

07.058

## **Aussenpolitischer Bericht, Juni 2007**

vom 15. Juni 2007

---

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

Wir unterbreiten Ihnen den Aussenpolitischen Bericht, Juni 2007 mit dem Antrag, davon Kenntnis zu nehmen.

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

15. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Dieser Bericht soll einen Überblick über die Grundzüge und Schwerpunkte der Aussenpolitik des letzten Jahres geben, ohne den Anspruch zu erheben, alle Themen erschöpfend zu behandeln. Er konzentriert sich auf die Tätigkeiten im Rahmen der «allgemeinen» Aussenpolitik, für die in erster Linie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) federführend ist, geht jedoch kurz auf eine Auswahl sektorieller Aussenpolitiken ein, für die in erster Linie andere Departemente federführend sind.*

*Der Bericht wird ergänzt durch drei Dokumente, die sich mit der Neutralität, mit der Rolle der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen und mit den Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts im Bereich der asymmetrischen Konflikte beschäftigen. Ausserdem werden dem Parlament gleichzeitig drei Jahresberichte zu Einzelfragen – die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen, ihre Tätigkeit im Europarat und ihre Tätigkeit im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung – unterbreitet.*

*Der Bericht gibt einen Überblick über die bilateralen und multilateralen Beziehungen der Schweiz. Die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung (Art. 54 und 101) festgelegt. Sie wurden unter anderem im Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates vom 15. November 2000 konkretisiert. Indem sie diese Ziele verfolgt, ist die Aussenpolitik darauf ausgerichtet, die gesamten Interessen unseres Landes zu wahren und zu fördern. Ziel unserer Politik ist es, in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Universalität möglichst weitreichende bilaterale Beziehungen zu unterhalten und diese sorgfältig zu pflegen. Hierbei wollen wir dem Völkerrecht Geltung verschaffen und unsere Beziehungen zur Europäischen Union, unserer unmittelbaren Nachbarin und wichtigsten Partnerin, optimal gestalten. Diese Politik dient der Sicherheit und dem Wohlstand der Schweizerinnen und Schweizer.*

# Bericht

## 1 Hintergrund

Dieser Bericht soll einen Überblick über die Grundzüge und Schwerpunkte der Aussenpolitik des letzten Jahres geben, ohne den Anspruch zu erheben, alle Themen erschöpfend zu behandeln. Er konzentriert sich auf die Tätigkeiten im Rahmen der «allgemeinen» Aussenpolitik, für die in erster Linie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) federführend ist, und geht kurz auf eine Auswahl sektorieller Aussenpolitiken ein, für die in erster Linie andere Departemente federführend sind.

Der Bericht wird ergänzt durch drei Dokumente, die sich mit der Neutralität, mit der Rolle der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen und mit den Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts im Bereich der asymmetrischen Konflikte beschäftigen. Ausserdem werden dem Parlament gleichzeitig drei Jahresberichte zu Einzelfragen – die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen, ihre Tätigkeit im Europarat und ihre Tätigkeit im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechtsförderung – unterbreitet.

Der Bericht gibt einen Überblick über die bilateralen und multilateralen Beziehungen der Schweiz. Die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung (Art. 54 und 101)<sup>1</sup> festgelegt. Sie wurden unter anderem im Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates vom 15. November 2000<sup>2</sup> konkretisiert.

## 2 Einleitung

Das dominierende Phänomen der letzten Jahre, die Globalisierung, prägt die internationalen Beziehungen auch weiterhin. Entwicklungen, die sich nur innerhalb oder nur ausserhalb der nationalen Grenzen eines Staates abspielen, werden immer seltener.

Angesichts der technologischen Fortschritte, insbesondere bei den Verkehrs- und Kommunikationsmitteln, sind geografische Distanz und nationale Grenzen immer seltener ein Hindernis. In immer mehr Bereichen ist internationale Zusammenarbeit erforderlich, wenn man Einfluss nehmen will.

Im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik wurde die wachsende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit als Schlüsselfaktor zur Erhaltung des Spielraums des Nationalstaats seit langem erkannt, insbesondere im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993<sup>3</sup> sowie im Aussenpolitischen Bericht 2000.

<sup>1</sup> SR 101. Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker; Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie; Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland; Linderung von Not und Armut in der Welt; Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

<sup>2</sup> BBl 2001 261

<sup>3</sup> BBl 1994 I 153

## **3 Bilaterale Beziehungen**

### **3.1 Politik gegenüber gewissen Schwerpunktländern**

Die Schweiz verfolgt eine Aussenpolitik, die dem Grundsatz der Universalität verpflichtet ist und so weit wie möglich gute Beziehungen zu allen Staaten der Welt gewährleisten soll.

Die Ausgestaltung dieser Beziehungen, insbesondere deren vertragliche Form, hängt davon ab, welche Interessen zwischen unserem Land und dem fraglichen Staat auf dem Spiel stehen. Als Beispiel für Bereiche, in denen die Beziehungen der Schweiz je nach Partner differenziert werden, können der Freihandel und die Bekämpfung der Doppelbesteuerung genannt werden. Durch den Abschluss von Freihandelsabkommen, entweder über die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) oder bilateral, will die Schweiz ihren Unternehmen einen Zugang zu den betreffenden Ländern verschaffen, der mindestens gleichwertig ist wie derjenige, von dem ihre wichtigsten ausländischen Konkurrenten profitieren. Freihandelsabkommen erlauben es zudem, die Rahmenbedingungen für den Handel stabiler und berechenbarer zu gestalten. Neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU hat die Schweiz bis heute rund 15 Freihandelsabkommen abgeschlossen und führt zurzeit Verhandlungen oder Sondierungsgespräche mit etwa 20 Ländern. Im Bereich der Vermeidung der Doppelbesteuerung bemüht sich die Schweiz, beim Abschluss von Abkommen die Eigenschaften der Beziehungen zum entsprechenden Partner zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise für die Modalitäten des Informationsaustauschs; dessen Ausgestaltung hängt insbesondere vom Umfang der Wirtschaftsbeziehungen, den Auswirkungen des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU und den Arbeiten der OECD ab.

Der Grundsatz der Universalität hindert uns jedoch nicht daran, die besondere Bedeutung gewisser Staaten oder Regionen anzuerkennen. Die Schweiz ist bemüht, ihre Beziehungen zu bestimmten wichtigen Partnern auszubauen und sie systematischer in den Dienst der schweizerischen Interessenwahrung zu stellen. Im Jahre 2005 beschloss der Bundesrat, für diese Partner Gesamtstrategien zu entwickeln, die einerseits einen Überblick über die auf dem Spiel stehenden Interessen bieten und andererseits intern als nützliches Instrument dienen können. Gegen aussen kann ein Überblick über die Beziehungen zwischen der Schweiz und einem bestimmten Land in Form einer Erklärung oder eines Memorandum of Understanding (MoU) konkretisiert werden, falls beide Seiten Interesse daran haben.

Der Bundesrat genehmigte bis jetzt die Strategien zum Westbalkan, zu den USA und zu Russland. Er wird nächstens Gelegenheit haben, über die Strategie zu China zu beraten. Zwei MoU mit den USA und China wurden unterzeichnet beziehungsweise paraphiert, zwei weitere – mit Russland und Südafrika – sind in Vorbereitung.

Im Wirtschaftsbereich verabschiedete der Bundesrat auf Antrag des EVD Ende 2006 eine länderspezifische Strategie für die Wirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den sogenannten BRIC-Staaten<sup>4</sup>. Mit dieser Strategie will die Schweiz einerseits ihren Unternehmen den Zugang zu diesen Märkten erleichtern und andererseits die

<sup>4</sup> Das Akronym BRIC steht für die vier Staaten Brasilien, Russland, Indien und China, die sich durch eine zunehmende wirtschaftliche und politische Bedeutung und ein grosses Wachstumspotenzial auszeichnen (vgl. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2006, BBl 2007 897).

Rechtssicherheit für schweizerische Investoren, die dort bereits präsent sind, erhöhen.

Bei den bilateralen Beziehungen legte die Schweizer Aussenpolitik den Schwerpunkt 2006 auf folgende Staaten: USA, China, Russland, Japan, Indien, Brasilien und Südafrika.

– *USA:*

Unsere Beziehungen zu den USA konnten in den letzten zwei Jahren erheblich ausgebaut werden. Der Bundesrat hatte im Mai 2005 eine vom EDA vorgelegte Standortbestimmung über die Beziehungen zu den USA geprüft. Ein Jahr später konnte er drei wichtige Instrumente gleichzeitig genehmigen: ein am 11. Mai 2006 unterzeichnetes Memorandum of Understanding, das in einer Vielzahl von Themenbereichen eine proaktivere und koordiniertere «Steuerung» der Beziehungen zu den USA ermöglichen soll; ein Abkommen über das Kooperationsforum für Handel und Investitionen, dessen Schaffung im Januar 2006 beschlossen wurde, nachdem der Bundesrat entschieden hatte, mit den USA keine Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen; ein Abkommen über die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung («Operative Working Arrangement II»), das im Juli 2006 unterzeichnet wurde und sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindet. Nun liegt der Schwerpunkt auf der Umsetzung dieser neuen Instrumente. Die Umsetzung des Memorandum of Understanding wurde am 29. September 2006 bei einem Treffen zwischen dem Staatssekretär des EDA und dem amerikanischen Unterstaatssekretär für Europa und Eurasien eingeleitet. Die Gespräche dienten einer Gesamtschau zu den bilateralen Beziehungen mit dem Ziel, Gemeinsamkeiten zu stärken und bei unterschiedlichen Auffassungen und bestehenden Problemen konstruktiv nach Lösungen zu suchen. Die Gesprächsthemen reichten von einer Analyse der politischen Situation im Balkan, im Nahen und Mittleren Osten, im Sudan sowie in Südasiens über Diskussionen zu Menschen- und Völkerrechtsfragen und die Erhöhung der internationalen Kapazitäten für Katastrophenhilfe bis hin zur Terrorismusbekämpfung, wirtschafts- und wissenschaftspolitischen Themen und UNO-Reformen. Die gemeinsame Arbeitsgruppe, die für die operative Begleitung der Arbeiten im Zusammenhang mit dem Memorandum of Understanding zuständig ist, trat am 8./9. Mai 2007 zusammen.

– *China:*

Als bevölkerungsreichster Staat der Welt mit seinem starken Wirtschaftswachstum und als grösster Empfänger ausländischer Direktinvestitionen spielt China eine zentrale Rolle für die Sicherheit und Stabilität in Asien. Aber auch über diese Region hinaus wird China immer mehr zu einem Schlüsselakteur für die internationale Gemeinschaft. Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und China sind gut und erfahren eine Vertiefung. In den letzten Monaten gab es besonders viele hochrangige bilaterale Treffen. Während eines Chinabesuchs der Vorsteherin des EDA im Oktober 2006 eröffnete die Schweiz das neue Generalkonsulat in Guangzhou. Zudem besuchten zwei hohe chinesische Politiker 2006 die Schweiz: Li Changchun, Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (Juni 2006), und Huang Huahua, Gouver-

neur der Provinz Guangdong (Nov. 2006). Angesichts der Vielzahl der wichtigen Themen, die bei bilateralen oder multilateralen Treffen besprochen werden, sollte demnächst eine aussenpolitische Strategie für China beschlossen und ein bereits paraphiertes Memorandum of Understanding über eine verstärkte Zusammenarbeit unterzeichnet werden. Die Vorsteherin des EVD hat vorgesehen, im Juli 2007 China einen offiziellen Arbeitsbesuch abzustatten, um namentlich Fragen im Zusammenhang mit Investitionen, Freihandel und geistigem Eigentum zu besprechen. Im Vorfeld dieses Besuchs hat Ende Mai 2007 in Beijing eine Sitzung der bilateralen gemischten Wirtschaftskommission stattgefunden.

– *Russland:*

Russland gehört zu den wichtigen Akteuren, die die Stabilität in Europa beeinflussen können. Seine zentrale Rolle im Energiebereich ist im Zusammenhang mit den schwierigen Verhandlungen mit der Ukraine und Belarus erst kürzlich wieder zutage getreten. Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland sind intensiv und dürften noch weiter vertieft werden. Die geplanten Abkommen zur Regelung der Rückübernahme und zur Vereinfachung der Visaverfahren sind weitere Beispiele für die dynamische Entwicklung dieser Beziehungen. Im Hinblick auf eine kohärentere Aussenpolitik gegenüber Russland hat der Bundesrat Ende Mai 2007 eine Gesamtstrategie genehmigt.

– *Japan:*

Als zweitgrösste Wirtschaftsmacht in einer Region, deren Entwicklung äusserst dynamisch verläuft, erhebt Japan auch Anspruch auf eine grössere Rolle auf der politischen Bühne, insbesondere im Rahmen der UNO, wo es einen Sitz im Sicherheitsrat fordert. Die guten bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Japan sind nach wie vor mehrheitlich durch wirtschaftliche Fragen bestimmt. Bei einem Telefongespräch zwischen der Bundespräsidentin und dem japanischen Premierminister im Januar 2007 wurde grünes Licht für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und Japan gegeben (Aufnahme der Verhandlungen im Mai 2007). Zudem wurden die politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern besprochen, die die Gesprächspartner ausbauen und systematischer ausgestalten möchten. Bei dem Gespräch wurde ebenfalls vereinbart, die Zusammenarbeit im Rahmen der multilateralen Institutionen, vor allem innerhalb der UNO, zu intensivieren.

– *Indien:*

Indien spielt eine zentrale Rolle im südasiatischen Raum. Dies äussert sich auch auf politischer Ebene, indem Indien einen ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat fordert. Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Indien sind gut und durch häufige bilaterale Treffen gekennzeichnet. Beim vorletzten politischen Dialog vom September 2005 in Bern wurde beschlossen, eine «privilegierte Partnerschaft» zwischen den beiden Ländern anzustreben. Beim letzten Treffen, das im November 2006 in New Delhi stattfand, haben sich die Delegationen verpflichtet, ihre Beziehungen auf der Grundlage gemeinsamer strategischer Prioritäten in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Entwicklung, Forschung und Technologie weiterzuentwickeln und sie – angesichts der vielfältigen Palette der Themen – systematischer

auszugestalten. Die Bundespräsidentin wird im November 2007 zu einem Staatsbesuch nach Indien reisen. Dieser Besuch erfolgt im Vorfeld der für 2008 geplanten Feierlichkeiten zum 60-jährigen Jubiläum des Freundschaftsvertrags zwischen der Schweiz und Indien. Indien wird zudem von 2008 bis 2010 zu den strategischen Schwerpunktländern von Präsenz Schweiz gehören. Im Wirtschaftsbereich prüft eine gemeinsame Arbeitsgruppe der EFTA und Indiens die Möglichkeit eines umfassenden Freihandelsabkommens zwischen diesen beiden Partnern. Es würde sich um ein weitreichendes Abkommen handeln, das auch gewisse Fragen im Zusammenhang mit Dienstleistungen, Investitionen und dem geistigen Eigentum abdecken würde. Im Übrigen hat das EJPD einen Dialog im Hinblick auf die Entwicklung und die Formalisierung der Zusammenarbeit mit Indien in den Bereichen Migration und Justiz initiiert.

– *Brasilien:*

Brasilien tritt auf internationaler Ebene immer selbstbewusster auf und fordert insbesondere einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Es ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz in Lateinamerika und hat eine führende Rolle innerhalb des Mercosur. Im Februar 2007 wurde im Rahmen einer Wirtschaftsmission der Vorsteherin des EVD in Brasilien ein Memorandum of Understanding über die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftskommission unterzeichnet. Diese Kommission soll als Diskussionsplattform für konkrete bilaterale Wirtschaftsprobleme dienen. Insbesondere sollen die Möglichkeit eines Wirtschaftsabkommens geprüft und der bilaterale Handel sowie Direktinvestitionen gefördert werden. Es besteht ein erhebliches Potenzial zur Verstärkung der vertraglichen Beziehungen, da zwischen der Schweiz und Brasilien noch kein Doppelbesteuerungsabkommen und kein Investitionsschutzabkommen bestehen.

– *Südafrika:*

Südafrika ist ein bedeutender Stabilitätsfaktor für den afrikanischen Kontinent. Die bilateralen Beziehungen sollen weiter vertieft werden. Südafrika ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz in Afrika. Bei einem offiziellen Arbeitsbesuch des Staatssekretärs des EDA in Südafrika im Februar 2007 wurde vereinbart, die bilateralen Beziehungen zu intensivieren und systematischer auszugestalten. Demnächst soll ein Memorandum of Understanding unterzeichnet werden, das die wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit festlegt. Im Bereich Wissenschaft und Technologie könnte dieses Jahr ein bilaterales Kooperationsabkommen unterzeichnet werden, nachdem anlässlich des Besuchs des Staatssekretärs für Bildung und Forschung in Südafrika von Ende März 2007 eine Einigung erzielt wurde. Dabei unterzeichneten die beiden Parteien eine gemeinsame Erklärung über die Umsetzung der Strategie der bilateralen Zusammenarbeit für die Jahre 2008–2011 und die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen. Im Wirtschaftsbereich wird das Freihandelsabkommen zwischen den Ländern der Südafrikanischen Zollunion (SACU) und den EFTA-Staaten, das 2007 in Kraft treten soll, dafür sorgen, dass Schweizer Produkte auf dem südafrikanischen Markt gegenüber Produkten aus der EU nicht diskriminiert werden. Der Besuch der Vorsteherin des EVD im Mai 2007 hat eine Vertiefung unserer wirtschaftlichen Beziehungen in verschiedenen Bereichen ermöglicht.

## **3.2 Europapolitik**

### **3.2.1 Europäische Union**

#### **3.2.1.1 Entwicklungen in den allgemeinen Beziehungen Schweiz–EU**

Die Beziehungen zur Europäischen Union, die nach wie vor unser wichtigster Partner ist, waren letztes Jahr durch verschiedene bedeutende Ereignisse geprägt, insbesondere die Annahme des Europaberichts 2006, die Zustimmung des Stimmvolks zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, die Eröffnung der Vertretung der Europäischen Kommission in Bern sowie zahlreiche hochrangige Treffen zwischen den Behörden der Schweiz und der EU. Die Verabschiedung eines EU-Verhandlungsmandats über gewisse kantonale Steuerbestimmungen stellt eine Meinungsverschiedenheit im Rahmen der im Übrigen sehr intensiven Beziehungen dar.

Es gab verschiedene hochrangige Treffen zwischen der Schweiz und der EU. An diesen Treffen konnten die bestehenden Bande gefestigt, bilaterale Fragen behandelt und die internationale politische Lage besprochen werden. Die Vorsteherin des EDA traf 2006 unter anderem den Präsidenten der Europäischen Kommission, die Kommissarin für Aussenbeziehungen, den Generalsekretär des Rats und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie den finnischen Aussenminister, dessen Land im zweiten Halbjahr 2006 den Vorsitz der EU innehatte. 2007 unterhielt sich Micheline Calmy-Rey in ihrer Funktion als Bundespräsidentin am Weltwirtschaftsforum in Davos mit der deutschen Bundeskanzlerin, deren Land neu den Vorsitz übernommen hatte. Anfang April 2007 wurde die EU-Kommissarin für Aussenbeziehungen anlässlich der offiziellen Eröffnung der Vertretung der EU-Kommission in Bern empfangen. Im vergangenen Jahr hatten zudem mehrere Mitglieder des Bundesrats bei bilateralen Besuchen und Konferenzen, wie zum Beispiel dem Weltwirtschaftsforum in Davos, Kontakte zu Mitgliedern der Europäischen Kommission. So traf die Vorsteherin des EVD die Kommissare für Unternehmen und Industrie, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Bildung, Kultur und Jugend, der Vorsteher des EJPD unterhielt sich mit dem Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, der Vorsteher des EFD traf den Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, der Vorsteher des UVEK unterhielt sich mit den beiden Kommissaren für Energie und Verkehr und nahm erstmals an einem informellen Umweltministertreffen teil und der Vorsteher des EDI traf den Kommissar für Bildung, Kultur und Jugend.

#### **3.2.1.2 Entwicklungen bei den bilateralen Abkommen mit der EU**

Wie im Legislaturprogramm 2003–2007 vorgesehen, verabschiedete der Bundesrat am 28. Juni 2006 einen Bericht (Europabericht 2006)<sup>5</sup>, in dem nicht nur die allgemeinen Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union behandelt werden, sondern auch die anderen europapolitischen Instrumente, die unserem Land in seinen Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen. In diesem Bericht

<sup>5</sup> BBl 2006 6815



kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Weiterführung der bilateralen Zusammenarbeit mit der EU im Moment das beste Instrument zur Wahrung der Interessen der Schweiz gegenüber ihrer wichtigsten Partnerin ist. Der Bundesrat ist sich aber bewusst, dass sich die Situation rasch ändern kann, insbesondere weil die EU selbst in ständigem Wandel begriffen ist. Deshalb ist eine regelmässige Analyse der Entwicklungen in der EU und von deren Beziehungen zur Schweiz erforderlich. Sollte es sich zeigen, dass die bilaterale Zusammenarbeit nicht mehr das beste Instrument zur Wahrung der Schweizer Interessen ist, müsste man sich für ein anderes Instrument entscheiden.

Europapolitisch verfolgt die Schweiz in ihren Beziehungen zur EU also den bilateralen Weg. Vor diesem Hintergrund legte der Bundesrat in seinem Europabericht 2006 die kurz- und mittelfristigen Prioritäten seiner Europapolitik fest. Die Prioritäten wurden an der Sitzung des Bundesrats vom 31. Januar 2007 bestätigt und präzisiert. In der Europapolitik gelten demnach drei Grundsätze:

1. Die Priorität der Schweiz liegt bei der vollständigen und effizienten Umsetzung aller bilateralen Abkommen mit der EU und der sich daraus ergebenden Folgebeschlüsse, sei dies nun der Entscheid über die Nachführung eines Abkommens oder über dessen Verlängerung. Dabei ist die Verlängerung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit von besonderer Bedeutung.
2. Parallel dazu möchte die Schweiz ihre Beziehungen zur EU festigen, indem sie alle Abkommen effizient umsetzt und deren Beibehaltung sichert. Dies könnte allenfalls in einem für beide Seiten vorteilhaften Rahmenabkommen geschehen.
3. Schliesslich ist die Schweiz bereit, ihre Beziehungen zur EU in Bereichen von gemeinsamem Interesse zu vertiefen, namentlich im Bereich der Gesundheit, der Elektrizität und im Agrar- und Lebensmittelsektor.

### **3.2.2 Beziehungen zu unseren Nachbarländern**

Unsere Nachbarländer sind unsere «natürlichen Partner» bei der Umsetzung unserer aussenpolitischen Ziele. Deshalb sollten wir die Beziehungen zu ihnen besonders sorgfältig pflegen.

Dies gilt vor allem für die bilateralen Beziehungen zu unseren Nachbarstaaten, die nach wie vor von entscheidender strategischer Bedeutung sind. Die politischen und administrativen Beziehungen zu diesen Ländern decken die unterschiedlichsten Aspekte des Wirtschafts- und Soziallebens ab. Sie umfassen auch vielfältige Aktivitäten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, bei der die Kantone und die benachbarten Gebietskörperschaften in eigener Kompetenz tätig sind. Im vergangenen Jahr ist insbesondere die Intensivierung der Kontakte zu Italien zu begrüssen. Auch die Beziehungen zu Deutschland, Frankreich und Österreich sind weiterhin auf allen Ebenen intensiv und gehen weit über die in diesem Bericht beschriebenen Beziehungen zu den übrigen Ländern in Europa oder anderen Kontinenten hinaus. Dies gilt auch für das Fürstentum Liechtenstein, wo sich die Zusammenarbeit auf Bereiche erstreckt, die klar über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinausgehen. Ein Beispiel dafür ist unter anderem die Zusammenarbeit im Rahmen der UNO oder in Menschenrechtsfragen.

Bei den Beziehungen zu Frankreich werfen die langfristigen Lieferverträge für Elektrizität und Gas Probleme auf in Bezug auf die im Krisenfall anwendbaren Verfahren; unsere Bemühungen sind darauf ausgerichtet, die Energieversorgungssicherheit der Schweiz zu gewährleisten.

Bei den Beziehungen zu Deutschland stand immer noch das An- und Abflugregime des Flughafens Zürich im Zentrum; abgesehen davon gab es in den Beziehungen zu Deutschland keine ernsthaften Probleme. Um insbesondere auf regionaler Ebene die Lösungsbereitschaft der beteiligten Akteure zu fördern, arbeiten wir auf ein neues technisches Abkommen mit Deutschland hin. Parallel dazu hat sich die Schweiz mit dem Bundesland Baden-Württemberg auf ein Arbeitsprogramm geeinigt, mit dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestärkt werden soll; zu den behandelten Themenbereichen gehören unter anderem Wirtschaft, Verkehr und Gesundheit.

### **3.3 Beziehungen zu «kleinen» Staaten**

Unter den rund 200 Staaten der internationalen Gemeinschaft sind heute die «kleinen» Staaten in der Mehrheit. Viele dieser Staaten sind aus der Dekolonisierung, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg, hervorgegangen oder in jüngster Zeit durch das Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawiens entstanden. Nun gibt es zwar keine allgemein anerkannte Definition des «Kleinstaats», und der Begriff «klein» ist – wie im Fall der Schweiz oder Luxemburgs – geografisch, aber nicht immer auch wirtschaftlich oder finanziell zutreffend. Dennoch weisen «kleine» Staaten in ausserpolitischer Hinsicht eine Reihe interessanter gemeinsamer Merkmale auf.

Dazu zählt insbesondere die Tatsache, dass «kleine» Staaten daran interessiert sind, sich bei der Regelung der internationalen Beziehungen auf das Recht zu stützen. Da sie machtpolitisch nicht mit den grossen Staaten konkurrieren können, bemühen sie sich, auf anderem Wege Einfluss zu nehmen; hier bietet sich die multilaterale Diplomatie als wichtigstes Instrument an. Die internationalen Organisationen, in denen – mit einigen wichtigen Ausnahmen wie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – alle Mitglieder grundsätzlich gleichberechtigt sind und über jeweils eine Stimme verfügen, eignen sich gut für die Wahrung und Förderung der Interessen der «Kleinststaaten».

So beteiligt sich die Schweiz beispielsweise im Rahmen der UNO aktiv an der Initiative der Gruppe der «Small Five» (S-5), der neben unserem Land auch Costa Rica, das Fürstentum Liechtenstein, Jordanien und Singapur angehören. Ziel dieser Initiative ist eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates. Mehrere Anregungen der S-5-Initiative sind bereits aufgegriffen worden, sodass sich die beteiligten Staaten in der UNO als engagierte und konstruktive Akteure profilieren konnten.

Das Potenzial einer Zusammenarbeit zwischen «kleinen» Staaten wird vor allem bei Wahlen in den internationalen Organisationen deutlich. Für die Schweiz, die nicht Mitglied der EU ist, ist die Bündnisbildung eine entscheidende Voraussetzung, wenn sie bei Wahlen gute Chancen haben soll.

Die Schweiz sollte die besonderen Merkmale «kleiner» Staaten für die Wahrung und Förderung ihrer ausserpolitischen Interessen so weit wie möglich nutzen. Allgemein geht es darum, sich dieses Potenzial bewusst zu machen, um es beispielsweise bei unseren Aktivitäten in Foren wie dem Menschenrechtsrat systematischer zu nutzen.

Zu diesem Zweck sind verschiedene Massnahmen vorgesehen. Da die Voraussetzungen im multilateralen Bereich besonders günstig sind, ist zum Beispiel geplant, die Situation in New York eingehend zu analysieren und Massnahmen vorzuschlagen, die dort die Beziehungen zu den «kleinen» Staaten stärken sollen. Die Möglichkeiten von Treffen mit hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern dieser Staaten am Rande internationaler Tagungen sollen verstärkt genutzt werden. Im bilateralen Bereich werden wir dafür sorgen, dass «kleine» Staaten bei der Planung von Auslandsreisen und Besuchen in der Schweiz angemessen berücksichtigt werden. Die offiziellen Besuche der Bundespräsidentin in den baltischen Staaten (April 2007) festigten die Beziehungen der Schweiz zu diesen drei «kleinen» Staaten, deren Bedeutung für uns durch ihren Beitritt zur EU noch zugenommen hat. Weitere Möglichkeiten bieten der Austausch von Diplomaten sowie andere Projekte mit einzelnen «kleinen» Staaten, zu denen wir bereits besondere Verbindungen unterhalten.

### 3.4 **Sektorielle Aussenpolitiken**

Im Rahmen der Aussenpolitik gibt es ebenso viele sektorielle Aussenpolitiken wie Bereiche, in denen internationale Beziehungen geknüpft werden. In Zeiten der Globalisierung gibt es kaum einen Bereich, der sich nicht mehr oder weniger stark «internationalisiert» hat.

Dennoch muss im Hinblick auf eine optimale Wahrung und Förderung der Schweizer Interessen die Kohärenz zwischen «allgemeiner» und sektorieller Aussenpolitik sichergestellt werden. Deshalb hat der Bundesrat anlässlich seiner aussenpolitischen Standortbestimmung 2005 die Möglichkeit sektorieller «Zielvereinbarungen» zwischen dem EDA und dem zuständigen Fachdepartement vorgesehen.

Gegenstand der ersten Zielvereinbarung ist die Gesundheit. Dieser Bereich wird immer wichtiger, und hier zeigt sich die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit zur Wahrung der ureigenen Interessen eines Staates besonders deutlich. Man denke beispielsweise an Epidemien, die immer grenzüberschreitend sind, insbesondere an die Möglichkeit einer Grippepandemie. Die aussenpolitische Zielvereinbarung zwischen dem EDA und dem EDI im Bereich Gesundheit wurde dem Bundesrat im Oktober 2006 zur Kenntnis gebracht. Auf der Grundlage einer Analyse der Schweizer Interessen legt dieses Dokument eine Reihe mittelfristiger Ziele fest. Ausserdem präzisiert es die Aufgabenteilung zwischen den für die Durchführung zuständigen Akteuren, um zu gewährleisten, dass sich die verschiedenen aussenpolitisch relevanten Tätigkeiten im Gesundheitsbereich optimal ergänzen. Neben den Zielen wurden auch mehrere im Wesentlichen organisatorische Massnahmen beschlossen, die die konkrete Kohärenz und Koordination einer sektoriellen Politik fördern sollen, in der besonders viele Akteure aus allen Departementen tätig sind.

Die Energieversorgung ist ein weiterer Bereich, in dem in nächster Zeit eine Zielvereinbarung abgeschlossen werden könnte. Der Bundesrat hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamts für Energie und unter Mitarbeit des EDA und des EVD beauftragt, ihm bis Ende 2007 ein Konzept für eine Energieaussenpolitik zu unterbreiten. Angesichts des internationalen Wettlaufs um Ressourcen und der bevorstehenden Stromlücke in der Schweiz kommt der Versorgungssicherheit eine zentrale Bedeutung zu. Die Schweiz muss den sich abzeich-

nenden Herausforderungen auch auf ausserpolitischer Ebene begegnen. Die Beziehung zur EU hat dabei Priorität. Die Schweiz will ihre Energiepolitik möglichst gut auf diejenige der EU abstimmen und mit ihr koordinieren. Ein erster wichtiger Schritt dazu sind die Verhandlungen zum Elektrizitätsmarkt. Neben der Partnerschaft mit der EU will die Schweiz aber auch aussereuropäische Partnerschaften im Energiebereich eingehen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dabei eine besondere Rolle spielen. Die Forschungszusammenarbeit zur Verbesserung der Technologien für erneuerbare Energien und zur Entwicklung von effizienter Energienutzung ist seit langer Zeit international ausgerichtet, und die Schweiz will sich weiterhin daran beteiligen. Von zunehmender ausserpolitischer Relevanz ist auch der Nuklearbereich. Die Schweiz will sich international aktiv für die friedliche Nutzung der Kernenergie einsetzen. Das EDA hat ein Dokument ausgearbeitet, das sich mit diesen verschiedenen Aspekten des Energiedossiers befasst.

Der Schutz der natürlichen Ressourcen ist eines der fünf ausserpolitischen Ziele der Schweiz. Die Schweiz setzte ihr aktives internationales Engagement in diesem Sinne fort. Sie engagierte sich namentlich für eine Straffung und Stärkung des globalen Umweltregimes, insbesondere mittels Förderung von Synergien zwischen den bestehenden internationalen Umweltprozessen und -institutionen, der Weiterentwicklung und Vertiefung bestehender internationaler Vereinbarungen und Prozesse und der Stärkung der Autorität des UNO-Umweltprogramms. Im Übrigen sind Klima, Biodiversität und Chemikalien Prioritäten des schweizerischen Engagements. In der internationalen Umweltdiskussion hat die Schweiz auch die Idee der globalen Umweltziele und die Idee der Einführung einer globalen CO<sub>2</sub>-Abgabe lanciert. Das EDA und das BAFU/UVEK haben beschlossen, im Herbst 2007 mit der Ausarbeitung einer allgemeinen Strategie für die schweizerische Umweltaussenpolitik zu beginnen.

Im Bereich Wissenschaft und Forschung genehmigte der Bundesrat am 24. Januar 2007 auf Antrag des EDI und des EVD die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011<sup>6</sup>. Bei der bilateralen wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit anderen Ländern sollte sich die Schweiz nach Auffassung des Bundesrats ehrgeiziger und entschlossener zeigen. Sie wird sich auf eine Reihe von Ländern konzentrieren, die über ein grosses wissenschaftliches und technisches Potenzial verfügen. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Schwerpunktländer der allgemeinen Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik: China, Indien, Japan, Russland, Südafrika, Südkorea, Brasilien und Chile. Geplant sind bilaterale Programme und eine Beteiligung der Schweizer Hochschulen. Die Zusammenarbeit mit weiteren wissenschaftlich starken Regionen und Ländern (insbesondere Nordamerika und Singapur), mit denen bereits ein reger, direkter und gut strukturierter interinstitutioneller Austausch besteht, muss über die sogenannten Schweizer Häuser und die Botschaftsräte für Wissenschaft und Technologie weiter gefördert werden.

Der neue Kulturartikel der Bundesverfassung hat die Kulturaussenpolitik gestärkt. Zurzeit werden zwei wichtige Gesetze vorbereitet: das Kulturförderungsgesetz und das Pro-Helvetia-Gesetz. Im Rahmen der internationalen Beziehungen im Kulturbereich sind zahlreiche Akteure tätig, darunter insbesondere das Bundesamt für Kultur, Pro Helvetia, Präsenz Schweiz und die Schweizer Vertretungen, die gut zusammenarbeiten. Ausserdem wird die rasche Ratifikation des UNESCO-Über-

<sup>6</sup> BBI 2007 1223

einkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen die Bedeutung, welche die Schweiz der völkerrechtlichen Verankerung der kulturellen Vielfalt beimisst, klar unterstreichen.

### **3.5 Friedensförderung**

Mit der Globalisierung sind die nationalen Grenzen viel durchlässiger geworden. Deshalb können wir das, was anderswo geschieht, nicht mehr ignorieren. Sei es nun Gesundheit, Sicherheit, Migration, Handel und Wirtschaft oder Energie: Immer mehr Entwicklungen, die sich jenseits unserer Grenzen vollziehen, haben Auswirkungen auf die Schweiz. Das Engagement der Schweiz für die Stabilität unseres näheren oder weiteren Umfelds entspringt sowohl dem Solidaritätsgedanken als auch unserem urreigensten Interesse.

Angesichts der neuen Risiken und Bedrohungen kommt der Entwicklung umfassender Strategien sowie der Suche nach Synergien und der Kohärenz der verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente – Aussenpolitik, Sicherheitspolitik, Friedens- und Entwicklungspolitik – entscheidende Bedeutung zu.

Insbesondere sind die Einhaltung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die gute Regierungsführung eng miteinander verbunden und verstärken sich gegenseitig. Sie sind unerlässliche Voraussetzungen für Frieden und nachhaltige Sicherheit. Systematische Menschenrechtsverletzungen und offenkundige rechtsstaatliche Defizite hingegen sind häufig Ursache von Konflikten.

Die Art der Konflikte hat sich verändert. Auf Kriegsschauplätzen wird es immer schwieriger, zwischen staatlichen und nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren zu unterscheiden. Bei Konflikten stehen sich immer seltener die regulären Streitkräfte zweier oder mehrerer Staaten gegenüber, wie es in herkömmlichen Kriegen der Fall war.

Lange Zeit stand die Sicherheit des Staates, seiner Grenzen und seiner Institutionen im Vordergrund. Heute konzentriert sich die Friedensförderung immer häufiger auf den Schutz des Individuums. Dies kommt im Konzept der «menschlichen Sicherheit» zum Ausdruck, das als Antwort auf die zunehmende Komplexität moderner Konflikte entwickelt wurde. Die Politik der menschlichen Sicherheit will sowohl die Staaten als auch die nichtstaatlichen bewaffneten Akteure dazu bewegen, einige gemeinsame Grundregeln einzuhalten. Dazu gehören beispielsweise die Einhaltung der Genfer Konventionen, das Verbot von Personenminen, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowie die Weiterbildung und die Stellung der Polizei in der Gemeinschaft.

Der Einsatz für eine Verbesserung der menschlichen Sicherheit setzt Partnerschaften zwischen Staaten mit gemeinsamen Interessen und Werten voraus, die Differenz zulassen und Flexibilität erlauben. Die grossen Errungenschaften der jüngsten Zeit wie zum Beispiel die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs oder des Menschenrechtsrats sind breiten Koalitionen von Staaten aus aller Welt zu verdanken, die sich nicht von religiösen oder kulturellen Grenzen aufhalten liessen.

Die Schweiz verfügt über eine grosse kulturelle Vielfalt und eine lange humanitäre Tradition, sie gehört keinem Militärbündnis an und steht nicht im Verdacht, geheime Absichten zu verfolgen. Sie ist daher besonders befähigt, einen nützlichen und allgemein geschätzten Beitrag an die Friedensförderung zu leisten.

Als aktuelle Beispiele für die Friedensförderung der Schweiz seien folgende Aktivitäten aus dem Jahr 2006 erwähnt<sup>7</sup>:

– *Schutzzeichen:*

In ihrer Eigenschaft als Depositarstaat der Genfer Konventionen wurde die Schweiz 2005 ersucht, nach einer Lösung für die Frage des Emblems und die Aufnahme des israelischen Magen David Adom (MDA) in die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu suchen. Dank der Vermittlung der Schweiz kam es nicht nur zur gleichzeitigen Aufnahme des MDA und des palästinensischen Roten Halbmonds, sondern auch zur Unterzeichnung eines Partnerschaftsabkommens zwischen der palästinensischen und der israelischen nationalen Gesellschaft (Nov. 2005).

– *Iranisches Nukleardossier:*

Seit mehr als einem Jahr führt die Schweiz einen Dialog mit allen beteiligten Parteien, nämlich der Gruppe «P5+1» (China, USA, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Russland und Deutschland), der EU, vertreten durch den Hohen Vertreter der EU für die GASP, Iran und der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO), vertreten durch ihren Generaldirektor.

Unsere Aktivitäten im Zusammenhang mit diesem Dossier erfolgten von Anfang an im Rahmen der traditionellen Schweizer Politik der Guten Dienste und unseres Engagements für die nukleare Nichtverbreitung. Es geht uns vor allem darum, eine Eskalation zu verhindern, die die Situation ausser Kontrolle geraten lassen könnte. Eine diplomatische Lösung ist möglich und notwendig. Die Schweiz bemüht sich, zur Wiederaufnahme des Dialogs zwischen den Parteien beizutragen, indem sie ausgewogene und gegebenenfalls auch zeitlich befristete Massnahmen seitens der beiden Parteien vorschlägt. Unsere Demarchen und Vorschläge wurden von den beteiligten Parteien positiv aufgenommen.

– *Kolumbien:*

Die Schweiz beteiligt sich mit mehreren Partnern an allen laufenden Friedensdialogen in Kolumbien. Zusammen mit Norwegen und Spanien ist sie im Friedensprozess zwischen der kolumbianischen Regierung und der Rebellenbewegung «Ejército de Liberación Nacional» (ELN) tätig, zusammen mit Frankreich und Spanien strebt sie nach einem humanitären Abkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und der Rebellenbewegung «Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia» (FARC). Im Rahmen des ELN-Prozesses trug die Schweiz durch die Unterstützung des Diskussionsforums mit der Zivilgesellschaft «Casa de Paz» zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wiederaufnahme der Verhandlungen bei und begleitet die laufenden Dialoge zwischen den Parteien. Zudem unterstützt die Schweiz seit 2002 Mechanismen zur Wiederaufnahme des Dialogs zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC. Der Abschluss eines humanitären Abkommens, das die Freilassung der Geiseln erlauben würde, wäre ein Etappenziel und ein erster Schritt zur Wiederauf-

<sup>7</sup> Ausführlichere Informationen zu diesem Thema enthält der Bericht 2006 des Bundesrates zuhanden der zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung (abrufbar auf der Internetseite des EDA: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)).

nahme eines echten Friedensprozesses. Ausserdem fördert die Schweiz die Berücksichtigung der Grundsätze der Justiz in Transitionsprozessen und der Vergangenheitsbewältigung im Rahmen der Umsetzung der Rechtsmechanismen, die zum Ziel haben, die Ansprüche der Opfer der kürzlich demobilisierten paramilitärischen Gruppen auf Wahrheit, Recht und Wiedergutmachung wiederherzustellen.

– *Nepal:*

Mit dem am 21. November 2006 unterzeichneten Friedensabkommen wurde ein Bürgerkrieg beendet, der mehr als ein Jahrzehnt gedauert und über 13 000 Menschenleben gefordert hatte. Die Schweiz leistete einen wesentlichen Beitrag zu diesem Abkommen. Unsere Fähigkeit, verschiedene Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Menschenrechtsförderung und der Mediation koordiniert einzusetzen, wurde wahrgenommen. Entscheidende Voraussetzungen dafür waren die langjährige Präsenz der Schweiz vor Ort und ihr glaubwürdiges Engagement für Entwicklung und Menschenrechte. Seit über 40 Jahren ist die Schweiz mit Programmen der Entwicklungszusammenarbeit präsent. Das von der DEZA geführte Programm, das stark auf die ländliche Entwicklung ausgerichtet ist, wurde in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des bewaffneten Konflikts nicht etwa eingestellt, sondern konflikt sensitiv gestaltet und gezielt um Projekte zum Abbau sozialer Spannungen, zur Integration unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen und zur Stärkung der Menschenrechte ergänzt. Im Frühling 2005 brachte die Schweiz vor dem Hintergrund der zunehmenden Repression in der UNO-Menschenrechtskommission erfolgreich eine Initiative zur Lage der Menschenrechte in Nepal ein. Dies führte unter anderem zur Schaffung der grössten Menschenrechtsbeobachtungsmission des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte. Die Schweiz hat die UNO-Menschenrechtsmission seit Sommer 2005 finanziell und mit der Entsendung einer zivilen Expertin unterstützt. Anfang 2007 entsandte die Schweiz zudem drei Militärbeobachter in die neu geschaffene UNO-Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes.

Während bei der zivilen Friedensförderung das EDA die Ressourcen zur Verfügung stellt, obliegt es dem VBS und der Schweizer Armee, die entsprechenden Kapazitäten für die militärische Friedensförderung bereitzustellen. Eine enge und zielgerichtete interdepartementale Zusammenarbeit sorgt für einen möglichst effizienten und kohärenten Beitrag der Schweiz zugunsten derer, die auf diese Unterstützung angewiesen sind. Die militärische Friedensförderung ist einer der drei Aufträge an die Armee und zielt vornehmlich darauf, Beiträge zur Krisen- und Konfliktprävention zu leisten, mit militärischen Mitteln und militärischem Know-how zur Krisenbewältigung beizutragen sowie in der Konfliktnachsorge und im Wiederaufbau Leistungen zur nachhaltigen Stabilitätsbildung und Selbstverantwortung zu erbringen.

In den Anstrengungen zur Konfliktverhütung und Krisenprävention konzentrieren sich die militärischen Beiträge auf das Einbringen militärischer Expertise in Verhandlungen, auf Verifikationseinsätze bezüglich der Einhaltung von Abkommen und Vereinbarungen sowie auf Einsätze von Militärbeobachtern zugunsten internationaler Organisationen (UNO, OSZE). In der Krisenbewältigung geht es primär darum, sich an Friedensoperationen mit hochwertigen und substanziellen Beiträgen zu beteiligen. Das EDA und das VBS haben dem Bundesrat dazu am 5. Juli 2006 ein Strategiepapier über die militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen

zur Kenntnis gebracht, in dem Ziele und Voraussetzungen sowie verschiedene Optionen für den Ausbau dieses Engagements festgehalten werden. Die Konflikt-nachsorge ist auf Nachhaltigkeit und Entwicklungsperspektive ausgerichtet. Dabei kommt dem Wiederaufbau in einem umfassenden Sinne eine erhebliche und zunehmende Bedeutung zu. In dieser Phase spielt die zivile Friedensförderung die Führungsrolle, die Armee leistet aber auch hier wertvolle Beiträge. Im Rahmen der Defence Diplomacy beteiligt sie sich an gezielten Projekten in den Bereichen Abrüstung, Reform des Sicherheitssektors, beim Aufbau von verlässlichen militärischen Strukturen und Institutionen sowie der Schaffung eigener Kapazitäten für die Friedensförderung. Dabei kommt den Partnerschaften mit dem EDA sowie den Genfer Zentren<sup>8</sup> besondere Bedeutung zu. Zudem arbeiten die Fachstellen des VBS zusammen mit denjenigen des EDA an der kontinuierlichen konzeptionellen Weiterentwicklung des Spektrums der militärischen Friedensförderung.

### **3.6                      Entwicklungspolitik**

#### **3.6.1                    Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungspolitik**

##### *Neuer Blick auf Entwicklungsländer*

Die internationale Entwicklungspolitik folgt seit den 1990er-Jahren einem anhaltenden Trend: Ihre Bedeutung auf der Agenda der internationalen Politik nimmt ständig zu. Entwicklungspolitik wird immer mehr als internationale Gemeinschaftsaufgabe, als ein Baustein der Global Governance gesehen. Der Blick der OECD-Länder auf die Probleme der armen Länder wandelt sich: Sie interessieren sich nicht nur für die Lösung der Probleme vor Ort, sondern immer mehr auch für die grenzüberschreitenden Auswirkungen dieser Probleme wie: soziale Polarisierung in der Weltgesellschaft, unkontrolliertes Bevölkerungswachstum, Migration aus Armutsregionen, Klimawandel, internationaler Terrorismus und scheiternde Staaten, Bedrohungen für die Stabilität der internationalen Finanzmärkte.

Dieser Trend hielt 2006 unvermindert an, wie die wichtigsten Berichte der internationalen Entwicklungspolitik bestätigen (Weltbank: «World Development Report 2007», Weltbank und Internationaler Währungsfonds: «Global Monitoring Report 2007», OECD: «Development Co-operation Report 2006»).

##### *Resultate und Wirkungen der Entwicklungspolitik*

Die Überprüfung der Verwirklichung der acht Millenniumsentwicklungsziele (MDG) am UNO-Millennium+5-Gipfel 2005 hat deutlich gemacht, dass es massiver Anstrengungen bedarf, um die MDG in allen Dimensionen in allen Ländern bis 2015 zu erreichen. Die Fortschritte bei MDG 1 (Reduzierung von Armut und Hunger) und MDG 2 (Bildung) fallen in den einzelnen Weltregionen extrem unterschiedlich aus. Bei Ziel 3 (Gleichstellung der Geschlechter) gibt es Nachholbedarf, ebenso wie bei Ziel 4 (Kindersterblichkeit) und Ziel 5 (Müttersterblichkeit). Dramatisch ist die Situation bei Ziel 6 (Ausbreitung von Krankheiten). Trotz Verbesserungen im Wasser-/Abwasserbereich konnte insgesamt der Anstieg der Belastung der globalen

<sup>8</sup> Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung, Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte.



Ökosysteme durch menschliche Aktivitäten nicht gebremst werden (Ziel 7). Die vage formulierten Verpflichtungen der Industrieländer wie auch die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer zur globalen Partnerschaft (Ziel 8) sind noch nicht genügend konkretisiert.

Heute leben 20 % der Weltbevölkerung (1,2 Mrd. Menschen) in absoluter Armut. 70 % davon sind Frauen. Etwa 45 % der Menschheit (2,8 Mrd. Menschen) müssen mit weniger als 2 USD am Tag auskommen. Zwar konnten ein weiterer Anstieg der Armut verhindert und der Anteil der absolut armen Menschen in den vergangenen zehn Jahren sogar verringert werden. Dies ist überwiegend auf eine erfolgreiche Armutsbekämpfung vor allem in China, aber auch in anderen ostasiatischen Staaten und in Indien zurückzuführen. In zahlreichen Ländern haben sich die Kennziffern wie Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Alphabetisierung und Privatkonsum pro Kopf positiv entwickelt. Es bestehen aber weiterhin erhebliche regionale Unterschiede: Im südasiatischen Subkontinent und in Schwarzafrika stagniert die Zahl der Armen. Die Weltbevölkerung wird insgesamt weiter zunehmen – vor allem in den armen Weltregionen (1950: 2,5 Mrd.; 2004: 6,1 Mrd.; 2040: 9–13 Mrd.).

### **3.6.2                            Entwicklungspolitik: Solidarität im «wohlverstandenen Eigeninteresse»**

*Das Verhältnis zwischen aussenpolitischen Verpflichtungen und Interessen der Schweiz*

Im Jahr 2006 hat sich der Bundesrat mit dem Verhältnis zwischen den entwicklungspolitischen Verpflichtungen, welche die Schweiz in internationalen Verträgen eingeht, und den Interessen, die sie zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und Wohlfahrt vertritt (Aussenpolitische Ziele, Art. 54 BV), befasst. Eine Entwicklungspolitik, die im Rahmen der in der Verfassung verankerten Ziele erfolgreich sein will, hat ideelle und materielle Interessen der Schweiz wahrzunehmen, um gesellschaftliche Solidarität erfolgreich umzusetzen.

Bei dieser Gelegenheit hat der Bundesrat die künftige Ausrichtung der Entwicklungspolitik der Schweiz zur Kenntnis genommen. Aufgrund des veränderten internationalen Kontextes sind dafür drei Schwerpunkte wegleitend. Die Schweiz soll einen angemessenen Beitrag leisten: (a) zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, (b) zur Gewährleistung der menschlichen Sicherheit und zur Bewältigung systemischer Risiken, sowie (c) zur Mitgestaltung einer Globalisierung, die Entwicklung fördert.

Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit der Schweiz verfolgen das Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Sie sollen zu Wohlstandssteigerung, nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen, Sicherheit und Demokratie in den Partnerländern sowie zur Bewältigung globaler Probleme beitragen. Zum einen gilt es, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Entwicklungsländer Chancen haben, an den Vorteilen des Welthandels und eines funktionierenden Finanzsystems teilzuhaben. Zum andern soll die Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer darin unterstützen, die von ihnen übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen und die Armut zu bekämpfen.

## *Die entwicklungspolitischen Interessen der Schweiz*

In ihrer Entwicklungspolitik soll die Schweiz folgende materiellen und ideellen Interessen verfolgen:

1. *Interesse an international verbindlichen Regeln.* Die Globalisierung bringt eine stärkere Integration aller Länder und demzufolge einen grösseren Bedarf an international verbindlichen Regeln sowie gemeinsam ausgearbeiteten Ansätzen zur Problemlösung mit sich. Um grenzüberschreitende Probleme lösen zu können, braucht es nicht nur eine enge Zusammenarbeit unter OECD-Ländern, sondern auch den Einbezug der Entwicklungsländer. Aufgrund der wirtschaftlichen Auslandabhängigkeit hat die Schweiz ein Interesse an international verbindlichen Regeln, die auch schwache und arme Länder umfassen.
2. *Interesse an starken Partnern.* Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz stärkt die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer, damit diese ihre Probleme überwinden können. Sie fördert die wirtschaftliche, soziale und ökologisch tragfähige Entwicklung sowie Demokratie und Menschenrechte. Damit entstehen auch Partner, mit denen OECD-Staaten Probleme angehen können, die sie im Alleingang nicht zu lösen in der Lage sind.
3. *Demokratiapolitische Interessen.* Demokratische Länder sind daran interessiert, Demokratie in Entwicklungsregionen zu stärken. Unter den Bedingungen der Globalisierung werden der Aufbau und die Stärkung von Demokratisierungsprozessen (nationale, regionale, globale Gouvernanz) besonders wichtig.
4. *Wirtschaftliche Interessen.* Investitionen der Entwicklungszusammenarbeit in die Modernisierung der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer erfolgen auch im wohlverstandenen wirtschaftlichen Eigeninteresse. Dieses Interesse ist vornehmlich auf fortgeschrittene Schwellenländer oder bevölkerungsreiche Entwicklungsländer mit grossen Binnenmärkten gerichtet.
5. *Sicherheitspolitisches Interesse.* Heute kann «Gleichgültigkeit» gegenüber den ärmsten Ländern und den «Rändern» der globalisierten Welt rasch in ein Sicherheitsrisiko umkippen. Es ist daher vordringlich, schwache oder gescheiterte Staaten durch Entwicklungspolitik zu «stabilisieren».
6. *Migrationspolitische Interessen.* Bevölkerungsbewegungen aus Entwicklungsregionen in OECD-Länder werden weiterhin anhalten. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen, positive Folgewirkungen für alle Beteiligten zu schaffen. Wer in der wachsenden Wirtschaft eines Entwicklungslandes Arbeit, Einkommen und Zukunft hat, sucht sie nicht anderswo.
7. *Umweltpolitische Interessen.* Die OECD-Länder sind auf die aktive Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern angewiesen, um die Folgen von Umweltkrisen zu bewältigen und die Nutzung der Biodiversität sowie die Erhaltung der Artenvielfalt zu fördern.
8. *Kulturpolitische Interessen.* Nationale Gesellschaften und Regionen rücken politisch, wirtschaftlich, ökologisch und sozial näher zusammen. Für die Lösung grenzüberschreitender Probleme ist eine kooperative Politik notwendig, die die Interessen verschiedener Regionen, Kulturen und Religionen angemessen berücksichtigen kann. Als ein stark nach aussen orientiertes Land hat die Schweiz ein Interesse an der Verständigung der Völker.

### 3.6.3

## Geografische und thematische Prioritäten der Entwicklungspolitik der Schweiz

### *Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat im Jahr 2006 die Übereinstimmung der Strategien, Programme und Projekte der DEZA mit den Zielsetzungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und den gesetzlichen Grundlagen geprüft. Sie hat überdies die thematische Kohärenz der Programme und Projekte sowie die Zweckdienlichkeit der verschiedenen Entscheidungsprozesse beleuchtet.

Der Bericht der GPK-S vom 8. Dezember 2006, «Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA»<sup>9</sup>, würdigt die hohe fachliche Qualität und Professionalität, welche die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht der internationalen Fachwelt, der Empfängerländer und der Schweizer Öffentlichkeit auszeichnet. Die Kommission weist kritische Äusserungen, wonach die Aktivitäten der DEZA den von Bundesrat und Parlament festgelegten Zielsetzungen und Prioritäten nicht entsprächen, ausdrücklich zurück. Der Bundesrat hat die beiden von der GPK-S eingereichten Motionen (06.3666 Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen; 06.3667 Thematische und geografische Konzentration) angenommen. Die von der GPK-S hervorgehobenen Punkte bezüglich der allgemeinen Strategie der Entwicklungspolitik werden gegenwärtig geprüft. EDA und EVD werden dem Bundesrat vor der Sommerpause 2007 ein gemeinsames Aussprachepapier zur Entwicklungspolitik unterbreiten.

### *Aussprachepapier zur Entwicklungspolitik im Sommer 2007*

In Beantwortung der ersten Motion der GPK-S (06.3666) soll geprüft werden, ob die gesetzlichen Grundlagen (Bundesgesetz vom 19. März 1976<sup>10</sup> über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und die dazugehörige Verordnung vom 12. Dez. 1977<sup>11</sup>) angepasst werden müssen, weil im Zuge der Globalisierung mittlerweile die meisten sektoriellen Politiken (Gesundheit, Umwelt, Energie, Sicherheit, Migration usw.) unmittelbar entwicklungsrelevant geworden sind. Des Weiteren soll geklärt werden, wie die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ihr Markenzeichen – engagiert und konstruktiv in der Sache, moderat und flexibel im Vorgehen, pragmatisch und unkompliziert in der Abwicklung – im Geflecht der international vereinbarten und von der Schweiz mitgetragenen strategischen Ziele, Normen, Regeln und Institutionen möglichst wirksam umsetzen kann.

In Beantwortung der zweiten Motion der GPK-S (06.3667) soll das Aussprachepapier zur Bereinigung des Leistungsportfolios der gesamten Schweizer Entwicklungszusammenarbeit beitragen und namentlich die laufende thematische und geografische Konzentration weiterführen. Im Fokus soll die komplementäre Gestaltung der technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit stehen.

<sup>9</sup> BBl 2007 2859

<sup>10</sup> SR 974.0

<sup>11</sup> SR 974.01

Das Aussprachepapier soll damit eine gemeinsame strategische Grundlage bilden für die kommenden Botschaften über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit 2008–2012 (Federführung EVD) beziehungsweise über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern 2008–2011 (Federführung EDA).

## **4 Multilaterale Beziehungen**

### **4.1 Zusammenarbeit im Rahmen der UNO**

Angesichts der zunehmenden Interdependenz der Staaten infolge der Globalisierung ist das multilaterale System ein besonders geeigneter Rahmen zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Die UNO ist sowohl aufgrund ihrer Zusammensetzung wie auch aufgrund ihrer thematischen Bandbreite die einzige wirklich universelle Organisation. Dadurch ist sie in einzigartiger Weise dazu legitimiert, die globalen Herausforderungen im Zusammenhang mit den vielfältigen Risiken von heute anzugehen.

Dank ihrem aktiven Engagement nutzt die Schweiz die Möglichkeiten, die diese Plattform ihr seit dem UNO-Beitritt bietet, um ihre Interessen zu wahren und zu fördern<sup>12</sup>. Sie hat sich innerhalb kurzer Zeit als glaubwürdige, dynamische, konstruktive und sachkundige Akteurin profiliert. Unsere Partner schenken uns Gehör. Die UNO stellt für uns ein zusätzliches Instrument zur Verwirklichung unserer ausserpolitischen Ziele dar. Es hat sich bewährt und als wertvoll erwiesen. Auch im Hinblick auf Schweizer Kandidaturen für Ämter in den internationalen Organisationen ist die Vollmitgliedschaft der Schweiz ein Vorteil.

Dass die aktive Mitarbeit der Schweiz sehr geschätzt wird, ist wiederholt deutlich geworden, so zum Beispiel durch den Erfolg unseres Engagements für die Schaffung des Menschenrechtsrats in Genf, das mit der Wahl der Schweiz in das neue Organ gekrönt wurde. Ein weiteres Beispiel ist die Tatsache, dass der Ständige Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York zusammen mit seinem mexikanischen Kollegen vom Präsidenten der Generalversammlung beauftragt wurde, informelle Konsultationen zur Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz zu führen. Im Übrigen wurde 2006 die langjährige Forderung unseres Landes auf Einsitz im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) erfüllt: Nach dreijährigen Verhandlungen erhielt die Schweiz die Zusage, dass sie im Zeitraum 2007–2028 während acht Jahren Einsitz im ECOSOC nehmen kann. Sie wird diesen Sitz erstmals während der Zeitspanne 2011/12 einnehmen können.

Die Schweiz wird sich auch künftig für Reformen einsetzen, die die Arbeitsweise der UNO verbessern und deren Effizienz im Dienst der Mitgliedstaaten steigern sollen. Die neuen Organe, die im Anschluss an den Weltgipfel von 2005 geschaffen wurden – die Kommission für Friedenskonsolidierung und vor allem der Menschenrechtsrat – befinden sich derzeit in der Phase der institutionellen Konsolidierung.

<sup>12</sup> Ausführlichere Informationen zu diesem Thema enthält der Bericht 2007 des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2007 5591).

Im Bewusstsein der Probleme, die mit der Vielzahl der Organe im UNO-System verbunden sind, aber auch der Möglichkeiten, die operationellen Aktivitäten der UNO vor allem in Bereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Umwelt kohärenter zu gestalten, hatte der damalige Generalsekretär Kofi Annan eine Gruppe hochrangiger Persönlichkeiten beauftragt, ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Gruppe legte im November 2006 ihren Bericht mit dem Titel «Einheit in der Aktion» vor. Die Schweiz hat die Ausarbeitung des Berichts begleitet und verfolgt aktiv den nunmehr angelaufenen Prozess: Sie beobachtet, wie die Empfehlungen in acht ausgewählten Ländern umgesetzt werden, und sie unternimmt Vorstösse in den Leitungsorganen der UNO-Organisationen, damit diese an den Bemühungen um eine UNO-weite Koordination konstruktiv mitarbeiten.

Im Anschluss an den Weltgipfel von 2005 kam es zu einer Reihe von Verbesserungen in der Verwaltung und der internen Führung der UNO. Dieses Thema ist für die Schweiz, die zu den 15 grössten Beitragszahlern der Vereinten Nationen gehört, besonders wichtig, und sie wird sich daher tatkräftig für die uneingeschränkte Umsetzung der beschlossenen Massnahmen einsetzen.

Mit dem Amtsantritt des neuen Generalsekretärs, des Südkoreaners Ban Ki-moon, am 1. Januar 2007 begann für die UNO eine Übergangszeit. Der neue Generalsekretär wird Gelegenheit haben, mehrere wichtige Dossiers – darunter das erwähnte Dossier der Kohärenz der operationellen Tätigkeit der UNO – prägend mitzugestalten. Die Festigung der guten Kontakte zu Ban Ki-moon und seinem Team wird daher in den kommenden Monaten, im Anschluss an seinen ersten offiziellen Besuch in Bern am 19. April 2007, eine Priorität darstellen. Insbesondere müssen wir uns in New York auch weiterhin für die Sichtbarkeit des internationalen Genf einsetzen; der ehemalige Generalsekretär hatte sich aufgrund seines persönlichen und beruflichen Werdegangs der Schweiz besonders verbunden gefühlt.

## **4.2 Zusammenarbeit im Rahmen der Institutionen von Bretton Woods**

Die Schweiz kann das Geschehen in den als Bretton-Woods-Institutionen bekannten Schwesterorganisationen – Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank – dank ihrer beiden Exekutivdirektoren auf besondere Weise mitgestalten. In beiden Institutionen laufen Reformprojekte, die sicherstellen sollen, dass die Institutionen auch weiterhin ihren Mandaten und ihrer Mitgliedschaft gerecht werden. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an diesen Diskussionen. Besonders prominent für beide Institutionen ist derzeit die vor allem im IWF vorangetriebene Stimmrechtsreform. Weiter wird aufgrund eines Berichts externer Experten («Malan Report») die Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung der beiden Institutionen Anlass zu Diskussionen geben. Schliesslich zeigen Weltbank und IWF in ihrem «Global Monitoring Report» die Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-entwicklungsziele. Die Schweiz ist mit den Einschätzungen der Ausgabe 2007 des «Report» einverstanden. Laut diesen Einschätzungen wurden in der Armutsminderung, wenn auch mit grossen regionalen Unterschieden, Fortschritte erzielt; die Zahlungen der Geberländer blieben hinter den Zusagen zurück; die Harmonisierung der traditionellen Geber wird durch neu auftretende Geberstrukturen teilweise in Frage gestellt; vor allem sind Frauen in Bezug auf Rechte, Ressourcen und poli-

tisches Gewicht nach wie vor benachteiligt, wie im Hauptthema des Berichts – «Gender Equality» – festgehalten wird.

Nach seiner Unabhängigkeit hat Montenegro entschieden, sich nicht der schweizerischen, sondern der von den Niederlanden geleiteten Stimmrechtsgruppe anzuschliessen.

### *Weltbank*

Inzwischen wurde mit der Umsetzung der an der Jahrestagung 2005 verabschiedeten multilateralen Entschuldungsinitiative begonnen, die einen Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele leisten soll. Um die finanzielle Kapazität der vom Schuldenerlass betroffenen internationalen Finanzierungsinstitutionen nicht zu schwächen, wurde beschlossen, die Kosten über zusätzliche Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten laufend zu decken. Der Bundesrat hat am 16. Mai 2007 die finanziellen Mittel für den Beitrag der Schweiz (DEZA: 28 Mio. CHF; SECO: 5 Mio. CHF) an die erste, auf zwei Jahre angelegte Phase der Initiative gesprochen.

In der strategischen Orientierung sind einige Fortschritte gemacht worden: Die Schweiz begrüsst die mit dem «Africa Action Plan» erzielten Fortschritte. Sie begrüsst auch das verstärkte Engagement der Weltbank für Energie- und Klimafragen im Rahmen des «Clean Energy Action Plan». Die neue Strategie zur besseren Integrierung der Aspekte der guten Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung in die Hilfsprogramme der Weltbank bildete einen weiteren Schwerpunkt. Auf der Strukturebene sind in der Weltbank 2006 Stimmrecht und Repräsentation Gegenstand von vorbereitenden Diskussionen geworden.

### *Internationaler Währungsfonds*

Eine angemessene Vertretung aller Länder ist wichtig für die Legitimation des IWF als internationale Institution. Zentrales Diskussionsthema bleibt derzeit die Berechnungsformel zur Sicherstellung einer angemessenen Ländervertretung. Die Schweiz setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass in der neuen Quotenformel – im Einklang mit dem statutarischen Auftrag des IWF – die Bedeutung und die Offenheit des Finanzplatzes eines Landes angemessen berücksichtigt werden. Sichergestellt werden soll auch, dass die Stimme der armen Länder weiterhin Gehör findet.

Ein weiterer Pfeiler der mittelfristigen Strategie zur Neuausrichtung des IWF ist eine von der Schweiz begrüßte Stärkung der wirtschaftspolitischen Überwachungstätigkeit des IWF. Dazu gehört eine Revision des 1977 getroffenen Entscheides zur Überwachung der Wechselkurspolitik, damit er die heutige Praxis der Konsultationen besser widerspiegelt. Diskutiert wird ferner die Idee der Einführung eines Mandats für die Überwachung (sog. «remit»), das die mittelfristigen Ziele, Prioritäten und Verantwortlichkeiten rund um die wirtschaftspolitische Überwachung durch den IWF klar festlegen würde.

Um die Finanzierung der Betriebsausgaben des IWF langfristig sicherzustellen, wird im Exekutivrat ferner diskutiert, wie die Einnahmen in Zukunft weniger abhängig von der Kreditvergabe (und somit dem Gang der Weltwirtschaft) gemacht werden können.

Beim Engagement des IWF in den ärmsten Ländern geht es derzeit vor allem darum, diesen Ländern zu helfen, die Wirkung der gesteigerten Hilfe und der Entschuldung zu maximieren, ohne erneut in die Schuldenfalle zu tappen. Ferner geht es darum,

die Aktivitäten des Fonds und der Bank besser zu koordinieren, wobei die komparativen Vorteile und die Aufträge beider Institutionen gewahrt werden müssen.

### **4.3 Zusammenarbeit im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO)**

Der Einsatz der Schweiz in der WTO ergibt sich aus unserem Interesse, dass der Welthandel auf einem weltweit anerkannten System von handelspolitischen Regeln und Disziplinen, gestärkt durch eine solide Organisation mit einem effizienten Streitbeilegungsmechanismus, beruht. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den im Jahre 2001 lancierten Verhandlungen der Doha-Runde. Eines der zentralen Dossiers ist der Agrarhandel, in dem die Schweiz zu Konzessionen bereit ist. Im Gegenzug versucht die Schweiz, einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten im Bereich der Industrieprodukte und Dienstleistungen sowie einen besseren Schutz der geografischen Herkunftsbezeichnungen zu erhalten. Ferner ist es für die Schweiz wichtig, dass die Verhandlungen der Doha-Runde schliesslich auch den Entwicklungsländern zugute kommen. Die Einigung über die Lancierung dieser neuen Handelsrunde war zustande gekommen, weil in der «Erklärung von Doha» den Interessen der Entwicklungsländer Rechnung getragen wurde. Seitdem jedoch sind bei den Arbeiten an Entwicklungsthemen kaum Fortschritte zu verzeichnen, wenn man von den Verhandlungen über die Handelserleichterungen und die handelsbezogene Entwicklungshilfe absieht. Da die Ausgewogenheit zwischen Handel und Umwelt eine Priorität der Schweiz darstellt, müssen die Bestimmungen in diesen beiden Bereichen kohärent ausgehandelt und umgesetzt werden.

### **4.4 Zusammenarbeit im Bereich der Atomenergie**

Im Oktober 2007 wird die Schweiz für einen Zeitraum von drei Jahren wieder Einsitz im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) nehmen. Der Gouverneursrat ist das Leitungsorgan der IAEO. Ihm gehören 35 Mitgliedstaaten an, die nach einem Rotationsverfahren bestimmt werden. Die Schweiz wird ihre Mitgliedschaft im Rat dazu nutzen, verschiedene Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer Wiederaufnahme der Debatte über das nukleare Nichtverbreitungsregime führen sollen. Diese Debatte war durch verschiedene Entwicklungen erschwert worden, darunter die schleppende atomare Abrüstung, die Iran- und die Nordkorea-Frage, das geplante Nuklearabkommen zwischen Indien und den USA sowie auch die Risiken der Proliferation, die mit zivilen Nuklearprogrammen in aller Welt verbunden sind. Die Vorschläge der Schweiz sollen insbesondere im Hinblick auf die neue Verhandlungsrunde zur Vorbereitung der Konferenz zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) im Jahre 2010 formuliert werden.

## **4.5 Zusammenarbeit in den regionalen Organisationen, in denen die Schweiz Mitglied ist**

Trotz der Vorrangstellung der EU in Europa sind weiterhin auch andere Organisationen, denen ein grösserer Kreis von Staaten angehört – etwa der Europarat<sup>13</sup> und die OSZE –, wichtige Foren für die Schweizer Aussenpolitik. Russland und die Kaukasusstaaten sind Mitglied des Europarates und der OSZE. Die zentralasiatischen Länder, die über ein gewaltiges Wirtschaftspotenzial verfügen (vor allem im Energiebereich), sind ebenfalls Mitglied der OSZE. Es liegt in unserem Interesse, Organisationen anzugehören, die die Möglichkeit bieten, Brücken zu diesen Staaten zu schlagen und ihre Stabilität zu fördern.

In den regionalen Organisationen spielt die EU eine zunehmend wichtige Rolle. Deshalb muss die Aufgabenteilung zwischen den Organisationen geklärt werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Schweiz plädiert dafür, Organisationen wie den Europarat und die OSZE zu ermutigen, einer Zersplitterung ihrer Aktivitäten vorzubeugen und ihre Mittel auf ihre Kernaufgaben und diejenigen Bereiche zu konzentrieren, in denen ein reeller Mehrwert erzielt werden kann.

Der Stabilitätspakt für den Balkan hat seine Aufgabe weitgehend erfüllt. Unser Land begrüsst dies angesichts der grossen Bedeutung dieser Region für die Schweizer Aussenpolitik. Auch im vergangenen Jahr begleitete unser Land die Überführung des Paktes in neue Strukturen für die regionale Zusammenarbeit, die von den betreffenden Ländern schrittweise übernommen werden sollen.

Im Übrigen nahm die Schweiz aktiv an den Diskussionen über die Reform der Partnerschaft für den Frieden teil. Der NATO-Gipfel in Riga (2006) schlug konkrete Massnahmen vor, um die Mechanismen der politischen Konsultation im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat zu verbessern.

## **4.6 Gaststaatspolitik**

Als Gaststaat internationaler Organisationen blickt die Schweiz auf eine lange Tradition zurück. Sie hat mit 25 internationalen Organisationen Sitzstaatabkommen geschlossen. 22 dieser Organisationen haben ihren Sitz in Genf, zwei in Bern und eine in Basel. Mit 6 quasi-zwischenstaatlichen internationalen Organisationen hat die Schweiz Steuerabkommen geschlossen. Ausserdem sind in unserem Land zahlreiche zwischenstaatliche und nichtstaatliche Gremien ansässig.

Das internationale Genf bietet der Schweiz Gelegenheit, in einem Umfang Einfluss zu nehmen, der das objektive Gewicht des Landes in den internationalen Beziehungen übersteigt. Damit trägt es zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele der Schweiz bei. Das Engagement der Behörden für eine aktive Gaststaatspolitik im Dienst der internationalen Organisationen ist also voll und ganz gerechtfertigt. Da die weltweite Konkurrenz um internationale Organisationen und Konferenzen immer schärfer wird, muss dieses Engagement beharrlich weitergeführt werden.

<sup>13</sup> Ausführlichere Informationen zu diesem Thema enthält der Jahresbericht 2006 des Bundesrates über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat (BB1 2007 5231).



Die Schaffung des neuen Menschenrechtsrats mit Sitz in Genf war 2006 eine Bereicherung der Stadt, die den Bereich der humanitären Angelegenheiten und der Menschenrechte zu ihren Schwerpunkten zählt. Die Schweiz bemüht sich, dieser neuen Institution optimale Arbeitsbedingungen zu bieten, und zwar unter anderem, indem sie durch die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur die Mitarbeit von Staaten fördert, die nicht über eine ständige Vertretung in Genf verfügen.

Abgesehen von humanitären Fragen und Menschenrechten gehören – neben Frieden, Gesundheit und Umwelt – auch Wirtschaft und Handel zu den Schwerpunkten des internationalen Genf. Die Welthandelsorganisation (WTO) zählt zu den grössten internationalen Organisationen mit Sitz in Genf. Im März 2006 stimmte der Ständerat einer Botschaft zu, in der der Bundesrat ein zinsloses Darlehen in der Höhe von 60 Millionen Franken für den Bau eines zusätzlichen Gebäudes für die WTO beantragt hatte. Kurz darauf teilte der WTO-Generaldirektor mit, er ziehe ein neues Gebäude vor, in dem alle Dienste der WTO unter einem Dach vereinigt werden könnten. Daraufhin wurde die parlamentarische Beratung der Botschaft sistiert, und es wurden Gespräche zwischen der Bundesverwaltung und der WTO aufgenommen, in denen die Bedürfnisse der WTO genauer ermittelt werden sollen. Es geht darum festzustellen, welches der kurz-, mittel- und langfristige Bedarf der Organisation ist und wie ihm am besten entsprochen werden kann. Die Aussenpolitischen Kommissionen werden laufend über die weiteren Entwicklungen in dieser Frage informiert.

Neben den materiellen Rahmenbedingungen, insbesondere Infrastruktur sowie Anlagen- und Personenschutz, ist ein anregendes akademisches Umfeld mit breit gefächertem Angebot eine entscheidende Voraussetzung für die Attraktivität einer Stadt als Gastgeberin internationaler Organisationen. In dieser Hinsicht ist die geplante Schaffung des Hochschulschwerpunkts für internationale Beziehungen ein grosser Fortschritt: Durch die Zusammenlegung zweier bestehender Hochschuleinrichtungen, die auf internationale Studien bzw. Entwicklung spezialisiert sind, entsteht eine neue Bildungsstätte, das Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), das voraussichtlich im Januar 2008 seine Arbeit aufnehmen wird.

Am 13. September 2006 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz)<sup>14</sup>. Das neue Gesetz soll dem Bundesrat eine transparentere und stärker an den Interessen der Schweiz orientierte Gaststaatspolitik ermöglichen. Zugleich soll es den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz einen klaren rechtlichen Rahmen bieten, insbesondere was die ihnen gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen betrifft. Die Bundesversammlung sollte das Gesetz am Ende der Sommersession 2007 verabschieden.

<sup>14</sup> BBl 2006 8017

## 5

### **Schlussbemerkung**

Ziel unserer Politik ist es, in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Universalität möglichst weitreichende bilaterale Beziehungen zu unterhalten und diese sorgfältig zu pflegen. Hierbei wollen wir dem Völkerrecht Geltung verschaffen und unsere Beziehungen zur Europäischen Union, unserer unmittelbaren Nachbarin und wichtigsten Partnerin, optimal gestalten. Diese Politik dient der Sicherheit und dem Wohlstand der Schweizerinnen und Schweizer.

#### *Anhänge:*

1. Neutralität
2. Aufgaben der Schweiz als Depositär der Genfer Konventionen
3. Asymmetrische Kriegsführung und humanitäres Völkerrecht – Möglichkeiten der Weiterentwicklung