



19.00X

Aussenpolitischer Bericht 2018

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Aussenpolitischen Bericht 2018 und ersuchen Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Zusammenfassung

Der Aussenpolitische Bericht 2018 gibt einen Überblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Berichtsjahr. Gestützt auf Artikel 148 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes legt der Bundesrat Rechenschaft ab über die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz, insbesondere mit Bezug auf die Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Basierend auf dem Bundesratsentscheid vom 11. Mai 2011 geht der Bericht zudem auf ein Schwerpunktthema vertieft ein.

In Ziffer 1 wird eine weltpolitische Auslegeordnung gemacht. Im Berichtsjahr wurde die internationale regelbasierte Ordnung, von welcher die Schweiz profitiert, geschwächt, und eine verschärfte Grossmachtkonkurrenz war zu beobachten. Für die Schweiz als neutrale Mittlerin ergaben sich aber auch Chancen. Als Schwerpunktthema werden in Ziffer 2 die guten Dienste der Schweiz erläutert, deren Bedeutung in einer Zeit globaler Anspannung zunimmt. Neben Schutzmandaten spielte die Schweiz eine wichtige Rolle als Gastgeberin von Friedensgesprächen. Schliesslich leistete sie auch gezielte Beiträge in der Vermittlung weltweit. 2018 konnten auch dank den guten Diensten der Schweiz konkrete Fortschritte erzielt werden, wie etwa in Mosambik.

Die Ziffern 3–6 beleuchten den Stand der Umsetzung der vier Achsen der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 des Bundesrates. In der Europapolitik blieb im Berichtsjahr der Abschluss eines institutionellen Abkommens zur Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs die zentrale Herausforderung. Bezüglich Sicherheit und Migration konnte die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU, beispielsweise im Bereich Schutz der Schengen-Aussengrenze, im Jahr 2018 weiter vertieft werden. Die bilateralen Beziehungen zu wichtigen Partnerstaaten wie Deutschland, Italien oder Frankreich waren 2018 insgesamt gut und intensiv; verschiedene Punkte der Zusammenarbeit bleiben jedoch noch offen. In Bezug auf die anderen drei Achsen – globale Partner, Frieden und Sicherheit sowie nachhaltige Entwicklung und Wohlstand – reagierte die Schweiz auf aktuelle politische Entwicklungen in Abwägung sämtlicher Interessen. So pflegte sie breitgefächerte bilaterale Beziehungen mit Schwerpunktländern wie etwa China, Russland und den USA, setzte sich aber gleichzeitig auch für wertebasierte Anliegen ein, beispielsweise im Rahmen von Menschenrechtsdialogen. In multilateralen Gremien wie der UNO konnte sie durch die Besetzung von wichtigen Positionen ihre Präsenz festigen, und sie engagierte sich für Reformen. Bezüglich der internationalen Zusammenarbeit und der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Schweiz präsentierte die Schweiz 2018 je einen Bericht. Zudem legte der Bundesrat die Eckwerte für die neue Botschaft für internationale Zusammenarbeit 2021–2024 fest, die unter anderem eine geografische Fokussierung vorsieht.

Während Ziffer 7 einen Überblick über die konsularischen Dienstleistungen darlegt, werden in Ziffer 8 die Ressourcen- und Informationsaspekte geschildert. Ziffer 9 bieten einen Ausblick in das Jahr 2019. Die Anhänge umfassen den Bericht zur Menschenrechtsaussenpolitik 2015–2018 sowie eine Auflistung der Berichte des Bundesrates zu aussenpolitischen Themen und eine Liste relevanter Publikationen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
1 Aussenpolitische Entwicklungslinien 2018: globale Gouvernanz in einer fragmentierten Welt	2
2 Schwerpunkt: gute Dienste	7
3 Europapolitik	12
3.1 Entwicklungen in der EU	12
3.2 Die Konsolidierung des bilateralen Wegs	14
3.3 Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten	15
3.4 Innere Sicherheit und Migration	16
3.5 Beziehungen zu den Nachbarstaaten	18
3.6 Beziehungen zu den anderen EU-/EFTA-Staaten	19
4 Beziehungen zu globalen Partnern	20
4.1 Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien	21
4.2 Amerikanischer Kontinent	22
4.3 Subsahara-Afrika	24
4.4 Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika	25
4.5 Asien und Pazifik	27
5 Frieden und Sicherheit	29
5.1 Zivile Friedensförderung	29
5.2 Menschenrechte	31
5.3 Aussensicherheitspolitik	31
5.4 Multilaterales Engagement	33
5.5 Völkerrecht und internationale Strafgerichtsbarkeit	37
6 Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand	39
6.1 Internationale Zusammenarbeit	40
6.2 Die Schweiz als humanitäre Akteurin	43
6.3 Migration im Fokus	44
6.4 Sektorielle Aussenpolitiken und Politikkohärenz	47
7 Konsularische Dienstleistungen	50
8 Information und Ressourcen	51
9 Ausblick	52
Abkürzungsverzeichnis	54

Anhang 1: Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz: Bilanz 2015 – 2018	59
Anhang 2: Berichte des Bundesrates zu aussenpolitischen Aspekten	77
Anhang 3: Publikationen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten	87

Bericht

1 **Aussenpolitische Entwicklungslinien 2018: globale Gouvernanz in einer fragmentierten Welt**

Im internationalen Kontext war das Jahr 2018 ein Jahr der Fliehkräfte: Viele Gesellschaften, Staaten sowie regionale oder multilaterale Organisationen waren geprägt von gegenläufigen Entwicklungen. Dabei war die Schnittmenge gemeinsamer Interessen dennoch gross genug, dass neben gewaltigen Herausforderungen immer wieder positive Zwischenschritte möglich waren, beispielsweise die Treffen zwischen den Staatsechefs von Süd- und Nordkorea, der Friedensschluss zwischen Eritrea und Äthiopien im Sommer oder die Einigung über ein Regelwerk für die Umsetzung des Übereinkommens von Paris zur Eindämmung des Klimawandels.

Statistisch gesehen ging es sehr vielen Menschen bezüglich Zugang zu Bildung, Gesundheit oder Arbeit so gut wie nie zuvor in der Menschheitsgeschichte. Gleichzeitig waren die globalen Herausforderungen in vielen Bereichen – von Umwelt über Migration bis zur Sicherheit – zahlreich und komplex. Die humanitäre Lage in einigen Weltgegenden und Ländern, allen voran im Jemen, war zudem katastrophal. Diese Gegensätzlichkeit, die sich in Reden der Weltelite an Konferenzen und in den Ängsten breiter Bevölkerungsteile spiegelte, vermittelte vielen Menschen ein Gefühl der Unsicherheit und der Zeitenwende. Ob das Jahr 2018 tatsächlich als Zäsur in der Geschichte eingeht, analysiert dereinst die Geschichtsschreibung. Möglicherweise werden die Umbrüche sichtbarer, die mit einer zunehmend multipolaren Welt zusammenhängen. Für die Schweiz als globalisierte Mittelmacht mit einer starken humanitären Tradition bedeutete dies im Berichtsjahr, dass sie sowohl mit Risiken als auch Chancen einer fragmentierten Welt konfrontiert wurde.

Fliehkräfte auf gesellschaftlicher, staatlicher und multilateraler Ebene

Grosse Herausforderungen liessen sich auf gesellschaftlicher, staatlicher und multilateraler Ebene beobachten. Die drei Niveaus standen gleichzeitig in Wechselwirkung zueinander:

Die Digitalisierung wälzt zunehmend alle Lebensbereiche grundlegend um und stellt die internationale Gemeinschaft vor wachsende Herausforderungen für die globale Zusammenarbeit. Mit der Zunahme kognitiver Technologien wie künstlicher Intelligenz und mit der Ankündigung der Geburt der ersten genmanipulierten Babys stellt sich die Frage, wie diese Entwicklungen unsere Zukunft prägen werden. Ein Trend der Polarisierung innerhalb von Gemeinschaften ist zu beobachten. Er fand unterschiedliche Ausdrucksformen: Sie reichten vom Zulauf zu Randparteien über die erschwerte Konsenssuche innerhalb etablierter politischer Mechanismen bis hin zur weiteren Erstarkung identitärer Bewegungen. Die Polarisierung erhöhte die Unsicherheit von Gesellschaften und machte diese anfälliger für Beeinflussung. Verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen übersetzten sich in einflussreiche Bewegungen, die eine aussenpolitisch Relevanz erlangten. So verursachte beispielsweise das Hashtag «me too» in den USA und danach auch weltweit einen Proteststurm, der die Diskussion um das Geschlechterverhältnis nachhaltig verändern dürfte. Der von der UNO

verabschiedete Migrationspakt löste verschiedene zivilgesellschaftliche Bewegungen aus und war gar massgeblicher Streitpunkt in Regierungskrisen in Belgien und der Slowakei.

Auf staatlicher Ebene beobachtete man im Berichtsjahr eine Fortsetzung der Renationalisierung und das Hochhalten einer strengen Interessenpolitik. Grossmächterivalitäten und die nötigenfalls aggressive Durchsetzung von nationalen Interessen nahmen zu. Innerhalb gewisser Staaten zeigte sich gleichzeitig ein Trend zur Erosion von demokratischen Institutionen. Während dieser als global erschien, fand er je nach geografischem Kontext oder Regierungsmodell sehr unterschiedliche Ausdrucksformen: Viele europäische Demokratien sahen sich mit langwierigen Koalitionsverhandlungen konfrontiert, auf die schwache Regierungsbündnisse oder Pattsituationen folgten. Weiterhin unter Druck kamen die Grundfesten der Demokratie, darunter die Gewaltenteilung, die Ausübung der Grundrechte und die traditionellen Medien, die sogenannte vierte Gewalt. In zahlreichen Ländern des afrikanischen und lateinamerikanischen Kontinents besteht weiterhin die Herausforderung von guter Gouvernanz wie auch starker Auslandverschuldung. Eine ungenügende Reaktionsfähigkeit im Umgang mit Sicherheitsherausforderungen verhalf wiederum polarisierenden Politikern von links oder rechts zur Macht.

Die Spannungen auf gesellschaftlicher und staatlicher Ebene fanden ihren stärksten Ausdruck in der Infragestellung und Schwächung der globalen Ordnung. Die meisten regionalen, supranationalen oder multilateralen Organisationen waren bedeutenden Herausforderungen und oft gar Krisen ausgesetzt. Die Bereitschaft, gemeinsam die vereinbarten Regeln zu beachten, sank, während die Aggressivität im Diskurs stieg. Die Dringlichkeit von Reformen der internationalen Organisationen bleibt bestehen. Auch hier drückte sich ein allgemeiner Trend auf unterschiedliche Weisen aus:

Während sich die USA tendenziell weniger auf multilaterale Institutionen stützten, wie es ihr Austritt aus dem UNO-Menschenrechtsrat zeigte, nutzte China globale Plattformen aktiver für nationale Umdeutungen. Mit seiner sogenannten «Belt and Road»-Initiative (BRI) verfolgt es ein alternatives Modell zur bisher westlich geprägten internationalen Zusammenarbeit. Russland zeigte sich seinerseits wenig kompromissbereit, gerade wenn es um bedeutende Konflikte wie den Syrienkonflikt ging. Die Suche nach Ausgleich in multilateralen Gremien wurde wesentlich anspruchsvoller. Für Staaten wie die Schweiz unterstreicht die schwierige Lösungssuche in multilateralen Foren die Bedeutung eines gemeinsamen Vorgehens mit gleichgesinnten Partnern. Als bündnisfreies und neutrales Land bleibt die Schweiz in einer idealen Ausgangslage, um als pragmatische Partnerin zwischen Staaten zu vermitteln und sich beharrlich für Reformen in den multilateralen Gremien einzusetzen, die für eine wirkungsvolle Interessenwahrung der Schweiz von grosser Bedeutung sind.

Aktuelle Herausforderungen im Wechselspiel von Lösungsansätzen und Rückschlägen

Als bedeutendste Herausforderungen für das Berichtsjahr galten gemäss dem «Global Risks Report 2018»¹ des Weltwirtschaftsforums (WEF) der Umgang mit Umwelttrisiken, wie dem Klimawandel, die weltweit im Vergleich zu Terrorismus und Gewalt 15

¹ www.weforum.org > Reports > The Global Risks Report 2018

Mal mehr Todesopfer fordern, gefolgt von demografischen Entwicklungen und Migration, die mit fast 70 Millionen Binnenvertriebenen und Flüchtlingen den höchsten Stand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht hat. Trotz einer nach wie vor positiven globalen Wirtschaftsdynamik wurden aufgrund von drohendem Protektionismus und Handelskriegen Anfang Jahr bedeutende Risiken für die Weltwirtschaft ermittelt. Schliesslich stellte die Zunahme der bewaffneten Konflikte in den letzten zehn Jahren – namentlich die innerstaatlichen Konflikte² – gekoppelt mit dem erneuten Aufkommen von Risiken im nuklearen und im Chemiewaffenbereich und neuen Herausforderungen beispielsweise im Cyberbereich, die internationale Gemeinschaft vor die Notwendigkeit, rasch neue Lösungsansätze und geeignete Mechanismen zur Deeskalation zu definieren.

Vor dem Hintergrund des weit verbreiteten Gefühls der Unsicherheit ebenso wie der gewaltigen Herausforderungen auf gesellschaftlicher, staatlicher und multilateraler Ebene gelang es der Staatengemeinschaft dennoch, Lösungsansätze zu formulieren. Ein Beispiel ist das Übereinkommen von Paris, ein robustes und dynamisches Instrument, um den Klimawandel einzudämmen. Ende 2018 hat sich die Staatengemeinschaft nach zähen Verhandlungen auf das Regelwerk für seine Umsetzung geeinigt. Eine ähnliche Feststellung lässt sich bezüglich der zweiten Herausforderung, der Migration, machen. Im Kontext der UNO erarbeitete die Staatengemeinschaft erstmals einen Handlungsrahmen, um einem weltweiten Phänomen mit praktisch umsetzbaren Massnahmen zu begegnen. Gleichzeitig ist es in vielen Ländern, auch in der Schweiz, bislang nur ungenügend gelungen, die verhandelten Lösungsansätze innenpolitisch abzustützen. Eine positive Entwicklung im Kontext der Wirtschaftsherausforderungen war die Zusammenarbeit zwischen der UNO und dem Privatsektor bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Am UNO-Hauptsitz in New York konnte 2018 ein zunehmendes Interesse vonseiten der Unternehmen und des Finanzsektors beobachtet werden. Die Schweiz kann zu dieser Zusammenarbeit einen Beitrag leisten und bietet mit dem internationalen Genf zudem eine geeignete Plattform an.

Was die Entwicklungen im Sicherheitsbereich anbelangt, so gibt es neben der weiteren Zerschlagung des sogenannten «Islamischen Staates» sowie den positiven Entwicklungen in Bezug auf die koreanische Halbinsel oder dem Friedensabkommen zwischen Eritrea und Äthiopien kaum andere Fortschritte zu vermelden. Die vielen Kriegsjahre im Jemen und in Syrien haben beide Länder in eine humanitäre Katastrophe geführt. Die Schweiz leistete in diesen Ländern den grössten humanitären Einsatz ihrer Geschichte. Über die Eskalation im Asowschen Meer wurde auch der Konflikt im Osten der Ukraine mit seinen vielen, täglichen Opfern rasch ins Gedächtnis der Weltgemeinschaft zurückgerufen. Die Auseinandersetzungen zwischen Russland und dem Westen innerhalb der OSZE, aber auch im Europarat oder im Zusammenhang mit der Attacke gegen Sergei Skripal haben sich im Berichtsjahr zugespitzt. Chemiewaffeneinsätze im Syrienkonflikt haben ferner zu militärischen Interventionen westlicher Staaten geführt. Im Nahen und Mittleren Osten verschärften sich die Spannungen zwischen den Regionalmächten Saudi-Arabien und Iran zusätzlich. Mit der

² Vgl. aktuelle Studie «Roots of Restraint in War» des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) vom Juni 2018. www.icrc.org > Resource Centre > Publications

Kündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran durch die USA ist ein nach über einem Jahrzehnt erlangter Verhandlungserfolg gefährdet.

Die Grossmächte setzten also erneut auf ihre eigene Stärke und richteten ihre Aussenpolitik kompromissloser aus. Bisweilen rief ein einseitiges Vorgehen unmittelbar Reaktionen hervor. So antworteten China und die Europäische Union (EU) beispielsweise mit Gegenmassnahmen auf die Schutzzölle, welche die US-Regierung im Verlauf des Jahres als Reaktion auf unfair wahrgenommene Handelspraktiken auf bestimmte Importe eingeführt hatte – eine Entwicklung mit Folgen für den globalen Handel. Die USA bezeichneten in ihren sicherheitspolitischen Strategiedokumenten China und Russland als Rivalen, welche die Macht, den Einfluss und die Interessen der Vereinigten Staaten herausforderten.

Schweizer Aussenpolitik in einer fragmentierten Welt

Diese Entwicklungen schwächen die globale, regelgestützte Ordnung, die für die Schweiz von grossem Interesse ist. Die verschärfte Grossmacht Konkurrenz hat auch auf die neutrale Schweiz den Druck erhöht, vermehrt Stellung zu beziehen, und hat sie somit angreifbarer gemacht. Als Mittlerin konnte sie sich aber in diesem Umfeld auch häufiger gewinnbringend einbringen (vgl. Ziff. 2). Zentral bleibt stets die Zusammenarbeit mit international kooperationsbereiten Demokratien als Bestandteil einer werte- und interessenbasierten Aussenpolitik der Schweiz.

Im Berichtsjahr standen drei zentrale aussenpolitische Themen im Vordergrund: Die Konsolidierung der Beziehungen zur EU, die Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz und weltweit sowie die bessere innenpolitische Verankerung der Aussenpolitik nach dem Grundsatz «Aussenpolitik ist Innenpolitik».

Konsolidierung der Beziehungen mit der EU: Der Aussenpolitische Bericht 2017 schloss mit den Worten, dass die Stärkung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa für 2018 ein Schlüsselvorbahn der Schweiz darstelle. Mit dem Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens will der Bundesrat den bilateralen Weg – und namentlich den Zugang zum europäischen Binnenmarkt – langfristig sichern, dies unter Wahrung grösstmöglicher Eigenständigkeit. Auch würde dadurch dessen Weiterentwicklung durch den Abschluss neuer Abkommen über den EU-Binnenmarktzugang ermöglicht, zum Beispiel im Strombereich. Im Berichtsjahr konnten die seit 2014 laufenden Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen ganz entscheidend vorangebracht werden. Am 7. Dezember 2018 beurteilte der Bundesrat das Verhandlungsergebnis in weiten Teilen als im Interesse der Schweiz und im Einklang mit dem Verhandlungsmandat. Das Abkommen böte mehr Rechtssicherheit durch die Gewährleistung gleicher Bedingungen in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, sowie mehr Planungssicherheit für Schweizer Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger, die in diesem Markt aktiv sind. Aufgrund noch offener Punkte in Bezug auf die Schweizer Ausnahmeforderungen zur Personenfreizügigkeit beschloss der Bundesrat, als nächsten Schritt bis im Frühjahr 2019 eine gezielte Konsultation der betroffenen Akteure zum vorliegenden Abkommenstext durchzuführen. Auf Grundlage der Ergebnisse wird der Bundesrat das weitere Vorgehen beschliessen.

Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz und weltweit: Die Herausforderungen im Sicherheitsbereich illustrierten exemplarisch den ambivalenten Trend, dass die Schweiz

einerseits von den unsicheren globalen Entwicklungen unmittelbar betroffen und vulnerabler ist, dass sie andererseits aber aufgrund ihres Profils als «honest broker» vermehrt eine vermittelnde Rolle einnehmen kann. So sah sich die Schweiz wiederholten Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen, verbotenem Nachrichtendienst sowie einer erhöhten Terrorismusbedrohung ausgesetzt. Dies führte dazu, dass sie in den Fällen nachrichtendienstlicher Aktivitäten fremder Staaten gegen Schweizer Interessen aktiv wurde, namentlich indem sie Akkreditierungen von diplomatischem Personal verweigerte und öffentlich Kritik äusserte, insbesondere gegenüber Russland und der Türkei. Andererseits gelang es ihr aber auch, in fast allen Sicherheitsbereichen gestaltende Beiträge zu leisten, sei es zu internen Sicherheitsfragen wie Terrorismusbekämpfung oder internationalen Sicherheitsfragen wie nukleare Sicherheit, im Kontext der Chemiewaffenkonvention oder der menschlichen Sicherheit über die guten Dienste. Im Bereich der Verletzungen der Chemiewaffenkonvention setzte sich die Schweiz einerseits aktiv für die Stärkung der Instrumente der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) in Den Haag ein und unterstützte andererseits mit finanziellen und inhaltlichen Beiträgen einen Rechenschaftsmechanismus für Syrien in Genf. Im Bereich der nuklearen Sicherheit leistete sie Beiträge im Nordkorea- und im Irandossier und präsidierte gleichzeitig in der ersten Jahreshälfte die «Nuclear Suppliers Group» (NSG) in Wien. Für die Wahrung der Sicherheit in der Schweiz arbeitete die Kerngruppe Sicherheit (KGSi) im Berichtsjahr vor allem im Bereich des strategischen Umgangs mit Cybervorfällen und der Terrorismusprävention und -finanzierung sowie zu Beeinflussungsoperationen. Zahlreiche diskrete Beiträge leistete die Schweiz schliesslich im Bereich der guten Dienste (vgl. Ziff. 2).

Aussenpolitik ist Innenpolitik: Gemäss einer Studie der ETH Zürich steht die Schweiz bezüglich internationaler Vernetzung weltweit an dritter Stelle.³ Heute werden Lösungen, die vormals auf nationaler Ebene bestimmt werden konnten, immer häufiger von grenzüberschreitenden oder globalen Regulierungsansätzen überlagert. Der Bundesrat entwickelt vermehrt internationale Strategien in diversen Bereichen, wie beispielsweise im Juni zu Bildung, Forschung und Innovation.⁴ Die Wechselwirkung zwischen internationalen Verhandlungen und innenpolitischen Prozessen wird unmittelbarer. Die laufenden Debatten im Parlament und in der Öffentlichkeit über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU oder den UNO-Migrationspakt illustrierten diese Entwicklung im Berichtsjahr mit Nachdruck. Insofern nahmen aussenpolitische Themen vermehrt auch in innenpolitischen Debatten Raum ein. Ebenfalls wurde die wachsende Rolle des «Soft Law» sowie die entsprechende Mitwirkung des Parlamentes thematisiert. Die zurzeit attraktive Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft ist die Frucht jahrelanger Arbeit als Vermittlerin und als Akteurin in den internationalen Organisationen, was es auch innenpolitisch zu berücksichtigen gilt. Eine solide demokratische Abstützung der Aussenpolitik im Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament, zwischen Bund und Kantonen sowie der Öffentlichkeit wird deshalb für die Folgejahre eine wichtige Aufgabe bleiben, die ein noch aktiveres Engagement aller Akteure erfordert.

³ Gygli, Savina / Haelg, Florian / Sturm, Jan-Egbert. 2018. *The KOF Globalisation Index – Revisited*. KOF Working Papers No. 439.

⁴ www.sbfi.admin.ch > Im Brennpunkt > Bildung > Internationale Bildungszusammenarbeit

2

Schwerpunkt: gute Dienste

In einer zunehmend multipolaren und multikonzeptionellen Welt, in der staatliche und nichtstaatliche Akteure ihre Interessen vermehrt konfrontativ und bisweilen auch mit Gewalt durchsetzen, nimmt die Bedeutung von Staaten, die einen Ausgleich vermitteln können, zu. Die guten Dienste der Schweiz kann man heute in drei Pfeiler unterteilen: Schutzmachtmandate, Gaststaatspolitik sowie Vermittlung und Dialogunterstützung.

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über ein einzigartiges Profil für die Bereitstellung von guten Diensten. Neben einer langen Tradition und Erfahrung gehört dazu eine Arbeitsweise, die auf Diskretion, Präzision, Verbindlichkeit und Unparteilichkeit baut. Zudem profitiert sie von der Neutralität und der Tatsache, dass die Schweiz keinem Verteidigungsbündnis angehört. Dank ihrer humanitären Tradition und der Ausstrahlung des internationalen Genf verfügt die Schweiz auch über eine weltweit anerkannte Glaubwürdigkeit.

Mit ihren guten Diensten leistet sie einen solidarischen Beitrag an die globalen öffentlichen Güter. Sie zieht daraus aber einen direkten Nutzen, indem Vermittlungsbeiträge Zugang auf höchster diplomatischer Ebene bei Staaten oder Organisationen mit globalem Gewicht und entsprechender Bedeutung für die Interessenwahrung der Schweiz verschaffen. Gute Dienste kommen auch der Schweiz zugute, indem Beiträge an einen nachhaltigen Frieden die Sicherheit erhöhen und ihren guten Ruf stärken. Sie können aber auch ganz konkret ein besseres Investitionsklima schaffen, von dem Schweizer Firmen profitieren, oder präventiv auf Migrationsströme wirken.

Die Schweizer Regierung stützt ihr Engagement im Bereich der guten Dienste auf die Bundesverfassung⁵, die ihr in Artikel 54 Absatz 2 aufträgt, zur Förderung der Demokratie und zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker beizutragen.

Während man früher unter guten Diensten eine klassische Rolle zwischen zwei Staaten verstand, haben sich diese seit dem Ende des Kalten Krieges durch die Diversifizierung der Akteure, die Zunahme nicht internationaler Konflikte und die zunehmende Komplexität der Konfliktkontexte stark gewandelt.

Schutzmachtmandate

Als *Schutzmacht* übernimmt die Schweiz einen Teil der konsularischen oder diplomatischen Aufgaben zwischen Staaten, die ihre Beziehungen ganz oder teilweise abgebrochen haben. Dank diesen wird der Kontakt aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Während klassische Schutzmachtmandate zur Zeit des Zweiten Weltkrieges eine hohe Bedeutung hatten – die Schweiz betreute damals rund 220 Mandate – konnten diese in den Jahrzehnten danach fast vollständig abgeschlossen werden. Eine Trendwende ergab sich vor rund zehn Jahren. Einerseits, indem die Schweiz seither von bedeutenden Staaten wieder als Schutzmacht angefragt wird, und andererseits, indem der Aufgabenkatalog einzelner Mandate sich immer vielfältiger gestaltet.

⁵ SR 101

Die ältesten noch aktuellen Mandate sind seit 1979 jenes für den Iran in Ägypten sowie seit 1980 die Interessenvertretung der USA gegenüber dem Iran. Während ersteres momentan keine hohe Bedeutung hat, ist das zweite ein wichtiges Element der Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA. Das Mandat umfasst sämtliche konsularischen Angelegenheiten, also Passanträge oder den konsularischen Schutz von US-Bürgerinnen und -Bürgern, ebenso wie eine regelmässige Berichterstattung in Washington. Es stärkt die Vertrauensbasis und den Zugang der Schweiz gegenüber beiden Staaten, was sich im Berichtsjahr beim Besuch des iranischen Präsidenten in der Schweiz zeigte.

Im Frühjahr 2018 traten mit der gegenseitigen Interessenvertretung zwischen dem Iran und Saudi-Arabien auch zwei neue Schutzmachtmandate in Kraft. Dies nachdem die beiden Staaten 2016 ihre offiziellen Beziehungen abgebrochen hatten. Und wenn auch die Operationalisierung dieser Interessensvertretung in einer äusserst angespannten Weltgegend noch nicht abgeschlossen ist, so macht der Auftrag dennoch klar: Die guten Dienste der Schweiz sind zeitgemäss, gefragt und werden geschätzt.

Schutzmacht ist die Schweiz seit 2009 auch für Russland in Georgien und für Georgien in Russland. Das Mandat legte den Grundstein für die Schweizer Vermittlung, die Russland im Jahr 2011 den Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) ermöglichte. Im Berichtsjahr konnte nach vielen Jahren der Vorbereitungsarbeit die Umsetzung der Zollbestimmungen schliesslich finalisiert werden.

Die Schweiz als Gaststaat

Ein starkes Instrument für die guten Dienste der Schweiz ist das internationale Genf, da es – weit über die Bedeutung als UNO-Hauptquartier in Europa hinaus – eine Fülle von Expertise vereint, die der Rolle der Schweiz als Vermittlerin zugutekommt. Mit der Unterstützung internationaler Organisationen mit Sitz in Genf, dem entsprechenden Gaststaatkredit und den guten Empfangsbedingungen fördert die Schweiz den Standort Genf, der zudem vom Austausch mit Universitäten, Stiftungen und dem Privatsektor profitiert und innovative und technologisch moderne Ansätze ermöglicht.

Als *Gaststaat* unterstützt die Schweiz konkret Friedensverhandlungen, internationale Konferenzen und hochrangige diplomatische Treffen, entweder unter eigener Schirmherrschaft oder unter derjenigen der UNO.⁶ Die Schweiz geniesst die Anerkennung der UNO und der Konfliktparteien aufgrund ihrer Flexibilität, ihrer Diskretion und ihrer Fähigkeit, kurzfristig zu handeln. So trafen sich in Genf beispielsweise die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan, und im Berichtsjahr fanden mehrfach wertvolle Kontakte zwischen den USA und Russland statt. Auch die Sessionen des UNO-Menschenrechtsrates sowie internationale Konferenzen wie eine Geberkonferenz im Frühjahr zu Jemen und eine im Spätherbst zu Afghanistan ermöglichten diskrete Kontakte, aber auch finanzielle Beiträge an beide Länder.

Als Gaststaat stellte die Schweiz der UNO 2018 zahlreiche Plattformen für Verhandlungen, allen voran zu Syrien, aber beispielsweise auch für einen Rundtisch zur Westsahara-Frage, zur Verfügung. Einzelne Foren, beispielsweise die Syrien-Gespräche, unterstützte die Schweiz zusätzlich mit dem Einbezug weiterer Akteure im Rahmen

⁶ Diese Aktivitäten sind in der Botschaft vom 19. Nov. 2014 über Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat beschrieben (BBI 2014 9229).

des sogenannten «Civil Society Support Room». Ebenso delegierte sie einen Experten, der die Verhandlungen zum Umgang mit Gefangenen und Vermissten begleitet, in das Team des Syrien-Sondergesandten der UNO.

Die Schweiz als Vermittlerin

Als *Vermittlerin* begleitet die Schweiz direkt Verhandlungen, die auf eine friedliche Konfliktbeilegung abzielen. Als *Dialogunterstützerin* erleichtert sie informelle Gespräche zwischen Parteien, die den Weg zu Friedensprozessen erst ebnen sollen.

Mit dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁷ über die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte legte die Bundesversammlung die Grundlage für eine bessere und professionellere zivile Friedensförderung. Das Gesetz ermöglichte dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), in der Abteilung für menschliche Sicherheit die notwendige Expertise aufzubauen und effiziente Instrumente zu entwickeln. Mit dieser institutionellen Spezialisierung war die Schweiz damals weltweit Pionierin. Andere Länder, beispielsweise Deutschland, liessen sich in den letzten Jahren vom Schweizer Modell inspirieren und haben ebenfalls spezialisierte Strukturen geschaffen, um sich stärker im Bereich der Konfliktvermittlung und Friedensförderung engagieren zu können.

Die Expertise der Schweiz wurde im Berichtsjahr häufig beansprucht: Dies reichte von Fragen der Prozessgestaltung über Details einer Waffenstillstandsvereinbarung oder föderalistische Formen der Machtteilung bis hin zu Vergangenheitsarbeit und Umgang mit Kriegsverbrechen.

Seit 2000 war die Schweiz in rund zwanzig Konflikten als Mediatorin aktiv oder unterstützte Mediationen anderer, unter anderem auf den Philippinen, in Myanmar, Kolumbien, dem Syrienkonflikt, im Nahen und Mittleren Osten oder in afrikanischen Ländern. Teilweise haben Vermittlungsaktivitäten auch präventiven Charakter. So hat die Schweiz im Vorfeld der Wahlen in Simbabwe im Berichtsjahr Verhandlungen zwischen den politischen Parteien unterstützt und die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für den Wahlprozess beratend begleitet, um Gewaltausbrüche zu verhindern.

Weltweit gefragte Unterstützung der Schweiz im Jahr 2018

Das breite Vertretungsnetz der Schweiz ist mit Blick auf die guten Dienste ein Trumpf, weil es einen jahrelangen Vertrauensaufbau vor Ort ermöglicht, sei es über die internationale Zusammenarbeit oder über die klassische Diplomatie. Dies bildet die Basis für konkrete Anfragen oder Angebote. Im Berichtsjahr erfolgten solche in allen Weltgegenden, sei es im Nahen oder Mittleren Osten, in Mosambik, Simbabwe oder im Südsudan, aber auch in Kolumbien, Myanmar und Nepal. Dabei zeitigen gute Dienste selten rasche Erfolge. So wurde in den von der UNO einberufenen Syrien-Friedensgesprächen im Berichtsjahr kein wesentlicher Durchbruch erzielt.

In anderen Prozessen konnten bedeutende Fortschritte verzeichnet werden: In *Mosambik* gelang es im Sommer 2018 unter Schweizer Vermittlung, ein Teilabkommen zu militärischen Angelegenheiten abzuschliessen, das die Eingliederung von Kämpfern in die nationalen Sicherheitskräfte vorsieht. Ebenfalls mit Schweizer Unterstützung

⁷ SR 193.9

wurde ein weiteres Teilabkommen zur Dezentralisierung vorangebracht. Der Waffenstillstand, der 2016 einen bewaffneten Konflikt beendet hatte, wurde somit gestärkt. Ein abschliessendes Friedensabkommen wird für 2019 angestrebt.

Im *südsudanesischen* Kontext unterstützte die Schweiz im Berichtsjahr den Kirchenrat mit Mediationsexpertise. Dabei gelang es dank den Bemühungen der kirchlichen Vertreter, die Konfliktparteien hinter den Kulissen der hochrangigen Gespräche in Addis Abeba zu einer tatsächlichen Annäherung zu bewegen. Im September kam es schliesslich zum Abschluss eines Abkommens zwischen den Parteien.

Im OSZE-Raum war die Schweiz direkt in die Arbeiten zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zur Konfliktlösung in der *Ostukraine* involviert. Eine Arbeitsgruppe zu humanitären Fragen wird seit 2015 von einem Schweizer geleitet. Dessen Bemühungen waren entscheidend dafür, dass bis Anfang 2018 ein Gefangenen austausch von inzwischen rund 500 Personen vermittelt werden konnte. Im September gelang es dem Vermittler auch, erstmals bei Gefängnisbesuchen in den nicht regierungskontrollierten Gebieten von Luhansk und Donezk mit Häftlingen vertrauliche Gespräche zu führen. Diese Beiträge allein können den Konflikt nicht lösen, sind für die betroffene Bevölkerung aber ein wichtiges Zeichen der Hoffnung.

In *Kolumbien* war die Schweiz im Berichtsjahr in die Friedensgespräche zwischen der Regierung und der Nationalen Befreiungsarmee (ELN) involviert. Um die Gespräche zu unterstützen, pflegt die Schweiz Gesprächskanäle mit jeder Delegation und lieferte Expertise bezüglich des zentralen Verhandlungspunkts, der politischen Mitsprache.

Gegenüber *Nordkorea* setzte die Schweiz sämtliche UNO-Sanktionen um. Sie bleibt überzeugt, dass die sicherheitspolitische Problematik auf der koreanischen Halbinsel nur durch einen diplomatischen Prozess gelöst werden kann. Aus historischen Gründen hat die Schweiz einen guten Zugang zu allen Beteiligten. Seit dem Waffenstillstand auf der koreanischen Halbinsel von 1953 überwachen Schweizer Armeeeingehörige zusammen mit Schweden in der Neutralen Überwachungskommission (NNSC) die Demarkationslinie. Seit einigen Jahren, so auch im Berichtsjahr, organisiert die Schweiz auch den sogenannten «Zermatt Roundtable» zu Fragen der nuklearen Sicherheit zum Vertrauensaufbau zwischen den wichtigsten Akteuren. Und für hochrangige Begegnungen kann die Schweiz im Bedarfsfall optimale Bedingungen offerieren.

Gute Dienste sind kein Geschäft des Zufalls

Die eigentliche Vermittlungsarbeit in einem Friedensprozess stellt oft nur die sichtbare Spitze eines Eisberges dar. Ein Grossteil der Arbeiten erfolgt diskret und nicht im öffentlichen Scheinwerferlicht. Unter anderem müssen Parteien überhaupt erst für die Verhandlung einer Konfliktlösung gewonnen und muss ein minimales Vertrauen zwischen ihnen aufgebaut werden. Ein grosser Teil der friedenspolitischen Ressourcen der Schweiz wird für solche Aktivitäten eingesetzt.

Gute Dienste auf hoher politischer Ebene sind das Resultat langjähriger Arbeit. Sie beginnt mit dem Aufbau diplomatischer und persönlicher Vertrauensbeziehungen zu Entscheidungsträgern in Konflikten durch schweizerische Entsandte. Diplomatie und internationale Zusammenarbeit (IZA) können entscheidende Vorarbeit leisten. Ein Beispiel ist das Engagement der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

(DEZA) in *Mosambik* oder in *Nepal*. So war die langjährige Zusammenarbeit in Föderalismus- oder Dezentralisierungsfragen in beiden Ländern entscheidend für die Anfragen zur Konfliktvermittlung oder Dialogunterstützung. Und erst die Delegation von Kompetenzen auf Distrikt- und Gemeindeebene, welche die Schweiz mit Expertise unterstützt hatte, erlaubte in Mosambik den Einbezug der Opposition in die Verwaltung des Landes und ebnete den Weg für ein Abkommen.

Die Schweiz ist mit einem Netzwerk von sogenannten Beraterinnen und Beratern für menschliche Sicherheit in den friedenspolitischen Schwerpunktländern präsent. Diese können eine wichtige Rolle beim Aufgleisen von Engagements der guten Dienste spielen. Ihre beruflichen Profile umfassen Fertigkeiten in der Vermittlung, Kenntnisse des Völkerrechts oder direkte Erfahrung mit Konflikt- und Kriegsdynamiken. Die Beraterinnen und Berater für menschliche Sicherheit bleiben nahe am Geschehen, im direkten Kontakt mit Konfliktparteien und platzieren sich bestmöglich, um Vertrauensbeziehungen zu Entscheidungsträgern aufzubauen.

Standorte der Beraterinnen und Berater für menschliche Sicherheit



Die notwendige Expertise ist jedoch keineswegs auf das EDA beschränkt. Sie gründete häufig auf enger Zusammenarbeit mit anderen Departementen. So war beispielsweise bei der Vermittlung des WTO-Beitritts von Russland die Kooperation mit dem damaligen WTO-Vertreter des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) essenziell. Häufig ist es auch die Expertise des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), die unter anderem im Bereich von Waffenstillstandsüberwachungen und Entwaffnungsprojekten, im Dialog zwischen Streitkräften oder bei Entminungsfragen zum Tragen kommt. Teilweise arbeitet die Schweiz überdies mit anderen Staaten, nichtstaatlichen Akteuren oder dem Privatsektor zusammen. Dazu gehört die Zusammenarbeit mit strategischen Partnern wie dem Centre for Humanitarian Dialogue (HD), Swisspeace oder Interpeace. Aber auch das World Economic Forum (WEF) ist als Ort der Begegnung inzwischen ein wichtiger Partner der Schweiz.

Gute Dienste und Friedensförderung sind kein finanzintensives Geschäftsfeld der Schweizer Aussenpolitik. Was es braucht, sind gut ausgebildete Leute, die international anerkannt und respektiert sind. Darum investiert die Schweiz in die Professionalisierung ihrer Mediatorinnen und Mediatoren sowie in das diplomatische Personal. Ein Beispiel dafür ist der «Master of Advanced Studies in Mediation», der gemeinsam von der ETH Zürich und dem EDA angeboten wird und 2019 seinen ersten Lehrgang abschliessen kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die guten Dienste der Schweiz in der aktuellen globalen Lage häufig angefragt und sehr geschätzt werden. Sie sind als solidarischer Beitrag an eine sichere Welt innenpolitisch breit abgestützt, denn sie werden im ureigenen Interesse eines hoch globalisierten Landes angeboten. In manchen Weltgegenden können sie sehr wohl etwas bewirken. Dabei ist aber auch Bescheidenheit und das Wissen um die Tatsache, dass es sich eben nur um einen Beitrag handeln kann, ein entscheidender Faktor des Schweizer Erfolgsprofils.

3 Europapolitik

3.1 Entwicklungen in der EU

Die Migrationslage hat sich im Berichtsjahr weiter entspannt, wobei das zähe Ringen um eine kohärente EU-Migrationspolitik andauert (vgl. Ziff. 3.4). Weiterhin entzünden sich an dieser Frage tieferliegende Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten gegenüber einem fortschreitenden europäischen Integrationsprozess. Gleichzeitig zeigten die EU-Mitglieder in Bereichen wie der inneren Sicherheit und in der Aussen- und Verteidigungspolitik, dass der politische Wille für gemeinsame Lösungen im EU-Rahmen durchaus fortbesteht. Nach zwei starken Wachstumsjahren kam es im Verlauf von 2018 in Europa zu einer Konjunkturabkühlung, die in der zweiten Jahreshälfte auch die Schweiz erfasste. Auf handelspolitische Spannungen im transatlantischen Verhältnis und die Einführung von US-Schutzzöllen auf Einfuhren von gewissen Stahl- und Aluminiumprodukten (25 % auf Stahl, 10 % auf Aluminium) im Mai reagierte die EU umgehend mit Ausgleichsmassnahmen in Form von Zusatzzöllen auf ausgewählten US-Produkten (u. a. Whiskey und Motorrädern) im Gesamtwert von 2,8 Milliarden Euro. Wie die Schweiz hat die EU zudem ein WTO-Streitbeilegungsverfahren eingeleitet. Ausserdem lancierte die EU eine Schutzmassnahmenuntersuchung bezüglich Stahlimporten und verhängte im Juli provisorische Schutzmassnahmen für 200 Tage auf Stahleinfuhren im Form von globalen Zollkontingenten. Von diesen Massnahmen ist auch die wirtschaftlich stark in den EU-Binnenmarkt integrierte Schweizer Stahlindustrie betroffen. Die Schweiz hat seitdem mehrfach bei der EU-Kommission sowie bei den EU-Mitgliedstaaten interveniert und eine Umsetzung gefordert, die das Freihandelsabkommens von 1972 respektiert und den bilateralen Handel nicht einschränkt.

Besonders eng hat die Schweiz auch die Entwicklungen hinsichtlich der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke verfolgt, welche 2018 mehrfach angepasst wurde. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Revision ihres Unternehmenssteuerrechts figuriert die Schweiz seit Ende 2017 in einer Gruppe von Staaten und Gebieten, die als kooperativ betrachtet werden, unter dem Vorbehalt der

Umsetzung der in Aussicht gestellten Anpassungen ihrer Steuergesetzgebung.⁸ Eine Revision der Liste durch die EU ist für Anfang 2019 angesetzt. Aus Sicht der Schweiz werden mit der im September erfolgten Verabschiedung des entsprechenden Bundesgesetzes⁹ durch das Parlament und allenfalls durch eine Volksabstimmung die internationalen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten und die EU-Kriterien erfüllt.

Kurz nach der Publikation eines Interimsberichts der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über die steuerlichen Herausforderungen durch die Digitalisierung hat die EU-Kommission im März zwei Richtlinienentwürfe zur Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle vorgelegt. Neben einer langfristigen Lösung, welche die Einführung einer «digitalen Betriebsstätte» vorsieht, wird als Interimslösung eine Digitalsteuer von drei Prozent auf bestimmte digitale Umsätze vorgeschlagen. Die Schweiz setzt sich innerhalb der OECD für multilaterale Ansätze zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft ein, welche die Gewinne dort besteuern, wo die Wertschöpfung erbracht wird. Sie verfolgt die EU-Vorschläge – die der einstimmigen Zustimmung der Mitgliedstaaten bedürfen – weiterhin aufmerksam.

Dominiert wurde die EU-Agenda weiterhin von den Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich (UK). Die Austrittsverhandlungen führten im November 2018 zu einer Einigung, die im UK aufgrund der umstrittenen Rückfalllösung bezüglich des Status der inneririschen Grenze kontrovers aufgenommen wurde. Die Abstimmung im britischen Unterhaus über den Vertragstext wurde im Dezember kurzfristig vertagt, womit offenbleibt, ob das Abkommen ratifiziert wird. Somit bleibt bis zu Redaktionsschluss auch unklar, ob es nach dem Austritt aus der EU per 29. März 2019 zu einer Übergangsphase kommt. Während dieser würde das UK voraussichtlich bis Ende 2020 Teil des EU-Binnenmarkts und der Zollunion bleiben, wenn auch ohne Stimmrecht. Der Bundesrat hat bereits am 25. April 2018 beschlossen, dass die bestehenden Rechte und Pflichten während einer solchen Übergangsphase des Verhältnisses EU–UK auch im Verhältnis Schweiz–UK weitergeführt werden sollen. Für den Fall eines ungeordneten Austritts des UK per 29. März 2019 ohne Austrittsvertrag («cliff edge») hat die Schweiz mit dem UK eine Eventualplanung mit vertraglichen Lösungen vorbereitet. Die bestehenden Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und dem UK könnten in diesem Szenario nur teilweise in ein neues Verhältnis überführt werden. Mit Auffanglösungen können die Regelungslücken aufgrund des Wegfalls der bilateralen Abkommen im Verhältnis zum UK aber so weit als möglich minimiert werden. Zu diesem Zweck genehmigte der Bundesrat im Dezember 2018 bilaterale Abkommen Schweiz–UK namentlich in den Bereichen Luft- und Landverkehr, die bereits am 17. Dezember 2018, beziehungsweise am 25. Januar 2019 unterzeichnet werden konnten, sowie Handel und erworbene Rechte von Bürgerinnen und Bürgern, deren vorläufige Anwendung per 30. März 2019 im Frühjahr 2019 vom Parlament genehmigt werden müsste. Ebenfalls vorgesehen sind Lösungen für die Überbrückung von Regelungslücken in weiteren Bereichen. Damit ist die Umsetzung der

⁸ Vgl. Annex II der Schlussfolgerungen des Rates der EU vom 5. Dez. 2017 über eine Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke.

⁹ Bundesgesetz vom 28. Sept. 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), BBl 2018 6031

im Oktober 2016 beschlossenen Strategie «Mind the Gap» des Bundesrates weit fortgeschritten. Die diesbezügliche enge Zusammenarbeit mit der britischen Regierung wird mit Blick auf die zukünftigen Beziehungen Schweiz–UK fortgeführt.

3.2 Die Konsolidierung des bilateralen Wegs

Der Start in das Jahr 2018 war europapolitisch von der auf ein Jahr befristeten Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börsenregulierung geprägt. Die EU-Kommission knüpfte deren Weiterführung an Fortschritte in den institutionellen Verhandlungen. Der Bundesrat bezeichnete diese Verknüpfung umgehend als sachfremd und diskriminierend. Am 30. November 2018 verabschiedete der Bundesrat eine Massnahme zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur, die ab dem 1. Januar 2019 eine Anerkennungspflicht für ausländische Handelsplätze einführt, die Schweizer Aktien zum Handel zulassen.¹⁰ Im Verhältnis zur EU hat die Massnahme so lange keine Wirkung, als die Schweizer Börse als äquivalent anerkannt ist.

Die EU signalisierte frühzeitig, dass sie die Verhandlungen mit der Schweiz bis zu Beginn der heissen Phase der Brexit-Verhandlungen im Spätjahr 2018 abschliessen möchte. Auch der Bundesrat erachtete den Zeitraum bis Ende 2018 als günstig für den Abschluss eines institutionellen Abkommens, da 2019 sowohl in der Schweiz als auch in der EU Wahlen anstehen. Gleichzeitig betonte der Bundesrat stets, dass die Qualität einer Lösung der institutionellen Fragen einem zeitlichen Fahrplan vorgehen muss. Am 2. März 2018 präzisierte er das Verhandlungsmandat vom 18. Dezember 2013 in Bezug auf die institutionellen Fragen, beispielsweise um eine Einigung für die Streitbeilegung auf Basis einer unabhängigen, schiedsrichterlichen Lösung erzielen zu können. Weitere Präzisierungen betrafen die Regelung der staatlichen Beihilfen, die Aufrechterhaltung der flankierenden Massnahmen sowie Ausnahmeforderungen in Bezug auf die Koordination der Sozialversicherungssysteme. Zudem sollten die Verhandlungen über weitere sektorielle Abkommen mit der EU, namentlich über den Zugang zum Strombinnenmarkt, fortgeführt werden. Im Herbst konnten Verhandlungen mit der EU über eine Teilnahme der Schweiz an der Agentur der europäischen Satellitennavigationsprogramme (European GNSS Agency) aufgenommen werden.

Nachdem mit der Schiedsgerichtslösung im Hinblick auf die Einigung auf ein institutionelles Abkommen in einem wesentlichen Punkt Fortschritte gemacht werden konnten, lag im zweiten Halbjahr der Fokus auf die weiteren offenen Fragen, namentlich in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen. Konkret ging es hier um den Lohnschutz und die flankierenden Massnahmen sowie um die Frage der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie. Am 4. Juli 2018 nahm der Bundesrat Kenntnis von den technischen Fortschritten bei den Verhandlungen und bestätigte die diesbezüglichen roten Linien. Da ein Abkommen mit der EU in Fragen des Lohnschutzes eine breite innenpolitische Unterstützung erfordert, beauftragte er das WBF, in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Meinung der Sozialpartner und der Kantone einzuholen. Die Gewerkschaften zeigten

¹⁰ Verordnung vom 30. Nov. 2018 über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze für den Handel mit Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, AS 2018 4293, SR 958.2

sich im Unterschied zu den anderen Gesprächspartnern nicht bereit zu einem Austausch. Am 28. September 2018 nahm der Bundesrat die internen Standpunkte zur Kenntnis. Er beschloss, die Verhandlungen mit der EU weiterzuführen und den Kontakt zu den Sozialpartnern aufrechtzuerhalten.

Basierend auf diesem Konsultationsprozess und weiteren Treffen mit der EU auf Ministerebene beurteilte der Bundesrat am 7. Dezember 2018 das Verhandlungsergebnis in weiten Teilen als im Interesse der Schweiz und im Einklang mit dem Verhandlungsmandat. Das Abkommen böte mehr Rechtssicherheit durch die Gewährleistung gleicher Bedingungen in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, sowie mehr Planungssicherheit für Schweizer Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger, die in diesem Markt aktiv sind. Insbesondere aufgrund noch offener Punkte in Bezug auf die Schweizer Ausnahmeforderungen zur Personenfreizügigkeit beschloss der Bundesrat, als nächsten Schritt bis im Frühjahr 2019 eine gezielte Konsultation der betroffenen Akteure zum vorliegenden Abkommenstext durchzuführen und von einer Paraphierung vorerst abzusehen. Zweck dieser Konsultationen ist, vor allem in den noch offenen Punkten eine konsolidierte Haltung zu erreichen. Das EDA, in Zusammenarbeit mit dem Bundespräsidenten und dem WBF, wird den Bundesrat im Frühjahr 2019 über den Stand dieser Konsultationen informieren. Auf der Grundlage der Ergebnisse wird der Bundesrat das weitere Vorgehen beschliessen. Damit folgte der Bundesrat seinem Grundsatz, dass die innenpolitische Abstützung und die Qualität eines institutionellen Abkommens zeitlichen Überlegungen vorgehen muss. Mitte Dezember beschloss die EU, die Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börse um weitere sechs Monate bis Ende Juni 2019 zu verlängern.

3.3 **Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten**

Am 28. September 2018 würdigte der Bundesrat auch die weitgehend positiven Rückmeldungen auf die Vernehmlassung zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten. Zu diesem Zeitpunkt waren wesentliche Fragen in den Gesamtbeziehungen Schweiz–EU noch offen. Der zweite Schweizer Beitrag ist eine Investition sowohl in Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in Europa als auch in die bilateralen Beziehungen mit der EU und den EU-Mitgliedstaaten. Das Schweizer Engagement hat sich im Rahmen des ersten Schweizer Beitrags, des sogenannten Erweiterungsbeitrags, bewährt.

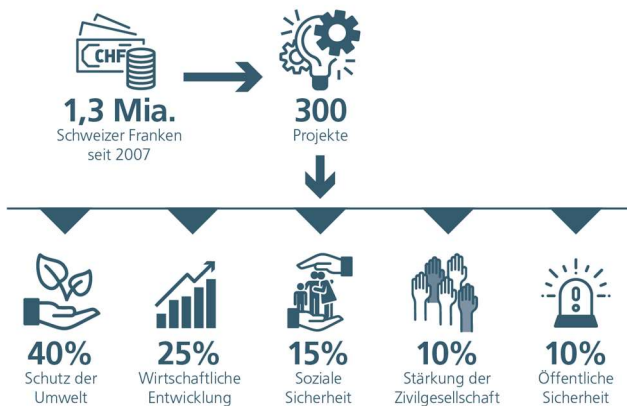
Mit Blick auf die Bedeutung der guten Zusammenarbeit mit der EU entschied der Bundesrat, mit der Überweisung der Botschaft¹¹ an das Parlament einen nächsten Schritt zu machen. Der zweite Beitrag soll sich erneut auf 1302 Millionen Franken über zehn Jahre belaufen, neu aufgeteilt in einen Rahmenkredit Kohäsion und einen Rahmenkredit Migration. Nebst der Migration soll die Berufsbildung im Vordergrund stehen. Der Entscheid liegt nun beim Parlament. Der Ständerat hat als Erstrat den zweiten Schweizer Beitrag mit der Bedingung genehmigt, dass Verpflichtungen auf

¹¹ BBl 2018 6665

der Grundlage der Rahmenkredite nicht eingegangen werden, wenn und solange die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlässt.

Im Mai 2018 wurde über die Programme Bilanz gezogen, die mit den zehn Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten waren, umgesetzt worden sind. Dem Erweiterungsbeitrag wurde dabei eine positive Wirkung attestiert.¹² Er hat zur Stärkung der bilateralen Beziehungen mit den EU-Mitgliedstaaten und der EU beigetragen und für viele Menschen die Lebensqualität verbessert. Beispielsweise trug die Verbesserung der litauischen Neugeborenenmedizin zur Senkung der Säuglingssterblichkeit bei (um 80 % gegenüber 1992). Im Umweltbereich führten Investitionen in die Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu einer Reduktion des CO₂-Ausstosses von jährlich rund 100 000 Tonnen. Zudem resultierten 88 Forschungspartnerschaften und die Zusammenarbeit mit rund 800 Nichtregierungsorganisationen in nachhaltigen Partnerschaften mit Schweizer Institutionen. Die direkten Rückflüsse an Schweizer Unternehmen und Organisationen belaufen sich auf rund zehn Prozent des Gesamtbetrags.

Erster Schweizer Erweiterungsbeitrag



Quelle: DEZA/SECO

3.4 Innere Sicherheit und Migration

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Bereich Sicherheit und Migration wurde 2018 weiter vertieft. Die Verhandlungen zum Prümmer Abkommen konnten 2018 abgeschlossen werden, diejenigen zum Zugriff der Strafverfolgungsbehörde auf Eurodac bereits 2017. Mit einer Unterzeichnung beider Abkommen wird derzeit im Frühjahr 2019 gerechnet.

¹² Vgl. Schweizer Erweiterungsbeitrag: Jahresbericht 2017, www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen > Alle Publikationen > Schweizer Erweiterungsbeitrag: Jahresbericht 2017.

Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands hatte auch 2018 zum Ziel, Sicherheits- und Informationslücken zu schliessen. Mit dem «Entry/Exit-System» (EES) werden Ein- und Ausreisen künftig elektronisch erfasst. Mit dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) müssen visumbefreite Drittstaatsangehörige in Zukunft vor ihrer Reise in den Schengen-Raum eine Reise genehmigung beantragen, ähnlich dem US-amerikanischen «Electronic System for Travel Authorization» (ESTA). Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein Informationssystem, in dem gestohlene Gegenstände ausgeschrieben werden sowie Personen, die polizeilich zwecks Auslieferung gesucht werden, mit einer Einreisesperre belegt sind oder vermisst werden. Es wurde ebenfalls weiterentwickelt, um eine lückenlose Fahndung nach Personen, die unter Terrorverdacht stehen, sicherzustellen und den Schutz gefährdeter Minderjähriger und Erwachsener zu verbessern. Zudem sollen Rückkehrentscheide nun auch im SIS registriert werden können. 2017 erzielte die Schweiz über das SIS 17 000 Fahndungstreffer im In- und Ausland. Weiter beteiligt sich die Schweiz seit dem 1. August 2018 am Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014–2020. Die Beteiligung erfolgt rückwirkend. Der Fonds dient dem Schutz der Schengen-Aussengrenze und effizienteren Grenzkontrollen. Schliesslich konnte am 8. November 2018 auch die Zusatzvereinbarung zur Beteiligung an der Informationstechnologie-Agentur «eu-LISA» unterzeichnet werden, die für das Betriebsmanagement der Schengener und Dubliner Informationssysteme verantwortlich ist. Das Abkommen, einmal in Kraft, wird der Schweiz insbesondere beschränkte Stimmrechte in der Agentur verleihen. Ebenfalls 2018 entschied sich das Parlament für eine pragmatische Umsetzung der revidierten EU-Waffenrichtlinie im Schweizer Waffengesetz.¹³ Gegen diese Anpassung wurde das Referendum ergriffen.

Für kontroverse Debatten sorgte weiterhin die Lastenverteilung zwischen den Schengen/Dublin-Staaten bei der Bekämpfung illegaler Migration und im Asylbereich. Exemplarisch zeigte sich dies insbesondere im Zusammenhang mit der Aufnahme von aus Seenot geretteten Migrantinnen und Migranten. Die Reform des Dublin-Systems sah 2018 keine Fortschritte. Die Schweiz beteiligte sich im Rahmen ihrer Mitspracherechte an den Diskussionen im Hinblick auf eine gesamtheitliche und solidarische Lösung. Insgesamt verschob sich der Fokus jedoch klar auf den Schutz der Aussengrenzen (Reform der europäischen Grenz- und Küstenwache Frontex, insbesondere durch eine Stärkung von dessen Einsatzpool) und auf intensiverte Rückkehrbemühungen. In diesem Zug wird zurzeit auch eine Revision der Rückführungsrichtlinie beraten, die insbesondere auf die Einrichtung eines Grenzverfahrens und auf die Stärkung der Missbrauchsbekämpfung gerichtet ist.

Schliesslich erfolgte 2018 die dritte ordentliche Schengen-Evaluierung der Schweiz. Die ersten Ergebnisse stellen der Schweiz in den evaluierten Bereichen ein mehrheitlich gutes Zeugnis aus, insbesondere in den Bereichen Polizeikooperation, Datenschutz und SIS. Punktueller Verbesserungsbedarf wurde unter anderem im Zusammenhang mit den Verfahrensabläufen bei der Grenzkontrolle sowie im Bereich

¹³ Bundesbeschluss vom 28. Sept. 2018 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBl 2018 6085

Rückkehr und Rückführungen (Administrativhaft in nicht spezialisierten Anstalten) erkannt.

3.5 Beziehungen zu den Nachbarstaaten

Im Berichtsjahr erfolgten über die Hälfte aller offiziellen Besuche mit EU/EFTA-Staaten auf Stufe Bundesrat mit den fünf Nachbarstaaten. Allein das Handelsvolumen mit den vier EU-Nachbarstaaten entspricht zwei Dritteln des gesamten Handelsvolumens mit der EU. Inhaltlich wurden bilaterale Themen in den Bereichen Umwelt-, Energie-, Steuer-, Verkehrs- oder Zollfragen, wie beispielsweise die Digitalisierung der grenzüberschreitenden Zollprozesse mit dem Programm DaziT, erörtert. Aber vor allem standen die institutionellen Verhandlungen mit der EU im Vordergrund.

Einen Höhepunkt erlebten die Beziehungen zu *Deutschland* mit dem Staatsbesuch des deutschen Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier im April. Die bilaterale Zusammenarbeit konnte insbesondere in den Bereichen Mediation und Friedenspolitik sowie beim Thema «Klima und Sicherheit» vertieft werden. Die Regelung des Anflugverfahrens auf den Flughafen Zürich bleibt aber ein offener Punkt, und Verbesserungen bei der Flugsicherheit blieben unter anderem aufgrund des Widerstandes der südbadischen Bevölkerung blockiert. Der geplante Bau eines Tiefenlagers für radioaktive Abfälle in Grenznähe stiess trotz Einbezug der deutschen Seite auf wachsenden Widerstand in den potenziell betroffenen deutschen Landkreisen.

Im Schienenbereich hat im Nachgang zum siebenwöchigen Unterbruch des Schienenhauptkorridors auf der Oberrheinstrecke bei Rastatt im Jahr 2017 ein Treffen der Verkehrsminister der Anrainerstaaten des Korridors im Rahmen des Internationalen Transportforums Leipzig 2018 stattgefunden, das auf eine gemeinsame Einladung von Deutschland und der Schweiz erfolgte. Dabei wurde eine Minister-Erklärung verabschiedet, um Störungen auf dieser Hauptachse zu vermeiden und entsprechende schwerwiegende volkswirtschaftliche Folgeschäden zu verringern.

Im Mittelpunkt des engen Austauschs mit *Italien* stand der Aufbau von Kontakten mit der neuen Regierung. Im Rahmen der bewährten bilateralen Polizeizusammenarbeit wurde erstmals eine gemeinsame Ausbildung im Hinblick auf gemischte Patrouillen der beiden Grenzschutzwachen durchgeführt. Der Pilotversuch einer nächtlichen Schliessung kleinerer Grenzübergänge im Kanton Tessin in Zusammenhang mit der Umsetzung der parlamentarischen Motion Pantani vom 5. März 2014¹⁴ ergab keine merklichen Auswirkungen auf die Kriminalitätsrate. Der Bundesrat beschloss im Juni, stattdessen kleinere Grenzübergänge mit Barrieren auszurüsten und im Bedarfsfall zu schliessen. Obschon die Beziehungen mit Italien grundsätzlich gut sind, bleiben verschiedene Punkte im Finanz- und Fiskalbereich ungelöst. So konnte trotz Weiterführung der Gespräche das 2015 paraphierte Abkommen über die Grenzgängerbesteuerung nicht unterzeichnet werden. Auch das durch Italien eingeführte zwingende Niederlassungserfordernis für Banken für das Wertpapiergeschäft mit Privatkunden

¹⁴ 14.3035 «Nächtliche Schliessung kleiner Grenzübergänge zwischen der Schweiz und Italien»

blieb trotz Interventionen der Schweiz weiterhin bestehen. Hinzu kam die prekäre finanzielle Situation der italienischen Enklave Campione d'Italia und die damit verbundene Anhäufung von Schulden gegenüber dem Kanton Tessin und Schweizer Privatakteuren. Die Schweiz ist mit den zuständigen italienischen Behörden im Dialog bezüglich der geplanten Einbindung von Campione d'Italia in das Zollgebiet Italiens beziehungsweise der EU per 1. Januar 2020 sowie der Einführung einer lokalen indirekten Steuer, die im Prinzip zu einer Belastung analog zur schweizerischen Mehrwertsteuer führen soll.

Bundespräsident Berset's Besuch in Wien im Januar 2018 bekräftigte die Erstbesuchstradition zwischen der Schweiz und *Österreich*. Am 20. November 2018 folgte ein offizieller Arbeitsbesuch von Bundeskanzler Kurz in Bern. Die rege Besuchsdiplo-matie intensivierte sich im zweiten Halbjahr aufgrund der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft.

Zu den zahlreichen Kontakten mit *Frankreich* zählen insbesondere der Besuch des Bundespräsidenten bei Präsident Macron in Paris und das Treffen der Aussenminister in Bern. Bei beiden Treffen wurden vor allem die Europapolitik, Migrationsfragen und aktuelle Herausforderungen im Nahen und Mittleren Osten thematisiert. Ein offener Punkt in den grenzüberschreitenden Beziehungen besteht bezüglich der Gewässerbewirtschaftung (z. B. Regulation der Abflussmengen im Rhone-Bassin). Die Inbetriebnahme der Eisenbahnverbindung Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) ist für den 12. Dezember 2019 vorgesehen. Die Wiedereröffnung der Verbindung Delle–Belfort mit Anschluss an die Hochgeschwindigkeitslinie (Mulhouse–Paris) konnte am 6. Dezember 2018 offiziell eingeweiht werden.

Der Besuch des Bundespräsidenten im *Fürstentum Liechtenstein* unterstrich die engen und stabilen Beziehungen. Ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet «Jugend und Musik» konnte im Mai unterzeichnet werden.

3.6 Beziehungen zu den anderen EU-/EFTA-Staaten

Gute Beziehungen zu sämtlichen EU- und EFTA-Staaten sowie zu Andorra, Monaco, San Marino und dem Heiligen Stuhl dienen auch der Sensibilisierung der europäischen Gesprächspartner für die Anliegen der schweizerischen Europapolitik. In diesem Sinne ist die EDA-interne Reorganisation zu verstehen, infolge der die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) nebst der EU-/EFTA-Politik neu auch für die bilateralen Beziehungen zu diesen Staaten verantwortlich ist.

Im Berichtsjahr kam es aus Schweizer Sicht zu einigen Höhepunkten, aber auch Herausforderungen im EU- und EFTA-Raum. Bundesrat Cassis reiste im September für Gespräche nach Bukarest und Sofia. Rumänien wird im ersten Halbjahr 2019 die EU-Ratspräsidentschaft innehaben. Europapolitische Fragen standen entsprechend auch bei den Rumänien-Besuchen von Bundespräsident Berset sowie Bundesrat Maurer im November auf der Agenda. Ausserdem bot das 70-Jahr-Jubiläum des Ökumenischen Rats der Kirchen in Genf am 21. Juni 2018 Anlass für den ersten Papstbesuch in der Schweiz seit 2004. Die sehr engen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich standen im Zeichen der Gespräche über die Fortführung der vertraglichen Bindungen nach dem Brexit (vgl. Ziff. 3.1).

Europapolitik: Beurteilung und Ausblick

Das strategische Ziel des Bundesrates, den bilateralen Weg zu konsolidieren, bleibt auch 2019 bestehen. Der bilaterale Weg schafft den bestmöglichen EU-Marktzugang bei grösstmöglicher Eigenständigkeit. Die Beziehungen mit der EU brauchen Rechtssicherheit und Vorausschbarkeit. Ihre Konsolidierung ist ebenso im Interesse der EU, deren dritt wichtigster Handelspartner die Schweiz ist. Mit der Veröffentlichung des aktuellen Vertragsentwurfs am 7. Dezember 2018 und den Konsultationen mit den betroffenen Akteuren bis im Frühjahr 2019, bezweckt der Bundesrat eine sachliche europapolitische Diskussion.

Die Beziehungen zu den Nachbarstaaten und zu den übrigen europäischen Hauptstädten sollen weiter gestärkt werden, nicht zuletzt mit Blick auf die EU-Politik der Schweiz. Besonderes Augenmerk wird der Bundesrat 2019 weiterhin dem UK zukommen lassen – dies sowohl im Lichte der Brexit-Verhandlungen als auch der damit verbundenen Neugestaltung der bilateralen Beziehungen zur Schweiz.

4 Beziehungen zu globalen Partnern

Um ihre Interessen in einer globalisierten Welt wahrnehmen zu können, pflegt die Schweiz ein umfassendes Beziehungsnetz. Dessen Vertiefung zählt zu einem der vier Schwerpunkte der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019¹⁵ des Bundesrates.

Moderne technologische Mittel erleichtern zwar die Beziehungspflege und kommen vermehrt zum Einsatz, sie ersetzen aber nicht den direkten Kontakt zwischen Staatenvertreterinnen und -vertretern. Die Schweizer Aussenpolitik basiert deshalb auf einer Kombination zwischen regelmässigen politischen und sektoriellen Dialogen und wichtigen Ad-hoc-Impulsen über hochrangige Besuche und Empfänge durch die Bundesratsmitglieder. Der universelle Ansatz der Schweiz umfasst regelmässige Kontakte mit fast allen Staaten. Dabei reagiert die Schweiz einerseits auf Risiken und Opportunitäten und entwickelt andererseits ihre Aussenbeziehungen mit ihren Partnern strategisch weiter.

Mit einigen globalen Schwerpunktländern pflegt die Schweiz einen priorisierten Dialog. Es sind Staaten, die einen substanziellen Einfluss auf regionale und internationale Entwicklungen sowie die globale Sicherheit haben und mit denen die Beziehungsvielfalt besonders stark und bisweilen auch herausfordernd ist: Es sind dies Brasilien, China, Indien, Japan, Russland, Südafrika, die Türkei und die USA.

Im Folgenden wird die Zusammenarbeit der Schweiz mit den wichtigsten Partnern beleuchtet und ein Überblick über die Aktivitäten nach Regionen gegeben.

¹⁵ www.eda.admin.ch > Das EDA > Strategie und Umsetzung der Aussenpolitik.

4.1 Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien

Im Berichtsjahr prägten Spannungen die Region, allen voran zwischen dem Westen und Russland. Autoritäre Tendenzen nahmen vielerorts zu, und gesellschaftliche Polarisierung und mangelhafte Gouvernanz erschwerten die gute Regierungsführung. Die Schweiz führte vor diesem Hintergrund gegenüber allen Ländern der Region eine aktive, konstruktiv-kritische und nuancierte Politik.

Aus migrations- und sicherheitspolitischen sowie wirtschaftlichen Gründen ist der *Westbalkan* von ganz besonderer Bedeutung für die Schweiz. Rund 500 000 Personen mit südosteuropäischen Wurzeln leben in der Schweiz. Diese hat deshalb ein grosses Interesse an dessen Stabilität und Entwicklung und unterstützt die Länder nachhaltig bei der Normalisierung ihrer Beziehungen. Vor dem Hintergrund ethnisch-nationalistischer Spannungen unterstützte die Schweiz Staaten in ihrem Transitionsprozess, um die europäische Perspektive zu fördern. Dank Migrationspartnerschaften mit Bosnien und Herzegowina, das 2018 einen starken Anstieg der Migrationsbewegungen verzeichnete, Kosovo und Serbien konnte auch ein Beitrag zur Einführung eines effizienten Migrationsmanagements auf der Grundlage internationaler Standards geleistet werden. In Serbien und Albanien erhöhte die Schweiz das Budget für die Umsetzung der Kooperationsstrategien 2018–2021 auf insgesamt 105 Millionen Franken. Ihre Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen in Kosovo (SWISSCOY) passte sie gleichzeitig an und fokussiert nun auf die von der KFOR speziell benötigten Beiträge in den Bereichen Lufttransport sowie Informations- und Nachrichtenbeschaffung. 190 Schweizer Militärangehörige bleiben im Einsatz. Das Jahresbudget beläuft sich auf 37,5 Millionen Franken.

Die Beziehungen mit der *Türkei*, aus der ebenfalls eine substanzielle Diaspora in der Schweiz lebt, waren im Berichtsjahr herausfordernd. Einerseits konnte die Schweiz im Juli das Ende des Ausnahmezustands begrüssen. Andererseits forderte sie die vollständige Aufhebung der Einschränkungen der Grundrechte sowie der Ausreisesperren gegen schweizerisch-türkische Doppelbürgerinnen und -bürger, die mit der Notstandsgesetzgebung verbundenen waren. Trotz zahlreicher Interventionen werden nach wie vor einige türkisch-schweizerische Doppelbürger an der Ausreise gehindert. Im Berichtsjahr musste die Schweiz auch dezidiert zum Verzicht auf verbotene nachrichtendienstliche Aktivitäten auf Schweizer Territorium aufrufen. Trotz dieser Spannungen konnte man sich im konstruktiven Austausch über wesentliche gemeinsame Interessen, namentlich zu Fragen der Migration, Sicherheit und Wirtschaft unterhalten. Mit einem jährlichen Handelsvolumen von mehr als 3,2 Milliarden Franken bleibt die Türkei ein wichtiger Absatzmarkt für Schweizer Unternehmen. Das 1992 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und der Türkei wurde 2018 umfassend modernisiert. Parallel dazu wurde auch das bilaterale Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der Türkei einer Revision unterzogen. Und während die Schweiz bezüglich aller militärischen Interventionen in Syrien wiederholt zur Einhaltung des Völkerrechts aufrief, anerkennt sie die grossen Anstrengungen, welche die Türkei unternimmt, um mehr als 3,5 Millionen Flüchtlinge zu beherbergen. Die bilaterale Migrationszusammenarbeit mit der Türkei ist darauf ausgerichtet, einen Beitrag zur Formulierung einer schutzorientierten Flüchtlingspolitik zu leisten und zur Verbesserung der Migrationsgouvernanz beizutragen.

Auch mit *Russland*, einem Land, mit dem die Schweiz traditionell enge und vielfältige Kontakte unterhält, kam es im Berichtsjahr zu Spannungen. Bezüglich des Anschlags auf Sergei Skripal im britischen Salisbury forderte die Schweiz eine lückenlose Aufklärung und setzte sich insbesondere im Kontext der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) in Den Haag für eine solche ein. Die Schweiz bestellte zudem mehrfach den russischen Botschafter ein und forderte Russland auf, illegale Tätigkeiten auf Schweizer Boden oder gegen Schweizer Ziele umgehend zu beenden. Trotz dieser Spannungen bleibt die Aufrechterhaltung eines breitgefächerten Dialogs mit Russland eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik. Wesentlich dazu beitragen konnten zwei hochrangige Treffen zwischen Bundesrat Cassis und seinem russischen Amtskollegen Lawrow sowie zahlreiche Konsultationen zu bilateralen und sektoriellen Themen, die auch einen substanziellen Wirtschaftsdialog, etwa im Rahmen der jährlichen Treffen der gemischten Wirtschaftskommission, und die 16. Runde des Menschenrechtsdialogs umfassten.

Sorgen bereite die Tatsache, dass sich auch vier Jahre nach Ausbruch des Konflikts im Osten der *Ukraine* keine Friedenslösung abzeichnet. Die Schweiz setzte verschiedene Instrumente der Friedensförderung ein (vgl. auch Ziff. 2): So stellte sie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Expertinnen und Experten zur Verfügung und unterstützte lokale Initiativen. Ebenso förderte sie gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung.

Mit einem Besuch von Bundesrat Schneider-Ammann in Aserbaidschan und Zentralasien (Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan) im Rahmen einer Wirtschaftsmission konnte die Schweiz die wichtige Bedeutung der Region, auch bezüglich ihrer Zugehörigkeit zu den Schweizer Stimmrechtsgruppen in den Bretton-Woods-Institutionen und im Globalen Umweltfonds (GEF), im Berichtsjahr unterstreichen. Reformbewegungen, die insbesondere in Usbekistan an Dynamik gewonnen haben, haben positive Auswirkungen auf die gesamte Region und die Beziehungen zur Schweiz. Komplementär dazu fördert die Entwicklungszusammenarbeit im Südkaukasus und in Zentralasien Reformen, insbesondere im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft. Dazu gehört auch ein länderübergreifendes integriertes Wassermanagement (vgl. Ziff. 6.1).

Wichtige Impulse zur Stärkung der bilateralen Beziehungen mit Armenien erfolgten über den Besuch von Nationalratspräsident De Buman in Jerewan sowie mit der Teilnahme von Bundespräsident Berset am Frankophoniegipfel, die Kontakte mit dem neuen armenischen Premierminister Paschinjan ermöglichte.

4.2 Amerikanischer Kontinent

Aufgrund ihres politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichts bleiben die USA in absehbarer Zukunft die wichtigste globale Ordnungsmacht. Die konsequente Umsetzung der Wahlversprechen gemäss der «America-First»-Maxime und ein ungewohnt scharfer Umgangston haben im Berichtsjahr aber zu innen- und aussenpolitischen Unsicherheiten geführt und weltweit Reaktionen hervorgerufen. Während die Schweiz von den Auswirkungen dieser Politik ebenfalls betroffen ist, konnte die Qualität der bilateralen Beziehungen im Berichtsjahr mit dem Treffen von Bundespräsident Berset sowie den Bundesräten Cassis und Schneider-Ammann mit Präsident

Trump am World Economic Forum (WEF) in Davos gestärkt werden. Zwei hochrangige parlamentarische Besuche in den USA (Parlamentarischer Verein Schweiz–USA, April 2018; damalige Ständeratspräsidentin Keller-Sutter mit Delegation, Mai 2018) erlaubten eine vertiefte Kontaktpflege mit den US-Amtskollegen.

Prioritäten der bilateralen Beziehungen bleiben die Stärkung der Rahmenbedingungen im Wirtschafts- und Finanzbereich sowie die Zusammenarbeit zu Frieden und Sicherheit. Die USA sind der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz und die wichtigste Destination für Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen, die eine halbe Million Arbeitsplätze in den Vereinigten Staaten schaffen. Eine vertiefte sektorielle Zusammenarbeit wird mittels einer neuen Absichtserklärung im Bereich Berufsbildung verfolgt. Sondierungsgespräche im Hinblick auf ein Freihandelsabkommen haben bisher noch zu keinen konkreten Ergebnissen geführt.

Zentral für die bilateralen Beziehungen bleibt auch das Schutzmachtmandat für die USA im Iran (vgl. Ziff. 2). Wichtige Herausforderungen bieten hingegen die Neuausrichtung der US-Handelspolitik oder der Rückzug der USA aus verschiedenen multilateralen Mechanismen. Die Schweiz ist zwar kein direktes Ziel von US-amerikanischen Massnahmen wie Einfuhrzöllen, Sanktionen, der Kündigung des «Joint Comprehensive Plan of Action» (JCPOA) mit Iran oder dem Austritt aus dem UNO-Menschenrechtsrat. Sie ist aber dennoch davon betroffen. Im regelmässigen Austausch auf diplomatischer Ebene wird deshalb die Bedeutung der Wahrung eines übergreifenden internationalen Normensystems und des Völkerrechts gefordert.

Wichtige bilaterale Partner der Schweiz auf dem amerikanischen Kontinent sind auch Kanada, Brasilien, Mexiko und Argentinien. Durch die G20-Präsidentschaft Argentiniens wurde der direkte Kontakt auf ministerieller Ebene verstärkt. Mehrere Arbeitsbesuche von Bundesrat Maurer und Bundesrat Schneider-Ammann erlaubten einerseits, das Interesse des Finanzplatzes Schweiz für einen Marktzugang in Argentinien und Brasilien zu bekräftigen. Andererseits gelang es, mit den Ländern des «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR) die Bemühungen für einen Abschluss der laufenden Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen EFTA–MERCOSUR zu intensivieren. Die Schweiz strebt zudem die Modernisierung des Freihandelsabkommens mit Mexiko und die Fortsetzung der Sondierungsgespräche über eine Aktualisierung des Abkommens mit Kanada an. Interessenkonvergenzen bestehen mit Kanada und Mexiko auch im Multilateralen, insbesondere in der UNO.

Die Entwicklung auf dem Subkontinent ist komplex. Während in mehreren Ländern ein Wirtschaftswachstum und Entwicklungen hin zu demokratischeren Strukturen zu beobachten sind, weisen andere autoritäre Tendenzen und eine schwächelnde Volkswirtschaft auf. Weitreichende Korruptionsskandale wie der Fall Odebrecht, mit Dutzenden von verurteilten Politikern, die teilweise Beziehungen zum Schweizer Finanzplatz aufweisen, erschütterten den Subkontinent. Die Justizzusammenarbeit, insbesondere mit Brasilien, trug wesentlich zur strafrechtlichen Aufarbeitung bei und wurde geschätzt. Daneben bildeten starke soziale Ungleichheit und eskalierende Sicherheitsprobleme und Gewalt grosse Herausforderungen. Die schwere Krise in Venezuela sowie die seit April eskalierende Situation in Nicaragua beeinflussten die ganze Region. Erstere führte zu einem Massensexodus von über 2 Millionen Personen in die Nachbarländer. Die Schweiz leistete humanitäre Hilfe und schloss sich den EU-Sanktionen gegen Venezuela an. Im Falle Nicaraguas wurden die Projekte mit der

Regierung sistiert, der Dialog jedoch weitergeführt. Zu beiden Ländern äusserte sich die Schweiz wiederholt kritisch, insbesondere im UNO-Menschenrechtsrat. In Zentralamerika, Kuba, Haiti, Kolumbien, Peru und Bolivien setzte die Schweiz auch Programme der Entwicklungszusammenarbeit zur Ursachenbekämpfung sowie menschenrechtliche und friedenspolitische Initiativen um.

Um ihre Interessen auf dem gesamten amerikanischen Kontinent zu wahren, stärkt die Schweiz schliesslich die Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen, wie der Organisation amerikanischer Staaten (OAS), der Pazifik-Allianz oder der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM).

4.3 Subsahara-Afrika

Auch auf dem afrikanischen Kontinent zeigte das Berichtsjahr ein durchzogenes Bild. Während das Horn von Afrika Fortschritte in Richtung friedlicher Koexistenz erlebte, die in einem Friedensvertrag zwischen Äthiopien und Eritrea gipfelten, verschärfte sich in anderen Staaten interne Konflikte, und die Präsenz terroristischer Gruppierungen gibt Anlass zu Sorge. Der Trend zur Ablösung langjähriger Amtsinhaber im südlichen Afrika setzte sich fort. In Südafrika übergab Zuma die Präsidentschaft unter Druck seinem Nachfolger Ramaphosa. Und Simbabwe bestätigte in einem zunächst friedlichen, später von Gewalt gefolgt den ersten Staatschef der Post-Mugabe-Ära im Amt (vgl. Ziff. 2). In Westafrika, beispielsweise im Rahmen der Präsidentschaftswahlen in Mali, werden demokratische Prinzipien weitgehend eingehalten. Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) spielt dabei eine zentrale Rolle. In Burundi und im Tschad wurden demgegenüber umstrittene Verfassungsänderungen durchgesetzt, welche die Macht der Exekutive weiter stärkten.

Herausforderungen wie Armut, Korruption, gewalttätige Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, humanitäre Notlagen und Epidemien setzten dem gesamten Kontinent zu. Extreme Klimaereignisse, etwa Dürren am Horn von Afrika und in der Sahelregion, sind mitverantwortlich für Bevölkerungsbewegungen. Viele afrikanische Staaten bleiben gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Zielländer grosser Migrations- und Flüchtlingsströme. Demgegenüber zog die wirtschaftliche Entwicklung unter anderem in Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ruanda und Senegal im Berichtsjahr stark an. Diese Staaten gehören zu den zehn am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt.

Subsahara-Afrika rückt weiter in den Fokus des internationalen Interesses und geopolitischer Überlegungen. Investitionen aus den Golfstaaten, Indien oder China nehmen rasant zu. China versprach am China-Afrika-Gipfel im September Kredite in der Höhe von 60 Milliarden US-Dollar. Russland baute auch die militärische Zusammenarbeit aus. Die EU-Staaten legen neben wirtschaftlicher Kooperation einen Schwerpunkt auf Migration und Terrorismusbekämpfung. Das globale Interesse drückte sich in einer regen Besuchsdiplomatie vieler Staaten aus. Die Präsidenten Chinas, Indiens und Frankreichs, die deutsche Bundeskanzlerin und der ehemalige US-Aussenminister beistehten 2018 jeweils mehrere Länder auf dem Kontinent.

Auch für die Schweiz ist der afrikanische Kontinent von wachsender Bedeutung. Wirtschaftsförderung, Frieden und Sicherheit, Einhaltung der Menschenrechte und gute Regierungsführung sowie partnerschaftliche Ansätze in der Migrationspolitik

liegen im Fokus der gemeinsamen bilateralen und multilateralen Interessen. Im Berichtsjahr wurden die bilateralen Beziehungen ausgebaut und diversifiziert, primär über sektorielle Abkommen. Dabei bleibt Südafrika ein gewichtiger Partner, insbesondere für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit. Die Wirtschaftsbeziehungen standen auch im Zentrum des offiziellen Besuchs von Bundespräsident Berset in Kenia, der auch einen Besuch im Flüchtlingslager Kakuma umfasste (vgl. auch Ziff. 6.1). Bundesrat Schneider-Ammann besuchte derweil mit einer Wirtschafts- und Wissenschaftsdelegation Nigeria und Côte d'Ivoire. Beim offiziellen Besuch des Nationalratspräsidenten de Buman in Senegal und in Guinea im Oktober 2018 standen in den Gesprächen mit seinen Amtskollegen die bilateralen Beziehungen sowie regionale und globale Themen im Vordergrund. Mit verschiedenen Staaten konnten Verhandlungen über Doppelbesteuerungsabkommen vorangetrieben und Luftverkehrsabkommen abgeschlossen werden. Ins Berichtsjahr fiel auch die erste Auszahlung von 33 Millionen US-Dollar für die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte nach Nigeria. Das entsprechende Abkommen dient international als Musterbeispiel. Im Migrationsbereich wurden im Berichtsjahr mit mehreren Ländern Abkommen verhandelt, und mit afrikanischen Regionalorganisationen konnte die Zusammenarbeit verstärkt werden. Angesichts der positiven Entwicklungen am Horn von Afrika hat der Bundesrat, nach Aufhebung der Sanktionen durch den UNO-Sicherheitsrat, die Verordnung über Massnahmen gegenüber Eritrea aufgehoben.¹⁶

Die Lage in der Region der Grossen Seen, der Sahelregion, im Südsudan und in Somalia ist instabil. Die Schweiz engagiert sich dort vornehmlich in der Friedenspolitik und mit der humanitären Hilfe. In der Entwicklungszusammenarbeit kommt unter anderem der Berufsbildung ein besonderer Fokus zu (vgl. Ziff. 6.1). Diese stand auch im Zentrum des Besuchs des Präsidenten Benins bei Bundespräsident Berset und Bundesrat Cassis. Die guten Dienste zugunsten des Friedensprozesses in Mosambik standen auch im Fokus der zwei Besuche von Präsident Nyusi in Bern (vgl. Ziff. 2).

Die Beziehungen zu den Regionalorganisationen Afrikas wurden im Berichtsjahr gefestigt. Mit der Afrikanischen Union steht die Zusammenarbeit in den Bereichen Frieden und Sicherheit im Zentrum. Die Internationale Organisation der Frankophonie (OIF), der zahlreiche afrikanische Länder angehören, ist für die Schweiz eine wichtige Plattform zur Stärkung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie. Am 17. Frankophoniegipfel vom Oktober initiierte die Schweiz deshalb eine Diskussion über die Abschaffung der Todesstrafe und liess eine Resolution über kulturelle Teilhabe verabschieden.

4.4 Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika

Die Lage im Nahen und Mittleren Osten blieb im Berichtsjahr äusserst angespannt. Der Konflikt im Jemen löste gemäss UNO-Generalsekretär die weltweit schlimmste humanitäre Krise aus. In Syrien sind mittlerweile über 13 Millionen Menschen, davon die Hälfte Binnenvertriebene, auf humanitäre Hilfe angewiesen. In der Golfregion

¹⁶ AS 2018 4563

verschärfte sich der Konflikt zwischen dem Iran und Saudi-Arabien um die Vormacht in der Region, und die Ermordung des saudischen Journalisten Khashoggi hatte grossen Einfluss auf die politische Dynamik in der Golfregion. Die Schweiz verlangte eine glaubwürdige und transparente Untersuchung des Vorfalls. Angesichts der regionalen Spannungen trat der israelisch-palästinensische Konflikt etwas in den Hintergrund. Die Krise in Gaza spitzte sich aber weiter zu und führte immer wieder zu Gewalt. Auch der Abbruch des Dialogs zwischen Washington und Ramallah, der Entscheid der USA vom Mai 2018 zur Verlegung der Botschaft nach Jerusalem, die Einstellung der Unterstützung für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) sowie die Schliessung der Vertretung der Palästinensischen Befreiungsorganisation in Washington erhöhten die Spannungen weiter. In Nordafrika beschäftigte die internationale Gemeinschaft primär die Krise in Libyen. Trotz aller Anstrengungen der UNO gelang es nicht, den Teufelskreis der Gewalt zu durchbrechen.

Die Schweiz widmete deshalb einen grossen Teil ihrer Aktivitäten der Förderung von Frieden und Sicherheit, der Einhaltung des Völkerrechts und der humanitären Hilfe. In Syrien appellierte sie mehrmals an alle Konfliktparteien, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu achten, und unternahm bilaterale Demarchen bei den Konfliktparteien. An der zweiten Syrienkonferenz der EU und der UNO im April in Brüssel bekräftigte die Schweiz ihr Engagement mit einem Betrag von 61 Millionen Franken zur Unterstützung der notleidenden Bevölkerung und stellte weitere 7 Millionen Franken für die Friedensförderung bereit. 2018 hat die Schweiz im Rahmen des Resettlement-Programms des UNHCR knapp 1000 Personen aus dem Libanon, Jordanien und Syrien in der Schweiz neu angesiedelt. Angesichts der Verschärfung der Lage im Jemen organisierten die Schweiz, Schweden und die UNO im April eine Geberkonferenz in Genf. Dabei verpflichteten sich die Teilnehmer, 2,01 Milliarden US-Dollar zu bezahlen. Die Schweiz sicherte einen Beitrag von 13 Millionen Franken zur Unterstützung in den Bereichen Wasser, Schutz der Zivilbevölkerung und Ernährungssicherheit zu. Im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts rief die Schweiz nach der Eskalation der Gewalt in Gaza, die seit März über 180 Todesopfer gefordert hat, zur Einhaltung der Menschenrechte auf. Die Eskalation zeigte erneut auf, wie dringend die Wiederaufnahme der Verhandlungen im Hinblick auf eine Zwei-staatenlösung ist, welche die Schweiz unterstützt.

Die Schweiz hatte im Berichtsjahr zahlreiche hochrangige Behördenkontakte mit den Ländern der Region: Neben regulären politischen Konsultationen fand im Mai ein Treffen zwischen Bundesrat Cassis und dem jordanischen Aussenminister Safadi in Amman statt. Im Juni empfing Bundesrat Cassis seinen libanesischen Amtskollegen Bassil in Bern. Im August traf Bundespräsident Berset in Beirut den libanesischen Präsidenten Aoun und Premierminister Hariri. Mit dem Libanon konnte ein Migrationsdialog aufgenommen werden.

Für das künftige Nahost-Engagement der Schweiz wurden im Berichtsjahr Eckwerte festgelegt. So soll erstmals eine gemeinsame Strategie¹⁷ für Israel und das besetzte palästinensische Gebiet erarbeitet werden, die neben der Förderung von Frieden, Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht und der Reform der UNRWA auch

¹⁷ Diese Strategie für die Jahre 2020–2023 ist in Erarbeitung.

die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Jugend, Forschung und Innovation als Schwerpunkte definiert. Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren wird eines der Instrumente zur Umsetzung dieser Eckwerte sein. Die Schweiz knüpft ihre Zusammenarbeit mit solchen Akteuren an die Bedingung, dass diese die Anstiftung zu Gewalt oder Hass sowie die Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihre Rasse, Ethnie oder Religion unterlassen

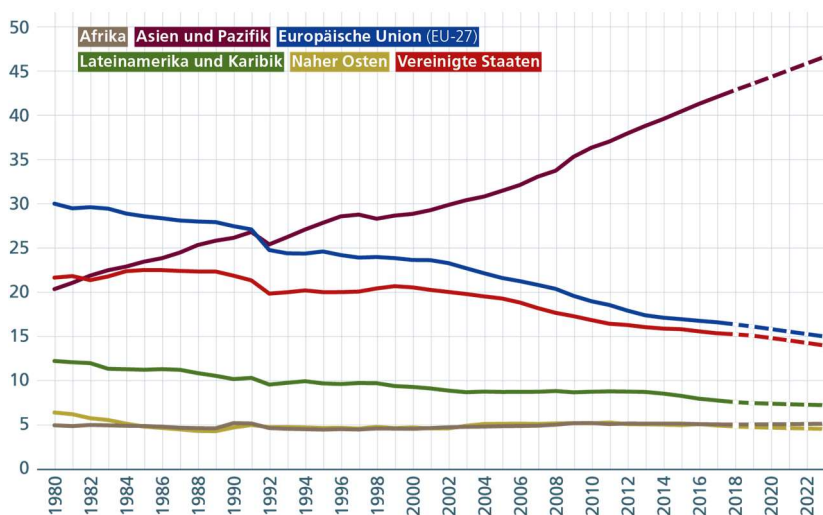
Der offizielle Besuch des iranischen Präsidenten Rohani im Juli in Bern bot Gelegenheit, die 2016 verabschiedeten Ziele der Roadmap zu bekräftigen. Während der von Bundespräsident Berset geführten Gespräche wurden Fragen zur Aufrechterhaltung des Nuklearabkommens nach dem Rückzug der USA geklärt und Möglichkeiten besprochen, wie die Schweiz und der Iran das Potenzial ihrer bilateralen Beziehungen ausschöpfen können. Beispielsweise konnte ein Abkommen über Güter- und Personenverkehr auf der Strasse unterzeichnet werden. Zuvor hatte im Rahmen der vorbereitenden politischen Konsultationen im Juni in Teheran auch ein Menschenrechtsdialog stattgefunden.

Im Rahmen des Engagements der Schweiz für die Jugend unterstützte das EDA schliesslich im August die Organisation des ersten Middle East Mediterranean Forum (MEM) an der Universität Lugano, zu dem während einer Woche 150 Jugendliche aus dem Mittelmeerraum zusammenkamen.

4.5 Asien und Pazifik

In der Berichtsperiode nahm das wirtschaftliche und geopolitische Gewicht der Region Asien-Pazifik weiter zu. Die Region umfasst die Staaten mit der grössten Bevöl-

Anteil am globalen BIP (basierend auf Kaufkraftparität)



Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF), 2018

kerungszahl, der zweit- und drittgrössten Volkswirtschaft und den höchsten Währungsreserven. In den 39 Staaten der Region leben inzwischen 60 Prozent der Weltbevölkerung (ca. 4,5 Mrd.). Sie produzierten 2017 knapp 42 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts. Dieser Anteil steigt von Jahr zu Jahr, während derjenige der USA und Europas relativ abnimmt. 80 Prozent des Wachstums der Mittelklasse findet in Asien statt.

Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz 2018 ihre Beziehungen mit zahlreichen Ländern der Region vertieft: In Ostasien konnte mit China der erste strategische Dialog zwischen Bundesrat Cassis und seinem chinesischen Amtskollegen durchgeführt werden, auf Basis der im Jahr 2016 vereinbarten «innovativen strategischen Partnerschaft». Hinzu kamen weitere hochrangige Kontakte wie auch die 16. Runde des Menschenrechtsdialogs. Die Schweiz hat auch ihre Position in Bezug auf die chinesische «Belt and Road»-Initiative (BRI) konkretisiert: Sie begrüsst die BRI grundsätzlich, ist sich aber sowohl der Chancen als auch der Risiken bewusst. Hochrangige Treffen erlaubten der Schweiz auch die Vertiefung der Beziehungen zu Japan. Schliesslich nutzte die Schweiz die Olympischen Winterspiele in Südkorea für hochrangige bilaterale Treffen.

In Südostasien standen insbesondere Thailand, Vietnam, Myanmar, Malaysia, Singapur und Indonesien im Mittelpunkt ministerieller bilateraler Besuche und Treffen. Die Freihandelsverhandlungen EFTA-Indonesien konnten Anfang November abgeschlossen und das Abkommen im Dezember unterzeichnet werden. Auch die bilateralen Beziehungen zum südasiatischen Raum konnten mit dem Besuch von Bundespräsident Berset nach Bangladesch, jenem von Bundesrat Cassis nach Indien und einem Besuch von Bundesrätin Sommaruga nach Sri Lanka gestärkt werden. Mit Sri Lanka unterzeichnete die Schweiz eine Migrationspartnerschaft – die erste überhaupt mit einem asiatischen Staat.

Auch ihre multilateralen Beziehungen mit der Region hat die Schweiz im Berichtsjahr vertieft: Im Rahmen der sektoriellen Dialogpartnerschaft mit dem Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN) nahm die Schweiz an dessen Aussenministertreffen in Singapur teil. Dabei konnte die Zusammenarbeit in den Bereichen menschliche Sicherheit, Klimawandel und Berufsbildung gefestigt und Projekte zur Katastrophenrisikominderung und Friedensförderung durchgeführt werden. Auch nutzte die Schweiz das Asien-Europa-Treffen (ASEM), um die Beziehungen mit europäischen und asiatischen Partnern zu vertiefen. Und schliesslich stärkte sie am Gipfel des Pazifischen Inselforums ihre Beziehungen mit den Inselstaaten.

Schliesslich engagierte sich die Schweiz bilateral und multilateral für die Einhaltung der Menschenrechte in der gesamten Region. Als solidarische Partnerin unterhält sie eine langjährige internationale Zusammenarbeit mit Nepal, Bangladesch, der Mongolei und Myanmar. Vereinzelt leistete sie auch spontane Hilfe im Fall von Naturkatastrophen wie einem Erdbeben in Indonesien, Überschwemmungen in Indien oder dem Taifun in den Philippinen. Als Folge der Flüchtlingsströme von Myanmar nach Bangladesch baute sie ihre humanitäre Hilfe schliesslich in beiden Ländern aus.

Beziehungen zu globalen Partnern: Beurteilung und Ausblick

Die Schweiz verfügt über ein globales Beziehungsnetz und vermag damit ihre Interessen aktiv und eigenständig zu wahren. Die intensiven bilateralen Kontakte während des Berichtsjahres in sämtlichen Weltregionen, meist auf höchster diplomatischer Ebene, bezeugen eine wirkungsvolle Präsenz der Schweiz und erhalten in einer Zeit, in der die globalen Spannungen zunehmen und die Sicherheit sinkt, mehr Bedeutung.

In den Beziehungen mit globalen Schwerpunktländern reagierte die Schweiz auf politische Entwicklungen dynamisch und immer in Abwägung sämtlicher Interessen, um langfristig die besten Rahmenbedingungen für die Schweizer Aussenpolitik zu sichern. So ging beispielsweise die Gewährleistung der Kontinuität der Beziehungen zu den USA als unabdinglichem Partner aus wirtschaftlicher und politischer Perspektive einher mit einem Engagement, die Bedeutung des Völkerrechts stärker zu betonen.

Die Schweiz überprüft laufend die strategische Ausrichtung ihrer globalen Partnerschaften und wird ihr Beziehungsnetz entsprechend weiterentwickeln. Die Dynamik der Beziehungen zwischen den Grossmächten sowie die Entwicklungen insbesondere auf dem asiatischen und afrikanischen Kontinent dürften dabei wegweisend sein.

5 Frieden und Sicherheit

Mit der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 hat sich der Bundesrat ebenfalls zum Ziel gesetzt, das Engagement für Frieden und Sicherheit auszubauen. In der heutigen multipolaren Welt gehört die Schweiz zu keinem der Machtzentren und kann deshalb Brücken bauen, wo die Beziehungen anderer blockiert sind. Die guten Dienste illustrieren dieses Engagement (vgl. Ziff. 2). Neben den guten Diensten betrifft das Engagement Massnahmen der zivilen und militärischen Friedensförderung, zur Stärkung der Menschenrechte, der Sicherheit und des Völkerrechts. Es findet in enger Abstimmung und Wechselwirkung mit der internationalen Zusammenarbeit statt. Denn ohne Frieden ist keine nachhaltige Entwicklung möglich, und ohne nachhaltige Entwicklung ist Frieden nie beständig.

5.1 Zivile Friedensförderung

Während im Schwerpunktkapitel (Ziff. 2) ein Überblick über geografische Einsätze der Schweizer Friedensförderung erfolgte, soll im Folgenden komplementär die fachliche Expertise der Schweiz erörtert werden.

Aufarbeitung und Prävention von Gräueltaten standen besonders im Fokus. Im März ging der einjährige Schweizer Vorsitz der «International Holocaust Remembrance Alliance» (IHRA) zu Ende, die sich der Bildung und Forschung über und der Erinnerung an den Holocaust verschrieben hat.¹⁸ Im Mai unterstützte die Schweiz massgeblich das dritte Treffen der «Global Action Against Mass Atrocity Crimes», eine Initiative

¹⁸ www.eda.admin.ch > Aktuell > Dossiers > Archiv > Schweizer Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance im Jahr 2017

unter Schweizer Vorsitz, die sich der Förderung bestmöglicher Ansätze zur Prävention von Gräueltaten widmet. Im Bereich Vergangenheitsarbeit begleitete die Schweiz eine vom kosovarischen Präsidenten einberufene Arbeitsgruppe, die mit der Schaffung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission betraut ist.

Im Rahmen des Schutzes für die Zivilbevölkerung setzte sich die Schweiz 2018 prioritär über drei Instrumente ein: mit diplomatischen Initiativen zur Beachtung des humanitären Völkerrechts (vgl. auch Ziff. 5.5), mit konkreten Projekten zur Reintegration von Kindersoldaten und über multilaterale Aktivitäten zum Schutz von Patientinnen und Patienten, Spitälern und medizinischem Personal.

Im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit veröffentlichte die Schweiz im Berichtsjahr den vierten nationalen Aktionsplan¹⁹ zur Umsetzung der entsprechenden UNO-Sicherheitsrats-Resolution 1325. Damit bekräftigte sie ihr Engagement für eine aktivere Rolle der Frauen in Friedensprozessen und bei Wiederaufbau und Versöhnung. Gleichzeitig sollen Frauen besser geschützt werden – insbesondere vor sexualisierter Gewalt.

In ihrem Engagement in den Bereichen Klein- und Leichtwaffen, Munitionsmanagement und humanitäre Minenräumung spielte die Schweiz eine aktive Rolle bei der Konferenz zur Überprüfung des Aktionsprogramms der UNO, dem einschlägigen Dokument zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen. Und im Bereich der humanitären Minenräumung stellte sie Experten der Schweizer Armee für Minenräumungsprogramme der UNO und für Ausbildungskurse zur Stärkung der Kapazitäten des UNO-Personals bereit.

Auch im Berichtsjahr entsandte die Schweiz zivile Expertinnen und Experten in Feldmissionen der UNO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der EU. 174 Expertinnen und Experten gelangten in insgesamt 229 kurzen oder längeren Missionen in 39 Ländern zum Einsatz. 52 der 174 Expertinnen und Experten wurden im Rahmen von 14 Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE, der EU und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eingesetzt. Andere nahmen an Beobachtungsmissionen zur Überprüfung eines Waffenstillstands oder in Friedensoperationen beim Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen teil.

Die Genfer Zentren für Sicherheitspolitik (GCSP), für humanitäre Minenräumung (GICHD) und für demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) leisten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der multilateralen Architektur im Bereich der Friedensförderung, der Sicherheit und der Konflikttransformation. Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2020–2023.

¹⁹ Frauen, Frieden und Sicherheit: Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018–2022). www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Frauen, Frieden, Sicherheit

5.2 Menschenrechte

Die Menschenrechtspolitik ist Bestandteil der internationalen Zusammenarbeit, der UNO-Politik, des Engagements im Europarat und der Arbeit in und mit einzelnen Ländern. Die Stärkung der Menschenrechte ist auch ein strategisches Ziel der internationalen Zusammenarbeit (IZA). Umgesetzt wurde dieses Ziel zudem über den dritten Einsitz im UNO-Menschenrechtsrat, wo sich die Schweiz insbesondere auch für Reformen und Effizienz des Rates einsetzte.

Der vierte Bericht zur Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz²⁰ enthält eine Übersicht über Zielsetzung, Planung und Massnahmen in der Menschenrechtspolitik und würdigt deren Wirksamkeit. Instrumente sowie Arbeitsschwerpunkte der Berichtsperiode 2015–2018 werden dargelegt. Diese umfassen die Förderung der Zivilgesellschaft und den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, die Bekämpfung von Folter, die weltweite Abschaffung der Todesstrafe, das Engagement für die Rechte der Minderheiten und gegen Diskriminierung, das Engagement für die Rechte der Frauen sowie Wirtschaft und Menschenrechte. Mit dem Bericht kommt der Bundesrat der Forderung zweier parlamentarischer Vorstösse nach.²¹

Und schliesslich fällt der Europäische Gerichtshof für die Menschenrechte in Bezug auf die Schweiz 7 Urteile, wobei in 4 Fällen mindestens eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²² festgestellt wurde. Schweizer Behörden empfingen auch zwei Monitoring-Delegationen des Europarats, so im März zur Überprüfung der Massnahmen zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten²³ sowie im November zum Thema Menschenhandel²⁴.

5.3 Aussensicherheitspolitik

Ziel der Schweizer Aussensicherheitspolitik ist es, die internationale Stabilität und Sicherheit durch bilaterale Zusammenarbeit, handlungsfähige internationale Organisationen sowie Transparenz und Vertrauen zu verbessern.

In der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation präsentierte der UNO-Generalsekretär im Berichtsjahr in Genf erstmals eine Agenda mit dem Titel «Securing our Common Future», was der Thematik neue internationale Visibilität verlieh. Die Schweiz positionierte sich in diesem Bereich als brückenbauende Akteurin, so etwa im Rahmen ihrer Präsidentschaft der UNO-Abrüstungskonferenz. Im Kern-

²⁰ Vgl. Anhang 1. Die drei ersten Berichte sind erschienen in BBJ **2006** 6071, BBJ **2011** 1269 und BBJ **2015** 1215.

²¹ Postulat 00.3414 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. Aug. 2000 («Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz»); Postulat 18.3111 Gysi vom 8. März 2018 («Evaluation des Menschenrechtsdialogs mit China»).

²² Konvention vom 4. Nov. 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR **0.101**

²³ Konsultativkomitee des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

²⁴ Expertengruppe des Europarats gegen Menschenhandel (GRETA)

waffenbereich beschloss der Bundesrat im Sommer nach einer differenzierten Abwägung, dem Kernwaffenverbotsvertrag (TPNW) zum jetzigen Zeitpunkt nicht beizutreten. Dies unter anderem weil das Vorgehen im aktuellen Kontext polarisiert, wozu die Schweiz nicht beitragen will. Er beschloss zudem, dass die Schweiz als Beobachterin an den künftigen Vertragskonferenzen teilnehmen soll. Im Parlament wurde aber eine Motion²⁵ angenommen, die den Bundesrat ersucht, den Vertrag so schnell wie möglich zu unterzeichnen und diesen umgehend dem Parlament zur Genehmigung und Ermächtigung zur Ratifikation vorzulegen. Diesen Entscheid gilt es zu respektieren. Der Bundesrat wird deshalb 2019 die weiteren Schritte zur Unterzeichnung und Ratifikation festlegen. Im Kontext dieser Entscheidungsfindung bekräftigte der Bundesrat sein Engagement für die nukleare Abrüstung. Darüber hinaus engagierte sich die Schweiz im Überprüfungszyklus des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Im Bereich der Chemiewaffen setzt sich die Schweiz für eine weitere Stärkung der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) ein. Insbesondere engagierte sie sich dafür, dass die Verantwortlichen für Chemiewaffeneinsätze in Syrien und anderswo identifiziert und zur Rechenschaft gezogen werden. Die Schweiz engagiert sich im Bereich der biologischen Waffen für die Stärkung vertrauensbildender Massnahmen, um Transparenz zu schaffen. Sie ist auch bestrebt, den Mechanismus des UNO-Generalsekretärs zur Untersuchung vermuteter Biologie- und Chemiewaffeneinsätze weiter zu stärken. Zudem führte sie ihr Engagement zur Regulierung privater Sicherheitsdienstleister weiter, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte hier zu verbessern.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung verfolgt die Schweiz drei Schwerpunkte: in enger Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen als verlässliche Partnerin aufzutreten; sich dafür einzusetzen, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus rechtsstaatlich abgestützt sind; und einen Beitrag zur Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ursachen des Terrorismus zu leisten.²⁶ Die Schweiz hatte zusammen mit Nigeria den Vorsitz der Arbeitsgruppe Strafjustiz und Rechtsstaatlichkeit des Globalen Forums zur Bekämpfung des Terrorismus (GCTF) inne, die auf Ministerebene die «Empfehlungen von Abuja» über die Beschaffung, Verwendung und Übermittlung von Beweismitteln zwecks strafrechtlicher Verfolgung mutmasslicher Terroristen vorlegte. Weiter engagierte sich die Schweiz für die Prävention im Bereich strategische Kommunikation, Internet und soziale Medien, namentlich bei der Konkretisierung der «Zürich-London Recommendations on Preventing and Countering Violent Extremism and Terrorism Online», die das GCTF 2017 unter schweizerisch-britischer Federführung verabschiedete. Zudem hat der UNO-Ausschuss zur Bekämpfung von Terrorismus Ende Februar die Schweiz besucht und die Umsetzung der verschiedenen UN-Resolutionen mit Terrorismusbezug in der Schweiz beurteilt. Die ersten Rückmeldungen waren insbesondere zu den Arbeiten im Bereich Schutz kritischer Infrastrukturen positiv, der abschliessende Bericht wird aber noch erwartet. Im September 2018 besuchte der Leiter

²⁵ Motion Sommaruga vom 15. Dez. 2017 (17.42.41 «Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren»)

²⁶ Das internationale Engagement basiert auf der «Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung», BBI 2015 7487.

des UNO-Büros für Terrorismus, Untergeneralsekretär Wladimir Woronkow, erstmals die Schweiz. Im Zentrum stand ein Austausch mit den in Genf ansässigen Akteuren.

Cyberspionage, Angriffe auf kritische Infrastrukturen, Cyberkriminalität und Desinformation sind heute an der Tagesordnung. Der Cyberraum stellt eine neue Dimension der Aussenpolitik dar. Die Schweiz muss auch in dieser ihre Interessen wahren. Das EDA hat deshalb sein Engagement ausgebaut und das Büro des Sondergesandten für Cyber-Aussen- und -Sicherheitspolitik geschaffen. Dieses setzt sich für einen offenen, freien und sicheren Cyberraum ein. Neue Themen wie künstliche Intelligenz, Robotik oder das «Internet der Dinge» gewinnen in der Aussensicherheitspolitik an Bedeutung und bilden potenziell neue Aufgabenfelder. Ein strategisches Ziel der Cyberaktivitäten ist die Förderung des internationalen Genf als Plattform des Dialoges und der digitalen Gouvernanz. Diesem Ziel dient beispielsweise die Initiative «Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace», die Wirtschaft, Gesellschaft und Staaten zusammenbringt, um deren Rollen und Verantwortlichkeiten im Cyberraum zu klären. Im Rahmen multilateraler Gremien sprach sie sich für die Einsetzung einer neuen UNO-Expertengruppe zu Cybersicherheit aus.

Im Rahmen der Kerngruppe Sicherheit (KGSi)²⁷ standen Arbeiten zur Terrorismusbekämpfung, zur Rückkehr von Dschihadisten, zu Cybervorfällen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen, zu Spionageabwehr sowie der Umgang mit Beeinflussungsoperationen im Zentrum. Über die KGSi erfolgte ein wichtiger Beitrag zur Kohärenz und Koordination der Aussensicherheitspolitik.

5.4 Multilaterales Engagement

Die Vereinten Nationen verfügen dank ihrer Universalität über eine einmalige Legitimität und befassen sich mit einem umfassenden Portfolio. Für die Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik ist die UNO eine zentrale Partnerin, deren Ziele und Grundsätze den Interessen und Werten der Schweiz sehr nahe sind. Eine möglichst handlungsfähige UNO ist somit im direkten Interesse der Schweiz und ein prioritäres Ziel.

Eine handlungsfähige UNO

Die vom UNO-Generalsekretär vorgeschlagenen Reformen zielen darauf ab, die Organisation wirksamer und effizienter zu gestalten. Die Schweiz hat die Reformen 2018 aktiv unterstützt und zu einer grundsätzlichen Gutheissung derselben beigetragen. Die Schweiz engagiert sich in allen drei Pfeilern der UNO, namentlich Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte. Das Engagement der Schweiz in der UNO wird unter den relevanten Ziffern dieses Berichts dargestellt.²⁸

Über aktives Engagement in strategischen Prozessen und mittels Besetzung von strategischen Kaderpositionen in internationalen Organisationen festigt die Schweiz ihre

²⁷ Die KGSi setzt sich zusammen aus dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes, der Direktorin des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und der Staatssekretärin des EDA.

²⁸ Vgl. zum Beispiel: Menschenrechte (Ziff. 5.2); Terrorismusbekämpfung und Cyber (Ziff. 5.3); Humanitäres (Ziff. 6.2); nachhaltige Entwicklung (Ziff. 6.4).

Präsenz in multilateralen Gremien. 2018 konnte sie folgende Wahlen und Nominierungen von Schweizer Persönlichkeiten zum Erfolg führen: Prof. Markus Schefer wurde für die Periode 2019–2022 in den UNO-Behindertenrechtsausschuss und Prof. Philip D. Jaffé für die Periode 2019–2023 in den UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes gewählt; Botschafterin Christine Schraner Burgener wurde vom UNO-Generalsekretär zur Sondergesandten für Myanmar ernannt, Botschafterin Mirjana Spoljaric Egger zur beigeordneten Generalsekretärin beim UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) und Bundesstrafrichter Daniel Kipfer Fasciati zum Ombudsmann für das UNO-Sanktionsregime gegen Terrorismus.

Frieden und Sicherheit in der UNO

Im Rahmen ihres Engagements für Frieden und Sicherheit legte die Schweiz einen Fokus auf die Prävention bewaffneter Konflikte. Dabei setzte sie sich für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung ein. Gemeinsam mit Deutschland leitet die Schweiz in Genf und New York eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, die sich für eine stärkere Einbindung der Menschenrechte in Friedensarbeit einsetzt. Diese dienen unter anderem als Plattformen zur Vorbereitung des hochrangigen Treffens der UNO-Generalversammlung zu «Sustaining Peace» im April 2018. Die Schweiz setzte sich dafür ein, dass Prävention während des ganzen Konfliktzyklus eine Rolle spielt, dass eine ausreichende Finanzierung dafür zur Verfügung gestellt und dass der Informationsaustausch zwischen Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat intensiviert wird. Im Berichtsjahr hat die Schweiz das Engagement der UNO auch im militärischen Bereich der Friedensförderung unterstützt. Konkret wurden Angehörige der Armee in sieben Friedensmissionen der UNO²⁹ sowie am UNO-Hauptquartier in New York eingesetzt.

Die Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat im Zeitraum 2023–2024 bleibt eine Priorität der UNO-Politik. Die Wahlen stehen im Juni 2022 an. Im Herbst 2018 nahm der Bundesrat eine Standortbestimmung zur Umsetzung der seit 2011 laufenden Kandidatur vor. Ein entsprechender Austausch wurde mit den Aussenpolitischen Kommissionen, den Partei- und Fraktionsspitzen sowie im Rahmen des föderalistischen Dialogs mit den Kantonen durchgeführt.

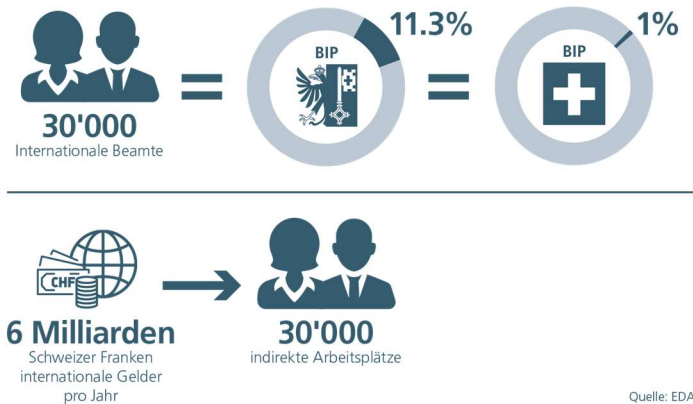
Der ständige Vertreter der Schweiz bei der UNO wurde als Vorsitzender der Burundi-Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung wiedergewählt und förderte den Dialog zwischen Burundi und der internationalen Gemeinschaft.

²⁹ Naher Osten (UNTSO), Grenzgebiet Indien-Pakistan (UNMOGIP), Südsudan (UNMISS), Demokratische Republik Kongo (MONUSCO), Mali (MINUSMA), Libyen/Tunesien (UNSMIL), Westsahara (MINRSO).

Standort Genf

Die enge Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UNO widerspiegelt sich besonders im internationalen Genf. Die Stärkung dieses Standorts bildet einen langfristigen Schwerpunkt des Schweizer UNO-Engagements. Das internationale Genf leistet einen massgeblichen Beitrag zur internationalen Ausstrahlung der Schweiz. Mit mehr als 30 000 internationalen Beamten trägt das internationale Genf 11,3 Prozent zum Genfer Bruttoinlandprodukt (BIP) und 1 Prozent zum Schweizer BIP bei. Die internationale Gemeinschaft gibt mehr als 6 Milliarden Franken pro Jahr aus und schafft 30 000 indirekte Arbeitsplätze. Auf der Basis der Botschaft vom 19. November 2014³⁰ zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat setzte sich die Schweiz für den Erhalt und Ausbau der Rolle Genfs in der globalen Gouvernanz ein. Dies beinhaltet einen sicheren, zweckmässigen und modernen Immobilienpark für die in der Schweiz angesiedelten internationalen Organisationen. 2018 setzte sich die Schweiz erneut im Rahmen der Budgetverhandlungen für die Renovation des «Palais des Nations» ein. Der Bund sowie der Kanton und die Stadt Genf unterstützten dieses und andere Immobilienprojekte bisher mit der Gewährung von Darlehen über insgesamt knapp 700 Millionen Franken.³¹ Im Februar wurde zudem ein «Science and Policy Interface» (SPI) von der Universität Genf ins Leben gerufen, das bezweckt, internationale Organisationen mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Technologien zu verbinden. Mit dem Sitz der neuen Quecksilber-Konvention in Genf konnte der Standort Genf auch im Umweltbereich gefestigt werden. Nicht alle Bewerbungen Genfs waren jedoch erfolgreich. Das UNO-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und die Weltbank entschlossen 2018, ihr gemeinsames «Joint Data Centre» in Kopenhagen anzusiedeln.

Internationales Genf als Wirtschaftsfaktor



³⁰ BBl 2014 9229

³¹ BBl 2015 3793; BBl 2016 1507; BBl 2016 4037.

Die Bedeutung der Rolle Genfs spiegelt sich auch in der wachsenden Anzahl diplomatischer Vertretungen. Vanuatu und Gambia eröffneten 2018 eine ständige Vertretung. Zwei Organisationen (Interpeace und Medicines Patent Pool) haben zudem ein Abkommen über Vorrechte und Immunitäten mit dem Bundesrat abgeschlossen.

Internationales Genf



Vereinte Nationen



34

Internationale
Organisationen



250

Ständige Missionen



400

NGOs

Quelle: EDA

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

In der OSZE unterstützte die Schweiz die Reformpläne des 2017 ernannten Schweizer Generalsekretärs Thomas Greminger zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Organisation.

Inhaltlich engagierte sich die Schweiz unter anderem in der informellen Arbeitsgruppe «Strukturierter Dialog», die in der politisch-militärischen Dimension die Herausforderungen für die europäische Sicherheit diskutiert. Die Schweiz setzte sich dabei dafür ein, dass die bestehenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen an die Realitäten des 21. Jahrhunderts angepasst und der Diskussion über eine künftige konventionelle Rüstungskontrolle Raum gegeben wird. Die Schweiz unterstreicht ihr Engagement mit der Übernahme des Vorsitzes im Forum für Sicherheitskooperation der OSZE im ersten Trimester 2019. Die Schweiz setzte sich weiterhin für die Etablierung der OSZE als Dialogplattform für wirtschaftliche Konnektivität ein. Die Verbindungen zur Digitalisierung, einem Schwerpunktthema des italienischen OSZE-Vorsitzes, und zum Energiebereich wurden gestärkt. Im Bereich der militärischen Friedensförderung wurde die OSZE im Berichtsjahr mit der Entsendung von Angehörigen der Armee an das OSZE-Hauptquartier in Wien sowie mit militärischer Expertise in Waffen- und Munitionsvernichtungsprogrammen unterstützt.

Europarat

Der Europarat stand während des Berichtsjahres vor erheblichen finanziellen und politischen Herausforderungen. Russland hat seine Beitragszahlungen seit Juni 2017 suspendiert, während die Türkei ihre Beiträge für 2018 massiv kürzte. Das Ministerkomitee war gezwungen, einschneidende Sparmassnahmen zu beschliessen. Die Schweiz hat ihren gesamten obligatorischen Beitrag frühzeitig überwiesen, um Liquiditätsengpässe abzufedern. Zudem hat sie sich für ein umsichtiges Sparprogramm eingesetzt und den bilateralen Dialog mit beiden Staaten gesucht.

In der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PVER) wurden die Ermittlungen³² in einem Korruptionsskandal abgeschlossen, und es wurden individuelle wie strukturelle Konsequenzen gezogen. Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier spielten bei dessen Aufarbeitung und bei der Stärkung der Transparenz eine entscheidende Rolle. Ständerätin Liliane Maury Pasquier wurde im Juni zur ersten Schweizer Präsidentin der PVER gewählt. Im Oktober lehnte es die PVER ab, umfassende Änderungen der Sanktionsregeln zu beschliessen. Im Dezember hat die zuständige PVER-Kommission aber die Liste mit möglichen Sanktionen entschärft. Ob damit eine Rückkehr der russischen Parlamentarierdelegation im Januar 2019 und die Wiederaufnahme russischer Beitragszahlungen ermöglicht wird, bleibt abzuwarten.

5.5 Völkerrecht und internationale Strafgerichtsbarkeit

Die Schweiz setzt sich sowohl für eine regelbasierte Weltordnung ein wie auch für die Einhaltung des Völkerrechts und – wo notwendig und sinnvoll – für dessen Weiterentwicklung.³³ Eine verlässliche Völkerrechtsordnung ist die Grundlage für eine funktionierende internationale Zusammenarbeit, die für die stark vernetzte Schweiz in nahezu allen Lebensbereichen von grösster Bedeutung ist. Die Ablehnung der Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» (Selbstbestimmungsinitiative) am 25. November 2018 durch mehr als 66 Prozent der Bevölkerung sowie alle Kantone war ein wichtiges Signal. Die Schweiz bleibt eine glaubwürdige und zuverlässige Vertragspartnerin. Das Völkerrecht ermöglicht den grenzüberschreitenden Handel und Verkehr und schützt Schweizer Firmen im Ausland vor Diskriminierung und unrechtmässiger Enteignung. Das Völkerrecht bietet zudem jeder Schweizerin und jedem Schweizer Garantien und sieht vor, dass der Missbrauch und die Verletzung ihrer Grundrechte nicht straffrei bleiben. Auch Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) haben konkrete Verbesserungen für unsere Bürgerinnen und Bürger gebracht, und zwar für Betroffene von einem Personenschaden, die erst lange nach dem verursachenden Ereignis erkennbar werden wie beispielsweise im Falle von Asbestopfer. Sie können neu ab dem 1. Januar 2020 ihre Ansprüche innert 20 Jahren geltend machen und sind nicht mehr wie bisher an eine 10-jährige Verjährungsfrist gebunden.

Die rasant fortschreitende Digitalisierung wirft zahlreiche völkerrechtliche Fragen auf. Gestützt auf die Strategie der Schweiz zum Schutz vor Cyber-Risiken³⁴ sowie die Strategie «Digitale Schweiz» wurden im Berichtsjahr Diskussionsprozesse zur Anwendung des Völkerrechts auf den Cyberraum sowie zur künstlichen Intelligenz und digitalen Demokratie angestossen.

³² Conseil de l'Europe, Rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire. assembly.coe.int > Topics > Transparency and integrity at the Assembly > Report of the Independent Investigation Body

³³ Diese Arbeit betraf einen grossen Teil der schweizerischen Aussenpolitik und wird in zahlreichen anderen Ziffern dieses Berichts anhand konkreter Beispiele reflektiert (siehe z. B. Ziff. 3.1, 4.2, 5.1, 5.3 oder 6.2).

³⁴ Vgl. Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018–2022. www.isb.admin.ch > Themen > Cyber-Risiken NCS > Strategie NCS 2018–2022

Im Bereich des humanitären Völkerrechts übernimmt die Schweiz traditionell eine besondere Verantwortung. 2018 hat sie gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz den zwischenstaatlichen Prozess für die bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts fortgeführt. Die Schweiz setzte sich zudem für einen besseren Schutz der medizinischen Mission in bewaffneten Konflikten ein, etwa durch den Ko-Vorsitz einer Gruppe relevanter Akteure in Genf zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 2286 (2016) oder durch Veranstaltungen am Rande der UNO-Generalversammlung und des UNO-Sicherheitsrates in New York. Ebenfalls engagierte sich die Schweiz proaktiv dafür, dass die Einhaltung des Völkerrechts auch im Bereich der autonomen Waffensysteme sichergestellt ist.

Die Schweiz engagiert sich ausserdem im Kampf gegen die Straflosigkeit bei Völkerrechtsverbrechen. Auch im Jahr 2018 kam es zu schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Die Schweiz setzte sich dafür ein, dass solche Vorfälle untersucht und die verantwortlichen Personen zur Rechenschaft gezogen werden. Dabei förderte sie Bemühungen von Staaten, ihre Strafinstitutionen zu stärken, um diese Verantwortung selbst wahrzunehmen. Sie tat dies etwa anlässlich regionaler Konsultationen in Zentral-, Ost- und Westafrika. Ist ein Staat nicht willens oder nicht fähig, Völkerrechtsverbrechen zu ahnden, unterstützt die Schweiz internationale Untersuchungsmechanismen, wie beispielsweise im UNO-Menschenrechtsrat zu Myanmar oder in der UNO-Generalversammlung zu Syrien. Die Schweiz unterstützte zudem den Internationalen Strafgerichtshof und stärkte der Institution in einer gemeinsamen Erklärung mit 34 anderen Staaten politisch den Rücken.

Das Engagement der Schweiz im Bereich der Rückführung unrechtmässig erworbener Potentatengelder in die Herkunftsstaaten stärkt die internationale Glaubwürdigkeit des Schweizer Finanzplatzes. Im Jahr 2018 unterzeichnete die Schweiz eine Absichtserklärung mit Kenia, dem Vereinigten Königreich und Jersey, welche die bewährten Praktiken im Hinblick auf die Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte an Kenia konkretisiert. Die Sperrung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit Tunesien (Ex-Präsident Ben Ali und sein Umfeld) und der Ukraine (Ex-Präsident Janukowitsch und sein Umfeld) wurde ausserdem bis 2020 verlängert.

Frieden und Sicherheit: Beurteilung und Ausblick

Die Schweiz wird international für ihr Engagement für Frieden und Sicherheit geschätzt. Im Berichtsjahr wurden zahlreiche friedenspolitische Instrumente erfolgreich angewendet. Mit gezielter Unterstützung von Friedensprozessen, wie in der Ukraine, in Mosambik oder Kolumbien, brachte die Schweiz ihr konkretes inhaltliches und prozessorientiertes Wissen ein. Der Schweizer Vorsitz der Burundi-Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung, der 2018 bestätigt wurde, illustriert dieses Engagement auch im multilateralen Kontext.

Terrorismusbekämpfung soll rechtsstaatlich abgestützt und völkerrechtskonform sein. Die Einhaltung – und wo notwendig und sinnvoll die Weiterentwicklung – des Völkerrechts für die Wahrung von Schweizer Interessen bleibt zentral.

Um die Wirksamkeit dieses Engagements möglichst nachhaltig zu gestalten, ist eine zielgerichtete Abstimmung zwischen den friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Schweiz wichtig. Die nächste Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit, deren Eckwerte der Bundesrat 2018 festgelegt hat, wird den Rahmen dafür setzen.

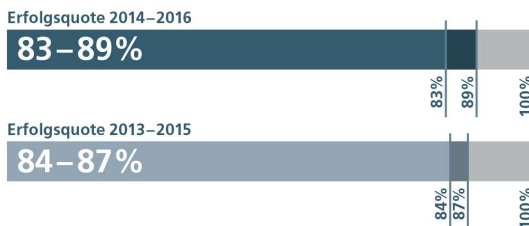
6 Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand

Die Schweiz setzt sich für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung³⁵ ein. Der Wohlstand und die Sicherheit der Schweizer Bevölkerung hängen stark vom internationalen Umfeld ab. Mit ihrer globalisierten, offenen Volkswirtschaft ist die Schweiz auf eine stabile internationale Ordnung angewiesen. Wo Ungleichheiten, extreme Armut und Perspektivenlosigkeit Konflikte oder Extremismus begünstigen, unterstützt die Schweiz Friedensprozesse, stärkt politische Beteiligung und schafft wirtschaftliche Perspektiven.

Die Schweiz nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung globaler Rahmenbedingungen, die einem nachhaltigen Wohlstand der Schweiz zuträglich sind. Dies betrifft verschiedenste Bereiche, von Wirtschaft und Finanzen bis zu Gesundheit, Ernährung, Verkehr, Energie und Bildung, in denen die Innen- und Aussenpolitik im Zuge der Globalisierung immer stärker verzahnt sind. Eine möglichst zweckdienliche Abstimmung zwischen ebendiesen Bereichen ist Ziel der sogenannten sektoriellen Aussenpolitik.

Das entwicklungspolitische Engagement der Schweiz wirkt: Dies dokumentiert der Halbzeitbericht zur Umsetzung der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020, den der Bundesrat am 30. November 2018³⁶ verabschiedet hat.

Erfolgsquote der Projekte und Programme



Quelle: Halbzeitbericht zur Umsetzung der Botschaft zur IZA 2017–2020

³⁵ www.deza.admin.ch > Die DEZA > Strategie > Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung

³⁶ www.deza.admin.ch > Aktuell > News: Medienmitteilungen und Artikel > Ziele der internationalen Zusammenarbeit: Die Schweiz ist auf Kurs

6.1 Internationale Zusammenarbeit

Die Schweiz achtet darauf, die Instrumente der internationalen Zusammenarbeit in gezielter Ergänzung zueinander einzusetzen und damit deren Wirkung zu maximieren. Sie leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030. In diesem Zusammenhang setzt sich die Schweiz ebenfalls dafür ein, dass sich multilaterale Entwicklungsakteure, wie beispielsweise die Weltbank, in Konfliktregionen besonders umsichtig engagieren. Im Folgenden wird eine Auswahl von vier Aspekten der IZA beispielhaft dargelegt.

Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Friedensförderung sind sinnvoll kombiniert am wirkungsvollsten

In Mali konnten auch 2018 viele Kinder aufgrund des Konflikts und der schlechten Sicherheitslage nicht zur Schule gehen. Während die Einheit «Humanitäre Hilfe» die rasche Umsetzung neuer Bildungsmöglichkeiten direkt vor Ort unterstützt, engagiert sich die Entwicklungszusammenarbeit, begleitet durch die Friedenspolitik, für eine Stärkung des nationalen Bildungssystems. Ein wichtiges friedenspolitisches Instrument in Mali ist die Integration von Koranschulen in den kontrollierten staatlichen Rahmen. Parallel zur Nothilfe kann mit Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik langfristig der Zugang zu Grundbildung gesichert werden, einschliesslich der psychosozialen Betreuung von Traumata. Mehrere Tausend Kinder in Mali können dank der Schweizer IZA bereits heute wieder zur Schule gehen.

Ein anderes Beispiel ist das Projekt «Skills for Life» im Flüchtlingslager Kakuma in *Kenia*. Kakuma besteht seit 1992 und beherbergt heute rund 170 000 Bewohnerinnen und Bewohner. Gegenwärtig bildet die Schweiz Flüchtlinge und deren kenianische Nachbarinnen und Nachbarn in Berufen aus, die den Bedürfnissen entsprechen: Mechaniker, Bäuerinnen, Abfallbewirtschaftler, Schneiderinnen oder Maurer. In diesem klassisch humanitären Kontext setzt die Schweiz auf Methoden der Entwicklungszusammenarbeit, um Perspektiven zu schaffen und Konfliktpotenziale zwischen den Menschen in den Flüchtlingslagern und der lokalen Bevölkerung abzubauen.

Die Schweiz investiert in Zukunftsmärkte: Eigeninitiative und gute Regierungsführung in Afrika stärken

Der afrikanische Kontinent zeigt zwar ein eindruckliches Wirtschaftswachstum, steht aber noch vor beträchtlichen Herausforderungen (vgl. Ziff. 4.3). Ein prosperierender Nachbarkontinent ist im Interesse der Schweiz. Die Schweizer IZA setzt sich in verschiedenen Regionen Afrikas deshalb für eine bessere Grundversorgung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein starkes Unternehmertum ein. Diese Entwicklungen können unterschiedliche Ausprägungen annehmen:

Mehrere Regionen Westafrikas sind von Unsicherheit und gewalttätigem Extremismus geprägt. Hier unterstützt die Schweiz den Dialog zwischen lokalen Amtsträgern zur Ermittlung vorrangiger Investitionen der Lokalbevölkerung. Dadurch haben Gemeinden, die zum Teil zerstritten waren, den Dialog aufgenommen und sich für gemeinsame Projekte zusammengeschlossen. Dank der neuen Dialogkultur werden Bauten realisiert, Grenzregionen erschlossen und Absatzmärkte für landwirtschaftliche

Produkte aus der Region geschaffen. Die lokale Wirtschaft wird angekurbelt, und junge Unternehmer finden Absatzmärkte.

Im *Niger* unterstützt die Schweiz den Aufbau einer bürgernahen landwirtschaftlichen Ausbildung. Dank den 28 integrierten landwirtschaftlichen Ausbildungszentren können 43 000 Jungunternehmer, darunter 40 Prozent Frauen, ihre Produktionssysteme entsprechend den Grundsätzen des ökologischen Landbaus modernisieren. Damit wird die Landwirtschaft zu einem echten Beruf, der den Lebensunterhalt sicherstellt und es erlaubt, einen Beitrag zur Ernährungssicherheit des Dorfes zu leisten. Ländliches Unternehmertum wird somit zu einer Alternative zur Migration.

In *Ruanda* haben in den letzten vier Jahren dank der Unterstützung der Schweiz rund 1000 Minderjährige im Strafvollzug von Schul- und Berufsbildungsprogrammen profitiert. Der Erfolg hat die nationalen Strafvollzugsbehörden davon überzeugt, das Programm seit Anfang 2018 selbstständig weiterzuführen.

Mit der Finanzierung der Initiative «Going Green» ermöglichte die Schweiz dem Forschungsinstitut «International Centre of Insect Physiology and Ecology» (ICIPE) in Nairobi den Bau und den Betrieb der grössten Photovoltaikanlage in Kenia. Dank der Anlage ist das Institut wesentlich unabhängiger vom nationalen Verteilungsnetz und spart rund 40 Prozent der Stromkosten. Dieses Pionierprojekt überzeugte die kenianische Regierung sowie Privatpersonen vom Nutzen der Solarenergie. Als Folge wurden jüngst ähnliche Projekte von Privaten und der Regierung bei der Firma, welche die Photovoltaikanlage für ICIPE installiert hat, in Auftrag gegeben.

Der Privatsektor als Partner: Investitionen durch öffentliche Mittel multiplizieren, Expertise und Innovationskraft mobilisieren

Die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 fordern nicht nur den öffentlichen Sektor. Partnerschaften mit privaten Unternehmungen bergen ein wichtiges Potenzial, um extreme Armut zu eliminieren, den Klimawandel einzudämmen und eine nachhaltige Wasserversorgung sicherzustellen. Neben Expertise, finanziellen Mitteln, Personal und Vertriebskanälen verfügen private Unternehmungen auch über grosse Innovationskraft und Pioniergeist. Wenn sich die Ziele von gewinnorientierten Geschäften und Entwicklungszusammenarbeit überschneiden, können die Aktivitäten gemeinsam vorangetrieben werden. Zum Gelingen solcher Partnerschaften sind eine gemeinsame Wertebasis und eine faire Aufteilung sowohl der Kosten und Risiken als auch der Resultate unabdingbar. Die Schweizer IZA führt gegenwärtig über 90 Entwicklungsprogramme mit dem Privatsektor durch. Sie setzt dabei auch den bundeseigenen Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) ein.

Mit Coop, Mars, der Reismühle Brunnen und weiteren Partnern unterstützte die Schweiz 45 000 Kleinproduzentinnen und -produzenten von Reis und Baumwolle in *Kirgisistan, Tadschikistan, Pakistan* und *Indien*. Durch die Einführung effizienter Anbaumethoden wurde der Wasserverbrauch deutlich reduziert. Gleichzeitig garantierte das Engagement des Privatsektors den Bäuerinnen und Bauern einen Absatz ihrer Ernten und verbesserte ihr Einkommen. Basierend auf diesen Erfolgen wurde 2018 die Fortsetzung der Zusammenarbeit vereinbart.

In Südosteuropa beteiligt sich die Schweiz am Europäischen Fonds für Südosteuropa (EFSE) mit 11,3 Millionen Euro. Die vom EFSE bereitgestellten Finanzmittel sind

eine bedeutende Finanzierungsquelle für Kleinunternehmen und spielen eine entscheidende Rolle für das Wirtschaftswachstum. Über 900 000 Kredite und 6,8 Milliarden Euro wurden vergeben. Dies trug wesentlich zum Erhalt und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region bei.

Seit 2014 unterstützt die Schweiz in der *Ukraine* ein Projekt des Unternehmens Gerbit im Bereich der Berufsbildung³⁷ für die Sanitärtechnik. Innerhalb dieser Zusammenarbeit wurde ein auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtetes Ausbildungsmodell entwickelt. Rund 820 junge Menschen befanden sich 2018 in Ausbildung, und 260 weitere konnten die neue Ausbildung bereits erfolgreich abschliessen. Im Oktober wurde ein Ausbau des Projekts beschlossen, um das Modell in weiteren Berufsbildungszentren einzuführen und noch mehr jungen Menschen eine reale Chance auf einen Arbeitsplatz zu ermöglichen.

Eine neue Entwicklung in der Schweizer IZA ist die Zusammenarbeit mit sozial ausgerichteten Start-ups und KMU. In Lateinamerika werden rund 80 solcher Unternehmen in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Mikrofinanzierung unterstützt. Im Gesundheitsbereich erlaubte dies beispielsweise eine verbesserte Versorgung von Menschen aus ärmeren Schichten mit wichtigen Gesundheitsdienstleistungen. Gemäss einer Evaluation von 2018 konnten in Zusammenarbeit mit diesen Unternehmen rund 100 000 Personen erreicht werden. Daher wurde beschlossen, diese Partnerschaften auszubauen. Diese Beispiele zeigen, dass gemeinsame Anstrengungen der IZA mit dem Privatsektor einen substanziellen zusätzlichen Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 leisten.

«Blue Peace»: Konflikte über die knappe Ressource Wasser lösen

Der Druck auf die Wasserressourcen und die damit ausgelösten Spannungen zwischen Staaten und Interessengruppen nehmen weltweit dramatisch zu. Gleichzeitig zeigte sich, dass Staaten, die Wasser gemeinsam bewirtschaften, nicht gegeneinander Krieg führen. Vor diesem Hintergrund stieg 2018 die Nachfrage nach Expertise der Schweiz im Bereich Wasser und Frieden, bekannt als «Blue Peace»-Initiative. Auch bislang skeptische Stimmen wie Russland, Iran und einige globale Finanzinstitutionen signalisieren nun Interesse. Durch politischen und technischen Dialog trägt «Blue Peace» dazu bei, Konflikte um Wasserressourcen zu reduzieren, und zeigt konkrete Lösungsansätze auf. «Blue Peace» basiert auf den Erfahrungen der Schweiz in der integrierten, dezentralisierten, grenzüberschreitenden und nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen und vereint die Tradition der guten Dienste mit unternehmerischem und innovativem Denken.

Im Rahmen von «Blue Peace Nahost» schlossen sich 2018 die führenden nationalen Wasserinstitute der Region zusammen, um den politischen Dialog aufzunehmen und Wissen gezielt auszutauschen. Die Förderung von sozialem und innovativem Unternehmertum beschleunigte ausserdem den nachhaltigen Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen. Ein regionaler Hub zur Förderung von Start-ups wird diese positiven Entwicklungen weiter vorantreiben.

³⁷ Im Bereich der Berufsbildung engagiert sich die Schweiz in vielen geografischen Kontexten. Vgl. dazu Ziffer 4.

Im Rahmen von «Blue Peace Zentralasien» organisierte die Schweiz im Mai 2018 ein Arbeitstreffen zwischen den zentralasiatischen Staaten und der «Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal» (OMVS). Die OMVS, ein erfolgreiches Modell für gerechte Verteilung der Kosten und Nutzen des Flusses Senegal zwischen allen Anrainerstaaten, inspirierte die zentralasiatischen Staaten zu gemeinsamen Fortschritten in Finanzierungsfragen.

2018 beteiligte sich die Schweiz eng an der Umsetzung der Ende 2017 publizierten Empfehlungen des «Globalen Hochrangigen Panels für Wasser und Frieden». Gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Panels wurde die Schweiz im September von der russischen Duma eingeladen, Mitgliedern des russischen Parlaments und der Regierung sowie Vertreterinnen und Vertretern der zentralasiatischen Staaten und internationalen Organisationen Lösungsansätze für die friedliche und nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen vorzustellen. 2018 lag der Fokus insbesondere auf der Empfehlung des Panels, neue Finanzierungsinstrumente zu schaffen, die grenz- und sektorüberschreitende Investitionen in die Wasserwirtschaft erleichtern; hier interessieren sich Akteure aus den Kapitalmärkten für nachhaltige Investitionsmöglichkeiten.

Mit «Blue Peace» trägt die Schweiz nachhaltig zu stabileren politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen bei. Gleichzeitig stärkt die Initiative das Ansehen der Schweiz als Vermittlerin, die in heiklen Kontexten pragmatische, innovative und konsensfähige Lösungen vorschlägt.

6.2 Die Schweiz als humanitäre Akteurin

Rasche Hilfe rettet Leben und lindert Leiden – ob bei Naturkatastrophen oder in bewaffneten Konflikten. Damit die Schweiz schnell und flexibel auf humanitäre Notsituationen reagieren kann, ist das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH) permanent einsatzbereit. Wichtige humanitäre Aktionen leistete die Schweiz 2018 in Indonesien, Gaza, der Ukraine und in Syrien.

Die gewalttätigen Auseinandersetzungen im Mai an der Grenze zwischen dem *Gaza-streifen* und *Israel* forderten über 100 Tote und 12 000 Verletzte. Um die dramatische Lage in den Spitälern in Gaza zu entschärfen, stellte die Schweiz dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) einen Chirurgen und einen Anästhesisten aus dem SKH und dem Universitätsspital Genf zur sofortigen Unterstützung zur Verfügung.

Der Konflikt in der *Ukraine* forderte auch 2018 zahlreiche Opfer. Die Schweiz organisierte zwei humanitäre Konvois für die Menschen in der Ostukraine. Mit diesem achten und neunten Schweizer Hilfstransport wurden medizinische Hilfsgüter an Spitäler, darunter ein Kinderspital, übergeben. In der Region Donezk konnte mit Schweizer Unterstützung sauberes Trinkwasser für rund vier Millionen Menschen ein weiteres Jahr lang sichergestellt werden.

Im September 2018 haben das Erdbeben und der Tsunami auf der indonesischen Insel *Sulawesi* weite Teile der Region um die Stadt Palu zerstört und über 2000 Todesopfer gefordert. Die Schweiz entsandte insgesamt 20 Expertinnen und Experten sowie Hilfsgüter in den Bereichen Medizin, Trinkwasser und Hygiene, Bau, Sicherheit und

Logistik. Das Expertenteam baute 300 Familienzelte auf und half die Lager mit Latrinen und Trinkwassertanks auszustatten. Die Schweiz hat insgesamt 2,5 Millionen Franken für ihre humanitäre Tätigkeit bereitgestellt. Sie schickte mehr als 30 Tonnen Hilfsgüter zuhänden des Indonesischen Roten Kreuzes.

In *Syrien* ist die betroffene Bevölkerung seit Jahren auf humanitäre Hilfe angewiesen. Die Schweiz verfolgt einen regionalen Ansatz, um die betroffene Bevölkerung in Syrien und den Nachbarländern zu unterstützen. Unter anderem ermöglichte die Schweiz Rechtsberatung und psychosoziale Unterstützung für über 180 000 Menschen in der Region. In Jordanien und Libanon verschaffte die Schweiz mit Renovationen von Schulen verbesserte Lernbedingungen für insgesamt 16 000 einheimische Kinder und syrische Flüchtlingskinder.

In *Jemen* sind mittlerweile mehr als 80 Prozent der Bevölkerung auf humanitäre Hilfe angewiesen. Rund 60 000 Menschen konnte durch Schweizer Unterstützung Zugang zu sauberem Trinkwasser ermöglicht werden. Mehr als 10 000 Personen wurden psychologisch betreut und mit rechtlicher und medizinischer Unterstützung versorgt. Zur Stärkung der Ernährungssicherheit hat die Schweiz dem Welternährungsprogramm einen Beitrag von 5,9 Millionen Franken überwiesen.

Die Schweiz bleibt eine wichtige Geldgeberin für ihre humanitären Partnerorganisationen und setzt sich für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts ein. Mit ihrem Fachwissen konnte die Schweiz ihr Profil als verlässliche und glaubwürdige humanitäre Akteurin auch im Jahr 2018 weiter schärfen. 209 Expertinnen und Experten des SKH waren dieses Jahr für 270 Einsätze in 59 Ländern tätig, auch in Konfliktgebieten, die nicht mehr im Rampenlicht von Medien und Öffentlichkeit stehen.

Das Schweizerische Korps für Humanitäre Hilfe 2018



209

Expertinnen und
Experten des SKH



270

Einsätze



59

Länder

Quelle: EDA

6.3 Migration im Fokus

Migration³⁸ wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Eine erfolgreiche Migrationsausserpolitik setzt deshalb verschiedene Instrumente ein: von der Bekämpfung der Fluchtursachen über die Schaffung von Perspektiven vor Ort bis zur Stärkung der

³⁸ Der hier verwendete Migrationsbegriff umfasst sowohl Flucht und erzwungene Migration, unfreiwillige Migration aufgrund von mangelnden Lebensperspektiven in Herkunftsländern, als auch die freiwillige reguläre und irreguläre Arbeitsmigration. Er schliesst auch Menschen ein, die innerhalb ihres Landes intern vertrieben wurden (sog. «Internally Displaced Persons», IDP).

Resilienz der Betroffenen. Das Schweizer Engagement im Migrationsbereich ist global angelegt mit regionalen Schwerpunkten in Subsahara-Afrika, Nordafrika, dem Nahen und Mittleren Osten und Südasien. Die Migrationsaussenpolitik ist immer im Gesamtbild der Schweizer Migrationspolitik³⁹ zu sehen, die sich zum Ziel gesetzt hat, Verfolgten Schutz zu gewähren, den Wohlstand zu fördern und die Integration von Zugewanderten zu unterstützen.

Fluchtursachen bekämpfen: In Syrien unterstützt die Schweiz ein Projekt, um vom Konflikt betroffenen Menschen einen besseren Zugang zu angemessenen Unterkünften zu garantieren – einschliesslich der 6 Millionen Binnenflüchtlinge und der Gastgebergemeinden. Die Schweiz fördert auch die Umsetzung der Nansen-Initiative, um den Schutz jener Menschen zu verbessern, die aufgrund von Katastrophen oder den Folgen des Klimawandels flüchten mussten. Im Rahmen ihres Engagements für Frieden und Sicherheit trägt die Schweiz langfristig zur Prävention von gewalttätigen Konflikten bei, die oft Ursache unfreiwilliger Migrationsbewegungen sind (vgl. Ziff. 5).

Perspektiven schaffen: In Jordanien und im Libanon finanziert die Schweiz ein Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der syrischen Flüchtlinge. Das Projekt bietet Schutz für vertriebene Personen und fördert ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit. Auch in weiteren Ländern verbessert die Schweiz die Zukunftsperspektiven der

Instrumente der Migrationsaussenpolitik



Quelle: EDA

³⁹ www.sem.admin.ch > Internationales > Warum Menschen migrieren > Migrationspolitik

Bevölkerung, insbesondere diejenige der Jugendlichen. In Bosnien und Herzegowina wurden von 2017 bis 2018 dank einer Schweizer Unterstützung an die bosnischen Arbeitsvermittlungsbehörden über 13 000 arbeitslose Jugendliche beraten, und mehr als 4000 Jugendliche fanden eine Beschäftigung.

Resilienz stärken: Migrantinnen und Migranten können auch wesentlich zur Entwicklung ihrer Heimatländer beitragen. Deshalb unterstützt die Schweiz in Moldova die Gründung von Heimatortsvereinigungen, sogenannten «Hometown Associations». Die in 38 Gemeinden des Landes entstandenen Vereinigungen haben mehr als 120 Gemeinschaftsprojekte durchgeführt, von denen über 250 000 Personen profitieren. In Nepal unterstützt die Schweiz die Regierung und lokale Behörden bei Fragen zum Arbeitsmigrationsmanagement. 49 000 Ausreisende konnten so über reguläre und deshalb sicherere Migrationsmöglichkeiten informiert werden. Ziel ist es, Ausbeutung in der Süd-Süd-Migration zu verhindern sowie gezielt zur Entwicklung des Herkunfts- und Ziellandes beizutragen. In Tunesien unterstützt die Schweiz die Regierung bei der Ausbildung von Staatsangestellten im Hinblick auf einen wirksamen Grenzschutz unter Einbezug der Menschenrechtsgrundsätze. In Westafrika schliesslich arbeitet die Schweiz mit den zuständigen Behörden von sechzehn Ländern zusammen, um insbesondere minderjährige Migrantinnen und Migranten in der Region besser zu schützen. Dies ist umso wichtiger, als achtzig Prozent der Migrationsbewegungen Westafrikas innerhalb der Region stattfinden. So wurden Standards erarbeitet, die von der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) offiziell verabschiedet wurden und seither durch ebendiese umgesetzt werden.

Wie die letzten Jahre gezeigt haben, reichen nationale Antworten alleine nicht. Die internationale Staatengemeinschaft muss ebenfalls gemeinsam die Herausforderungen globaler Migrationsbewegungen angehen. Um die internationale Migration in reguläre Bahnen zu lenken und sicherer zu gestalten, verabschiedete die UNO-Generalversammlung 2018 den Migrationspakt. Der Schweizer UNO-Botschafter agierte als Ko-Fazilitator des Verhandlungsprozesses. Der Ansatz des Migrationspakts entspricht den Grundsätzen der Schweizer Migrationsaussenpolitik. Der Bundesrat hatte deswegen am 10. Oktober 2018 beschlossen, dem Globalen Migrationspakt mit einer Erklärung zuzustimmen. Wegen der lebhaften innenpolitischen Debatte entschied er dann jedoch, dem Pakt vorerst nicht zuzustimmen und die Beratung des Parlamentes abzuwarten. Die definitive Haltung der Schweiz wird er nach Abschluss der parlamentarischen Debatte festlegen. Ein separater, vom UNHCR geführter Konsultationsprozess resultierte im «Globalen Pakt für Flüchtlinge». Der Pakt bekräftigt das internationale Schutzsystem für anerkannte Flüchtlinge, das auf der Genfer Flüchtlingskonvention aufbaut. Mit dem UNO-Flüchtlingspakt wird eine bereits bestehende aussenpolitische Stossrichtung der Schweiz bestätigt und werden andere Staaten ermutigt, ihr Engagement in ähnlicher Weise zu verstärken. Entsprechend hat die Schweiz in der UNO-Generalversammlung im Dezember 2018 dem Flüchtlingspakt zugestimmt.

6.4 Sektorielle Aussenpolitiken und Politikkohärenz

Eine zunehmend globalisierte Welt wird immer stärker von gemeinsamen Regeln bestimmt. Innenpolitik und Aussenpolitik sind daher immer stärker miteinander verknüpft. Die Schweiz wirkte auch im Berichtsjahr auf die Ausgestaltung dieser internationalen Regeln und Normen ein und förderte dabei schweizerische Werte und Interessen.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wurde ein globaler Orientierungsrahmen geschaffen, der für die Politik der Schweiz zur nachhaltigen Entwicklung wegweisend ist. Vorliegend werden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – die ökologische, die ökonomische und die soziale – anhand ausgewählter Entwicklungen thematisiert, aber nicht umfassend behandelt.

Agenda 2030

Der Bundesrat genehmigte 2018 den Länderbericht zur Umsetzung der Agenda 2030 durch die Schweiz. Dieser wurde am «Hochrangigen Politischen Forum für Nachhaltige Entwicklung» der UNO (HLPF) im Juli 2018 präsentiert. Die Schweiz ist in vielen Bereichen auf Kurs und schneidet international gut ab. Dennoch kann sie in einzelnen Bereichen ihr Engagement noch verstärken, zum Beispiel bezüglich des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen.

Das HLPF ermöglichte einen nützlichen Austausch unter unterschiedlichen internationalen Akteuren. So fand zwischen Bundesrätin Leuthard und verschiedenen Akteuren aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Forschung ein Dialog zu Multi-Stakeholder-Partnerschaften statt, am Beispiel des Programmes für nachhaltige Ernährungssysteme der Vereinten Nationen. In Zukunft sollen aus der Sicht der Schweiz noch vermehrt die Synergien zwischen dem HLPF und anderen relevanten internationalen Prozessen genutzt werden, wie etwa zum Thema der Biodiversität oder dem Schutz der Meere.

Im März übernahm die Schweiz den Vorsitz beim regionalen Forum für nachhaltige Entwicklung, das in Europa von der Wirtschaftskommission für Europa der UNO in Genf organisiert wird und die Umsetzung der Agenda 2030 begleitet.

Auch in der internationalen Zusammenarbeit verfolgte die Schweiz nachhaltige Ansätze.⁴⁰ Im Gesundheitsbereich ermöglichte die departementsübergreifende Zusammenarbeit beispielsweise einen kohärenten Ansatz beim Zugang zu Arzneimitteln. Durch freiwillige Massnahmen in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor konnten zum Beispiel günstigere Preise für Patientinnen und Patienten in Ländern mit geringem oder mittlerem Einkommen erwirkt werden, ohne das geistige Eigentum systematisch zu schwächen.

Was den Bereich der Rohstoffe und der unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse in oder aus Entwicklungsländern anbelangt, legten die Direktion für Entwicklung und

⁴⁰ Vgl. Halbzeitbericht vom 30. November 2018 zur Umsetzung der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020. www.deza.admin.ch > Aktuell > News: Medienmitteilungen und Artikel > Ziele der internationalen Zusammenarbeit: Die Schweiz ist auf Kurs.

Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Ende März einen gemeinsamen Bericht über die aktuellen und künftigen Handlungsfelder und die entwicklungspolitischen Instrumente der Schweiz in Bezug auf diese Finanzflüsse vor.⁴¹ Der Bericht geht auf einen Auftrag der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom November 2017 zurück.

Finanzbereich

Das Thema der Nachhaltigkeit gewinnt im Finanzbereich an Bedeutung. Umweltereignisse stellen Risikofaktoren für die Finanzstabilität dar. Die Ausrichtung auf Nachhaltigkeitsthemen im Finanzbereich öffnet den Zugang zu neuen wachsenden Geschäftsfeldern und Investitionsmöglichkeiten, zum Beispiel im Bereich emissionsarmer Technologien und Infrastruktur.

Neben der aktiven Mitwirkung in den entsprechenden internationalen Gremien engagierte sich die Schweiz beispielsweise in der 2016 gegründeten «G20 Sustainable Finance Study Group» (ehemals Green Finance Study Group). Des Weiteren haben die Mitglieder des Netzwerkes «Financial Centres for Sustainability» (FC4S) entschieden, das Sekretariat des Netzwerkes in Genf einzurichten. Diese Ansiedelung geht auf die gemeinsamen Bemühungen von Bund, Kanton Genf und Privatsektor zurück. Das FC4S festigt das Engagement der Schweiz für einen nachhaltigen Finanzsektor.

Umwelt

An der 24. Konferenz der Vertragsparteien der UNO-Klima-Rahmenkonvention vom Dezember in Kattowitz konnte ein Regelwerk für die Umsetzung und die Überprüfung des Pariser Klimaübereinkommens verabschiedet werden. Das Regelwerk verbessert die Transparenz bezüglich der Emissionsentwicklung sowie die Zielerreichung der Vertragsparteien. Mit den neuen Regeln macht die Weltgemeinschaft einen wichtigen Schritt zur Erreichung des angestrebten Ziels, die globale Erderwärmung gegenüber vorindustriellen Werten wesentlich unter zwei Grad Celsius zu halten, beziehungsweise auf 1,5 Grad zu beschränken.

Der im Oktober publizierte Spezialbericht des Weltklimarates (IPCC) zeigte, dass eine globale Erwärmung von 1,5 Grad in der Schweiz – wegen ihrer Lage fernab der temperatursausgleichenden Ozeane – eine Erwärmung um 2,6 Grad zu Folge hätte. Die Auswirkungen auf Gletscher und Wasserhaushalt wären gross; vermehrte Hitzeperioden hätten entsprechende Folgen für Gesundheit, Landwirtschaft und Natur, somit auch für die globale Sicherheit. Durch ehrgeizige Schritte soll gemäss Bericht eine Beschränkung der globalen Erwärmung auf unter 1,5 Grad jedoch immer noch möglich sein. Die Schweiz hat unter dem Pariser Übereinkommen ein Emissionsreduktionsziel von minus 50 Prozent bis 2030 (gegenüber 1990) festgelegt, unter teilweiser Verwendung ausländischer Emissionsminderungen. Der Bundesrat will nun prüfen, ob das Ziel von minus 70–80 Prozent gegenüber 1990 möglich ist.

⁴¹ Vgl. Bericht vom 27. März zu unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüssen aus Entwicklungsländern. www.seco-cooperation.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Weitere Berichte

Grundlage für fundierte Aussagen zum Klimawandel sind gute Klimabeobachtungen. Die Schweiz leistet einen international anerkannten Beitrag an das globale Klimabeobachtungssystem (GCOS), wobei das Inventar der wichtigsten Schweizer Klimabeobachtungen 2018 vollständig überarbeitet worden ist.⁴² Ebenfalls sicherte die Schweiz im Berichtsjahr Unterstützung zu für eine Koordinationsstelle für ein «Integrated Global Greenhouse Gas Information System» (IG3IS) bei der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) für die Dauer von drei Jahren.

Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei der WMO beteiligte sich die Schweiz 2018 zudem aktiv an Arbeiten zur Neugestaltung der Gouvernanz-Strukturen des Global Frameworks for Climate Services (GFCs). Der GFCs ist ein Referenzrahmen für die Durchführung von Aktivitäten im Bereich der Klimawandel-Adaptation und bildet unter anderem die Grundlage für entsprechende durch die Schweiz unterstützte Entwicklungszusammenarbeitsprojekte.

Im November hat in Genf unter dem Vorsitz der Schweiz die zweite Vertragsparteienkonferenz der Minamata-Quecksilberkonvention stattgefunden. Genf wurde dabei als Standort des Konventionssekretariats bestätigt.

Digitale Gouvernanz

Die Schweiz setzt sich für die Entwicklung des Internets gemäss freiheitlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien ein. Im Juli lancierte UNO-Generalsekretär Guterres ein hochrangiges Panel zu Fragen der digitalen Kooperation. Es soll Lücken im aktuellen globalen Gouvernanz-Ökosystem der digitalen Welt identifizieren und die Kooperation zum Nutzen aller verbessert werden. Bundesrätin Leuthard wirkt als Mitglied aktiv in diesem Panel mit. Am 5. September 2018 verabschiedete der Bundesrat seine neue Strategie «Digitale Schweiz». In dieser nimmt das internationale Engagement der Schweiz eine wichtige Stellung ein. Schwerpunkte sind die Weiterentwicklung der globalen digitalen Gouvernanz, der Einsatz für einen sicheren digitalen Raum sowie die Nutzung neuer Technologien zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030. 2018 engagierte sich die Schweiz zudem an der Bevollmächtigtenkonferenz der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), an welcher die Schweiz für die Periode 2019–2022 als Mitglied des Exekutivrates wiedergewählt wurde.

Nachhaltige Entwicklung und Wohlstand: Beurteilung und Ausblick

Im Einklang mit der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 setzte sich die Schweiz auch im Berichtsjahr für eine Welt ohne Armut und für eine nachhaltige Entwicklung ein. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet hierzu einen wertvollen Orientierungsrahmen. Der erste Länderbericht zur Umsetzung der Agenda 2030 durch die Schweiz erlaubte eine Standortbestimmung und legte die Basis für das weitere Engagement. Die Schweiz schneidet international gut ab, kann sich dennoch in einzelnen Bereichen, wie etwa beim Verbrauch von natürlichen Ressourcen, verbessern. Mit Massnahmen der IZA leistete die Schweiz international einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030.

⁴² Vgl. www.gcos.ch > Nationales Klimabeobachtungssystem

Im Berichtsjahr starteten die Arbeiten zur nächsten Planung der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024. Basierend auf den vom Bundesrat verabschiedeten Eckwerten werden das EDA und das WBF die Botschaft 2019 weiter konkretisieren. Zwei wichtige Publikationen werden diese Arbeit ebenfalls bereichern können: die OECD «Peer Review» mit Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung der Schweizer IZA und eine externe Evaluation zur Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedenspolitik der Schweiz.

7

Konsularische Dienstleistungen

Konsularische Dienstleistungen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland sind eine zentrale Aufgabe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und eine wichtige Säule der Schweizer Aussenpolitik. Die Reise-tätigkeit der Schweizerinnen und Schweizer nimmt stetig zu: die Anzahl privater Aus-landreisen stieg zwischen 2012 und 2017 von 11,5 auf 15,6 Millionen. Auch sind weltweit in den letzten Jahren mehr Schweizer Bürgerinnen und Bürger ausgewandert als wieder in die Schweiz eingewandert. Damit steigt auch der Bedarf an Unterstüt-zungsleistungen durch das EDA. So belief sich 2018 die Anzahl der im Rahmen des konsularischen Schutzes behandelten neuen Fälle auf 901 (gegenüber 470 Fällen 2008). Zudem wurden 2018 von der Auslandschweizer-Sozialhilfe der Konsulari-schen Direktion (KD) 109 neue Anfragen um Repatriierung in die Schweiz bearbeitet, 194 Gesuche für eine wiederkehrende Leistung im Ausland entschieden und in 126 Notfällen Schweizer Staatsangehörige finanziell unterstützt, die sich vorübergehend ausserhalb ihres Wohnsitzstaates aufhielten. Die Bruttoauslagen für die aufgeführten Dienstleistungen beliefen sich auf knapp 1,1 Millionen Franken.

Auch Reisen in die Schweiz nehmen zu. So wurden 2018 7,6 Prozent mehr Schengen-Visa als im Vorjahr beantragt (554 546 gegenüber 515 290). Ausserdem haben 2018 19 Schengen-Staaten im Rahmen einer Vertretungsvereinbarung an knapp 58 Stand-orten Schengen-Visa in Vertretung der Schweiz erteilt. Das EDA stellte überdies 1711 Notpässe und 1051 Laissez-passer aus.

Die Helpline EDA beantwortete 2018 als zentrale Anlaufstelle rund um die Uhr und an 365 Tagen im Jahr rund 58 000 Anfragen, wobei 97 Prozent durch die konsularisch geschulten und über mehrjährige Auslanderfahrung verfügenden Mitarbeitenden der Helpline EDA direkt beantwortet wurden.

Das EDA hat 2018 zwei Projekte aufgelegt. Das erste zielt auf die Weiterentwick-lung der konsularischen Dienstleistungen, um das Angebot auf die zunehmende Mo-bilität und die fortschreitende technische Entwicklung auszurichten. Im November wurden diesbezüglich Perspektiven und Strategien erarbeitet. Das zweite Projekt be-trifft eine neue App. Reisende werden komfortabel ihre Reise direkt in dieser App und auf der Online-Plattform «itineris» registrieren und verwalten können. Dadurch ver-fügen die Schweizer Behörden im Notfall über wichtige Informationen wie Kontak-taten oder mögliche Aufenthaltsorte. 2018 wurde die Evaluation der im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung eingegangenen Offerten abgeschlossen.

Krisenvorsorge und Krisenbewältigung

Aufgrund der instabilen Sicherheitslage in verschiedenen Weltregionen kam für das Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA der Krisenvorsorge sowie der Krisenbewältigung zugunsten der Schweizer Staatsangehörigen im Ausland erneut eine wichtige Rolle zu. Insbesondere Krisenereignisse mit einem terroristischen Bezug betrafen regelmässig direkt auch Schweizer Staatsangehörige im Ausland (vgl. u. a. die laufende Entführung einer Schweizerin in Mali sowie die Ermordung eines Schweizer Staatsangehörigen bei einem Terroranschlag in Tadschikistan). Die Reisehinweise des EDA sind weiterhin ein wichtiges Instrument des KMZ, um die Reisenden über Sicherheitsrisiken im Ausland zu informieren und bei der Reiseplanung zu unterstützen. Es gibt Reisehinweise für 176 Länder; sie werden ergänzt durch thematische, länderunabhängige Reiseinformationen. Gleichzeitig informierte das KMZ ein breites Publikum über die Möglichkeiten und Grenzen des EDA, im Bedarfsfall Unterstützung zu leisten. Das KMZ leistete zudem, unter anderem mit rund 40 Missionen, gezielte Beratung, Unterstützung und Ausbildung zur Stärkung der Sicherheit der Schweizer Vertretungen und deren Mitarbeitenden im Ausland.

8 Information und Ressourcen

Information und Landeskommunikation des EDA dienen dazu, das Bild der Schweiz und die Aussenpolitik des Bundesrates im In- und Ausland zu erklären. Schwerpunkte im Bereich Information waren 2018 die Entwicklungen in der Europapolitik, das multilaterale Engagement sowie spezielle Ereignisse wie die Unterstützung des Korps für humanitäre Hilfe nach dem Tsunami in Indonesien. Das EDA hat sein Konzept für den Einsatz von sozialen Medien aktualisiert. Diese spielen weltweit eine immer wichtigere Rolle. Präsenz Schweiz verstärkte dazu gezielt Themenschwerpunkte. Eine gute Gelegenheit bot beispielsweise die Kampagne «Switzerland – Home of Drones», die ihren Auftakt 2018 an der renommierten «Viva Technology»-Messe in Paris hatte. Der gemeinsam mit der Privatwirtschaft, dem offiziellen Export- und Standortförderer Switzerland Global Enterprise und der Vertretung in Paris konzipierte Auftritt hatte zum Ziel, die Spitzenposition der Schweiz im Bereich der Drohnentechnologie in den Fokus zu rücken und die Schweiz so als führenden Innovations- und Technologiestandort zu positionieren.

Bei den internationalen Grossveranstaltungen stand das Jahr 2018 im Zeichen des Auftritts des «House of Switzerland» (HoS) an den Olympischen und Paralympischen Winterspielen in Südkorea. Das traditionsgemäss öffentlich zugängliche HoS zog über 100 000 Besucherinnen und Besucher an und erzeugte auch in den sozialen Medien Aufmerksamkeit. Die Präsenz des HoS in Südkorea bot unter anderem Bundespräsident Berset und Bundesrat Parmelin anlässlich ihrer Besuche die Gelegenheit, hochrangige internationale Kontakte zu pflegen. Wichtige Instrumente der Landeskommunikation waren auch 2018 die rund 250 Projekte, die in Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Schweiz im Ausland durchgeführt wurden, sowie die Einladung von zahlreichen ausländischen Meinungsführenden in die Schweiz im Rahmen von gegen 40 Delegationsreisen. Die Aktivitäten der Landeskommunikation entsprachen

damit den Schwerpunkten der Strategie Landeskommunikation 2016–2019 des Bundesrates.

Ressourcen

Um den Prinzipien Universalität, Transparenz und Effizienz gerecht zu werden, ist das heutige Aussennetz modular nach dem Prinzip «1 Standort = 1 Vertretung = 1 Budget» aufgebaut. Das modulare Aussennetz mit 41 integrierten Vertretungen⁴³ und mit verwaltungsinternen und -externen Partnern – wie Schweiz Tourismus oder Pro Helvetia – befindet sich weiterhin in einer Konsolidierungsphase. Als Grundlage zur Umsetzung des modularen Prinzips dienen Vereinbarungen mit den diversen Aussennetz-Partnern. Weitere Synergien werden laufend geprüft. Beispielsweise wurde im September das neue Botschaftsgebäude in Moskau bezogen: Dort arbeiten der Swiss Business Hub, Schweiz Tourismus und Pro Helvetia unter einem Dach.

Mit den zurzeit vorhandenen Ressourcen lässt sich das Prinzip der Universalität nur dank einer Reihe von Kleinstvertretungen realisieren. Je nach standortspezifischen Anforderungen muss sich die Vertretung auf prioritäre Aufgaben fokussieren und auf andere verzichten. Eine im Berichtsjahr durchgeführte Wirksamkeitsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat die Grenzen des Modells der Kleinstvertretungen aufgezeigt. Über die letzten drei Jahre ist es dem EDA gelungen, trotz limitierten Ressourcen den aussenpolitischen Auftrag bei stabilen Finanzen zu erfüllen.

Im Rahmen der vom Bundesrat am 8. November 2017 beschlossenen Strukturreformen und aufgrund einer Überprüfung des Aussennetzes wurden die Schweizer Generalkonsulate in Karachi (Pakistan) und Los Angeles (USA) Ende 2018 geschlossen. Im Laufe des Jahres 2019 wird hingegen ein Generalkonsulat in Chicago wiedereröffnet, um die Wirtschaftsinteressen der Schweiz im Mittleren Westen der USA verstärkt zu fördern. Das neue, an der funktionalen Logik ausgerichteten Karrieresystems, wurde 2018 verabschiedet und tritt 2019 in Kraft. Das Neue Führungsmodell Bund (NFB) hat sich seit seiner Einführung 2017 innerhalb der Bundesverwaltung im EDA gut etabliert.

9 Ausblick

Die laufende aussenpolitische Strategie des Bundesrates kommt 2019 in ihr letztes Jahr. Die unter Ziffer 1 beschriebenen Entwicklungen schaffen ein neues Umfeld, das auch die künftige Aussenpolitik der Schweiz prägen wird. Was das in einer Zehnjahresperspektive bedeuten könnte, wird derzeit in einem vom EDA-Vorsteher lancierten Reflexionsprozess diskutiert. Die im Frühling 2019 vorliegende «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» wird als Inspirationsquelle für die Erarbeitung der aussenpolitischen Strategie für die kommende Legislaturperiode sein. Diese Strategie wird der Bundesrat 2019 verabschieden.

⁴³ Eine «integrierte» Vertretung beherbergt sowohl die klassischen diplomatischen Aktivitäten (Interessenwahrung und konsularische Dienstleistungen) als auch Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit sowie das Betriebsmanagement.

Bestimmt wird weiterhin die Europapolitik eine zentrale Rolle spielen. Auch für 2019 hat der Bundesrat das Ziel der Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs festgelegt. Der Entwurf des Abkommens mit der EU zu den institutionellen Fragen wird in der ersten Jahreshälfte in einer breit angelegten Konsultation sein, und die Ergebnisse der Konsultation werden dem Bundesrat erlauben, die weiteren Schritte festzulegen.

Angesichts der Wichtigkeit der multilateralen Organisationen für die Schweiz werden die Zusammenarbeit insbesondere mit der UNO vertieft und die UNO-Reformen unterstützt werden. Ebenfalls wird der Bundesrat die Rolle von «Soft-Law» eingehend prüfen: Ein entsprechendes Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates bietet hier die Gelegenheit. Diese neuen Regulierungsformen nehmen zu und werfen Fragen auf zum Verhältnis mit den nationalen gesetzgeberischen Verfahren sowie zu den Beziehungen zwischen Regierung und Parlament.

Das Jahr 2019 wird auf die internationale Zusammenarbeit (IZA) fokussieren. Die 2018 aufgenommenen Vorbereitungsarbeiten für die IZA-Botschaft 2021–2024 werden weitergeführt. An seiner Sitzung vom 30. November 2018 hat der Bundesrat bereits Eckwerte festgelegt. Neben den Schwerpunkten Armutsreduktion und menschliche Sicherheit sollen vermehrt wirtschaftliche Aspekte im Zentrum stehen und das Potenzial des Privatsektors stärker mobilisiert werden. Ausserdem soll die strategische Verknüpfung zwischen Migrationspolitik und internationaler Zusammenarbeit intensiviert werden. Für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des EDA ist eine geografische Fokussierung auf vier Schwerpunktregionen vorgesehen: Nordafrika und Naher Osten, Subsahara-Afrika, Asien (Zentral-, Süd- und Südostasien) und Osteuropa (ohne EU-Mitgliedstaaten). Das SECO wird eine beschränkte Anzahl Partnerländer in diesen vier Regionen sowie unter den Schwellenländern Lateinamerikas und Südasiens beibehalten und den Fokus auf seine wirtschaftlichen Kernkompetenzen legen. Der Entwurf der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 wird 2019 zum ersten Mal Gegenstand einer Vernehmlassung sein.

Schliesslich bleibt die wirksame und effiziente Erbringung von bürgernahen konsularischen Dienstleistungen im Ausland auch 2019 ein wichtiges Ziel. Die Infrastruktur des EDA in Bern und das globale Vertretungsnetz der Schweiz dienen nicht nur der Wahrung der aussenpolitischen Interessen, sondern auch den Bedürfnissen der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland.

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Vereinigung südostasiatischer Nationen (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
ASEM	Asien-Europa-Treffen (<i>Asia-Europe Meeting</i>)
BIP	Bruttoinlandprodukt
Brexit	Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CARICOM	Karibische Gemeinschaft (<i>Caribbean Community and Common Market</i>)
CEVA	Bahnstrecke Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
DaziT	Modernisierungs- und Transformationsprogramm der Eidgenössischen Zollverwaltung
DEA	Direktion für Europäische Angelegenheiten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DCAF	Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (<i>Economic Community of West African States</i>)
EES	Europäisches Einreise-/Ausreisensystem (<i>Entry/Exit-System</i>)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFSE	Europäischer Fonds für Südosteuropa (<i>European Fund for Southeast Europe</i>)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (<i>European Free Trade Association</i>)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELN	Nationale Befreiungsarmee (Kolumbien) (<i>Ejército de Liberación Nacional</i>)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
ESTA	Elektronisches Reisegenehmigungssystem (USA)

	<i>(Electronic System for Travel Authorization)</i>
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem <i>(European Travel Information and Authorization System)</i>
EU	Europäische Union
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
FC4S	<i>Financial Centres for Sustainability</i>
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
G20	Gruppe der 20 (USA, Japan, Deutschland, China, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Kanada, Brasilien, Russland, Indien, Südkorea, Australien, Mexiko, Türkei, Indonesien, Saudi-Arabien, Südafrika, Argentinien, Europäische Union)
GEF	Globaler Umweltfonds
GFCS	Globales Rahmenwerk für Klimadienstleistungen <i>(Global Frameworks for Climate Services)</i>
GCOS	Globales Klimabeobachtungssystem <i>(Global Climate Observing System)</i>
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik <i>(Geneva Centre for Security Policy)</i>
GCTF	Globales Forum zur Bekämpfung des Terrorismus <i>(Global Counterterrorism Forum)</i>
GICHD	Genfer Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung <i>(Geneva International Centre for Humanitarian Demining)</i>
GNSS	Globales Navigationssatellitensystem <i>(Global Navigation Satellite System)</i>
GRETA	Expertengruppe des Europarats gegen Menschenhandel <i>(Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)</i>
HD	Centre for Humanitarian Dialogue
HLPF	Hochrangiges politisches Forum für nachhaltige Entwicklung <i>(High-level Political Forum on Sustainable Development)</i>
HoS	<i>House of Switzerland</i>
ICIPE	<i>Centre of Insect Physiology and Ecology (Nairobi)</i>
IDP	Intern Vertriebene <i>(Internally Displaced People)</i>
IG3IS	Integriertes globales Treibhausgas-Informationssystem <i>(Integrated Global Greenhouse Gas Information System)</i>
IHRA	<i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>
IKRK	Internationales Komitee vom Rote Kreuz

IPCC	Weltklimarat <i>(Intergovernmental Panel on Climate Change)</i>
ITU	Internationale Fernmeldeunion <i>(International Telecommunication Union)</i>
IZA	Internationale Zusammenarbeit
JCPOA	Nuklearabkommen mit Iran <i>(Joint Comprehensive Plan of Action)</i>
KD	Konsularische Direktion
KFOR	Kosovo-Truppe <i>(Kosovo Force)</i>
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum des EDA
MEM	<i>Middle East Mediterranean Forum</i>
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt Südamerikas <i>(Mercado Común del Sur)</i>
MINRSO	Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara <i>(Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)</i>
MINUSMA	Multidimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali <i>(Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali)</i>
MONUSCO	Mission der Vereinten Nationen für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo <i>(Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo)</i>
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NNSC	Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea <i>(Neutral Nations Supervisory Commission)</i>
NSG	Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer <i>(Nuclear Suppliers Group)</i>
OAS	Organisation amerikanischer Staaten <i>(Organisation of American States)</i>
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung <i>(Organisation for Economic Cooperation and Development)</i>
OIF	Internationale Organisation der Frankophonie <i>(Organisation internationale de la Francophonie)</i>

OPCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OMVS	<i>Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal</i>
PVER	Parlamentarischen Versammlung des Europarates
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>
SIS	Schengener Informationssystem
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
SPI	<i>Geneva Science and Policy Interface</i> (der Universität Genf)
STAF	Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (BBl 2018 6031)
SWISSCOY	Verband der Schweizer Armee im Kosovo (<i>Swiss Company</i>)
TPNW	Atomwaffenverbotsvertrag (<i>Treaty on the prohibition of nuclear weapons</i>)
UK	Vereinigtes Königreich (<i>United Kingdom</i>)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (<i>United Nations Development Program</i>)
UNMISS	Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>)
UNMOGIP	Militärbeobachtung der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan</i>)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (<i>United Nations Organisation</i>)
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (<i>United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)
UNSMIL	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (<i>United Nations Support Mission in Libya</i>)
UNTSO	Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (<i>United Nations Truce Supervision Organisation</i>)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEF	Weltwirtschaftsforum (<i>World Economic Forum</i>)

WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WMO	Weltorganisation für Meteorologie (<i>World Meteorological Organization</i>)
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organisation</i>)

Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz: Bilanz 2015–2018

Der Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtspolitik der Schweiz gibt eine Übersicht über die Zielsetzung, die Planung und die getroffenen Massnahmen in der schweizerischen Menschenrechtspolitik und würdigt ihre Wirkung und Resultate.

70 Jahre, nachdem die UNO die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet hat, sind Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten weiterhin an der Tagesordnung. Zugleich war das weltweite Bildungs- und Gesundheitsniveau noch nie so hoch wie heute, und mit der Agenda 2030 verfügt die internationale Gemeinschaft über ein Rahmenwerk für nachhaltige Entwicklung, das auch die Stärkung der Menschenrechte zum Ziel hat.

Die Achtung der Menschenrechte (Art. 54 Abs. 2 BV) dient dem Ziel einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung, wie es in Artikel 2 BV festgehalten ist. Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte und der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 bilden die Menschenrechte das Fundament der verschiedenen strategischen Arbeitsbereiche. Die Menschenrechtsstrategie des EDA legt die Grundsätze, Ziele und Instrumente zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte fest und fördert Synergien mit anderen Schwerpunkten der Innen- und Aussenpolitik.

Das aussenpolitische Engagement des EDA im Bereich der Menschenrechte hat in der Berichtsperiode das Profil und die Glaubwürdigkeit der Schweiz gestärkt und konkrete Resultate möglich gemacht. Die Menschenrechtspolitik stützt sich dabei auf eine Kombination von bilateralen und multilateralen Instrumenten, ergänzt um ausgewählte Projekte. Dank Menschenrechtsdialogen, wie z. B. mit China, wurden Reformbestrebungen gestärkt und konnte auf Herausforderungen hingewiesen werden. Schweizer Fachwissen, z. B. zur Verbesserung von Haftbedingungen, konnte in der Umsetzung nachhaltig eingebracht werden. Der breit abgestützte und koordinierte Einsatz der Schweiz und ihrer Partner hat weiter die Abschaffung der Todesstrafe in mehreren Staaten unterstützt. Multilaterale Gremien wie die UNO wurden genutzt, um die Reichweite und die Wirksamkeit der menschenrechtspolitischen Tätigkeit zu steigern. So war die Schweiz 2016–2018 zum dritten Mal Mitglied im UNO-Menschenrechtsrat und hat zu dessen 10-jährigem Bestehen 2016 mit der Unterstützung von rund 70 Staaten den «Appell vom 13. Juni» lanciert, um die Menschenrechte in der Sicherheitspolitik besser zu verankern. Die allgemeine regelmässige Überprüfung der Schweiz durch die UNO wurde 2017 erfolgreich durchgeführt und unterstrich international die Glaubwürdigkeit der Schweiz.

Der vorliegende Bericht zeugt von der Anerkennung, welche die Schweiz international im Bereich der Menschenrechte geniesst. Er beleuchtet aber auch die Herausforderungen, denen sich die Schweiz stellt, um auf die Anforderungen des politischen Umfelds zu reagieren und um Reformbestrebungen zur Steigerung der Effizienz internationaler Mechanismen zu fördern.

1 Einleitung

Dies ist der vierte Bericht⁴⁴ des Bundesrates an das Parlament in Erfüllung des Postulats 00.3414 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 14. August 2000 («Regelmässige Berichterstattung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz»).

Der Bericht gibt eine Übersicht über die aktuelle Zielsetzung, Planung und die getroffenen Massnahmen in der schweizerischen Menschenrechtspolitik und würdigt ihre Wirkung und ihre Resultate. Dabei werden die Ziele und Handlungsbereiche der Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019⁴⁵ erläutert (Ziff. 3). Es wird aufgezeigt, mit welchen Massnahmen Wirkung und Kohärenz von aussenpolitischen und ausenwirtschaftspolitischen Aktivitäten verstärkt werden (Ziff. 4 und 5). Weiter werden die Instrumente (Ziff. 6) sowie die Arbeitsschwerpunkte der Schweiz im Bereich der Menschenrechtspolitik in der Berichtsperiode 2015–2018 dargelegt (Ziff. 7). Entsprechende Schlussfolgerungen schliessen den Bericht ab (Ziff. 8). Es handelt sich dabei nicht um einen umfassenden Bericht, vielmehr werden anhand von ausgewählten Beispielen Schwerpunkte und Entwicklungen in der relevanten Berichtsperiode erläutert.⁴⁶

2 Grundlagen und Prinzipien des Schweizer Engagements im Bereich der Menschenrechte

Die Menschenrechte stehen im Zentrum unserer Rechtsordnung und des politischen Modells der Schweiz. Rechtliche Grundlage für den Einsatz zugunsten der Menschenrechte im Ausland bilden Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)⁴⁷ sowie das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.⁴⁸ Die Achtung der Menschenrechte als verfassungsmässiges Ziel der Schweizer Aussenpolitik (Art. 54 Abs. 2 BV) dient dem Ziel einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung, wie es in Artikel 2 BV festgehalten ist.

Die konkrete Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik basiert auf der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019⁴⁹, welche die Bedeutung von Menschenrechten bei der

⁴⁴ Die drei ersten Berichte sind erschienen in BBl 2006 6071, BBl 2011 1013 und BBl 2015 1215.

⁴⁵ Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019. www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Menschenrechtspolitik > Menschenrechtspolitisches Engagement der Schweiz.

⁴⁶ Die menschenrechtspolitische Arbeit der DEZA, insbesondere der sogenannte *Human-Rights-Based Approach*, ist ein wichtiger Bestandteil der Umsetzung der Menschenrechtsstrategie des EDA. Die Arbeit der DEZA ist, wo relevant, im vorliegenden Bericht reflektiert, bildet jedoch keinen spezifischen Fokus desselben.

⁴⁷ SR 101

⁴⁸ SR 193.9

⁴⁹ www.eda.admin.ch > Das EDA > Strategie und Umsetzung der Aussenpolitik.

Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Wohlstand auf internationaler Ebene sowie in der Schweiz festhält. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der ersten Menschenrechtsstrategie des EDA, welche die entsprechenden Grundsätze und Instrumente festlegt und zur Umsetzung der strategischen Ziele beiträgt, wie der Bundesrat sie in der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020⁵⁰ (IZA-Botschaft) formuliert hat.⁵¹

3 Menschenrechte in der internationalen Arena: Trends und Herausforderungen

Das Engagement der Schweiz für die Menschenrechte erfolgt in einem anspruchsvollen internationalen Umfeld. 70 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (AEMR) stehen die Menschenrechte zunehmend unter Druck. So etwa durch Repression und Gewalt im Nachgang zum Arabischen Frühling oder durch die Einschränkung der Menschenrechte im Rahmen der Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus.

Einige Länder, die dem universellen Verständnis der Menschenrechte gegenüber kritisch eingestellt sind, gewinnen zunehmend an Macht und Einfluss. Menschenrechtsfragen sind heute indes nicht mehr die alleinige Angelegenheit von Staaten und multilateralen Institutionen. Eine immer grössere Rolle spielen nichtstaatliche Akteure, seien es Nichtregierungsorganisationen, bewaffnete Gruppen oder transnationale Unternehmen.

In der Berichtsperiode wurden in mehreren Menschenrechtsbereichen bedeutende Fortschritte erzielt: Neue Mitglieder der UNO-Antifolterkonvention (CAT) stärkten den rechtlichen Rahmen zur Folterbekämpfung. Die internationale Strafgerichtsbarkeit wurde gefestigt, insbesondere für Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Frauenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter erhalten erhöhte Aufmerksamkeit. Das weltweite Bildungs- und Gesundheitsniveau war noch nie so hoch wie heute. Neue Technologien können die Informationsfreiheit erweitern, die Rechte jedes Einzelnen besser bekanntmachen und auf mutmassliche Verstösse hinweisen. Sie ermöglichen aber auch willkürliche Zensur und totalitäre Überwachung, z. B. durch den Einsatz moderner Überwachungstechnologien. Mit der Agenda 2030 verfügt die internationale Gemeinschaft über ein zukunftsgerichtetes politisches Rahmenwerk für nachhaltige Entwicklung, das auch die Stärkung der Menschenrechte zum Ziel hat.

Dennoch bleiben Menschenrechtsverletzungen weltweit an der Tagesordnung.⁵² Zugleich gibt es keinen universellen Mechanismus, der die Staaten zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet. Der Handlungsspielraum nichtstaatlicher Menschen-

⁵⁰ Botschaft vom 17. Febr. 2016 über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020, BBl 2016 2333.

⁵¹ Ziele 1, 2, 5, 7, insbes. Ziel 6, und Wirkungsziel 3 der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS).

⁵² UN Human Rights Report 2017. www.ohchr.org > Publications and Resources > OHCHR's Annual Reports, Appeals and Plans > The UN Human Rights Report 2017.

rechtsorganisationen wird vielerorts eingeschränkt. Ihre Mitglieder sind häufig Repressalien wie Verhaftung, Einschüchterung, Verschwindenlassen oder gar Hinrichtungen ausgesetzt. Nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen werden mit dem Verweis auf die nationale Sicherheit oder die Verteidigung der staatlichen Souveränität zunehmend in ihrer Arbeit behindert, ihrer finanziellen Grundlagen beraubt und kriminalisiert. Moderne Überwachungstechnologie wird gegen die Bevölkerung eingesetzt und die freie Meinungsäusserung strafrechtlich verfolgt.

4 Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019

Die erste Menschenrechtsstrategie des EDA ermöglicht eine Systematisierung des Engagements für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Sie legt Grundsätze, Ziele und Instrumente fest und fördert Synergien mit anderen Schwerpunkten der Innen- und Aussenpolitik. Folgende drei Ziele haben für das thematische und geografische Engagement der Schweiz Gültigkeit:

1. **Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte fördern und wahren:** Die Schweiz fördert die effektive Verwirklichung der Menschenrechte jedes Einzelnen.
2. **Einen kohärenten internationalen Bezugsrahmen gewährleisten und die Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen stärken:** Die Schweiz engagiert sich für einen angemessenen internationalen Rechtsrahmen und starke Menschenrechtsinstitutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.
3. **Das Engagement der massgeblichen Menschenrechtsakteure stärken und sie besser einbinden:** Die Schweiz vertieft ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten und engagiert sich für eine starke Zivilgesellschaft, die für die unabhängige Meinungsbildung in einer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung ist (NGO, Interessengruppen, lokale oder religiöse Gemeinschaften, akademische Kreise, Medien). Sie fördert die Achtung der Menschenrechte durch den Privatsektor und engagiert sich für die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch nichtstaatliche Akteure in bewaffneten Konflikten.

5 Kohärenz in der Schweizer Menschenrechtspolitik

Die Abwägung zwischen dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte und anderen politischen Zielsetzungen ist ein zentraler Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik und wird von Fall zu Fall und auf allen Entscheidungsebenen vorgenommen. Die Kerngruppe internationaler Menschenrechtsschutz (KIM), in der alle involvierten Departemente sowie die Kantone und thematisch interessierte ausserparlamentarische Kommissionen vertreten sind, tauscht sich regelmässig über menschenrechtspolitisch relevante Themen aus. Sie begleitet die schweizerischen Berichte über Menschenrechtsabkommen an die UNO, den Europarat und die OSZE sowie die Umsetzung der

entsprechenden Empfehlungen. Zudem spielt die KIM bei der allgemeinen regelmässigen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR)⁵³ durch den UNO-Menschenrechtsrat, die die Schweiz im November 2017 letztmals durchlaufen hat, eine koordinierende Rolle. Ein weiteres Gremium ist u. a. die Interdepartementale Arbeitsgruppe 1325 (IDAG 1325) zur Umsetzung der Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit.

5.1 Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik

Die Kohärenz von Innen- und Aussenpolitik im Bereich der Menschenrechte ist eng verbunden mit der Ratifizierung internationaler Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte⁵⁴ und ihrer innerstaatlichen Umsetzung. Der Bundesrat überprüft vor der Ratifizierung eines internationalen Menschenrechtsübereinkommens dessen Vereinbarkeit mit der Schweizer Rechtsordnung. Die Übereinkommen sehen oftmals eine Berichterstattung zu deren Umsetzung vor, welche die Grundlage für entsprechende Empfehlungen der zuständigen Vertragsorgane bilden.

Die Schweiz hat im Berichtszeitraum u. a. folgende Abkommen ratifiziert: das Internationale Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (2016)⁵⁵, das (dritte) Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen (der UNO) über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (2017)⁵⁶, das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) (2017)⁵⁷, das Protokoll Nr. 15 zur Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (2016)⁵⁸ sowie das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit (bei der Internationalen Arbeitsorganisation) (2017)⁵⁹. In der Berichtsperiode hat die Schweiz u. a. den vierten und fünften Staatenbericht zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) (2016), den vierten Bericht über die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I) (2018), den vierten Bericht zur Umsetzung des UNO-Pakts II (2015/2017), den kombinierten zehnten bis zwölften periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) (2018) sowie den vierten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (2017) eingereicht. Während des Berichtszeitraums durchlief das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte

⁵³ www.ohchr.org> Human Rights Bodies > Human Rights Council > HRC Bodies > Universal Periodic Review.

⁵⁴ www.eda.admin.ch> Aussenpolitik > Internationale Organisationen > UNO > Die UNO und die Menschenrechte > UNO-Menschenrechtsübereinkommen.

⁵⁵ SR **0.103.3**, BBl **2014** 453

⁵⁶ SR **0.107.3**, BBl **2016** 217

⁵⁷ SR **0.311.35**, BBl **2017** 185

⁵⁸ BBl **2016** 2125

⁵⁹ AS **2018** 979

(SKMR) eine externe Evaluation. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.⁶⁰ Die Fertigstellung der Gesetzesvorlage ist im Gange.

5.2 Kohärenz von Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik

Im Dezember 2016 verabschiedete der Bundesrat den Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)⁶¹. Die Schweiz gehört zu den ersten Ländern, die über einen solchen Aktionsplan verfügen.

Der NAP konkretisiert die Haltung und die Erwartungen des Bundesrates an die Unternehmen und stärkt die Kohärenz der Aktivitäten des Bundes zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten. Die Förderung von internationalen Standards und damit eines internationalen «Level Playing Field»⁶² in Sachen Wirtschaft und Menschenrechte hat dabei für den Bundesrat hohe Priorität. Zur Umsetzung des NAP hat der Bundesrat eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, aus den Bereichen Menschenrechte und Umwelt sowie der Wissenschaft, eingesetzt. Der NAP ist komplementär zum Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt⁶³. Ein wichtiges Instrument im Rahmen des NAP ist die Interdepartementale Rohstoffplattform unter der Co-Leitung von EDA, EFD und WBF. Sie unterstützt den Informationsfluss in der Bundesverwaltung und gewährleistet unter anderem, dass die Frage der Einhaltung der Menschenrechte als Querschnittsthema berücksichtigt wird.

5.3 Kohärenz von Migrations- und Menschenrechtspolitik

Menschenrechtsverletzungen sind eine der Hauptursachen unfreiwilliger Migration. In ihrer Migrationspolitik trägt die Schweiz dem Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten Rechnung. Die Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) stellt sicher, dass migrationspolitische Prioritäten und Zielkonflikte departementsübergreifend diskutiert, eine Gesamtschau der Interessen erstellt und entsprechende Handlungsoptionen formuliert werden. Damit wird das vom Parlament erteilte Mandat umgesetzt, die IZA strategisch mit der Migrationspolitik zu verknüpfen.

⁶⁰ www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD

⁶¹ Nationaler Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. www.nap-bhr.admin.ch.

⁶² Leitprinzip 10, S. 33.

⁶³ Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt. www.csr.admin.ch.

5.4 Kohärenz von Sicherheits- und Menschenrechtspolitik

Gewisse Staaten führen im Rahmen von Massnahmen im Bereich der nationalen Sicherheit und der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung restriktive Gesetze und Ausnahmeregelungen ein, die die Menschenrechte verletzen, dies insbesondere beim Schutz der Privatsphäre, der Meinungsäusserungsfreiheit oder dem Schutz vor Folter und Misshandlung. Dieses Vorgehen schwächt den Rechtsstaat sowie den internationalen Rechtsrahmen und bildet einen Nährboden für Instabilität, Radikalisierung und Gewalt. Die Interessen der Sicherheits- und Menschenrechtspolitik sind daher gleichermassen sicherzustellen und im Einzelfall abzuwägen. Das Engagement der Schweiz im Bereich Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus folgt deshalb dem Grundsatz, dass entsprechende Massnahmen rechtsstaatlich abgestützt sein müssen und in Einklang mit dem Völkerrecht und unter besonderer Berücksichtigung der Menschenrechte erfolgen.⁶⁴ Diese Grundsätze wurden 2016 im ausserpolitischen Aktionsplan des EDA für die Prävention von gewalttätigem Extremismus verankert⁶⁵ und sind Teil der Kooperationsprogramme der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten.

6 Instrumente der Schweizer Menschenrechtspolitik

Die Menschenrechtspolitik stützt sich auf eine Kombination von bilateralen und multilateralen Instrumenten. In beiden Bereichen bezieht die Schweiz Partnerstaaten, internationale Organisationen, NGO und den Privatsektor systematisch mit ein. Ausgewählte Projekte, Initiativen und Entwicklungsprogramme ergänzen die nachstehend beschriebenen politischen Instrumente.

6.1 Bilaterale Instrumente

6.1.1 Dialoge und Konsultationen

Priorität kommt auf bilateraler Ebene den politischen Konsultationen zu. Sie verankern die Schweizer Position und die Schweizer Grundsätze im bilateralen Kontakt und schaffen Kohärenz zum multilateralen Engagement und Rechtsrahmen. Ergänzend dazu führt die Schweiz mit ausgewählten Staaten einen strukturierten Austausch in Form von Menschenrechtsdialogen und -konsultationen. Sie erlauben den direkten Dialog mit Entscheidungsträgern aus anderen Ministerien (z. B. Justiz-, Innen-, Sicherheitsministerien), der Justiz und Institutionen (z. B. Nationale Menschenrechtsinstitutionen). Voraussetzung für diesen bilateralen Austausch sind der gemeinsame politische Wille, die Bereitschaft zu einem kritischen und konstruktiven Austausch sowie das Interesse an einer nachhaltigen Zusammenarbeit. Die Auswahl der Partnerstaaten folgt dabei der ausserpolitischen Strategie, den politischen Prioritäten der

⁶⁴ Strategie der Schweiz vom 18. Sept. 2015 zur Terrorismusbekämpfung, BBI 2015 7487

⁶⁵ Ausserpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus. www.eda.admin.ch > Ausserpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Prävention von gewalttätigem Extremismus.

Schweiz und je nach Situation der aktuellen Menschenrechtssituation im betreffenden Land.

Während des Berichtszeitraums fanden Menschenrechtsdialoge und -konsultationen mit China, Indonesien, Vietnam, Iran, Russland, Brasilien, Mexiko, Nigeria, Senegal und Südafrika statt. Menschenrechte wurden weiter unter dem gegenseitigen Beizug von Expertinnen und Experten erstmals ausführlich in politischen Konsultationen mit Nordkorea (DVRK), Indien und Kasachstan aufgenommen.

Fokus: Menschenrechtsdialog zwischen der Schweiz und China

Dem Postulat 18.3111 Gysi «Evaluation des Menschenrechtsdialogs mit China»⁶⁶ folgend wird im vorliegenden Bericht eine politische Einschätzung des Menschenrechtsengagements der Schweiz in China vorgenommen. Dem Grundsatz der Vertraulichkeit von Menschenrechtsdialogen wird dabei Rechnung getragen.

Seit 1991 führt die Schweiz auf Initiative Chinas als eines der ersten westlichen Länder einen politischen Menschenrechtsdialog mit China. Dieser Dialog wurde 2007 in einem Memorandum bestätigt.⁶⁷ Regelmässige Schwerpunktthemen dieser Dialogrunde sind: Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte in beiden Ländern; Justiz- und Strafvollzugssystem einschliesslich Todesstrafe; Kooperation in multilateralen Institutionen sowie Minderheitenrechte. Transversale Themen sind die unterschiedliche Auffassung von Rechtsstaatlichkeit und die Bedeutung einer unabhängigen Zivilgesellschaft (NGO, Interessengruppen, lokale oder religiöse Gemeinschaften, akademische Kreise, Medien). Die sechzehnte Runde des Dialogs fand im Juni 2018 in Peking statt.

Die Schweiz unterstreicht gegenüber der chinesischen Regierung regelmässig die Bedeutung, die sie den Menschenrechten beimisst. Der Menschenrechtsdialog ermöglicht es, Reformkräfte zu stärken und China aufzuzeigen, dass positive Entwicklungen aufmerksam verfolgt und anerkannt werden. Im gleichen Zug weist die Schweiz gegenüber China aber auch auf Herausforderungen und negative Entwicklungen hin. Sie drückt dabei ihre Besorgnis über die Menschenrechtslage in China aus und spricht Menschenrechtsverletzungen direkt an. Dies umfasst insbesondere auch Einschränkungen gegenüber unabhängigen Menschenrechtsorganisationen sowie Verletzungen der Minderheitenrechte in den tibetischen und uigurischen Gebieten Chinas. Dabei werden auch repräsentative Einzelfälle genannt.

Der Dialog kann mit Blick auf die erreichten Ziele, die Intensivierung der bilateralen Beziehungen, die Schaffung einer nachhaltigen Vertrauensbasis und eines entspre-

⁶⁶ Das Postulat vom 8. März 2018 hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird gebeten, die Auswirkungen des bilateralen und multilateralen Menschenrechtsdialogs mit China zu evaluieren und in einem Bericht über Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte zu veröffentlichen.»

⁶⁷ «[The two parties] shall reinforce bilateral cooperation with a view to improving governance, international humanitarian law, the rule of law and human rights, both bilaterally and through multilateral institutions, in accordance with domestic law and international standards. On the basis of equality and mutual respect, the two Parties shall carry out concrete cooperation projects within the framework of the human rights dialogue to promote and safeguard human rights and basic freedoms.»

chenden Kontaktnetzes und die Förderung des gegenseitigen Verständnisses als Erfolg bezeichnet werden. Mit dem jährlich stattfindenden Expertenaustausch im Bereich Strafvollzug mit dem chinesischen Justizministerium werden seit über zehn Jahren Strafanstalten in beiden Ländern besucht. Dadurch wird Wissen über spezifische Themen ausgetauscht wie die Behandlung von Gefangenen im Strafvollzug und die Drogenrehabilitation, um die Haftbedingungen zu verbessern und insbesondere auch Folter entgegenzuwirken.

Ein kohärentes Auftreten der Schweizer Aussenpolitik gegenüber China ist unerlässlich. Neben dem eigentlichen Menschenrechtsdialog werden Menschenrechte mit China in bilateralen Treffen auf allen Stufen aufgenommen, wie beim Staatsbesuch im Januar 2017, als die Schweiz die Minderheitenrechte, die Meinungsäusserungsfreiheit und die Rechtsstaatlichkeit thematisierte. Multilateral drückt die Schweiz regelmässig im UNO-Menschenrechtsrat ihre Besorgnis über die Menschenrechtssituation in China aus, wie im Juni 2018, als die Schweiz ihre Besorgnis über die sogenannten Umerziehungslager in der Provinz Xinjiang ausdrückte. Des Weiteren gibt die Schweiz im Rahmen der UPR Empfehlungen gegenüber China ab. Demarchen, Interventionen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern, die Beobachtung von Gerichtsprozessen sowie Medienmitteilungen wie im Juli 2017 zum Tod von Friedensnobelpreisträger Liu Xiaobo ergänzen fallweise das Instrumentarium der Menschenrechtspolitik gegenüber China.

China beeinflusst zunehmend die weltweit geltenden Menschenrechtsstandards. Es kann aufgrund der Machtverhältnisse nicht erwartet werden, dass die Bemühungen der Schweiz alleine ausreichen, um eine Verbesserung der Menschenrechtslage in China zu bewirken. Die Neutralität der Schweiz, ihre Verbindlichkeit, das Fehlen einer versteckten Agenda, die langjährigen guten Beziehungen zwischen den beiden Staaten und ein Dialog, der auf Vertraulichkeit und Respekt basiert, verschaffen der Schweiz in China das nötige Gehör. Sie schaffen auch gewisse Einflussmöglichkeiten, nicht zuletzt auf repräsentative Einzelfälle.

6.2 Multilaterale Instrumente

6.2.1 UNO

Multilaterale Gremien wie die UNO bieten der Schweiz die Möglichkeit, die Reichweite und die Wirksamkeit ihrer menschenrechtspolitischen Tätigkeit zu steigern. Die Schweiz war 2016–2018 zum dritten Mal Mitglied im UNO-Menschenrechtsrat (nach 2006–2009 und 2010–2013). Sie hat sich an zahlreichen Debatten wie auch an Verhandlungen zu Resolutionen und anderen politischen Erklärungen beteiligt und Initiativen in ihren Schwerpunktbereichen mit angestossen.⁶⁸ 2016 lancierte das EDA zum zehnjährigen Bestehen des UNO-Menschenrechtsrats den Appell vom 13. Juni, der von 71 Mitgliedstaaten unterstützt wird. Der Appell regt an, dass die UNO-Menschenrechtsinstrumente verstärkt für die Konfliktprävention genutzt werden, weil

⁶⁸ Bei mehreren Resolutionen gehört die Schweiz zu den federführenden Staaten, so beispielsweise für Menschenrechte im Rahmen friedlicher Proteste, Drogen, Umwelt, Prävention von Menschenrechtsverletzungen, Abschaffung der Todesstrafe und Vergangheitsbewältigung.

Menschenrechtsverletzungen häufig erste Anzeichen eines gewaltsamen Konflikts sind. Seit 2017 leitet die Schweiz gemeinsam mit Deutschland eine überregionale Gruppe gleichgesinnter Staaten zur Umsetzung des Appells in New York und Genf, der einen intensiveren Informationsaustausch zwischen Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat verlangt.

Der universalen periodischen Überprüfung (UPR) im UNO-Menschenrechtsrat kommt grosse Bedeutung zu. Die UPR wird unter Mitwirkung aller UNO-Mitgliedstaaten im sogenannten «Peer-to-Peer Review»-Verfahren durchgeführt und geniesst die grösste Akzeptanz aller Instrumente innerhalb des UNO-Menschenrechtsrats. Die Schweiz gibt bei rund zwei Dritteln aller UNO-Mitgliedstaaten Empfehlungen ab, verfolgt deren Umsetzung und leistet bei Bedarf angemessene Unterstützung. Der Schweizer UPR-Prozess 2017 wurde unter Einbezug aller involvierten Bundesämter, der Kantone sowie der NGO durchlaufen. Die Schweiz hat 160 von 251 Empfehlungen angenommen und stellt die Umsetzung der angenommenen Empfehlungen sicher.

Mit Expertenkonferenzen wie dem Glion Human Rights Dialogue bietet die Schweiz Schlüsselpersonen und -organisationen des Menschenrechtsbereichs eine vertrauliche Plattform und Raum für Reflexionen. Im Nachgang zu Glion IV (2017) zum Thema Prävention hat die Schweiz gemeinsam mit Norwegen, Sierra Leone und Kolumbien in New York eine Resolution zur Stärkung des Präventionsmandats des Menschenrechtsrates⁶⁹ eingebracht. Damit wurde die Diskussion zum Thema Prävention von gewaltsamen Konflikten in New York verstärkt mit dem Ziel, dass Menschenrechtsverletzungen als Ursache von Konflikten anerkannt werden und dass anerkannt wird, dass der Schutz der Menschenrechte Konflikten vorbeugen kann. Glion V (2018) hat die Rolle der Menschenrechte in der laufenden UNO-Reform ins Zentrum gestellt. Die Reformdiskussion soll dazu beitragen, die Arbeit der UNO insgesamt effizienter und wirksamer zu gestalten.

Im Dritten Ausschuss der UNO-Generalversammlung beteiligt sich das EDA ebenfalls an den Verhandlungen zu thematischen und länderspezifischen Resolutionen. Zudem engagiert sich die Schweiz für die Wirksamkeit der internationalen Überwachungsorgane und -mechanismen sowie für die Optimierung der Arbeitsmethoden. Ziel ist, mehr Effizienz und Wirkung zu erreichen. Sie lancierte dazu etwa die Geneva Platform for Members of Human Rights Treaty Bodies oder das Academic Network on UNGA 2020, um wissenschaftliche Erkenntnisse stärker in die laufende Reformdiskussion der UNO-Menschenrechtsorgane zu integrieren.⁷⁰ Ferner arbeitet sie eng mit den UNO-Sonderberichterstattern und mit unabhängigen Expertinnen und Experten des UNO-Menschenrechtsrats zusammen.

⁶⁹ Resolution A/RES/60/251 (2006), Menschenrechtsrat, Ziff. 5 (f): «[Die Generalversammlung ... beschliesst ausserdem, dass der Rat unter anderem den Auftrag haben wird] mittels Dialog und Zusammenarbeit zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beizutragen und in Menschenrechts-Notlagen rasch zu reagieren.»

⁷⁰ Diese Netzwerke für Forscherinnen und Forscher dienen dazu, die Mitglieder der Vertetragsausschüsse untereinander und mit den anderen relevanten Akteuren besser zu verknüpfen und ihre Koordination mit diplomatischen Vertretungen, UNO-Hochkommissariat und NGO in Genf sicherzustellen.

Das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) ist der wichtigste multilaterale Partner der Schweiz im Menschenrechtsbereich. Die jährliche finanzielle Unterstützung des EDA⁷¹ trägt zur Stärkung des OHCHR bei. Der Beitrag an das OHCHR dient aber auch der Standortattraktivität des internationalen Genf als Zentrum der Menschenrechte und festigt unseren Einfluss innerhalb der UNO, auf internationaler und lokaler Ebene. In ausgewählten Schwerpunktregionen der IZA unterstützt das EDA Länderbüros des OHCHR (Ukraine, Besetztes palästinensisches Gebiet, Honduras).

6.2.2 Regionale Organisationen

Im Europarat wie auch in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) setzt sich die Schweiz für angemessene finanzielle Mittel für europäische Institutionen ein, die im Menschenrechtsbereich tätig sind. Sie stellt Expertinnen und Experten zur Verfügung und unterstützt Projekte vor Ort. So fördert eine Schweizer Expertin die Umsetzung von Folterpräventions- und Monitoringmechanismen im OSZE-Raum. Im Rahmen der ASEAN organisierte die Schweiz 2018 erstmals einen Workshop mit der ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) zum Thema Prävention von Folter im ASEAN-Raum. Mit dem Asia-Europe Meeting (ASEM) ist die Schweiz seit 2016 Co-Organisatorin eines jährlichen Menschenrechtsseminars zu Themen wie Menschenrechte bei der Prävention des bewaffneten Extremismus (2018) oder dem Schutz der Kinderrechte (2017). Ausserdem hat die Schweiz ihre Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) im Menschenrechtsbereich verstärkt: Die Schweiz hat einen Experten an die AU entsandt, der in der Abteilung für Frieden und Sicherheit die Kapazitäten im humanitären Völkerrecht und im Bereich der Menschenrechte erhöhen soll.

7 Schwerpunkte der Schweizer Menschenrechtspolitik 2015–2018

7.1 Förderung von NGO und Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern

Die Hauptverantwortung und Pflicht zum Schutz der Menschenrechte liegt beim jeweiligen Staat. Einzelpersonen, Gruppen und Vereinigungen leisten jedoch einen wertvollen Beitrag, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen wirksam zu bekämpfen.⁷² Für die Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards braucht es eine von der Regierung unabhängige Zivilgesellschaft (NGO, Interessengruppen, lokale oder religiöse Gemeinschaften, akademische Kreise, Medien). Das EDA würdigt und unterstützt die Arbeit solcher Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger

⁷¹ Mit 7,5 Mio. CHF war die Schweiz 2017 die siebtgrösste Beitragszahlerin des OHCHR, pro Kopf die viergrösste.

⁷² Die entsprechende Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern wurde 1998 durch die UNO-Generalversammlung (A/RES/53/144) im Konsens verabschiedet. Siehe www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/DeklarationGerman.pdf.

(MRV), die häufig Repressalien ausgesetzt sind oder gar um ihr Leben fürchten müssen,⁷³ als wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Rechtsstaats und zur Umsetzung der international anerkannten Menschenrechtsnormen.

In der Berichtsperiode führte die Schweiz die 2011 lancierte Initiative zum Thema Menschenrechte und friedliche Demonstrationen fort. Mit ihren Partnern im Menschenrechtsrat brachte sie insgesamt fünf Resolutionen zu diesem Thema ein, die allesamt erfolgreich verabschiedet wurden. Zur Förderung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts trägt die Schweiz auch über Mittel wie die Kultur oder die Menschenrechtsbildung bei. So unterstützt sie Filmfestivals zum Thema Menschenrechte in Genf, Zürich und Lugano. Zum 70-jährigen Jubiläum der AEMR organisierte das EDA zusammen mit dem Festival und Forum über Menschenrechte (FIFDH) und dem OHCHR sowie den Schweizer Vertretungen im Ausland die «*Human Rights Film Tour*». In diesem Rahmen fanden weltweit mehr als 40 Anlässe statt. Auf der Schweizer Vertretung in Juba kamen dadurch rund 50 Vertreterinnen und Vertreter der südsudanesischen Regierung, von NGO und der internationalen Gemeinschaft zusammen, um gemeinsam Herausforderungen im Menschenrechtsbereich zu diskutieren.

7.2 Bekämpfung von Folter und Misshandlung

Die Schweiz engagiert sich für die Einhaltung des absoluten und universellen Verbots von Folter und setzt sich auf bilateraler und multilateraler Ebene für eine Stärkung des rechtlichen Rahmens zum Schutz gegen Folter und Misshandlung ein. Zu diesem Zweck lancierte das EDA im Jahr 2018 einen Aktionsplan gegen Folter.⁷⁴ Während der Berichtsperiode sind neun Staaten der UNO-Antifolterkonvention (UNCAT)⁷⁵ und zwölf Staaten dem dazugehörigen Fakultativprotokoll (OPCAT)⁷⁶ beigetreten. Die Ratifizierung dieser Abkommen führt nachweislich zu einem Rückgang von Folter.⁷⁷ In Tunesien und Marokko trug die Schweiz dazu bei, dass ein nationaler Folterpräventionsmechanismus etabliert wurde. Sie unterstützte zudem auch in anderen Ländern die Ausbildung von Mitgliedern solcher Mechanismen und förderte den Erfahrungsaustausch. Die Schweiz unterstützt weiter das Büro des UNO-Sonderberichterstatters zu Folter, der u. a. Länderbesuche in der Türkei, Serbien, Kosovo und Argentinien durchführte, Haftanstalten besuchte und seit 2016 in über hundert Schlüsselfällen beim betroffenen Staat interveniert hat. Die Schweiz engagierte

⁷³ Die von der Schweiz unterstützte NGO Front Line Defenders, die 2018 den UNO-Menschenrechtspreis gewann, dokumentiert über 300 Ermordungen von MRV pro Jahr.

⁷⁴ Aktionsplan des EDA gegen Folter, Nov. 2018. www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen > Alle Publikationen > Aktionsplan des EDA gegen Folter.

⁷⁵ Vietnam, Südsudan, Fidschi, Zentralafrikanische Republik, São Tomé und Príncipe, Union der Komoren, Marshallinseln, Bahamas, Gambia (Stand November 2018).

⁷⁶ Mongolei, Südsudan, Ruanda, Belize, Kap Verde, Ghana, Zentralafrikanische Republik, Madagaskar, Staat Palästina, Australien, Sri Lanka, Afghanistan (Stand November 2018).

⁷⁷ Richard Carver / Lisa Handley. 2016. *Does Torture Prevention Work?* Liverpool University Press.

sich auch für Folteropfer und unterstützte das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte im Bereich Rehabilitation, wovon rund tausend Personen pro Jahr profitierten.

7.3 Weltweite Abschaffung der Todesstrafe

Die Schweiz setzt sich für eine Welt ohne Todesstrafe ein. Im Jahr 2017 lancierte das EDA einen Aktionsplan zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe.⁷⁸ Die Schweiz thematisiert die Todesstrafe regelmässig an bilateralen Treffen und Menschenrechtsdialogen (z. B. mit China, Nigeria, Vietnam) sowie im Rahmen von Demarchen (z. B. bezüglich Hinrichtungen von zum Tatzeitpunkt Minderjährigen in Iran). Auf multilateraler Ebene initiierte die Schweiz 2015 und 2017 im UNO-Menschenrechtsrat Resolutionen, die auf Menschenrechtsverletzungen durch die Todesstrafe aufmerksam machen. 2016 und 2018 setzte sie sich für Resolutionen der UNO-Generalversammlung ein, die ein weltweites Todesstrafe-Moratorium fordern. In ausgewählten Ländern unterstützte die Schweiz konkrete Projekte und Initiativen zur Abschaffung. So wurden beispielsweise unter der Schirmherrschaft des Schweizer Künstlers Patrick Chappatte in den USA Ausstellungen durchgeführt, mit Werken von zum Tode verurteilten Menschen, um die öffentliche Meinung und Schlüsselpersonen für die Problematik der Todesstrafe zu sensibilisieren. Der breit abgestützte und koordinierte Einsatz der Schweiz und ihrer Partner zeigt Wirkung. Während der Berichtsperiode haben neun Länder die Todesstrafe vollständig abgeschafft.⁷⁹

7.4 Engagement für die Rechte der Minderheiten und gegen Diskriminierung

Der Schutz von Minderheiten auf internationaler und regionaler Ebene ist Schwerpunkt der Schweiz, deren Identität auf Pluralismus und dem Zusammenschluss verschiedener Gemeinschaften gründet.⁸⁰ Insgesamt bleibt die Situation für zahlreiche Angehörige religiöser und anderer Minderheiten in mehreren Weltregionen angespannt. Anhaltende Konflikte, gewalttätiger Extremismus sowie politische Instabilität tragen zur Diskriminierung einzelner Gruppen bei und sind zugleich häufig Ursache von Konflikten. Die Schweiz plädiert konsequent für den Schutz der verletzlichsten Personen einer Gesellschaft, unabhängig von religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit. Bilateral thematisierte die Schweiz die Religions- und Glaubensfreiheit sowie Minderheitenrechte in Menschenrechtsdialogen sowie in politischen Dialogen (China, Vietnam, Iran, Myanmar). Im Rahmen der UNO unterstützt sie die Resolutionen über

⁷⁸ Aktionsplan des EDA zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe 2017–2019, Oktober 2017. www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen > Alle Publikationen > Aktionsplan des EDA zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe 2017–2019.

⁷⁹ Madagaskar, Fidschi, Republik Kongo, Suriname, Nauru, Benin, Mongolei, Guinea, Burkina Faso (Stand Nov. 2018).

⁸⁰ Die Ausführungen über das Engagement der Schweiz im Bereich der Minderheitenrechte basieren auf den Vorarbeiten zur Erfüllung des Postulats 14.3823 «Bericht über die Situation religiöser Minderheiten und mögliche Massnahmen der Schweiz».

die Religions- und Glaubensfreiheit und jene über die Rechte von Personen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten und gibt regelmässig entsprechende UPR-Empfehlungen ab (Japan, Nepal). Mit der Unterstützung von Projekten fördert die Schweiz die Menschenrechte der Angehörigen verletzlichster Bevölkerungsgruppen, so beispielsweise in Syrien mit einem Projekt der syrisch-orthodoxen Kirche, das vom Krieg traumatisierten Kindern aller Glaubensgemeinschaften zugutekommt. Zum Engagement der Schweiz für religiöse Minderheiten zählt auch die Mitgliedschaft in der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), deren Vorsitz die Schweiz 2017 innehatte.

Weiter setzt sich die Schweiz weltweit gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen oder aufgrund sexueller Orientierung und Genderidentität (LGBTI) ein.

7.5 Engagement für die Rechte der Frauen

Für die Schweiz bildet die Gleichstellung von Frau und Mann, die Achtung der Rechte von Frauen und Mädchen und das Verbot jeder Form von geschlechtsspezifischer Diskriminierung eine Priorität. Die Stärkung der Stellung von Frauen und Mädchen durch Bildung, Integration in den Arbeitsmarkt und das Recht auf Mitsprache im politischen und wirtschaftlichen Leben ist eine wichtige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung. Frieden und Sicherheit können nur dann von Dauer sein, wenn es gelingt, die spezifischen Bedürfnisse beider Geschlechter gleichermaßen zu integrieren.

2017 verabschiedete das EDA seine erste Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten⁸¹. Ebenso erarbeitete es zusammen mit dem VBS, dem EDI und dem EJPD den vierten Nationalen Aktionsplan (2018–2022) für die Umsetzung der UNO-Sicherheitsresolution 1325 und der Folgeresolutionen.⁸² Auf multilateraler Ebene beteiligte sich die Schweiz aktiv an den Jahrestagungen der Kommission für die Gleichstellung der Frau (CSW). Weiter wurde im Rahmen der von der Schweiz seit 2012 unterstützten Zusammenarbeit mit dem Global Network of Women Peacebuilders im Jahr 2018 erfolgreich ein Kooperationsvertrag zwischen dem CEDAW-Ausschuss⁸³ und der Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten abgeschlossen. Es handelt sich dabei um den ersten Kooperationsvertrag zwischen einem vom UNO-Sicherheitsrat mandatierten Organ und einem Menschenrechtsorgan. Schliesslich unterstützt die Schweiz seit 2017 das Mandat der Sonderberichterstatterin der UNO über Gewalt gegen Frauen, deren Ursachen und deren Folgen mit einem Finanzbeitrag.

⁸¹ EDA-Strategie zur Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten, September 2017. www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen > Alle Publikationen > EDA-Strategie zur Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten.

⁸² Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018–2022). www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Frauen, Frieden, Sicherheit.

⁸³ Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (englisch: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW).

7.6 Wirtschaft und Menschenrechte

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass Unternehmen die Menschenrechte bei allen ihren Aktivitäten achten. Unternehmen, die in Konfliktgebieten oder in einem fragilen Umfeld mit schwachem Rechtsstaat tätig sind, sind verstärkt Situationen mit einem erhöhten Risiko für Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt. Mit dem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (s. Ziff. 5.2.) fördert der Bund den Dialog zwischen Privatsektor, NGO und akademischen Einrichtungen, damit dauerhafte Lösungen gefunden werden, die den Beitrag der Wirtschaft zur Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts stärken. Dank diesem Mehrparteienansatz konnte der Bund z. B. in Zusammenarbeit mit NGO und Akteuren der Privatwirtschaft die Ausarbeitung des Leitfadens für die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Rohstoffsektor erleichtern. Im Rahmen der «Freiwilligen Grundsätze für Sicherheit und Menschenrechte», einer anderen Mehrparteieninitiative, hat die Schweiz in der Demokratischen Republik Kongo, Ghana, Nigeria und Peru zur Schaffung von lokalen Gruppen zur Umsetzung der Freiwilligen Grundsätze beigetragen. Diese haben z. B. den Auftrag, bei Sicherheitsoperationen von Rohstoffunternehmen Probleme bei der Einhaltung der Menschenrechte zu lösen oder Ausbildungen für die Sicherheitskräfte durchzuführen.

Seit 2015 erarbeitete die Schweiz zusammen mit den wichtigsten Sportverbänden wie FIFA und IOC sowie Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen, Sponsoren und Regierungen Prinzipien zur Einhaltung der Menschenrechte bei Sportgrossanlässen. Der Initiative haben sich bisher über vierzig Organisationen angeschlossen und sich zur gemeinsamen Umsetzung und Weiterentwicklung der Prinzipien verpflichtet. Die Kandidaturen der USA, Kanada und Mexikos für die Fussballweltmeisterschaft 2026 enthielten erstmals entsprechende konkrete Massnahmen. 2018 wurde in Genf ein unabhängiges Zentrum für Sport und Menschenrechte gegründet. Es hat zum Ziel, effiziente Ansätze zur Prävention, Milderung und Wiedergutmachung von Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch Sportveranstaltungen zu fördern.

7.7 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Neben den bürgerlichen und politischen Rechten sind auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (AEMR) verbrieft.⁸⁴ Sowohl in multilateralen Foren und bilateralen Dialogen als auch in der Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Schweiz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie das Recht auf Bildung, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Sanitärversorgung, Arbeit und soziale Sicherheit.

⁸⁴ Im Kalten Krieg stellte der Westen die bürgerlichen und politischen Rechte wie beispielsweise die Meinungsäusserungsfreiheit in den Vordergrund, während der Osten den Schwerpunkt auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wie etwa das Recht auf Nahrung legte. 1993 anerkannte die Staatengemeinschaft in Wien die Universalität, Unteilbarkeit und gegenseitige Abhängigkeit aller Menschenrechte, siehe www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx.

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen für eine neue UNO-Deklaration über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten. Sie nahm eine vermittelnde Rolle zwischen Entwicklungs- und Industrieländern ein. Sie stimmte der Deklaration zu, wobei sie in einer Abstimmungserklärung die für die Schweiz problematischen Bestimmungen festhielt, die sie in Übereinstimmung mit nationalem und internationalem Recht interpretieren wird. In den internationalen Diskussionen über eine Neuausrichtung der Drogenpolitik befürwortet die Schweiz den Einbezug von menschenrechtlichen und gesundheitspolitischen Aspekten. Mit zwei Resolutionen im UNO-Menschenrechtsrat gelang es ihr, eine Mehrheit der Staaten für das Anliegen zu gewinnen. Gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten brachte die Schweiz im UNO-Menschenrechtsrat zudem erfolgreich mehrere Resolutionen zum Thema Menschenrechte und Umwelt ein. Dadurch wurde international ein Konsens darüber erreicht, wie wichtig eine intakte Umwelt für die Verwirklichung der Menschenrechte ist. Umgekehrt fördert die Achtung der Menschenrechte, z. B. der Einbezug der Betroffenen in Entscheidungsprozesse, die Nachhaltigkeit von Umweltmassnahmen.

8 Schlussfolgerung

Der Einsatz der Schweiz zugunsten der Menschenrechte beruht auf dem Verfassungsauftrag und dem entsprechenden Bundesgesetz (s. Ziff. 2). Im anspruchsvollen internationalen Kontext engagiert sich die Schweiz wirksam und effizient für die Achtung der Menschenrechte. Dabei konnte sie im Berichtszeitraum insbesondere folgende konkreten Ergebnisse erreichen:

- Im Menschenrechtsdialog mit China hat das EDA Schweizer Fachwissen zur Behandlung von Gefangenen im Strafvollzug und zur Verbesserung der Haftbedingungen eingebracht, um Folter entgegenzuwirken.
- Der Glion Human Rights Dialogue hat dazu beigetragen, der Polarisierung der Menschenrechtsdebatte entgegenzuwirken, indem Möglichkeiten, die Arbeit der UNO insgesamt effizienter und wirksamer zu gestalten, evaluiert und in die Praxis umgesetzt werden.
- Mit einer UNO-Resolution wurde das Präventionsmandat des Menschenrechtsrats in Genf verstärkt und dazu beigetragen, dass Menschenrechtsverletzungen als Ursache von Konflikten, aber auch der Schutz der Menschenrechte als Mittel zur Konfliktprävention anerkannt werden.
- Die Unterstützung des Büros des UNO-Sonderberichterstatters zu Folter durch das EDA ermöglichte die Durchführung von Länderbesuchen, u. a. in die Türkei, mit daraus resultierenden konkreten Empfehlungen zur Durchsetzung des Folterverbots. In Tunesien und Marokko unterstützte das EDA die Schaffung eines nationalen Folterpräventionsmechanismus und engagierte sich weltweit, insbesondere im Rahmen der OSZE, für die Aus- und Weiterbildung von Mitgliedern solcher Mechanismen, die nachweislich Folter entgegenwirken.

- Der Einsatz für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe zeigt Wirkung: Während der Berichtsperiode haben neun Länder die Todesstrafe vollständig abgeschafft. Das multilaterale Engagement der Schweiz zugunsten einer menschenrechtskonformen Drogenpolitik hat dazu beigetragen, dass im Iran Gesetzesrevisionen lanciert wurden, um die Todesstrafe für Drogendelikte einzuschränken.
- Mit den revidierten Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern wurde dem Aussennetz des EDA ein Instrument zur Stärkung von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen zur Verfügung gestellt.
- Die Wahl der Schweizer Experten Markus Schefer in den UNO-Behindertenrechteausschuss bzw. Philippe D. Jaffé in den UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes bedeutet nicht nur eine Anerkennung für das Engagement der Schweiz in diesem Bereich, sondern stärkt die Gremien mit wichtiger Expertise.
- Eine gemeinsame Initiative mit den wichtigsten Sportverbänden wie FIFA und IOC, mit NGO, internationalen Organisationen, Sponsoren und Regierungen, Prinzipien zur Einhaltung der Menschenrechte bei Sportgrossanlässen zu erarbeiten, trug dazu bei, dass die Ausschreibung für die Fussballweltmeisterschaft 2026 erstmals konkrete Massnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen enthielt.
- Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte haben das EDA, das WBF (SECO) und das EFD (SIF) in Zusammenarbeit mit dem Rohstoffsektor und mit NGO Leitlinien für den Rohstoffhandel erarbeitet, die das Risiko von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vermindern sollen.

Der vorliegende Bericht und die konkreten Resultate zeugen von der Anerkennung, welche die Schweiz international im Bereich der Menschenrechte geniesst. Die in der Menschenrechtsstrategie gewählten Ziele, Handlungsbereiche und Instrumente entsprechen dem Interesse der Schweiz und den Erfordernissen internationaler Entwicklungen.

9 Glossar⁸⁵

Zivilgesellschaft: Die Zivilgesellschaft ist die Gesamtheit von Vereinigungen, um die sich die Gesellschaft freiwillig organisiert und die eine Vielzahl von Interessen und Bindungen vertreten.⁸⁶

Nichtregierungsorganisationen (NGO): Das OECD-DAC definiert den Begriff der NGO als jede gemeinnützige Organisation, die auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert wird und gemeinsame Ziele und Ideale verfolgt, ohne von

⁸⁵ Sofern nichts anderes angegeben ist, wurden Definitionen der OECD übernommen, insbesondere Aid for Civil Society Organisations, OECD, 2018.

⁸⁶ Partnering With Civil Society – 12 Lessons from DAC Peer Reviews, OECD, 2012, S. 6.

der Regierung kontrollierte Beteiligung oder Vertretung. Zu den NGO zählen Stiftungen, Genossenschaften, Gewerkschaften und Ad-hoc-Einrichtungen, die Geldmittel für einen bestimmten Zweck sammeln. Gemäss OECD-DAC kann der Begriff der Nichtregierungsorganisation (NGO) synonym mit dem Begriff der Zivilgesellschaftsorganisation (CSO) verwendet werden. Die EU betrachtet CSO als «alle nichtstaatlichen, nichtparteiischen und gewaltlosen Strukturen, durch die sich die Menschen organisieren, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen, sei es politisch, kulturell, sozial oder wirtschaftlich. Sie sind sowohl auf lokaler als auch auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene tätig und umfassen urbane und ländliche, formelle und informelle Organisationen.»⁸⁷

Privatsektor: Organisationen, die gewinnstrebend tätig und mehrheitlich in Privatbesitz sind (d. h. nicht von einer Regierung betrieben oder in deren Besitz). Dieser Begriff umfasst multinationale Finanzinstitute und -intermediäre, Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen, Genossenschaften, Einzelunternehmer und Landwirte. Davon sind nicht gewinnorientierte Akteure wie private Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen ausgeschlossen.

⁸⁷ Europäische Kommission (2012). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, COM(2012) 492. Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0492&from=DE>.

Berichte des Bundesrates zu ausserpolitischen Aspekten

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017 und Bericht über zolltarifarische Massnahmen im Jahr 2017

01/2018

Der Bundesrat hat am 10. Januar 2018 den Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017 verabschiedet. Im Bericht wird die zunehmende Bedeutung von internationalen Investitionen und Investitionsschutzabkommen hervorgehoben und über weitere wichtige aussenwirtschaftspolitische Entwicklungen Bericht erstattet.

BBl 2018 821 und 887

Aussenpolitischer Bericht 2017

02/2018

An seiner Sitzung vom 21. Februar 2018 hat der Bundesrat den Aussenpolitischen Bericht 2017 verabschiedet. Der Bericht zieht Bilanz über die wichtigsten ausserpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Jahr 2017 im Kontext der internationalen Entwicklungen.

BBl 2018 1791

Bericht über die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin (Bericht in Erfüllung des Postulats 15.3896)

02/2018

Der am 21. Februar 2018 vom Bundesrat verabschiedete Bericht kommt zum Schluss, dass die Bilanz der Schweizer Teilnahme an Schengen/Dublin sowohl aus volkswirtschaftlicher wie auch aus finanzieller Perspektive positiv ausfällt: Das Schengen-Visum sowie die Erleichterung des Reiseverkehrs durch den Verzicht auf systematische Grenzkontrollen an den Binnengrenzen sind von grosser Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft, insbesondere für die Grenzregionen und den Tourismussektor. Aufgrund der durch Dublin ermöglichten Einsparungen im Asylbereich fällt zudem auch die finanzielle Bilanz von Schengen/Dublin positiv aus.

www.parlament.ch > 15.3896 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

Geschäftsbericht 2017 des Bundesrates

02/2018

Der Bundesrat hat am 14. Februar 2018 seinen Geschäftsbericht 2017 verabschiedet. Zu den Schwerpunkten gehören die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit 41 Staaten und Territorien, die Totalrevision des CO₂-Gesetzes für den Zeitraum 2021–2030, die Weiterentwicklung der IV, die Totalrevision des Bundesgesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen, der Sachplan Asyl, ein nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus sowie Grundsatzentscheide zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Schweizer Luftraums.

www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Geschäftsbericht

Stellungnahme zu den Empfehlungen an die Schweiz der dritten allgemeinen regelmässigen Überprüfung des UNO-Menschenrechtsrats

02/2018

Am 21. Februar 2018 hat der Bundesrat die gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Kantone zu den Empfehlungen verabschiedet, welche die Schweiz im Rahmen der dritten allgemeinen regelmässigen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR) des UNO-Menschenrechtsrats erhalten hat. Die UNO-Mitgliedstaaten haben an der UPR der Schweiz grosses Interesse gezeigt und die Schweiz für ihr Engagement zugunsten der Menschenrechte und der humanitären Hilfe gelobt.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Internationale Organisationen > UNO > Die UNO und die Menschenrechte > Allgemeine regelmässige Überprüfung

Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2017

03/2018

In Zusammenarbeit mit den Departementen erstellt die Sektion Bundesratsgeschäfte jährlich den Bericht Motionen und Postulate. Er enthält einen Gesamtüberblick über das Geschehen aller vom Parlament angenommenen Motionen und Postulate, einschliesslich jener, welche vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten bearbeitet wurden und die Aussenpolitik des Bundes betreffen.

Band I: BBl 2018 2253; ganzer Bericht: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Bericht Motionen und Postulate

Bericht zu unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüssen aus Entwicklungsländern

03/2018

Unlaute und illegale Finanzflüsse beschäftigen die internationale entwicklungspolitische und akademische Diskussion seit mehr als 15 Jahren. Der Zusatzbericht der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) enthält aktuelle und künftige Handlungsfelder und Instrumente der Schweizer Entwicklungspolitik.

www.seco-cooperation.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Weitere Berichte

Jahresbericht zur Migrationsaussenpolitik 2017

04/2018

Der Bundesrat hält in seinem Jahresbericht fest, wie die Schweiz sich hinsichtlich Herausforderungen wie den Migrationsbewegungen über das Mittelmeer oder den Auswirkungen des Syrienkonflikts stark auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene engagiert. So wurde die interdepartementale Koordination 2017 neu strukturiert, was auch die Verknüpfung zwischen der Migrationspolitik und der internationalen Zusammenarbeit verstärkt.

www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2017

Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018–2022

04/2018

Mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018–2022 trägt der Bundesrat der gestiegenen Bedeutung von Cyber-Risiken Rechnung. Die Strategie, die der Bundesrat am 18. April 2018 verabschiedet hat, zeigt auf, wie der Bund gemeinsam mit der Wirtschaft, den Kantonen und den Hochschulen den Cyber-Risiken begegnen will und welche Massnahmen dazu in den nächsten fünf Jahren umgesetzt werden sollen.

www.isb.admin.ch > Themen > Cyber-Risiken NCS > Strategie NCS 2018–2022

Tätigkeitsbericht 2017 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

04/2018

Die Sektion Private Sicherheitsdienste, welche in der Politischen Direktion des EDA angesiedelt ist, hat ihren zweiten Tätigkeitsbericht veröffentlicht. Sie behandelte rund 450 Meldungen von privaten Sicherheitsdienstleistern und konnte keine Gesetzesverstösse feststellen. Der Bundesrat hat den Bericht zur Kenntnis genommen.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Sicherheitspolitik > Bundesgesetz über die Privaten Sicherheitsdienstleistungen

Jahresbericht 2017 des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und an der Partnerschaft für den Frieden

05/2018

Der Bundesrat verabschiedete am 9. Mai 2018 den Jahresbericht 2017 über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) und an der Partnerschaft für den Frieden (PfP). Der Bericht gibt eine detaillierte Übersicht über die Konsultationen der Schweiz mit dem EAPC, die Zusammenarbeit in der PfP sowie die Aktivitäten der Genfer Zentren.

www.pfp.admin.ch > Dokumentation

Strategie «Digitale Schweiz»

05/2018

Der Bundesrat will, dass die Schweiz die Chancen der Digitalisierung optimal nutzt. Deshalb hat er am 5. September seine Strategie «Digitale Schweiz» für die nächsten zwei Jahre verabschiedet. Er setzt beispielsweise zum Thema künstliche Intelligenz eine bundesverwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter Leitung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ein, die den Wissens- und Meinungsaustausch und die Abstimmung von Positionen der Schweiz in internationalen Gremien ermöglicht.

BBl 2018 5961

Bericht über den Schweizer Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance 2017

06/2018

Die Schweiz übernahm 2017 nach Rumänien den Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance, der sie seit 2004 angehört. Der Fokus der Präsidentschaft lag bei der Bildung, der Jugend und den sozialen Medien.

www.eda.admin.ch > Aktuell > Dossiers > Archiv > Schweizer Vorsitz der International Holocaust Remembrance Alliance im Jahr 2017

Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 72. Tagung der UNO-Generalversammlung

06/2018

Der Bericht des Bundesrates legt dar, wie die Schweiz an der 72. UNO-Generalversammlung dazu beigetragen hat, ihre Interessen zu wahren und ihre Werte zu fördern. Das Engagement der Schweiz basierte auf der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 und auf den Prioritäten der Schweiz für die 72. Tagung der UNO-Generalversammlung und orientierte sich ausserdem an den zwei strategischen Hauptachsen des Schweizer UNO-Engagements für die Dekade 2012–2022: Frieden und Sicherheit sowie Reform der UNO.

www.eda.admin.ch > Aktuell > News aus dem EDA > Die Prioritäten der Schweiz an der 73. UNO-Generalversammlung

Länderbericht der Schweiz zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

06/2018

Am 20. Juni 2018 hat der Bundesrat den Länderbericht der Schweiz zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Der Bericht zeigt auf, dass die Schweiz die Ziele für nachhaltige Entwicklung der UNO schon gut in ihren Politiken verankert hat, dass aber nach wie vor einige Herausforderungen bestehen.

www.eda.admin.ch/Agenda2030 > Berichterstattung > Nationale Berichterstattung

Bericht der Expertengruppe zur «Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit»

08/2018

Der Bundesrat hat am 5. September 2018 den Schlussbericht der Expertengruppe zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit zur Kenntnis genommen. Die Gruppe geht in ihrem Bericht unter anderem auf die Frage ein, inwieweit technologische und politische Entwicklungen auf dem Gebiet der Datenbearbeitung Konsequenzen für die Schweiz, auf nationaler Ebene und mit Blick auf mögliche Initiativen auf internationaler Ebene mit sich bringen.

www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat nimmt Schlussbericht der Expertengruppe «Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit» zur Kenntnis

Prioritäten der Schweiz für die 73. Tagung der UNO-Generalversammlung

09/2018

Anlässlich seiner Sitzung vom 14. September 2018 hat der Bundesrat die Prioritäten der Schweiz für die 73. UNO-Generalversammlung festgelegt. Diese orientieren sich an den beiden Schwerpunkten Frieden und Sicherheit sowie Reformen. An der hochrangigen Eröffnung der UNO-Generalversammlung waren Bundespräsident Berset und Bundesrat Cassis die Schweiz vertreten.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Internationale Organisationen > UNO > 73. UNO-Generalversammlung

Bericht über den internationalen Vergleich der Tourismuspolitik und -förderung

10/2018

Der vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO erarbeitete Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweizer Tourismuspolitik und -förderung, auch unter Einbezug

der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, im internationalen Vergleich gut aufgestellt ist. Der Bericht bestätigt die Ausrichtung der Tourismusstrategie des Bundes vom 15. November 2017.

[www.admin.ch](#) > Dokumentation > Medienmitteilungen > Schweizer Tourismuspolitik im internationalen Vergleich gut aufgestellt

Frauen, Frieden und Sicherheit. Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018 – 2022)

10/2018

Die Schweiz setzt sich einerseits dafür ein, dass Frauen in Konfliktprävention und Friedensprozessen, bei Wiederaufbau und Versöhnung nach Konflikten eine aktive Rolle spielen und andererseits besser geschützt werden – insbesondere vor sexualisierter Gewalt. Dieses Engagement bekräftigt die Schweiz im nationalen Aktionsplan.

[www.eda.admin.ch](#) > Aussenpolitik > Frieden und Menschenrechte > Friedenspolitik > Frauen, Frieden, Sicherheit

Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»

11/2018

Der Rohstoffsektor ist ein wichtiger Bestandteil der Schweizer Wirtschaft. Angesichts der seit 2013 erzielten Fortschritte sowie der anhaltenden Herausforderungen und der neu auftretenden Trends in diesem Sektor hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 30. November 2018 einen Bericht mit 16 neuen Empfehlungen verabschiedet, um das Vorgehen und die internationale Positionierung der Schweiz zu stärken.

[www.deza.admin.ch](#) > Aktuell > News: Medienmitteilungen und Artikel > Rohstoffe: Der Bundesrat setzt sich weiter für einen wettbewerbsfähigen und integren Wirtschaftsstandort ein

Bericht des Bundesrates über Goldhandel und Menschenrechte

11/2018

In Erfüllung eines Postulats hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 14. November 2018 seinen Bericht über den Goldhandel vorgelegt. Darin analysiert er den Goldsektor in der Schweiz, erinnert an die bestehenden Initiativen und Massnahmen und formuliert Empfehlungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass kein menschenrechtswidrig produziertes Gold in die Schweiz eingeführt wird.

[www.admin.ch](#) > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bericht des Bundesrates über Goldhandel und Menschenrechte

10.-12. Folgebericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

11/2018

In seiner Sitzung vom 30. November 2018 hat der Bundesrat den kombinierten 10.-12. Folgebericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) genehmigt. Der Bericht schildert die Massnahmen, welche die Schweiz getroffen hat, um alle Formen von Rassendiskriminierung zu bekämpfen.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Völkerrecht > Internationale Menschenrechts-
übereinkommen > Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskrimi-
nierung

Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz – Halbzeitbericht zur Umsetzung der Botschaft 2017–2020

11/2018

Anlässlich seiner Sitzung vom 30. November 2018 hat der Bundesrat den Halbzeitbericht zur Umsetzung der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 verabschiedet. Im Halbzeitbericht legt der Bundesrat im Auftrag des Parlaments Rechenschaft über die erreichten Resultate ab. Externe Evaluationen und die in Projekte integrierte Wirkungsmessung belegen, dass die überwiegende Mehrheit der Projekte ihre Ziele erreichen.

www.deza.admin.ch > Aktuell > News: Medienmitteilungen und Artikel > Ziele der
internationalen Zusammenarbeit: Die Schweiz ist auf Kurs

Bericht des Bundesrates: Negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzkantonen mit Massnahmenpaket abmildern

12/2018

Das von Nationalrat Fabio Regazzi eingereichte Postulat 13.3945 («Negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzkantonen mit Massnahmenpaket abmildern») beauftragte den Bundesrat, die Situation in den Grenzkantonen in Bezug auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger, Dumping und Scheinselbstständigkeit zu beurteilen und ein Massnahmenpaket zur Milderung der negativen Auswirkungen vorzulegen. Der Bericht umfasst die seit 2013 getroffenen Massnahmen und zeigt mögliche Massnahmen für die Zukunft auf.

www.efd.admin.ch > Dokumentation > Berichte > Sonstige Berichte

Bericht über die guten Dienste der Schweiz

12/2018

Die guten Dienste der Schweiz haben eine lange Tradition und sind ein wichtiges Instrument unserer Aussenpolitik. Am 14. Dezember 2018 hat der Bundesrat seinen Bericht über die guten Dienste der Schweiz verabschiedet. Er beantwortet damit ein Postulat, welches einen Überblick dazu verlangte.

www.eda.admin.ch > Aktuell > News aus dem EDA > Der Bundesrat verabschiedet einen Bericht über die Guten Dienste der Schweiz

Bericht zu den Auswirkungen der EU-Strategie für einen digitalen Binnenmarkt auf die Schweiz

12/2018

Der am 7. Dezember 2018 verabschiedete Bericht zeigt einerseits auf, dass die Entwicklungen seitens der Bundesverwaltung nahe und lückenlos verfolgt werden und andererseits notwendige regulatorische Massnahmen frühzeitig erkannt und differenziert an die Hand genommen wurden. Schliesslich wird festgehalten, dass sich die Auswirkungen der noch laufenden europäischen Gesetzgebungsprozesse nur schwer abschätzen lassen, da ihre konkrete Ausgestaltung noch unklar bleibt.

www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Auswirkungen des digitalen EU-Binnenmarkts auf die Schweiz

Bericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Übereinkommens gegen das Verschwindenlassen von Personen

12/2018

An seiner Sitzung vom 19. Dezember 2018 hat der Bundesrat den Bericht verabschiedet, der die Massnahmen der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen erläutert. Unter anderem wurde ein nationales «Netzwerk» geschaffen, dass das Auffinden vermisster oder potentiell verschwundener Personen im Freiheitsentzug erleichtert.

www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Völkerrecht > Internationale Menschenrechtsübereinkommen > Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

Siebter Bericht der Schweiz über die Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats

12/2018

Mit dem vom Bundesrat am 7. Dezember 2018 verabschiedeten Bericht anerkennt dieser Frankoprovenzalisches und Franc-Comtois als Minderheitensprachen. Der Bericht gibt einen Überblick über die Entwicklungen der Sprachpolitik in der Schweiz, insbesondere über die Förderung der italienischen Sprache und des schulischen Austauschs sowie über jüngste Entwicklungen im Unterricht der Landessprachen in der Primarschule und über die Situation des Rätoromanischen.

www.bak.admin.ch > Sprachen und Gesellschaft > Sprachen > Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen

Die Versorgung der Schweiz mit Seltenen Erden: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3475 Schneider-Schneider vom 12.06.2012

12/2018

Das Postulat Schneider-Schneider (12.3475) mit dem Titel «Metalle der Seltenen Erden. Ressourcenstrategie» wurde am 12. Juni 2012 im Nationalrat eingereicht. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, sich mit dem Zugang zu und der Versorgung mit den von der Schweizer Industrie benötigten Seltenen Erden zu befassen. Die Untersuchung zeigt, dass in Anbetracht der aktuellen Lage auf den Weltmärkten und der Art, wie die Seltenen Erden von der Schweizer Industrie verwendet werden, mit den vorhandenen politischen Strategien auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Versorgung Seltener Erden reagiert werden kann. Der Bundesrat ist folglich der Ansicht, dass die Einführung von neuen Massnahmen nicht erforderlich ist

www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Seltene Erden: Bericht zum Postulat 12.3475 Schneider-Schneider vom 12.06.2012

Stand der Umsetzung der Empfehlungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

12/2018

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2018 den Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen des UNO Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. November 2016 verabschiedet. Die genannten Empfehlungen betreffen die Entwicklung einer nationalen Gleichstellungsstrategie und eines Aktionsplans sowie die Stärkung der bestehenden Gleichstellungsinstitutionen, die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie die Erarbeitung einer Studie zu den Auswirkungen des Rentenregimes auf einkommensschwache geschiedene Ehepaare.

www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Publikationen zu International / Umsetzung in der Schweiz

Bericht zu den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Stand der Umsetzung durch den Bund und die Schweizer Unternehmen

12/2018

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2018 vom Bericht des EDA und des WFB zu den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Stand der Umsetzung durch den Bund und die Schweizer Unternehmen Kenntnis genommen. Er enthält die Ergebnisse der Evaluation des Nationalen Aktionsplans zur Um-

setzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und bildet eine Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die allfällige Aktualisierung des NAP.

www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bericht zu den UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Stand der Umsetzung durch den Bund und die Schweizer Unternehmen

Bericht über weitere Massnahmen zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention

12/2018

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 19. Dezember 2018 einen Bericht darüber verabschiedet, wie in der Schweiz die Umsetzung der Kinderrechtskonvention der UNO verbessert werden soll. Damit nimmt der Bundesrat Empfehlungen auf, die der zuständige UNO-Ausschuss 2015 abgegeben hatte. Unter anderem will der Bundesrat überprüfen, ob heute in allen Kantonen Kinder und Erwachsene im Strafvollzug getrennt untergebracht werden.

www.bsv.admin.ch > BSV-Online > Publikationen & Service > Medienmitteilungen > Kinderrechtskonvention: Bericht über weitere Massnahmen zur Umsetzung

Bericht des VBS zuhanden des Bundesrates: «Swisscoy: Möglichkeiten einer Umverteilung von Mitteln für die militärische Friedensförderung zugunsten der zivilen Friedensförderung»

12/2018

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 19. Dezember 2019 den Bericht des VBS «Swisscoy: Möglichkeiten einer Umverteilung von Mitteln für die militärische Friedensförderung zugunsten der zivilen Friedensförderung» zur Kenntnis genommen und folgt dem Vorschlag des VBS, diese Idee nicht weiterzuverfolgen.

www.vtg.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Publikationshinweis: Bericht des VBS zuhanden des Bundesrats

Publikationen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Die unten aufgeführten Publikationen sind alle auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu finden.

www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Publikationen

ABC des Humanitären Völkerrechts

04/2018

Nach Stichworten geordnet, erklärt das ABC wichtige Begriffe des humanitären Völkerrechts («Kriegsvölkerrecht»). Die Broschüre umfasst neben dem Glossar eine kurze Einführung zu Entwicklung und Anwendungsbereich dieses speziellen Teils des Völkerrechts.

Aktionsplan des EDA gegen Folter

10/2018

Die Bekämpfung von Folter und Misshandlung ist traditionell eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Der Aktionsplan zeigt auf, wie die Schweiz das absolute und universelle Verbot von Folter und Misshandlung verteidigt und die effektive Umsetzung fördert.

Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz

06/2018

Die Bedeutung des Völkerrechts und damit auch die Wechselwirkung zwischen nationalem und internationalem Recht nimmt stetig zu. Diese Wechselwirkungen bedürfen der Koordination. Die Broschüre erklärt das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz und geht auf Fragen ein, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

Dossier: Leben und Arbeiten in Chile

10/2018

Dieses Dossier richtet sich an Personen, die die Schweiz verlassen, sich im Ausland dauerhaft niederlassen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Entwicklungshilfe der Schweiz: Statistiken 2016

01/2018

Diese Publikation gibt einen Überblick über die Beiträge der öffentlichen Entwicklungshilfe (Bund, Kantone, Gemeinden) und der privaten Hilfe (NGOs) der Schweiz im Jahr 2016. Sechs Tabellen liefern eine Übersicht der Hilfe aufgeschlüsselt nach Empfängerländern und Organisationen, sowie eine Liste der wichtigsten Projekte für jedes Land. Im Anhang befindet sich ein Verzeichnis der schweizerischen Privatororganisationen, welche in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind.

Internationale Zusammenarbeit der Schweiz – Jahresbericht 2017

05/2018

Von der Berufsbildung über nachhaltigen Tourismus bis zum Einsatz von satellitengestützten Messgeräten für die Berechnung von Ernteausfällen: Die internationale Zusammenarbeit hat auch 2017 Wirkung gezeigt. Detaillierte Informationen im Jahresbericht von DEZA und SECO – erstmals nur digital erschienen.

Kooperationsstrategie mit Albanien 2018–2021

01/2018

Die neue Kooperationsstrategie mit Albanien 2018–2021 unterstützt Albanien bei der Demokratisierung des Landes und bei der Stärkung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, um die europäische Integration weiter voranzutreiben. Die Unterstützung umfasst die Bereiche lokale Gouvernanz, wirtschaftliche Entwicklung, Gesundheit sowie städtische Infrastruktur und Energie. Die Strategie wird von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeinsam umgesetzt.

Mainstreaming der Agenda 2030 in der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Umsetzungskonzept

09/2018

Mit diesem Konzeptpapier werden die folgenden zwei Ziele verfolgt: 1. Förderung des Verständnisses für die Agenda 2030 und ihre Auswirkungen auf die internationale Zusammenarbeit der Schweiz sowie 2. Bereitstellung konkreter Ansätze und Ideen für die praktische Umsetzung der Agenda 2030.

Ratgeber «Rückkehr Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer»

09/2018

Dieses Dossier richtet sich an schweizerische Staatsangehörige, welche ihren Wohnsitz ausserhalb unseres Landes haben und beabsichtigen, in die Heimat zurückzukehren.

Ratgeber «Sprachaufenthalt Studium im Ausland»

03/2018

Dieser Ratgeber richtet sich an Personen, welche sich für eine bestimmte, kürzere Zeit im Ausland aufhalten, ohne dabei ausserhalb der Landesgrenzen neuen Wohnsitz zu nehmen.

Schweizer Erweiterungsbeitrag: Jahresbericht 2017

05/2018

Die zehn Länder, die 2004 der EU beigetreten sind, haben die Projekte des Erweiterungsbeitrags abgeschlossen. SECO und DEZA ziehen Bilanz und publizieren die erreichten Resultate im Jahresbericht 2017. Die Projekte leisteten einen wichtigen Beitrag zum Abbau der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten in Europa. Die Schweiz konnte ihr Fachwissen in zahlreichen Projekten sinnvoll einbringen.

Schweizer Kooperationsstrategie für Haiti 2018–2021

01/2018

Die neue Kooperationsstrategie 2018–2021 für Haiti knüpft an die nach dem Erdbeben von 2010 eingeleiteten Wiederaufbauprojekte und die während der Strategie 2014–2017 gewonnenen Erkenntnisse an. Ihr Ziel ist es, die Autonomie der öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu stärken. Die Strategie steht im Einklang mit der Botschaft des Bundesrates über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020, wonach das Schweizer Engagement in fragilen Kontexten verstärkt wird.

Wirkungsbericht: Internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Bereich der Geschlechtergleichstellung 2007–2016

06/2018

Diese Studie, die von einem externen Expertinnen- und Expertenteam realisiert wurde, untersucht drei verschiedene Portfolios mit Projekten und Programmen, die zwischen 2007 und 2016 durchgeführt wurden und den Ansatz der DEZA bei der Umsetzung der Gleichstellungspolitik des EDA repräsentieren.