Jährlich wächst die Auslandschweizergemeinschaft um rund zwei Prozent. 2015 lebten bereits mehr als 750'000 Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Die Schweiz gehört zudem mit rund zehn Millionen Auslandsreisen von Schweizerinnen und Schweizern jährlich zu den reisefreudigsten Nationen der Welt. Diese Trends dürften sich fortsetzen.

Mit der zunehmenden Mobilität steigt die Nachfrage nach Dienstleistungen des EDA und seiner Auslandsvertretungen. Das EDA passt deshalb sein konsularisches Service-Public-Angebot laufend dem sich ändernden Umfeld und der wachsenden Nachfrage an. Die Instabilität und Volatilität in vielen Weltgegenden sowie die technologischen Entwicklungen beeinflussen das Erbringen der Dienstleistungen. Neben umfassend geschulten konsularischen Mitarbeitenden im Schalterbetrieb bietet das EDA schrittweise E-Government-Lösungen an, die überdies auch zu den Sparbemühungen des Bundes beitragen. Das Angebot soll im Rahmen des rechtlich Möglichen stetig ausgebaut werden.

Ein neu konzipiertes Auslandschweizerregister (eVERA) erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern ab Mitte 2016, sich online selber einzutragen und Adressänderungen vorzunehmen. Gewisse Dienstleistungen wie die Anmelde- oder Bürgerrechtsbestätigung können die Auslandschweizerinnen und -schweizer ab diesem Zeitpunkt online bestellen und bezahlen. Mit der elektronischen Plattform «itineris» steht den Schweizerinnen und Schweizern eine Weblösung zur Verfügung, um ihre Reisepläne online zu registrieren und so im Krisenfall von aktuellen Informationen und allenfalls direkter Unterstützung zu profitieren. Das EDA prüft stetig, ob weitere Dienstleistungen webbasiert oder per App angeboten werden können.

Das am 1. November 2015 in Kraft getretene Auslandschweizergesetz erlaubt dem Bund, eine kohärente und ganzheitliche Auslandschweizerpolitik zu verfolgen. Gestützt darauf wird das EDA den «Guichet unique» weiter entwickeln.

Die Auslandvertretungen und die Konsularische Direktion (KD) arbeiten Hand in Hand, um den Bürgerinnen und Bürgern optimale Dienstleistungen anzubieten. Hauptansprechpartner für die Auslandschweizerinnen und -schweizer bleiben die Vertretungen. Die KD versteht sich als Dienstleistungszentrum und ist Kontaktstelle für die gesamte Bundesverwaltung und die kantonalen Behörden für alle Fragen betreffend Auslandschweizerinnen und -schweizer. Für Bürgeranfragen weltweit betreibt das EDA eine 24-Stunden-Helpline, die Anfang 2016 im Durchschnitt über 150 Anfragen täglich beantwortet. Zunehmend nimmt die Helpline auch Pikettaufgaben der Vertretungen wahr. Die Vertretungen werden dadurch entlastet und können sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Bis Ende 2016 sollen 95 Vertretungen von diesem Service profitieren.

Im Rahmen ihres Service-Public-Auftrags erbringen die Vertretungen Dienstleistungen, die in der Schweiz die Einwohnerkontrolle anbietet. Jede Vertretung mit konsularischen Dienstleistungen ist beispielsweise in der Lage, im Bedarfsfall Not-Pässe auszustellen. Gerät ein Schweizer oder eine Schweizerin im Ausland in eine Notlage, so erfolgt eine Betreuung im Rahmen des konsularischen Schutzes. Die Vertretungen pflegen Kontakte zur Auslandschweizergemeinschaft und fördern den Austausch insbesondere auch von jungen Auslandschweizerinnen und -schweizern untereinander und mit der Schweiz.

Aufgrund der volatilen Entwicklung der Sicherheitslage in verschiedenen Weltregionen kommt der Krisenprävention und -vorsorge und dem Krisenmanagement zugunsten der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland eine immer wichtigere Rolle zu. Das Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA koordiniert in seinem Aufgabenbereich alle vom Bund eingesetzten Mittel zum Schutz von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland. Gleichzeitig informiert das KMZ ein breites Publikum über die Möglichkeiten und Grenzen des EDA bei der Unterstützung im Bedarfsfall.

Das KMZ verfolgt die sicherheitspolitische Lage weltweit und informiert via-Reisehinweise über sich ändernde Risiken. Durchreisende oder im Ausland wohnhafte Bürgerinnen und Bürger werden bei Lageänderungen per SMS oder E-Mail kontaktiert. Mit der Einführung des neuen «Security Management Plan», der die Sicherheitsrisiken der Schweizer Vertretungen und von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland evaluiert und konkrete Schutzmassnahmen identifiziert, systematisiert und standardisiert das EDA das Sicherheitsrisikomanagement weiter. Zudem führt das EDA alle seine in den Bereichen Sicherheit und Krisenmanagement tätigen Stellen (KMZ, Humanitäre Hilfe, KD) an einem gemeinsamen Arbeitsstandort zusammen, was zusätzliche Synergien schafft.

Die weitere Standardisierung von Prozessen und Instrumenten auf allen Ebenen der Bundesverwaltung zur Bewältigung von Krisen im Ausland ist zwischen den involvierten Stellen voranzutreiben. Der Ausbildung des EDA-Personals u.a. in den Bereichen Sicherheit und Krisenmanagement und der Bewirtschaftung des Kriseneinsatzpools kommt

ebenfalls grosse Bedeutung zu. Ziel ist es, die Kompetenz und Leistungsfähigkeit der für das Krisenmanagement und die Sicherheitsfragen zuständigen Stellen des EDA weiter zu stärken und gleichzeitig eine enge Zusammenarbeit mit anderen in diesen Bereichen wichtigen Bundesstellen (insbesondere NDB und Fedpol) und den Krisenzentren der Nachbarstaaten und anderer Länder zu pflegen.

4. Landeskommunikation

Die heutige Informations- und Kommunikationsgesellschaft verlangt angemessene Kommunikationsmassnahmen, um die Aussenpolitik darzulegen und zu erklären. Ob und wie ein Land im Ausland wahrgenommen wird, darf nicht dem Zufall überlassen werden. Dies gilt auch für die Schweiz, die in verschiedenen Bereichen unter aufmerksamer internationaler Beobachtung steht, beispielsweise als Land mit einem von der direkten Demokratie geprägten politischen System, als bedeutender Wirtschafts- und Finanzplatz und als erfolgreicher Bildungs-, Forschungs- und Innovationsstandort.

Ein positives und differenziertes Image der Schweiz im Ausland ist nicht Selbstzweck. Es ist ein wichtiges Instrument im internationalen Wettbewerb um Einfluss und Standortattraktivität und beeinflusst Faktoren wie den aussenpolitischen Handlungsspielraum, Investitionen, den wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Austausch und den Tourismus. Die Landeskommunikation fördert das Interesse an der Schweiz im Ausland und kann Entscheide beeinflussen, die für die Schweiz positiv sind.

Im Hinblick auf eine positive Wahrnehmung der Schweiz im Ausland sollen die Massnahmen der Landeskommunikation weitergeführt werden. Stärken und positiv besetzte Themen wie Wissenschaft, Innovation, Nachhaltigkeit sowie Beiträge zu Sicherheit und Frieden werden in den Vordergrund gestellt. Auch in sensiblen Bereichen – zum Beispiel bei Finanz- und Steuerfragen oder in Bezug auf die Position der Schweiz in Europa – wird die Wahrung der Interessen der Schweiz mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt.

In den nächsten Jahren finden mehrere Anlässe mit globaler Ausstrahlungskraft statt, die als Plattformen für die Landeskommunikation der Schweiz genutzt werden sollen: die Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, die Fussball-Europameisterschaft in Frankreich 2016, die Olympischen Sommerspiele 2016 in Rio de Janeiro, die Weltausstellungen in Astana (Kasachstan) 2017 und in Dubai 2020 (unter Vorbehalt der Zustimmung zu einem Schweizer Engagement durch Bundesrat und Parlament) sowie die Olympischen Winterspiele in Pyeongchang (Südkorea) 2018. Diese öffentlichkeits- und medienwirksamen Grossanlässe geniessen eine hohe internationale Aufmerksamkeit. Sie bieten damit eine gute Gelegenheit, die Schweiz und ihre Stärken einem breiten Publikum zu präsentieren. Mit dem Aussennetz werden auch in anderen Regionen gezielt Kommunikationsaktivitäten vor Ort durchgeführt und Kernbotschaften vermittelt.

Der Bund nutzt ein breites Spektrum von traditionellen und neuen Informations- und Kommunikationsmitteln, insbesondere auch soziale Medien, um seine Positionen und die

Botschaften der Landeskommunikation empfängergerecht zu vermitteln. Er nutzt bei der Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen vorhandenes Synergiepotenzial zwischen den beteiligten Departementen und Ämtern und arbeitet bei Bedarf mit weiteren öffentlichen und privaten Partnern zusammen.

5. Ressourcen, Aussennetz und Personal

Um Aussenpolitik betreiben zu können, braucht es entsprechende finanzielle, personelle und strukturelle Ressourcen. Das Aussennetz ist ein zentrales Instrument der Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik. Es beruht auf den Prinzipien der Universalität, Kohärenz und Wirksamkeit. Die Präsenz vor Ort schafft einen erheblichen Mehrwert und dient der Interessenwahrung der Schweiz. Die Funktionsweise und die Relevanz des Aussennetzes werden laufend evaluiert, um nötige Anpassungen vornehmen und auf veränderte Bedürfnisse der Schweizer Aussenpolitik eingehen zu können.

Das Aussennetz soll effizient genutzt werden. Es hat die vereinbarten Ziele umzusetzen, auf Kundenbedürfnisse zu reagieren und einen kontinuierlichen nachhaltigen Mehrwert zu schaffen. Das EDA schafft für die Vertretungen die personellen, technischen und administrativen Rahmenbedingungen und das für die Immobilien zuständige Bundesamt für Bauten und Logistik stellt in enger Zusammenarbeit mit dem EDA die räumliche Infrastruktur zur Verfügung, damit die Vertretungen die Schweizer Aussenpolitik in ihrer Gesamtheit und mit maximaler Wirkung und Effizienz umsetzen können. Die aufgrund des sich rasch wandelnden Umfelds und der Kürzung von Mitteln notwendigen schnellen Anpassungen im Aussennetz und in den einzelnen Vertretungen bleiben eine ständige Herausforderung.

Um die Wirksamkeit, Sichtbarkeit und die Kohärenz des Schweizer Engagements im Ausland weiter zu erhöhen und Synergien zu erzielen, wird überall dort, wo aktuell eine Botschaft und ein Kooperationsbüro der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) bestehen, diese in eine gemeinsame Schweizer Vertretung integriert. Auch alle weiteren Aktivitäten und Akteure der Schweiz in einem Land und alle von der Bundesverwaltung in dieses Land entsandten Mitarbeitenden sollen – wo sich Opportunitäten abzeichnen oder sich die Nutzung von Synergien anbietet unter Berücksichtigung der rechtlichen Autonomie – unter einem Dach zusammengefasst werden.

Die Umsetzung des Grundsatzes «eine Schweiz = eine Aussenpolitik = eine Vertretung vor Ort» dient der Erhöhung der Wirksamkeit und Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik und erlaubt eine bessere Koordination und einen strategischen Dialog – auch zwischen den verschiedenen Einheiten der Bundesverwaltung und den von der Bundesverwaltung finanzierten Akteuren mit aussenpolitisch relevantem Engagement – sowie eine noch zweckdienlichere Abstimmung der verschiedenen aussenpolitischen Instrumente.

Um das Aussennetz punktuell nach Bedarf erweitern zu können – also um die in der vorliegenden Strategie definierten Ziele noch besser zu erreichen –, arbeitet das EDA mit ausgewählten Partnerländern zusammen. Falls es die Rahmenbedingungen erlauben und

keine politischen Faktoren dagegen sprechen, kann die Schweiz die Vertretung eines anderen Staates in den Räumlichkeiten ihrer Vertretung aufnehmen oder in die Räumlichkeiten eines Partnerstaates einziehen. Die Realisierung von solchen «Co-Lokationen» stärkt auch die entsprechenden bilateralen Beziehungen.

Für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz, aber auch für den Schweizer Tourismus und die Rolle der Schweiz als Sitzstaat internationaler Organisationen ist es wichtig, dass Visa überall auf der Welt unter Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte möglichst unkompliziert erteilt werden. Dem entspricht das EDA mit eigenen Vertretungen in den wichtigsten visapflichtigen Tourismusmärkten. Das EDA arbeitet aber auch eng mit verschiedenen anderen Schengen-Staaten zusammen, damit auch dort, wo die Schweiz keine Vertretung hat, Visa ausgestellt werden können. Mit einigen Partnerländern pflegt das EDA eine vertiefte Kooperation, die beispielsweise auch den konsularischen Schutz umfasst. Im Visabereich arbeitet die Schweiz zudem mit privaten Leistungserbringern zusammen, um global noch präsenter zu sein. Die Möglichkeiten des EDA, bei der Visavergabe sicherheitsrelevante Überprüfungen vorzunehmen und so zur inneren Sicherheit der Schweiz beizutragen, sollen stetig verbessert werden. Seit Ende 2015 werden auf jeder Vertretung von Schengen-Ländern, also auch auf jenen der Schweiz, bzw. bei den externen Partnern, mit denen die Schweiz im Visabereich an ausgewählten Standorten zusammenarbeitet, die biometrischen Daten (Fingerabdruck) der Gesuchstellenden erfasst. Die Einführung der Biometrie in die Visavergabe erhöht die Kontroll- und Auswertungsmöglichkeiten, die in den kommenden Jahren zunehmend genutzt werden sollen.

Das EDA überprüft das Aussennetz laufend. Synergien und Optimierungsmöglichkeiten werden bestmöglich ausgeschöpft. Allerdings wird es unter Umständen auch bei effizienter Nutzung von Optimierungsmöglichkeiten und von Synergien unumgänglich werden, auf gewisse Aufgaben zu verzichten, falls weitere Sparvorgaben umzusetzen sind.

Zentral ist neben adäquaten finanziellen Mitteln, die es u.a. erlauben, ein universelles Aussennetz zu unterhalten, kompetentes und erfahrenes Personal. Das EDA will in den nächsten vier Jahren weiterhin in der Lage sein, Talente zu rekrutieren und seine Mitarbeitenden aus- und weiterzubilden. Trotz Zeit- und Ressourcendrucks soll vermehrt Raum für Reflexion geschaffen und die Strategie- und Kommunikationsfähigkeit erhöht werden. Das EDA will ein attraktiver Arbeitgeber sein für seine Mitarbeitenden, die in einer instabilen, volatilen und von Konflikten geprägten Welt immer öfter auch in fragilen Kontexten zum Einsatz kommen und von denen qualitativ und quantitativ hochstehende Arbeit erwartet wird.

6. Schlusswort

Regelmässige strategische Standortbestimmungen sind eine wichtige Grundlage, um eine wirksame Wahrung der Interessen der Schweiz und eine Förderung ihrer Werte sicherzustellen. Die dargelegte Aussenpolitische Strategie des Bundesrats definiert die Schwerpunkte für die Legislaturperiode bis 2019. Sie unterstützt den Bundesrat in seinem

Vorhaben, die Kohärenz, Glaubwürdigkeit und innenpolitische Verankerung der Schweizer Aussenpolitik weiter zu stärken. Der Anspruch einer bürgernahen Aussenpolitik, der sich in verfassungsmässigen Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament, Kantonen und der Schweizer Bevölkerung in der Gestaltung der Aussenpolitik durch den Bund manifestiert, bringt seit jeher einen hohen Koordinationsbedarf mit sich. Im Zuge der Globalisierung und der wachsenden Komplexität der aussenpolitischen Herausforderungen nimmt dieser Bedarf an Koordination und damit auch an gemeinsamen strategischen Grundlagen weiter zu.

Folgende vier Schwerpunkte stehen in den kommenden Jahren im Zentrum der Schweizer Aussenpolitik:

- **Beziehungen zur Europäischen Union und zu den EU-/EFTA-Staaten:**
Die Schweiz stellt auf der Basis einer Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs ein geregeltes, partnerschaftliches und ausbaufähiges Verhältnis zur EU sicher und fördert enge Beziehungen zu den EU-/EFTA-Staaten, unter besonderer Berücksichtigung der Nachbarstaaten.
- **Beziehungen zu globalen Partnern:**
Die Schweiz vertieft das Beziehungsnetz mit globalen Partnern, um ihre Interessen zu wahren und konkrete Probleme zu lösen. Sie trägt damit den anhaltenden Machtverschiebungen Rechnung.
- **Frieden und Sicherheit:**
Die Schweiz baut ihr Engagement für Frieden und Sicherheit aus und gibt wesentliche Impulse für eine tragfähige und gerechte internationale Ordnung. Sie trägt sowohl zur Krisen- und Konfliktbearbeitung als auch zur Mitgestaltung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen bei und stärkt das internationale Genf.
- **Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand:**
Die Schweiz setzt sich für eine Welt ohne Armut und für eine nachhaltige Entwicklung ein und trägt zu wohlstandfördernden internationalen Rahmenbedingungen bei. Die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung bis 2030 sind künftig integraler Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik.

Die Schweizer Aussenpolitik geht die Umsetzung dieser Schwerpunkte in einem schwierigen Kontext an. Der Welt ist die Stabilität abhandengekommen. Das internationale Umfeld der Schweiz ist von erhöhter Unsicherheit geprägt; die Schweiz sieht sich mit einer Vielzahl von Krisen und Problemstellungen konfrontiert. Normen und Ordnungsstrukturen werden vermehrt in Frage gestellt. In einer multipolaren Welt ist die Erarbeitung kooperativer Lösungen für die gemeinsamen Herausforderungen bisweilen sehr anspruchsvoll.

Umso mehr sind Engagement, Übernahme von Verantwortung und Solidarität gefordert. Die Schweiz kann mit ihrer eigenständigen Aussenpolitik Beiträge an die Bewältigung der

Herausforderungen leisten, die für sie und die Welt von Nutzen sind. Brückenbauer wie die Schweiz sind heute notwendiger denn je. Die Schweiz kann innovative und tragfähige Lösungen erarbeiten, die auf ihren eigenen Werten basieren und ihre Interessen reflektieren. Sie verfügt über eine leistungsfähige und kreative Diplomatie und viel Kompetenz und Erfahrung in der internationalen Zusammenarbeit. Die Mitgestaltung ihres Umfelds ist unabdingbar, damit die Schweiz ihre Sicherheit, ihren Wohlstand und ihre Unabhängigkeit bewahren kann.