

PARTNERSCHAFT MIT RUSSLAND: BESTANDSAUFNAHME EINER AUSSENPOLITISCHEN AKZENTSETZUNG

von Jonas Grätz

Die Schweiz strebt seit 2005 eine engere Partnerschaft mit Russland an. Sie ist aufgrund ihrer Neutralität und des sicheren Finanzplatzes interessant für die russische Wirtschaft und Politik. Russische Rohstoffe sind umgekehrt zentral für den Schweizer Finanzplatz und Transithandel. Bern gelang es, durch Vermittlungsdienste und konkrete Angebote in der zivilen und militärischen Zusammenarbeit das Verhältnis zur russischen Führung zu verbessern. Bürokratische Hemmnisse und das politische System in Russland verhindern jedoch eine Weiterentwicklung des Potenzials. Ein stärkerer Fokus auf die Förderung zwischengesellschaftlicher Beziehungen tut Not.

EINLEITUNG

2005 beschloss der Schweizer Bundesrat eine Neudefinition seiner ausserpolitischen Prioritäten. Statt einer engeren Assoziierung mit der EU wurde eine vertiefte Zusammenarbeit mit den USA, aber auch mit «aufstrebenden» Staaten wie China, Russland, Brasilien oder Indien angestrebt.¹ Mit der «Aussenpolitischen Strategie 2012–2015» wurde diese Schwerpunktverlagerung zwar bereits wieder relativiert und grösseres Augenmerk auf Nachbarstaaten und -regionen gelegt.² Dennoch lohnt es, der jüngsten Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland nachzugehen, denn daraus lassen sich Hinweise auf Nutzen und Probleme des Konzepts der «strategischen Partnerschaften» ziehen.

- 1 Möckli, Daniel. Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44 (2008); Häfliger, Markus. Ich bin keine Träumerin. In: *NZZ am Sonntag*, 22. Mai 2005.
- 2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Bericht über die ausserpolitischen Schwerpunkte der Legislatur (ausserpolitische Strategie 2012–2015)*. 21.2.2012.

Historisch betrachtet sind die Voraussetzungen für engere Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland heute so vielversprechend wie nie: Die tiefen ideologischen Gräben, welche die Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert prägten, sind nicht zu-, wohl aber aufgeschüttet worden. Russland ist kapitalistisch und hat – theoretisch – eine demokratische politische Ordnung. Es ist daher heute mit der Schweiz

Die Schweiz profitiert nach wie vor von dem in Europa erreichten Status quo.

eher kompatibel, als es das despotische Zarenreich im 19. Jahrhundert oder die Sowjetunion in weiten Teilen des 20. Jahrhunderts war. Die Schweiz und Russland teilen zudem als Nichtmitglieder von EU und Nato heute ein Interesse

an der Stärkung derjenigen internationalen Organisationen, bei denen sie Vollmitglieder sind, wie etwa der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der UNO. Auch sprechen sowohl die Schweiz als auch Russland davon, dass Recht statt Macht in internationalen Beziehungen bestimmend sein soll.

Nichtsdestotrotz bestehen deutliche Unterschiede fort oder vertiefen sich gar. Zu nennen wäre hier die politische Kultur, die damals wie heute Differenzen in Bezug auf die Aufgaben des Staates und die Bürgerrechte begründet.³ Hier hat eine Konvergenz bisher nicht stattgefunden, da in Russland unter Vladimir Putin eine Rückbesinnung auf einen omnipräsenten und nach aussen hin starken Staat stattgefunden hat, in dem Interessen der Amtsträger häufig über Individualrechten stehen. Auch die Grösse der Akteure bleibt sehr unterschiedlich: Russland ist eine Grossmacht mit Nuklearwaffen und ständigem Sitz im UNO-Sicherheitsrat und verfügt über Energierohstoffe als neue Einflussmöglichkeit. Die Schweiz ist ein liberaler Handelsstaat und ein Knotenpunkt der Finanzwirtschaft mit geringem politischem Einfluss. Russland kann daher seine globalen Ansprüche mit grösserem Nachdruck vertreten und sieht seine Nachbarstaaten als beschränkt souverän an, während die Schweiz auf Rechtsstaatlichkeit in internationalen Beziehungen angewiesen ist. Diese Unterschiede verdichten sich zu unterschiedlichen geostrategischen Interessen: Die Schweiz profitiert nach wie vor von dem

3 Collmer, Peter. *Die Schweiz und das russische Reich 1848–1919: Geschichte einer europäischen Verflechtung*. Zürich: Chronos, 2004.

in Europa erreichten Status quo, während Russland Machtbalance und Prinzipien der Sicherheitsordnung in Europa verändern will.⁴

Der Ausbau der Beziehungen mit Russland ist für die Schweiz interessant, um neue Märkte jenseits der traditionellen Partner EU und USA zu erschliessen und den Druck auf den Finanzplatz Schweiz abzubauen. Auch können sich neue Möglichkeiten bieten, Russland als Fürsprecher eigener Interessen auf dem internationalen Parkett zu gewinnen und über Kompensationsgeschäfte neue Ressourcen zu erlangen. Die Schweiz ist für Russland wiederum als neutraler Partner interessant, um der eigenen Position in Europa mehr Gehör zu verschaffen. Die Neutralität der Schweiz wird von Russland auch aus Gründen der Machtbalance in Europa gestützt.⁵ Für Moskau dient das 200-jährige Jubiläum der bilateralen Beziehungen, das 2014 begangen wird, auch zur Erinnerung an die Rolle Russlands als Garant der Schweizer Neutralität. Dabei sollte man aber im Hinterkopf behalten, dass die Schweiz von 1848 bis 1855 auch ohne die Anerkennung und Neutralitätsgarantie Russlands gut leben konnte und die Beziehungen auch von 1923 bis 1946 auf Eis gelegt wurden.⁶

Der vorliegende Beitrag nimmt zunächst eine Bestandsaufnahme der aktuellen bilateralen Beziehungen auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Ebene vor. Im Lichte der Ergebnisse dieser Analyse wird sodann der Frage nachgegangen, ob und inwiefern der bisher beschrittene Weg den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz dienlich ist.

1. ELITÄR: GESELLSCHAFTS- UND WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN

Die schweizerisch-russischen Beziehungen auf wirtschaftlich-gesellschaftlicher Ebene erlebten ihre Blütezeit im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts.⁷ Im Streben nach raschem wirtschaftlichem und sozialem

- 4 Grätz, Jonas. Russland in Europa: Strategische Herausforderungen. In: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 136 (2013); Herd, Graeme. Russia's European Security Treaty and the Kyrgyz Crisis. In: Freire, Maria / Kanet, Roger (Hrsg.). *Russia and its Near Neighbours*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. S. 129–151.
- 5 Ackeret, Markus / Hosp, Gerald. Unser politisches System ist entwicklungsbedürftig. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 19. September 2009; Gemperli, Simon. Balanceakt der Schweizer Russland-Diplomatie. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 23. September 2009.
- 6 Russland. In: *Historisches Lexikon Schweiz*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3376.php?topdf=1> (Alle Internetverweise wurden abgerufen am 15.10.2013).
- 7 Collmer, *Die Schweiz*.

Aufstieg wanderten über 21 000 Schweizerinnen und Schweizer in das Zarenreich aus.⁸ Umgekehrt studierten in der Schweiz Hunderte Russinnen, und ab Mitte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein Tummelplatz der sozialistischen Opposition, der die Schweiz politisches Asyl gewährte. 1910 lebten etwa 8500 Untertanen des Zaren in der Schweiz.⁹

Auch waren zur Zeit der Industrialisierung zahlreiche Schweizer Unternehmen in Russland tätig. Anfang des 20. Jahrhunderts war Russland die Destination für über 7 Prozent des gesamten im Ausland investierten schweizerischen Industriekapitals.¹⁰ Die Oktoberrevolution setzte dem 1917 ein jähes Ende. Seither haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen nicht wieder erholt. Der Anteil Russlands an den Direktinvestitionen der Schweiz im Ausland beträgt heute weniger als ein Zehntel des Wertes von 1917.¹¹

1.1 SCHWACHE GESELLSCHAFTLICHE BEZIEHUNGEN

Die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland sind heute schwach und asymmetrisch. 2012 lebten nur rund 13 500 Russen in der Schweiz. Der Anteil der Russen an der schweizerischen Gesamtbevölkerung beträgt somit nur 0,16 Prozent beziehungsweise 0,7 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer, halb so viele wie etwa in Österreich.¹² Umgekehrt leben derzeit nur etwa 730 Menschen mit Schweizer Pass in Russland.¹³

8 Collmer, Peter (Hrsg.). *Die besten Jahre unseres Lebens: Russlandschweizerinnen und Russlandschweizer in Selbstzeugnissen 1821–1999*. Zürich: Chronos, 2001, S. 11.

9 *Russland*. (Siehe Fussnote 6).

10 Rauber, Urs. *Schweizer Industrie in Russland: Ein Beitrag zur Geschichte der industriellen Emigration, des Kapitalexportes und des Handels der Schweiz mit dem Zarenreich (1760–1917)*. Zürich: Hans Rohr, 1985, S. 315.

11 Ebd. und Schweizerische Nationalbank (SNB). *Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland*. Dezember 2012. http://www.snb.ch/ext/stats/fdi/xls/de/fdi_ChDirAus_LgKapBe_M2.xls.

12 Bundesamt für Statistik (BfS). *Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, am Ende des Jahres*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/forumschule/them/02/03a/01.Document.67321.xls>; Heusser-Markun, Regula. Von Exoten zu Mitbürgern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. August 2013, S. 9; Statistik Austria. *Bevölkerung am 1.1.2013 nach detaillierter Staatsangehörigkeit und Bundesland*. 15.7.2013. http://www.statistik.at/web_de/static/bevoelkerung_am_1.1.2013_nach_detaillierter_staatsangehoerigkeit_und_bunde_064287.xlsx.

13 EDA. *Eckdaten Russische Föderation*. 15.10.2012.

Auch im Tourismus ist die Lage durchwachsen. Die Übernachtungen von Russen in der Schweiz zwischen 2005 und 2011 haben sich ungefähr verdoppelt und wachsen weiter. Übernachtungen von Chinesen haben sich im selben Zeitraum allerdings mehr als verdreifacht und russischen Touristen den Rang abgelaufen.¹⁴ Umgekehrt steigt zwar die Zahl der Reisen von Schweizern nach Russland relativ rasch an, jedoch reisten 2012 mehr als doppelt so viele Schweizer ins entfernte China oder nach Kanada.¹⁵ Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die gesellschaftlichen Beziehungen allmählich verstärken, aber von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. Das Interesse der Russen an der Schweiz ist dabei wesentlich grösser als umgekehrt.

1.2 DOMINANTER TRANSITHANDEL

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der Schweiz sind überwiegend finanzwirtschaftlicher Natur und widerspiegeln den Status der Schweiz als globale Finanzdrehscheibe und als Standort für Holdinggesellschaften. Neben den fluiden russischen Handelsunternehmen gibt es aber auch bedeutende russische Unternehmer, die in die schweizerische Realwirtschaft investieren. Auch ist die Schweiz ein Investor in Russland, der jedoch im Vergleich zu anderen Ländern recht unbedeutend ist. Die Handelsbeziehungen sind ausbaufähig.

Russland ist vor allem für die Entwicklung des so genannten Transithandels in der Schweiz äusserst bedeutsam – also Handel, bei dem ein inländisches Unternehmen Waren im Ausland kauft und wieder verkauft, ohne diese ins Land einzuführen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um den globalen Handel mit Rohstoffen. Für ihre Tätigkeit sind Rohstoffhändler auf die Agglomeration von Dienstleistern wie auf Handelsfinanzierung spezialisierte Banken sowie auf Warenprüfer und Transportunternehmen angewiesen. In der Schweiz existieren drei solcher Rohstoffcluster in Genf, Zug und Lugano mit etwa 90 grossen Händlern. Gute Kontakte zu Rohstoffproduzenten und Abnehmern sind

14 BFS. *Hotels und Kurbetriebe: Ankünfte und Logiernächte in der Schweiz nach Gästeherkunftsland 2005–2011*.

15 UN World Tourism Organization. Switzerland: Outbound Tourism. In: *Tourism Factbook*. Madrid: UNWTO, 2013.

das Grundkapital der Händler. Die Unternehmen sind häufig im Familienbesitz und müssen daher keine Geschäftsergebnisse veröffentlichen.¹⁶

In der Schweiz wuchsen die Nettoerträge aus dem Transithandel zwischen 2001 und 2011 um das 14-Fache auf CHF 20 Milliarden. Inzwischen übersteigen die Einnahmen aus dem Transithandel die Einnahmen der Schweiz aus internationalen Finanzdiensten der Banken und aus dem Tourismus, während die Erlöse höher sind als das Schweizer Bruttoinlandsprodukt. Zu diesem leistete der Transithandel 2011 einen wichtigen Beitrag von 3,4 Prozent.¹⁷ Weitere Beiträge entfallen auf die mit dem Transithandel verbundenen Wirtschaftszweige.

Die Bedeutung russischer Rohstoffe für den Transithandel in der Schweiz ist erheblich. Energierohstoffe sind am bedeutendsten, da etwa 75 Prozent des exportierten russischen Erdöls und der russischen Erdölprodukte über die Genferseeregion gehandelt werden.¹⁸ Russisches Erdöl bestreitet damit über ein Viertel des Umsatzes des schweizerischen Transithandels. Andere Rohstoffe aus Russland, wie etwa Aluminium, Stahl und Nichteisenmetalle, leisten zudem einen sehr bedeutsamen Beitrag zum Handelsplatz Zug, der auf Metalle spezialisiert ist. Man kann daher davon ausgehen, dass der Handel russischer Rohstoffe direkt mit etwa 1 Prozent zum schweizerischen BIP beiträgt.¹⁹

16 SNB. *Zahlungsbilanz 2011*. S. 39.

17 Schweizerische Eidgenossenschaft. *Rohstoffe*. S. 9; SNB, *Zahlungsbilanz 2011*, S. 37.

18 Schweizerische Eidgenossenschaft, *Rohstoffe*, S. 12; GTSA. *Commodity Trading Companies*. <http://www.gtsa.ch/geneva-global-trading-hub/main-players/trading-companies>.

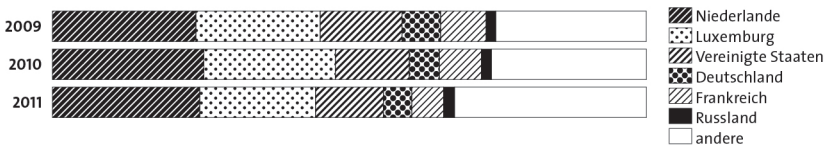
19 Dies beruht auf folgenden Annahmen: Der durchschnittliche Preis für die Sorte Urals im Jahr 2011 und für Ölprodukte russischer Exportpreis (dieser ist geringer als der Verkaufspreis der Händler) entspricht Erlösen von CHF 194 Mrd. Dies ist 25,4 Prozent der von der SNB angegebenen Gesamterlöse des Transithandels von CHF 763 Mrd. Nimmt man an, dass der Handel mit russischem Erdöl durchschnittlich profitabel ist und weitere Beiträge aus dem Metallhandel hinzukommen, so kann man auf Basis des Gesamtbeitrags der Rohstoffbranche von 3,4 Prozent von 1 Prozent Beitrag zum BIP ausgehen. Daten zu russischen Ölexporten und Preisen: Bank of Russia. *Russian Federation: Crude Oil Exports, 2000–13*. 25.9.2013. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/crude_oil_e.htm&pid=svs&sid=vt1; Bank of Russia. *Russian Federation: Oil Products Exports, 2000–13*. 25.9.2013 http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/oil_products_e.htm&pid=svs&sid=vt2; Alexander Sakovich. *Russia's Average Urals Export Oil Price Down to Six-Month Low in June*. 2.7.2012. <http://en.rian.ru/business/20120702/174359238.html>.

1.3 DIREKTINVESTITIONEN: OLIGARCHEN UND SCHWEIZER GROSSKONZERNE

Bei den Direktinvestitionen nimmt Russland als Kapitalgeber der Schweiz eine wachsende Rolle ein, ist aber noch recht unbedeutend. Für Russland ist die Schweiz hingegen bedeutender. Nach Angaben der russischen Zentralbank – die SNB veröffentlicht keine Zahlen zu russischen Investitionen – hatte Russland Ende 2011 umgerechnet CHF 11,2 Milliarden. in der Schweiz investiert, was 1,85 Prozent an den gesamten Direktinvestitionen in der Schweiz und 3,5 Prozent aller russischen Direktinvestitionen im Ausland ausmachte.²⁰ Weitere Investitionen dürften russische Akteure über die Niederlande und Luxemburg tätigen, beides auf Grund ihrer Steuergesetzgebung sowohl bedeutende Investitionsstandorte für russisches Kapital als auch wichtige Investoren in der Schweiz. Die Direktinvestitionsflüsse aus Russland sind dabei stark schwankend, jedoch stets positiv.²¹

Von den schweizerischen Direktinvestitionen befand sich 2011 lediglich ein Anteil von 0,1 Prozent in Russland.²² Sie schaffen allerdings mit 9,4 Arbeitsplätzen pro Million investierten Schweizerfranken (Durch-

Abbildung 1: Relative Anteile ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz, Bestand zum Jahresenden (Quelle: SNB)



- 20 SNB. *Direktinvestitionen 2011*. <http://www.snb.ch/ext/stats/fdi/pdf/de/Direktinvestitionen.book.pdf>, S. A15; Bank of Russia. *Russian Federation: Outward Foreign Direct Investment Positions by Geographical Allocation in 2009–2011*. 8.10.2012. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_out_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_586.
- 21 Bank of Russia. *Russian Federation: Outward Foreign Direct Investments by Russian Residents, by Geographical Allocation, 2007–2012 and Q1 of 2013 (Balance of Payments Data, outflows minus inflows)*. 16.8.2012. http://cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/inv_out_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_4401; SNB. *Zahlungsbilanz 2012*. <http://www.snb.ch/ext/stats/bop/pdf/de/bop.book.pdf>, S. A14.
- 22 Bank of Russia, *Russian Federation: Inward Foreign Direct Investment Positions by Geographical Allocation in 2009–2011*. 4.10.2012. http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_in_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_14544.

schnitt schweizerischer Direktinvestitionen: 3 Stellen) vergleichsweise viele Stellen. In der Tat haben schweizerische Grosskonzerne wie Nestlé, Novartis, ABB oder auch die teilweise russischen Holcim und Sulzer in russische Produktionsstätten investiert und es soll etwa 200 in Russland aktive Schweizer Firmen geben.²³ Auf die Schweiz entfallen damit 1,3 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Russland, was im Vergleich zu Zypern (28%) oder den Niederlanden (13%) wenig ist.²⁴ Diese Staaten sind jedoch als Standorte für russische Holdings bekannt, die zunächst Kapital aus Russland abziehen, um es dann nach Russland zurückkehren zu lassen.²⁵

Die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in diversen Aussenpolitischen Berichten wiederholte Aussage, die Schweiz gehöre zu den «zehn bedeutendsten Investoren im wirtschaftlich aufstrebenden und rohstoffreichen Russland»²⁶ ist hingegen in dieser Schlichtheit irreführend. Zwar weist die russische Statistikbehörde tatsächlich die Schweiz unter den zehn grössten Ländern in Bezug auf Kapitalzuflüsse aus, 2011 und 2012 war die Schweiz demnach sogar der grösste Kapitalgeber. Dabei handelt es sich aber vor allem um (Handels-)Kredite und kurzfristige Beleihungen ausländischer Institute, die als «sonstige Investitionen» deklariert werden. Naturgemäss fliessen diese «Investitionen» rasch wieder in die Schweiz zurück. Die Schweiz ist daher auch nur bezüglich der Grösse der Zuflüsse in einem bestimmten Zeitraum, nicht aber in Bezug auf den Kapitalbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt unter den zehn grössten «Investoren» in Russland.²⁷

23 Seco. *Länderinformation Russische Föderation*. 3.6.2013. S. 5.

24 SNB, *Direktinvestitionen 2011*, S. A4f, A6; Bank of Russia, *Inward*.

25 Hanson, Philip. Russia's Inward and Outward Foreign Direct Investment: Insights into the Economy. In: *Eurasian Geography and Economics* 51, Nr. 5 (2010). S. 632–652.

26 Vgl. EDA. *Aussenpolitischer Bericht 2010*. 10.12.2010.

27 Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossija v cifrach – 2013g. 24.8 Postuplenie inostrannyh investicij po tipam*. http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/isswww.exe/stg/d2/24-08.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossija v cifrach – 2013g. 24.11 Postuplenie inostrannyh investicij v ekonomiku Rossii v 2012 g.* http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/isswww.exe/stg/d2/24-11.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Ob inostrannyh investicijach v I polugodii 2013 goda*. http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d02/174inv21.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Ob inostrannyh investicijach v I polugodii 2009 godu*. http://web.archive.org/web/20100326125936/http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d04/37inv27.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Rossijskij statističeskij ežegodnik – 2012 g. 24.22 Postuplenie*

Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Kapitalflüsse zum einen die Rolle der Schweiz als Rohstoffhandelsplatz und Finanzplatz widerspiegeln und zum anderen auch devisentechnisch motiviert sind.²⁸

Das Bild des russischen Investors in der Schweiz wird von dem wohl bedeutendsten Vertreter, dem «Oligarchen» Viktor Vekselberg mit seiner Renova-Gruppe, geprägt. Vekselberg fiel mit wenig zimperlichem Vorgehen auf. Er nutzte die Schwäche angeschlagener schweizerischer Unternehmen für eine Übernahme und schaltete Konkurrenten mit einigen Tricks aus, stellte andererseits aber auch dringend benötigtes Kapital zur Verfügung. Vekselberg erlangte so die Kontrolle über die Industriekonzerne OC Oerlikon und Sulzer sowie über Schmolz+Bickenbach, einen international agierenden Hersteller von Spezialstählen. Vekselberg hat bisher über CHF 3 Milliarden in die Schweiz investiert.²⁹ Neben Gewinnerzielung geht es ihm dabei auch darum, die Gunst der russischen Führung durch Investitionen in Hochtechnologie-sektoren in Russland und durch Technologietransfer zu gewinnen. So wurden die von ihm kontrollierten Konzerne wiederholt zu Investitionen in Russland angeregt, insbesondere in das politische Prestigeprojekt «Innovationszentrum Skolkovo», das von Vekselberg im Auftrag des damaligen Präsidenten Dmitri Medwedew verwaltet wird, aber bisher kaum erfolgversprechend ist.³⁰ Die engen Verbindungen zu Teilen der russischen politischen Elite brachten

Das Bild des russischen Investors in der Schweiz wird von dem «Oligarchen» Viktor Vekselberg geprägt.

inostrannykh investitsij po osnovnym stranam-investoram. http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/isswww.exe/stg/d5/24-22.htm; Federal'naja Služba Gosudarstvennoj Statistiki. *Investitsii iz Rossii za rubež po tipam.* 26.3.2013. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/in_inv5.htm.

28 Seco, *Länderinformation Russische Föderation*, S. 6.

29 Oerlikon an Sulzer-Sparte interessiert. In: *Börsen-Zeitung*. 21. September 2013; Pfister, Franziska. Stahlhart in der Sache, nett im Ton. In: *NZZ am Sonntag*. 15. September 2013.

30 Vogel, Benita. *Sulzer: Diener des Kreml*. 18.7.2011. <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/sulzer-diener-des-kreml>; Badertscher, Marc / Vogel, Benita. Das ist wirklich eine Schande. In: *Handelszeitung*. 27. Juni 2013; Vogel, Benita / Balzli, Beat. Wir schauen über China hinaus. In: *Handelszeitung*. 9. Februar 2012; Weiss, Gabriela. Nachhilfe für die Modernisierung. In: *NZZ am Sonntag*. 13. Juni 2010; Hosp, Gerald. Kleine Schritte von Oerlikon in Russland. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 12. Juni 2010; Triebe, Benjamin. Sündenfall in Skolkowo. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 30. April 2013.

Vekselberg deren Unterstützung in der Schweiz ein: Medwedew setzte sich 2010 bei einem Treffen mit Bundesrätin Doris Leuthard für ihn ein. Vekselberg stand nämlich in der Schweiz unter Verdacht, die Beteiligungen an OC Oerlikon und Sulzer unter Umgehung der aktienrechtlichen Meldepflicht erworben zu haben. Während er im Falle Oerlikon im Gerichtsverfahren freigesprochen wurde, stellte das Eidgenössische Finanzdepartement die Untersuchung im Falle Sulzer kurz nach dem Treffen Leuthards mit Medwedew gegen Zahlung einer Busse ein.³¹ Inzwischen hat Vekselberg jedoch sowohl Medwedew als einen wichtigen Unterstützer als auch seinen Anteil am Ölkonzern TNK-BP und somit seine wichtigste Beteiligung in Russland verloren. Da sich Vekselberg aber offenbar nicht von Russland lösen will oder kann,³² muss er noch mehr Zeit als zuvor mit Antichambrieren in Moskau verbringen. Der Fall Vekselberg verdeutlicht, dass Individuen für die Wirtschaftsbeziehungen Russlands zur Schweiz äusserst bedeutsam sind und auch politische Unterstützung Russlands gegenüber den Schweizer Rechtschutzorganen in Anschlag bringen können. Diese Individuen und ihre Tätigkeiten in der Schweiz sind wiederum von den politischen Bedingungen in Russland abhängig.

1.4 SCHWACHER AUSSENHANDEL

Der Aussenhandel ist demgegenüber recht unbedeutend und seit 2010 sogar rückläufig. Die Importe aus Russland waren 2012 geringer als noch 2003. Das Handelsvolumen hat sich dank anwachsender schweizerischer Exporte in den letzten zehn Jahren um circa 50 Prozent erhöht und liegt etwa gleichauf mit Polen.³³ Russische Statistiken weisen fälschlicherweise weit grössere russische Exporte in die Schweiz aus. Sie suggerieren, Russland würde fast den gesamten Ölverbrauch der Schweiz decken. Die Schweiz importiert Rohöl aber vor allem aus Libyen, Nige-

31 Weiss, Gabriela. Vekselberg-Busse wird zum Testfall. In: *NZZ am Sonntag*. 12. September 2010; Gygi, Beat und Hosp, Gerald. Freispruch für Viktor Vekselberg. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 24. September 2010; Häuptli, Lukas. Der Ablass zieht in die Justiz ein. In: *NZZ am Sonntag*. 24. Oktober 2010; Stahel, Claudia. «Das Schweizer Bankgeheimnis ist im Kampf gegen die Korruption im Weg». In: *Sonntagszeitung*. 28. November 2010.

32 Badertscher/Vogel, *Schande*.

33 Seco, *Länderinformation Russische Föderation*, S. 4; Seco, *Länderinformation Polen*. 6.5.2013. S. 4.

ria und Kasachstan, während Ölprodukte aus der EU importiert werden. Die EU bezieht nur etwa ein Drittel ihres Erdöls aus Russland.³⁴ Erdgas wiederum figuriert kaum in den russischen oder schweizerischen Statistiken, obschon 2012 rechnerisch 23 Prozent des in der Schweiz verbrauchten Erdgases aus Russland stammten.³⁵ Der Einbezug von Erdgas würde die schweizerischen Importe aus Russland für das Jahr 2012 um etwa ein Drittel erhöhen. Auch daher strebt Gazprom ein verstärktes Engagement in der Schweiz an.³⁶ Trotzdem würden die Schweizer Importe aus Russland für das Jahr 2012 auch mit Erdgas nur knapp 0,4 Prozent ihrer Gesamtimporte ausmachen. Für Russland sind Exporte in die Schweiz mit 0,1 Prozent (2012) noch unbedeutender. Für die schweizerische Exportwirtschaft ist Russland hingegen etwas wichtiger: Etwa 1,3 Prozent der schweizerischen Exporte gingen 2012 in das Riesenreich, was etwa 1 Prozent der russischen Importe ausmachte.

Der Ausbau der schweizerischen Investitionen und des Handels wird erschwert durch bürokratische Hemmnisse in Russland, fehlende lokale Partner für KMU und die vielfältigen Handelsbarrieren, die trotz WTO-Beitritt fortbestehen.³⁷ Da Russland einen potenziell wesentlich grösseren Markt bietet als die Schweiz, hat Bern ein grösseres Interesse am Ausbau des Handels und des wirtschaftlichen Austauschs als Moskau. Die russische Führung kann so den bilateralen Austausch unter politischen Vorbehalt stellen. Die bürokratischen Hürden und Handelsbarrieren und deren selektive Aufhebung statt ihrer generellen Beseitigung hemmen zwar das Wachstum, dienen aber auch dazu, wirtschaftlichen Austausch politisch nutzbar zu machen.

2. POLITISCHE BEZIEHUNGEN

Der Bundesrat hat 2007 durch Unterzeichnung eines Memorandums eine «strategische Partnerschaft» mit Russland vereinbart. Angestrebt werden «gute und enge Beziehungen mit dem flächenmässig grössten

34 Bundesamt für Energie. *Schweizer Rohöleinfuhren: Herkunft, Einfuhrwege, Hauptakteure*. 21.3.2013.

35 *Herkunft des Erdgases*. <http://www.erdgas.ch/versorgung/herkunft-des-erdgases/>.

36 Burkhardt, Peter. Gazprom strebt in die Schweiz. In: *Schweiz am Sonntag*. 13. Oktober 2013.

37 Hosp, Gerald. Mit Blaulicht in einem «schwierigen» Markt. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 11. Juli 2008.

Staat der Welt». Diese Beziehungen sollten «stabil» und «privilegiert» sein.³⁸ Vorgesehen sind darin jährliche Konsultationen auf Ebene der Aussenminister. Zudem soll die Kooperation in den Bereichen Aussen- und Sicherheitspolitik, Justiz, Polizei und Migration, Wirtschaft sowie Wissenschaft, Sport und Kultur ausgebaut werden. Auch ein politischer Dialog über regionale Sicherheit und die Integrationsprozesse in Europa sowie über die Stärkung zwischenstaatlicher Beziehungen und des Völkerrechts ist beabsichtigt.

Schon vor Unterzeichnung des Memorandums hatten sich die Kontakte Berns zu Moskau intensiviert. Anfang 2006 waren Freihandelsgespräche mit Russland aufgenommen worden, die auch in der Schweiz nicht unumstritten waren und bis zum Erscheinen dieses Beitrags nicht vollendet werden konnten.³⁹ Ein wichtiger Meilenstein war die Über-

Die Interessenunterschiede zwischen Moskau und Bern sind beträchtlich, was eine Allianzbildung erschwert.

Die engeren Kontakte trugen dazu bei, dass im September 2009 der erste Staatsbesuch eines russischen Staatsoberhauptes in der Schweiz erfolgte. Der damalige russische Präsident Medwedew kam für zwei Tage in die Schweiz, was abgesehen von der Unterzeichnung von vier wenig spektakulären Dokumenten ohne greifbare Resultate blieb.⁴⁰

Auf den ersten Blick teilen Moskau und Bern einige Interessen in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Interessenunterschiede sind jedoch bei näherem Hinsehen beträchtlich, was eine Allianzbildung erschwert. So wenden sich beispielsweise Moskau und Bern beide gegen die «Regulierungswut» der EU.⁴¹ Moskau zielt hier im We-

nahme des Schutzmachtmandats in Georgien im April 2009, die auch zu einer weitergehenden Vermittlerrolle der Schweiz führte und vielfältige Kontaktmöglichkeiten mit dem russischen Aussenministerium bot.

38 *Strategische Partnerschaft mit Russland und Neutralität*. Interpellation 08.3097. 18.3.2008. Das Memorandum liegt dem Autor vor.

39 *Uneinigkeit über Tempo zu Freihandel mit Russland*. 11.7.2008. <http://www.news.ch/Uncinigkeit+ueber+Tempo+zu+Freihandel+mit+Russland/314171/detail.htm>.

40 Vgl. Grosser Bahnhof für Dmitri und Swetlana Medwedew, *Neue Zürcher Zeitung*. 22. September 2009.

41 Vonplon, David. Achse der Aussenseiter. In: *Handelszeitung*. 14. Februar 2013.

sentlichen auf die Regulierung des Energiemarktes ab, während es Bern um die Steuergesetzgebung geht. Auch hat die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage Interesse an einem gut funktionierenden Energiemarkt in der EU.

In der Sicherheitspolitik gibt es ebenfalls Interessenunterschiede. Eine Stärkung der OSZE streben zwar sowohl Russland als auch die Schweiz an. Russland will damit aber vor allem grösseren Einfluss in der europäischen Sicherheitspolitik erreichen und menschenrechtliche Aspekte der OSZE zurückfahren. Die Schweiz hingegen möchte dieses Element in der OSZE eher nicht zurückstellen. Auch wenn die Kooperation in den grossen Fragen damit schwer fällt, konnte die Schweiz durch ihre Vermittlungstätigkeit die Beziehungen zu Russland verbessern und ihre Interessen teilweise durchsetzen.

2.1 VERBESSERUNG DES MENSCHENRECHTSSCHUTZES UND TEILERFOLG ALS VERMITTLERIN

Während des Schweizer Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats ist es gelungen, Moskau zur Ratifikation des Protokolls 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu bewegen. Das Protokoll beschleunigt die Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wo sich insbesondere die eingereichten Klagen aus Russland häufen. Das Protokoll war aber von Russland bis Anfang 2010 nicht ratifiziert worden. Die Russlandpolitik der Schweiz mit ihren sehr diskreten Konsultationen auf Direktionsebene und der Staatsbesuch von Präsident Medwedew von 2009 mögen einen Beitrag geleistet haben, um Widerstände auszuräumen. Wichtiger waren auf Seiten Russlands aber wohl strukturelle und innenpolitische Faktoren, etwa der Anreiz, nach der Ratifikation grösseren Einfluss auf den Europarat ausüben zu können. Dies war insbesondere in Bezug auf die anstehenden Verfahren der ehemaligen Ölfirma Yukos und ihrer Manager Michail Chodorowski und Platon Lebedew gegen Russland von Bedeutung.⁴² Zudem war Russland mit Inkraftsetzung des «Protokolls 14 bis» unter Druck

42 Strokan, Sergey. Russia unblocked European Court of Human Rights reform. In: *RusData Dialine - Russian Press Digest*. 18. Januar 2010; Bigg, Claire. What's Behind Moscow's Decision To Finally Back Strasbourg Reform? In: *Radio Free Europe*. 15. Januar 2010.

gesetzt worden, das die Reformen bereits für alle anderen Mitglieder anwandte.⁴³ Weiterhin gibt es Probleme bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Russland. Die Schweiz spricht dies in den jährlich stattfindenden bilateralen Menschenrechtskonsultationen an.⁴⁴ Dennoch ist der Durchbruch ein Lichtblick in Bezug auf die Verankerung Russlands in Europa, an dem die Schweiz einen Anteil hatte.⁴⁵

Als wichtigster konkreter Erfolg der schweizerischen Diplomatie in Verbindung mit Russland wird häufig die Vermittlungstätigkeit zwischen Russland und Georgien in Bezug auf Russlands WTO-Beitritt genannt. Nach dem russischen Einmarsch in Georgien im Sommer 2008 und der anschliessenden Anerkennung der abtrünnigen Teilrepubliken Südossetien und Abchasien blockierte Georgien als einzig noch verbliebene Partei den von Moskau angestrebten Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO. Georgien forderte zumindest Transparenz über die Warenströme zwischen den eigenen Aussengrenzen und Russland, also auch über die Gebiete Südossetien und Abchasien. Die Schweiz bot sich Anfang 2011 als Vermittlerin an und konnte bereits im November desselben Jahres einen Kompromiss mit deutlicher Schweizer Handschrift präsentieren.⁴⁶ Georgien, das unter starkem Druck seitens der EU und den USA stand, den WTO-Beitritt Russlands endlich zu ermöglichen, stimmte einem Abkommen zu, das die Zollabfertigung zwischen Russland und Georgien unter internationale Aufsicht stellen soll. Dazu wurde ein Paket von Dokumenten unterzeichnet, das den Warenaustausch in drei «Korridoren» unter die Aufsicht einer privaten schweizerischen Firma stellen sollte und die Schweiz als neutrale Überwacherin und Streitschlichterin etablierte. Die Handelsdaten zu Gütern, die in die Korridore eingeführt werden, sollten nicht nur an die WTO-Datenbank, sondern auch an die Firma gegeben werden. Zudem sollten die Güter mit elektroni-

43 Stewart, Susan. Russland und der Europarat. In: *SWP-Studie* Nr. 10 (2013). S. 18.

44 Naef, Martin. *Menschenrechte als integraler Teil aller Gespräche mit Russland*. 15.6.2012. http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123174.

45 *Evaluation zum Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates: Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zubanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*. 3.3.2011. S. 93.

46 Wetzinger, Johannes. Stolperstein Georgien: Die Auswirkungen des georgisch-russischen Konflikts auf Russlands WTO-Beitritt. In: *Russland-Analysen* Nr. 221 (2011). S. 5–7.

schen GPS-Sendern versehen werden, mit denen die Bewegung der Güter auch innerhalb der abtrünnigen georgischen Teilrepubliken jederzeit nachvollziehbar wäre. Die Firma sollte die Daten der Zollbehörden einem «Risikomanagement» unterziehen und eine Prüfung der Waren verlangen können. Die Schweiz sollte die private Firma überwachen und als Schlichterin in einem gemeinsamen georgisch-russischen Komitee auftreten. Das Abkommen trat zum Zeitpunkt des russischen WTO-Beitritts in Kraft.⁴⁷ Mit der Unterzeichnung dieser Dokumente war das Problem «russischer WTO-Beitritt» gelöst worden. Derweil harrt das russisch-georgische Abkommen mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten immer noch seiner Umsetzung. Inzwischen wurde aber die Schweizerische Firma SGS für die Umsetzung gewonnen und es finden technische Verhandlungen statt.⁴⁸

**Bei der Umsetzung des
Abkommens gibt es einige
Fragezeichen, was sich auf den
Ruf der Schweiz als neutrale
Vermittlerin auswirken könnte.**

Das Abkommen wurde vielfach als Erfolg für die Schweizer Diplomatie gewertet. Die Schweiz habe hier den Nutzen ihrer Neutralität für effektive Vermittlung gezeigt und zudem die Guten Dienste für den Ausbau der Kontakte zu Russland nutzen können.⁴⁹ Während dem letzten Punkt zugestimmt werden kann, sind gegenüber dem ersten Punkt Vorbehalte anzubringen, da nach wie vor unklar ist, ob das Abkommen zur beiderseitigen Zufriedenheit umgesetzt werden kann. Es lässt nämlich einigen Raum für Interpretation und damit für Konflikte zwischen den Vertragsparteien. So werden etwa in Annex I zu diesem Abkommen eine Reihe von konkreten Massnahmen der Zollbehörden aufgeführt, an denen die Schweizer Firma teilnehmen kann, während im Abkom-

47 *Soglasenie meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Gruzii ob osnovnych principach mehanizma tamožennogo administrirovanija i monitoringa torgovli Tovarami*. 22.8.2012. http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/82D2D99F6C7EFB5344257BF700371BCC; *Georgia-Russia WTO Deal in Details*. 18.11.2011. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24158>; Racz, Andras. Russian WTO Accession and the Geneva agreements. In: *Transatlantic Academy Paper Series* (2011).

48 Talks on cargo turnover monitoring at Russia-Georgian border close to completion - Georgian Foreign Ministry. In: *Interfax Russia & CIS Business and Financial Newswire*. 8. Juli 2013.

49 Müller, Felix E. Ein Erfolg, auf den die Schweiz stolz sein kann. In: *NZZ am Sonntag*. 13. November 2011.

men selbst nur davon die Rede ist, die Firma würde Daten elektronisch erhalten und könne auf dieser Basis den nationalen Zollbehörden «empfehlen», bestimmte Waren in ihrem Beisein erneut zu inspizieren.⁵⁰ Das russische Aussenministerium hat denn auch sofort nach Unterzeichnung des Abkommens klargestellt, dass das Abkommen Russland keine neuen Verpflichtungen auferlege und man keine Einmischung der privaten Firma in die Zollabfertigung zulassen werde. Zudem wurden Vorbehalte bezüglich der Funktionalität der GPS-Sender auf dem Territorium Südossetiens und Abchasiens angebracht: Man habe keinen Einfluss darauf, was dort mit den Sendern geschehe.⁵¹ Bezüglich der Umsetzung des Abkommens zur beiderseitigen Zufriedenheit gibt es so noch einige Fragezeichen, was sich auf den Ruf der Schweiz als neutrale Vermittlerin auswirken könnte.

Beachtet werden sollte auch, dass die Schweiz als Vermittlerin in einem Interessenkonflikt stand. Sie war selbst an einem WTO-Beitritt Russlands interessiert, da dies die Exporte angekurbelt und den Abschluss des Freihandelsabkommens erleichtert hätte. Auch hatte sich die Schweiz gegenüber Russland verpflichtet, den WTO-Beitritt zu unterstützen.⁵² Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Schweiz im Gegenzug für die Ermöglichung des WTO-Beitritts von Seiten Russlands einen stärkeren Einbezug in die G20 erhoffte, wie er 2013 dann erfolgte. Einen solchen Wunsch hatte man jedenfalls zuvor in Moskau vorgetragen.⁵³

50 *Soglasenie meždju Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Gruzii.*

51 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. *Replies by MFA Spokesman Alexander Lukashevich to Questions from Interfax News Agency on Russian-Georgian Agreement in Context of Russia's WTO Accession.* 23.12.2011. http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/8c39312598425baf44257972001e58dc?OpenDocument; Alexseev, Mikhail. *Crossing Borders, Validating Sovereignty.* In: *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 241, September 2012. http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_241_Alexseev_Sept2012.pdf; Racz, *Russian*, S.11.

52 *Aktionsplan für die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement der Schweiz und dem Ministerium für Wirtschaftsentwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2013.* Sotschi, 26.8.2010, S. 2. Der Aktionsplan liegt dem Autor vor.

53 Hosp, Gerald. *Moskau als Helfer für die G-20.* In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Juli 2011.

2.2 TEILERFOLG IN DEN FINANZBEZIEHUNGEN

Der Austausch mit Russland in Finanzbeziehungen hat für die Schweiz insbesondere im Nachgang der globalen Finanzkrise an Bedeutung stark zugenommen, sowohl auf Grund der Bedeutung bilateraler Finanzflüsse als auch auf Grund der Rolle Russlands in der G20. Im August 2011 wurde daher ein Memorandum zu Konsultationen im Finanzbereich unterzeichnet. Das Dokument sieht mindestens jährliche Konsultationen auf Ministerebene vor. Die Einladung der Schweiz zu den G20-Finanzministertreffen in Russland im Jahr 2013 gilt als einer der grössten Erfolge der schweizerischen Russlandpolitik, die wohl im Zusammenhang mit der Vermittlungstätigkeit für den russischen WTO-Beitritt steht. Dank ihrer guten Beziehungen zu Russland konnte die Schweiz so auf globale Entscheidungsprozesse in der Finanzwelt Einfluss nehmen. Zum Treffen der Staats- und Regierungschefs wurde die Schweiz allerdings nicht eingeladen. Für Russland hat die Einladung der Schweiz derweil keine hohen Kosten verursacht.

Gemeinsam mit dem Memorandum wurde im August 2011 das Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) novelliert und dem OECD-Standard in Bezug auf Informationsaustausch angepasst. Motiviert war dies allerdings vor allem mit dem angepassten Musterabkommen der OECD. Die Schweiz stand unter Druck, möglichst rasch die bestehenden DBA an den neuen Standard anzupassen, um die notwendigen Punkte im Peer-review-Verfahren des *OECD Global Forum* zu erzielen und nicht als Land dazustehen, das Steuerhinterziehung begünstigt. Die Neuregelung kam Russland entgegen, dessen Steuerbehörden nun leichter an Informationen über Bankkunden in der Schweiz kommen können. Dies hat zur Verunsicherung russischer Anleger geführt.⁵⁴

2.3 MAGERER ERTRAG IN DER WIRTSCHAFTS- UND ENERGIEPOLITIK

In der Wirtschafts- und Energiepolitik hat Bern ebenfalls intensiviertere Beziehungen im Memorandum von 2007 mit Russland verankert. Für die Schweiz ist dabei vor allem ein verbesserter Marktzugang von In-

54 Eisenring, Christoph. Die G-20 forciert den «gläsernen Kunden». In: *Neue Zürcher Zeitung*. 20. April 2013; *Russlands Reiche sind beunruhigt*. 23.9.2011. <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/schweiz-und-russland-revidieren-doppelbesteuerungsabkommen-1.12624599>.

teresse. Da aber möglichst viele russische Beamte und Politiker von der Anziehungskraft des russischen Marktes profitieren wollen, treten immer wieder Probleme mit der Zollverwaltung und verwirrenden Zolllvorschriften auf. Hinzu kommen formelle und informelle Barrieren, die zur Investition in Produktionsstätten in Russland anregen sollen. Auch die eigenen russischen Industrienormen sind bedeutsame Handelshemmnisse. Die Schweiz konnte hier Foren errichten, um eigene Probleme anzusprechen und in Einzelfällen zu lösen. Eine generelle Verringerung der Probleme wurde nur hinsichtlich ausgewählter Handelshemmnisse erreicht.

Ein erster Aktionsplan für den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen bis 2010 wurde 2008 unterzeichnet. Wichtigstes Ergebnis ist das 2011 in Kraft getretene Abkommen zum Schutz geografischer Herkunftsangaben.⁵⁵ Der Aktionsplan wurde im August 2010 erneuert, als Bundesrätin Leuthard Präsident Medwedew einen Besuch im russischen Badeort Sotschi abstattete. Dies stand im Kontext der Untersuchungen gegen Vekselberg und des darauf folgenden Entzugs der Überflugrechte für die Swiss durch Russland.⁵⁶ Dementsprechend enthielt der neue Aktionsplan mit Geltungszeitraum bis 2013 auch Vereinbarungen zur Zusammenarbeit der Zivilluftfahrtbehörden.⁵⁷ Daneben wurde Medwedews Modernisierungsagenda aufgegriffen. So sollte in den «Life Sciences», in der Informations- und Nanotechnologie, im Maschinenbau und in Bezug auf Energieeffizienz, Energieforschung und auch Energiesicherheit kooperiert werden. Zudem sollte die Schweiz Russland beim Aufbau eines Finanzplatzes behilflich sein. Auch wurde eine engere Kooperation der Zollbehörden und der Industrie- und Handelskammern angeregt.⁵⁸ Im Anschluss an das Treffen wurden die Anschuldigungen gegen Vekselberg fallengelassen und die Swiss durfte wieder über Russland fliegen. Ende 2011 wurde zudem ein Abkommen zur gegenseitigen Anerken-

55 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). *Russland und die Schweiz unterzeichnen Abkommen zum Schutz ihrer geografischen Herkunftsangaben*. 29.4.2010.

56 Vonplon, *Achse*.

57 *Aktionsplan*, S. 4.

58 Medwedew holds meeting with President of Switzerland Doris Leuthard. In: *SKRIN Market & Corporate News*, 31.10.2010; WEF. *Die Schweiz und Russland unterzeichnen einen wirtschaftlichen Aktionsplan*. 26.8.2010; Ackeret, Markus. *Aktionsplan und Sorgenkinder*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. August 2010; *Aktionsplan*.

nung von amtlichen Stempeln auf Edelmetalluhren unterzeichnet, das beim Export von Uhren aus der Schweiz – die immerhin fast 10 Prozent der Exporte ausmachen – ab Mitte 2013 die Kosten senken dürfte.⁵⁹

Ohne Ergebnis blieben hingegen die für die Schweiz vitalen Verhandlungen zur Novellierung des bilateralen Investitionsschutzabkommens (BIT), das noch mit der Sowjetunion verhandelt worden war.⁶⁰ Moskau ist jedoch offenbar nicht bereit, sich beim Investitionsschutz auf OECD-Standards einzulassen,⁶¹ da der Eindruck besteht, dass bestehende Abkommen von internationalen Schiedsgerichten in der Vergangenheit zu weit zugunsten von Investoren ausgelegt worden sind. Des Weiteren wäre ein Abkommen mit der Schweiz delikats: Hier hat sich eine Vielzahl russischer Akteure niedergelassen. Wenn diese in Russland investieren würden, genössen sie ebenfalls den Schutz des Abkommens. Der russische Staat könnte so nicht mehr gut gegen einzelne Akteure vorgehen. Die Weigerung Moskaus in dieser Frage steht derweil in gewissem Widerspruch zu den russischen Aspirationen auf eine OECD-Mitgliedschaft.

**Moskau ist nicht bereit,
sich beim Investitionsschutz
auf OECD-Standards
einzulassen.**

Auch wenn so keine grossen Durchbrüche erreicht wurden, können mit dem Verweis auf den Aktionsplan als offizielles Dokument und mit den bilateralen Foren offenbar konkrete Probleme einzelner Unternehmen in Russland gelöst werden.⁶² Auf Ebene der Wirtschaftsverbände können ebenfalls einzelne Probleme ausgeräumt werden. Dies gilt insbesondere für das staatsnahe «Swiss Russian Forum» und dessen gemeinsam mit der Russischen Industrie- und Handelskammer ausgerichteten «Swiss-Russian Business Council», der sich ein- bis zweimal pro Jahr trifft. An den hohen Zutrittsbarrieren für kleine und mittlere Unternehmen ändert dies freilich nichts. Auch kann Russland der Schweiz

59 Seco. Vereinfachung des Handels mit Uhren nach Russland. 24.7.2013.

60 Leuthard unterzeichnet Aktionsplan für Wirtschaft. 8.7.2008. <http://www.news.ch/Leuthard+unterzeichnet+Aktionsplan+fuer+Wirtschaft/313818/detail.htm>.

61 Hosp, Gerald. Russland ist ein Zukunftsmarkt für die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 22. September 2009.

62 Gespräch des Autors mit Jochen Janssen, Seco, 7. Oktober 2013.

so immer wieder die politischen Rahmenbedingungen für gute Wirtschaftsbeziehungen vor Augen führen.

In Bezug auf Energie wurde 2011 ein Memorandum bezüglich Energieeffizienz und erneuerbare Energien unterzeichnet – beides Themen, bei denen die Schweiz über für Russland prinzipiell interessante Ressourcen verfügt, nicht aber umgekehrt.⁶³ Dem ging ein mehrjähriger Prozess voraus, bei dem die Schweiz Russland ihr Interesse an einem Energiedialog signalisierte. Ein erstes Treffen wurde dann 2011 möglich. Der Gegenbesuch von Leuthard im Jahr 2012, bei dem der Energiedialog vertieft werden sollte, stiess aber in Russland nur auf geringen Widerhall. Interesse brachte Moskau vor allem dem Rohstoffhandelsplatz Genf entgegen, an dem der Status quo möglichst gewahrt werden solle. Regionale Akteure zeigten zudem zwar grosses Interesse an schweizerischer Technologie im Bereich Kehrlichtverbrennung, eine weitergehende Kooperation scheiterte aber am Desinteresse Moskaus.⁶⁴ Der Energiedialog zeigt exemplarisch auf, dass die Schweiz jeweils das politische Interesse der Gegenseite besser einschätzen sollte, um mit ihren Initiativen Erfolg zu haben und Ressourcen effizient einzusetzen. Im Falle Russlands hängt die Kooperationsneigung im Wirtschaftsbereich häufig von der Initiative von Einzelpersonen ab.

2.4 JUSTIZ: AUFBAUARBEIT UND KOOPERATION BEIM INTERNATIONALEN WIRTSCHAFTSRECHT

In Bezug auf den Justizbereich werden im Memorandum die für die Schweiz wichtigen Bereiche der Rückführung illegaler Aufenthalter aus Russland und die besonders für Russland bedeutsamen Visaerleichterungen genannt. Ausserdem soll die Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz ausgebaut werden. Dies ist sowohl für Russland als auch für die Schweiz interessant, um die Kriminalitätsbekämpfung zu effektivieren. Eine Vertiefung der Zusammenarbeit wird jedoch durch die Politisierung und durch Defizite bei der Rechtstaatlichkeit der russischen Justiz behindert, die vom Bundesgericht etwa im Falle Yukos festgestellt

63 BfE. *Energieeffizienz und erneuerbare Energien: Schweiz und Russland beschliessen engere Zusammenarbeit*. 18.10.2011.

64 Gespräch des Autors mit einem Mitarbeiter der Bundesverwaltung, August 2013.

wurde. Die Schweiz leistet vor diesem Hintergrund auch Aufbauarbeit im russischen Strafvollzug.

Ein Rückführungs- sowie ein Visaerleichterungsabkommen konnten beim Staatsbesuch von Medwedew 2009 unterzeichnet werden. Allerdings war dies lediglich der Nachvollzug von ähnlichen Abkommen, die die EU für den Schengen-Raum bereits 2006 mit Russland abgeschlossen hatte. Im Justizbereich vereinbarten das russische Justizministerium und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Zusammenarbeit, die sich im Wesentlichen auf Wissenstransfer von der Schweiz nach Russland in den Bereichen Strafvollzug, Gesetzgebung und Rechtspflege bezieht. Auch sollte der Austausch zwischen Anwaltsorganisationen gestärkt werden.⁶⁵ Ein wichtiges Projekt der Zusammenarbeit ist die Verbesserung des Jugendstrafvollzugs in Russland, der häufig wenig zur Resozialisierung, sondern eher noch zur Kriminalisierung der Täter beiträgt. Damit wird die Arbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) fortgeführt, die in Russland auf Grund des bereits erheblichen Wohlstands 2010 ihre Entwicklungsarbeit eingestellt hat.⁶⁶

Die Justizzusammenarbeit wurde 2010 beim Besuch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in Russland bis 2012 verlängert. Mit dem Innenministerium wurde zudem die polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert. Dabei wurde eine Arbeitsgruppe zwischen der Bundeskriminalpolizei und dem Innenministerium zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität aufgesetzt, über deren Tätigkeit aber wenig bekannt ist.⁶⁷ Zudem ist seit Oktober 2009 ein russischer Polizeiatteché in der Schweiz stationiert, der Informationen über das Vorgehen

65 EJPD. *Programm für die Zusammenarbeit zwischen dem Justizministerium der Russischen Föderation und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für die Jahre 2009–2010*. 8.5.2009.

66 EJPD. *Programm für die Zusammenarbeit zwischen dem Justizministerium der Russischen Föderation und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für die Jahre 2009–2010*. 8.5.2009; EJPD. *Russischer; Ackeret, Markus*. Russlands Strafvollzug kämpft gegen seinen schlechten Ruf. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 5. Juni 2009; Revoin, Jean-Didier. *Schweizer Fussabdruck in russischen Gefängnissen*. 25.6.2013. http://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/Schweizer_Fussabdruck_in_russischen_Gefaengnissen.html?cid=36261568.

67 EJPD. *Besuch von Bundesrätin Widmer-Schlumpf in Russland*. 11.10.2010; *Mehr Justizzusammenarbeit mit Russland*. 11.10.2010. <http://www.blick.ch/news/mehr-justizzusammenarbeit-mit-russland-id1525192.html>.

der Schweizer Behörden sammelt.⁶⁸ Umgekehrt wurde nach Russland noch kein schweizerischer Polizeiattaché entsandt.⁶⁹ Nach Informationen des EJPD wurde auch für die Jahre 2013/14 ein weiteres Zusammenarbeitsprogramm verabschiedet. Wichtigste Neuerung ist der Austausch in Bezug auf die Anerkennung ausländischer Schiedssprüche im Rahmen internationaler Schiedsgerichtsbarkeit und die geplante Kooperation bei der Novellierung des internationalen Wirtschaftsrechts.⁷⁰ Dies deutet auf russisches Interesse an einer Aufweichung bestehender Standards im transnationalen Wirtschaftsrecht hin, die schon in den Wirtschaftsbeziehungen deutlich wurde.

2.5 MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT: GEBIRGSTRAINING FÜR SOTSCHI

Im April 2011 wurde ausserdem ein Abkommen über Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung abgeschlossen. Das Abkommen gilt für fünf Jahre und verlängert sich automatisch um den gleichen Zeitraum.⁷¹ Der Abschluss des Abkommens ist wohl vor allem auf Wunsch Russlands erfolgt, das im Vorfeld der olympischen Winterspiele 2014 in Sotschi an Schweizer Expertise und Ausrüstung für Gebirgstruppen interessiert ist. Russland hatte erst 2007 zwei Brigaden für den Gebirgsdienst formiert, denen es an Ausbildung fehlte.⁷² Nach Abschluss des Abkommens wurde die Kooperation im Juli 2011 bei einem Besuch des Chefs der Armee André Blattmann beim russischen Generalstabschef Nikolaj Makarow konkretisiert. Dabei wurde vereinbart, dass russische Gebirgsinfanteristen in der Schweiz hinsichtlich ihrer Überlebensfähig-

68 EDA. *Abkommen in Form eines Notenaustauschs zwischen der Schweiz und Russland betreffend die Stationierung eines Polizeiattachés in der Schweiz*. 30.10.2009.

69 Bundesamt für Polizei. *Polizeiattachés*. <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/themen/sicherheit/polizeizusammenarbeit/polizeiattaches.html>.

70 Persönliche Kommunikation des Autors mit der Pressestelle des EJPD. Oktober 2013.

71 EDA. *Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Russischen Föderation über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung*. 11.4.2011.

72 McDermott, Roger. The Swiss Connection: Enhancing Russia's Mountain Warfare Capabilities. In: *Eurasia Daily Monitor*, 8:138 (2011).

keit ausgebildet würden. Zudem drückte Makarow Interesse an schweizerischer Medizintechnik für den Gebirgsdienst aus.⁷³

Im Rahmen dieses Abkommens absolvierten 2012 erstmals Gruppen von zirka 20 russischen Soldaten im Kompetenzzentrum Gebirgsdienst in Andermatt dreiwöchige Kurse unter sommer- und winterlichen Bedingungen. Die Kurse sollen sich aber nicht auf Kampfausbildung bezogen haben. Russland bot der Schweiz im Gegenzug die Präsenz eines Berufsoffiziers an der russischen Generalstabsschule an. Dies soll Einsichten in die Denkweise und Doktrin der russischen Streitkräfte ermöglichen. Zwei Schweizer Oberstleutnant haben dementsprechend 2012 und 2013 gemeinsam mit etwa 50 anderen Ausländern in Moskau Kurse absolviert.⁷⁴

Ob auch Truppen des für den Grenzschutz zuständigen Inlandsgeheimdienstes FSB in der Schweiz ausgebildet wurden, ist unklar. Darauf deutet eine Aussage von Nikolai Patruschew hin. Der Chef des russischen Sicherheitsrats und frühere FSB-Chef besuchte die Schweiz im Februar 2012, vor Beginn der Ausbildung der

Ob auch Truppen des russischen Inlandsgeheimdienstes in der Schweiz ausgebildet wurden, ist unklar.

ersten russischen Soldaten. Er sprach dabei davon, dass sich die Zusammenarbeit mit der

Schweiz vor allem im Bereich des Verteidigungsministeriums und der russischen Geheimdienste entwickle. Er besichtigte das Kompetenzzentrum in Andermatt und tauschte sich mit Bundesrat Ueli Maurer über die Sicherheit bei den olympischen Winterspielen in Sotschi, über Fragen der Raketenabwehr in Europa sowie über Katastrophenschutz aus.⁷⁵

73 Rossijskie gornye podrazdelenija budut prochodit' podgotovku v Švejcarii - general Makarov. In: *ITAR-TASS*. 8.7.2011.

74 Forster, Peter. *Kooperation mit Russland*. 18.2.2013. <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=1349>; Maurer verlangt Auskunft über russische Soldaten in Uri. 21.8.2012. <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/maurer-verlangt-auskunft-ueber-russische-soldaten-in-uri-1.17503133>; Fridez, Pierre-Alain. *Russland, ein zweifelhafter Partner für eine Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung*. 14.12.2012. http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123729; Persönliche Information der Pressestelle des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) an den Autor. Oktober 2013.

75 Dmitrjačev, Il'ja. Sekretar' Sovbeza RF obsudil v Švejcarii sotrudničestvo v oblasti bezopasnosti, kak na regional'nom, tak i na meždunarodnom urovne. In: *ITAR-TASS*. 14.2.2012.

Im März 2012 besuchte auch Generalstabschef Makarow die Schweiz und informierte sich über den Fortgang der Schulung.⁷⁶

Das Militärabkommen hat der Schweiz engere Kontakte mit dem russischen Militär und mit Sicherheitsorganen beschert und zum Austausch über Fragen internationaler Sicherheit beigetragen. Seitdem Makarow Ende 2012 durch Valeri Gerasimow ersetzt wurde, ist über weitere Kooperationsvorhaben allerdings nichts bekannt geworden.

2.6 WISSENSCHAFTSKOOPERATION: IN DEN MÜHLEN RUSSISCHER BÜROKRATIE

Die Wissenschaftskooperation mit Russland entwickelt sich hingegen wesentlich langsamer als von der Schweiz gewünscht. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation hat bereits seit 2005 eine Intensivierung der Kooperation angestrebt, da sich dessen internationale Aktivitäten nach den ausserpolitischen Schwerpunkten des Bundes richten.⁷⁷ Auch gibt es in der russischen Wissenschaft reges Interesse an Zusammenarbeit. Das von der Schweiz Anfang 2007 vorgelegte Abkommen konnte bis Ende 2012 nicht unterzeichnet werden und ist daher erst im Juni 2013 in Kraft getreten. Es sieht die Zusammenarbeit in sieben Bereichen vor, darunter Nanotechnologie, Life Sciences, Energie und Ingenieurwissenschaften. Eine gemischte Kommission soll die Umsetzung überwachen. Allerdings bleibt das Abkommen vage und enthält insbesondere keinen Streitschlichtungsmechanismus, etwa für den Fall von Verletzungen des Patentschutzes. Alle Fragen sollen bilateral auf diplomatischem Wege geregelt werden. Zudem enthält es Non-statements wie etwa einen Artikel zur Ein- und Ausfuhr von Gerätschaften und zur Ein- und Ausreise von wissenschaftlichem Personal, der lediglich festhält, dass Gesetze des jeweiligen Landes gelten.⁷⁸ Das Abkommen dient damit vor allem als politische Plattform zur Erleichterung weiterer Initiativen.

76 VBS. *Offizieller Besuch des Generalstabschefs der Streitkräfte der Russischen Föderation*. 19.3.2012.

77 *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation*. 2010. http://www.sib.admin.ch/uploads/media/bfi-international_03.pdf, S. 18.

78 *Soglasenie meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Federal'nym Sovetom Švejcarskoj Konfederacii o naučno-techničeskom sotrudničestve*. 24.6.2013. http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/FFB285F57D2FCDF44257BF700371C8A#.

Die hohe Fluktuation im russischen Bildungsministerium wie auch die Fusion der Akademien der Wissenschaften und deren Unterstellung unter eine neu geschaffene und von der Regierung kontrollierte Agentur erschweren die institutionelle Zusammenarbeit in diesem Bereich.⁷⁹ Von den Schwierigkeiten in der Kooperation zeugt auch die Tatsache, dass 2008 noch der Aufbau eines «Hauses der Schweiz» (heute Swissnex) in Russland priorisiert, anschliessend auf Grund unbefriedigender Rahmenbedingungen jedoch zurückgestellt wurde.⁸⁰ Mit diesen Unwägbarkeiten konfrontiert entschied sich die Schweiz für eine unilaterale Massnahme: 2008 wurde ein Budget für bilaterale gemeinsame Forschungsprogramme (JRP) mit Russland aufgesetzt, das ausserhalb des ähnlichen Programms des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) funktioniert. Die bisherige Förderung des SNF war nur für mindestens trilaterale Projekte vorgesehen. Mit dem neuen Programm konnten 24 bilaterale Projekte gefördert werden.⁸¹

Bisher zeichnet sich die Wissenschaftskooperation daher vor allem durch den «Export» kluger Köpfe aus Russland in die Schweiz aus. So holte ein russischer Mathematikprofessor an der Universität Genf 2010 die renommierte Fields-Medaille.⁸² Auch studieren heute über 750 russische Studenten in der Schweiz – dies ist allerdings weniger als ein Drittel verglichen mit 1914.⁸³ Mit dem ratifizierten Abkommen kann

- 79 Die Meinungen über diesen Schritt gehen in Russland auseinander. Auf der einen Seite sehen Befürworter der Reform die Chance zum Aufbrechen der verkrusteten Nomenklatura-Strukturen in der Akademie, die mit Wissenschaft häufig nichts gemein haben. Zum anderen wird eine Politisierung der Forschung befürchtet. Vgl. Schiermeier, Quirin. *Russian Academy of Science Leader Speaks Out on Reforms*. 23.9.2013. <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=russian-academy-of-science-leader-speaks-out-on-reforms>. Sonin, Konstantin. *A Chance for Progress in Russian Science*. 7.10.2013. <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/a-chance-for-progress-in-russian-science/487355.html>.
- 80 *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011*. 24.1.2007; *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016*. 22.2.2012; Staatssekretariat für Bildung und Forschung. *Stärkung der Brücken zwischen Schweizer und russischer Wissenschaft: Staatssekretär Mauro Dell’Ambrogio auf Russland-Besuch*. 1.11.2010.
- 81 *Summary of the Mid Term Report by the University of Geneva on the Science & Technology Cooperation Programme Switzerland Russia (STCP-CH-RU)*. 14.11.2012; *Eastern Europe: SCOPES*. <http://www.snf.ch/E/international/europe/scopes/Pages/default.aspx>.
- 82 *Fields Medal 2010 for Stanislav Smirnov, University of Geneva*. 1.9.2011. http://www.sps.ch/artikel/diverse_artikel/fields_medal_2010_for_stanislav_smirnov_university_of_geneva/.
- 83 Collmer, *Die Schweiz*, S. 231.

nun aber neue Hoffnung auf eine bessere Kooperation geschöpft werden, auch wenn sich an der administrativen Kultur vorerst wenig ändern wird.

3. RUSSLAND: BESTER VERBÜNDETER DER SCHWEIZ?

Mit ihrer neuen Russlandpolitik versucht die Schweiz, auf die veränderten globalen Kräfteverhältnisse zu reagieren und sich neu auszurichten, um ihre aussenpolitischen Ziele im neuen Kontext realisieren zu können. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bundesrat dabei nicht nur, die Unabhängigkeit und den Wohlstand der Schweiz zu wahren, sondern auch Menschenrechte und Demokratie sowie das friedliche Zusammenleben der Völker zu fördern.

Was die Wirtschaftsinteressen der Schweiz betrifft, wurde in der Kooperation mit Russland seit 2007 einiges erreicht. Die Einladung der Schweiz an die G20-Ministertreffen 2013 war ein Erfolg, ebenso wie einige kleinere Vereinbarungen und Abkommen, welche die Rechtssicherheit für die Schweizer Wirtschaft verbessert haben oder der Administration und Wirtschaft neue Wege bieten, auf Russland einzuwirken. Bei den grossen Fragen wie Investitionsschutz, Freihandel, Marktzugang für KMU und Vereinfachung der russischen Zollabfertigung konnte jedoch ungeachtet eines besseren Verhältnisses bisher kein Durchbruch erzielt werden. Beim Investitionsschutz und bei Fragen der Zollabfertigung ist keine Lösung in Sicht, während sich die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen hinziehen. Die Wirtschaftsbeziehungen entwickelten sich vor diesem Hintergrund vor allem im Finanzbereich rasant, und dies ohne grosses Zutun der Politik. Damit wachsen aber auch neue finanzielle Abhängigkeiten der Schweiz von Russland und damit die Gefahr verhandelbarer Rechtsdurchsetzung in der Schweiz, wie es im Fall Vekselberg vermutet wurde.

In anderen Bereichen, etwa bei Energie und Wissenschaft, wurden grosse Anstrengungen unternommen, es konnte aber bislang weniger erreicht werden als erhofft. Die Kooperation mit Russland scheitert dabei häufig an administrativen Hürden und mangelndem Interesse der Bürokratie. Aus Effizienzgründen stellt sich die Frage, ob nicht die Ressourcen in einigen vielversprechenderen Kooperationsbereichen konzentriert werden sollten. Es stellt sich mithin die Frage, ob es ratsam ist, Wissenschaftskooperation an aussenpolitischen Prioritäten auszurichten.

Im militärischen Bereich jedoch konnte die Schweiz Russland mit der Ausbildung von Soldaten im Gebirgsdienst ein Angebot machen, das auf grosses Interesse Moskaus stiess. Die Sicherheitsprobleme im Kaukasus sind für Moskau besonders im Kontext der olympischen Spiele wichtiger als Wissenschaft oder erneuerbare Energien. Militärische Kooperation wird dabei auf Grund der zwiespältigen Rolle russischer Streitkräfte im Nord- und Südkaukasus immer erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) konnte die Öffentlichkeit soweit davon überzeugen, dass die erlernten Fähigkeiten nicht direkt militärisch verwertbar sind. Russische Akteure haben allerdings Äusserungen über Zusammenarbeit im Geheimdienstbereich gemacht, die neue Fragen aufwerfen.

Die Sicherheitsprobleme im Kaukasus sind für Moskau wegen der olympischen Spiele wichtiger als Wissenschaft oder erneuerbare Energien.

Attraktiv für Russland war auch die Vermittlungstätigkeit der Schweiz. Hier gelang es Bern, den Widerstand Georgiens gegen den WTO-Beitritt Russlands aus dem Weg zu räumen und mit Hilfe innovativer Ideen eine Einigung zu erlangen. Das bilaterale Abkommen unterwirft den Handel zwischen Georgien und Russland der Kontrolle durch ein Schweizer Unternehmen und soll durch GPS-Sender zu mehr Transparenz führen. Nun steht die Schweiz allerdings auch bei der Umsetzung des komplexen Abkommens in der Verantwortung.

In Bezug auf das Ziel Menschenrechtsschutz konnten mit der Ratifikation des 14. Protokolls zur EMRK Fortschritte erzielt werden. Zudem leistet die Schweiz im Jugendstrafvollzug konkrete Hilfestellungen, die intensiviert und ausgedehnt werden könnten. In Bezug auf die EMRK ist jedoch unklar, ob die Schweiz nicht lediglich zur rechten Zeit am rechten Ort war.

Generell ist die aussenpolitische Strategie der Schweiz zum Aufbau einer Partnerschaft mit Moskau positiv zu bewerten, da dies in einer Zeit globaler Umbrüche eine Normalisierung der Aussenbeziehungen widerspiegelt und der Schweiz Zugang zu neuen Ressourcen brachte. Die Neurachtene wichtige Ressource. Da Russland die internationale Diplomatie verstärken will, ist auch zu erwarten, dass Russland in Zu-

kunft einen deutlichen Beitrag zur Entwicklung von Genf als internationaler Verhandlungsstadt leisten wird.

Deutlich geworden ist aber auch, dass das Kooperationspotenzial vielerorts bereits ausgeschöpft ist. Auch sind die Reibungsverluste hoch, da der russische Staat nur schwach institutionalisiert ist und vielerorts an seine Grenzen stösst. Russland konnte so nicht zum «treuesten Verbündeten»⁸⁴ der Schweiz werden. Vielmehr ist die Schweiz auch weiterhin auf die EU und die USA angewiesen. Auch teilt die Schweiz das Interesse an einem offeneren und rechtsstaatlichen russischen Wirtschaftssystem und besseren Investitionsbedingungen mit anderen westlichen Staaten. Erst eine politische Transformation Russlands kann hier das Kooperationspotenzial erhöhen und auch die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik stärker in Einklang miteinander bringen. Es ist daher im längerfristigen Interesse der Schweiz, dass Russland ein pluraleres und transparenteres Regierungssystem auf rechtstaatlicher Basis entwickelt. Aussenpolitisch würde dies einen stärkeren Fokus auf Wohlstands- statt auf Machtmehrung bedeuten.

Eine solche Transformation kann kaum durch Ermahnung und «Menschenrechtsdialog» erreicht werden. Viel grösser ist der Einfluss einer stärkeren Streuung wirtschaftlicher Macht und der Befähigung der Gesellschaft zu politischer Partizipation. Für ersteres wäre sowohl das verbesserte Investitionsschutz- und das Freihandelsabkommen nützlich. Zudem ist es richtig, dass sich die Schweiz für einen OECD-Beitritt Russlands einsetzt. Diese Aussage gilt aber nur, wenn dadurch die bestehenden Standards nicht verwässert werden. Verbesserung der politischen Partizipation kann durch stärkeren gesellschaftlichen Austausch und grösstmögliche Transparenz im Umgang mit russischen Behörden erreicht werden. Die Zusammenarbeit der Schweiz ist noch zu sehr auf offizielle Stellen ausgerichtet und sollte dringend verbreitert werden. Ein visafreier Reiseverkehr für alle Bürgerinnen und Bürger (und nicht nur für Dienstpassinhaber) kann dabei behilflich sein. Auch eine stärkere Zusammenarbeit mit russischen Regionen wäre erstrebenswert, um die Kooperationsbasis zu verbreitern.

84 Mettan, Guy. *Russland unser bester Verbündeter*. 24.6.2013. <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=1521>.