

# SCHWEIZER AUSSENPOLITIK: WANDEL UND KLÄRUNGSBEDARF

In der Schweizer Aussenpolitik lassen sich seit einigen Jahren wichtige Akzentverschiebungen beobachten. Die Europapolitik ist nicht mehr durch die Frage der strategischen Positionierung gegenüber der EU, sondern durch die Konsolidierung des Bilateralismus geprägt. Ihr relativer Bedeutungsverlust geht mit einer stärkeren Gewichtung der bilateralen Beziehungen zu aussereuropäischen Machtzentren und der Friedenspolitik einher. Die Kohärenz der Aussenpolitik bleibt eine Herausforderung. Ein innenpolitischer Konsens bezüglich der aussenpolitischen Rolle und Prioritäten der Schweiz zeichnet sich nicht ab.



Aussenministerin Calmy-Rey anlässlich der Botschafterkonferenz in Bern, 25. August 2008

Keystone

In der Schweizer Aussenpolitik haben sich die geographischen und thematischen Schwerpunkte in den letzten Jahren teilweise verlagert. In den 1990er Jahren war der strategische Fokus des Bundesrats auf die Überwindung der institutionellen Mitwirkungsdefizite in der EU gerichtet. Die damalige aussenpolitische Konzeption, die in zwei Berichten 1993 und 2000 dargelegt wurde, stand im Zeichen der Partizipation und postulierte neben einer EU-Mitgliedschaft auch die Teilnahme an der europäischen Sicherheitskooperation sowie den UNO-Beitritt. Sie liess sich jedoch nur begrenzt umsetzen, da das Schweizer Stimmvolk der Europapolitik des Bundesrats nicht folgte und sich auch gegenüber einer sicherheitspolitischen Öffnung zurückhaltend zeigte.

Heute steht die EU-Beitrittsfrage nicht mehr im Zentrum der Schweizer Aussenpolitik. Das europapolitische Kernziel, der Schweizer Wirtschaft Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewähren, ist mit den bilateralen Abkommen

weitgehend erreicht worden. Gleichzeitig ist eine EU-Mitgliedschaft nach wie vor nicht mehrheitsfähig. Der Bundesrat hat deshalb im Europabericht 2006 sein «strategisches Ziel» des Beitritts zu einer «längerfristigen Option» zurückgestuft. Die Schweizer EU-Politik befasst sich heute hauptsächlich mit der Verwaltung, Konsolidierung und Erweiterung des Bilateralismus. Innerhalb der Gesamtaussenpolitik hat das Europadossier relativ an Bedeutung verloren, zumal sich auch die Kooperation mit den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen nur in Ansätzen entwickelt hat.

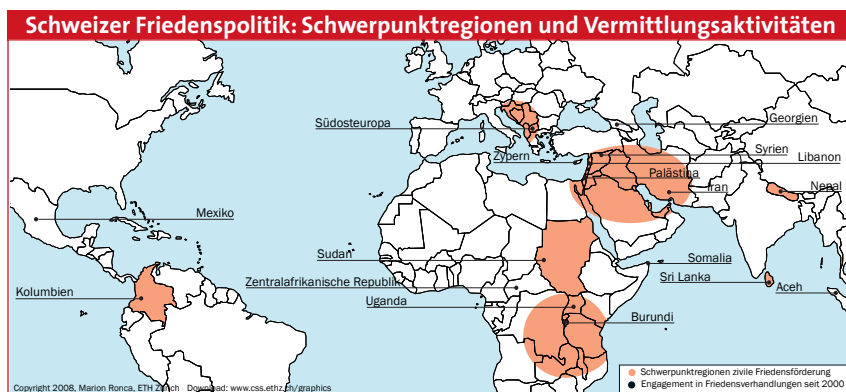
Stark an Gewicht gewonnen hat dafür der Bereich der zivilen Friedensförderung. Eine aktive und ambitionierte Dialog- und Mediationspolitik ist zu einem Kerngeschäft der Aussenpolitik geworden. Zudem hat sich der Bundesrat in einer aussenpolitischen Standortbestimmung im Mai 2005 für eine Stärkung der bilateralen Beziehungen mit den USA und anderen wichtigen ausser-

europäischen Staaten wie Russland, China, Japan, Indien, Brasilien und Südafrika ausgesprochen. Auch die Aussenwirtschaftspolitik ist heute wieder verstärkt global statt nur europäisch ausgerichtet.

Die Relativierung der Europa-Priorität und die thematischen Akzentverschiebungen in der Schweizer Aussenpolitik sind konzeptionell bisher wenig reflektiert worden. Der Aussenpolitische Bericht 2007 ist eher Rechenschaftsbericht als konzeptionelle Grundlage. Tatsache ist jedoch, dass die Schweizer Aussenpolitik seit der EWR-Abstimmung 1992 nie mehr so kontrovers diskutiert worden ist wie heute. Obwohl die aktuellen Debatten nicht immer sachlich motiviert sind, legen sie doch auch einen konzeptionellen Klärungsbedarf bezüglich der aussenpolitischen Rolle und Prioritäten der Schweiz offen. Zudem bleibt die Kohärenz der Aussenpolitik trotz einiger Fortschritte eine Herausforderung.

## Aktive Friedenspolitik

Die Bedeutung der zivilen Friedensförderung innerhalb der Schweizer Aussenpolitik hat stark zugenommen. Dies lässt sich teilweise auf den wachsenden internationalen Bedarf an Fähigkeiten und Ressourcen im Bereich der Konfliktprävention und -transformation zurückführen. Entscheidend sind aber innenpolitische Faktoren. So hat der UNO-Beitritt 2002 der Schweizer Friedenspolitik zusätzliche Legitimation und Dynamik verliehen. Gleichzeitig erlaubt die EU-Nichtmitgliedschaft der Schweiz eine eigenständige Vermittlerrolle im Sinne einer Nischenpolitik. Schliesslich lässt sich der Ausbau der zivilen Friedensförderung



auch auf die Präferenzen der derzeitigen Entscheidungsträger im EDA zurückzuführen.

Das Budget der für zivile Friedensförderung zuständigen Politischen Abteilung IV ist markant gewachsen. Lag es im Jahr 2000 noch bei 37,9 Mio. Franken, so werden im aktuellen Rahmenkredit für 2011 bereits 63 Mio. Franken veranschlagt. Zwar ist die PA IV wesentlich kleiner als die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die über 1,3 Mia. Franken und damit über etwa zwei Drittel des EDA-Budgets verfügt. Dennoch ist das Schweizer Engagement für Frieden heute bemerkenswert. Es umfasst ein breites Spektrum von Aktivitäten, das neben den Guten Diensten im Sinne von Vermittlungsbemühungen und Schutzmandaten auch Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung, Menschenrechtsdialoge, diplomatische Initiativen und themenspezifische Partnerschaften umfasst. Zudem hat die Schweiz einen viel beachteten Expertenpool mit Milizexperten für temporäre friedensfördernde Einsätze aufgebaut.

Der Ausbau der Friedensförderung hat sich innenpolitisch als mehrheitsfähig erwiesen. Das Engagement für Frieden gehört zum nationalen Selbstverständnis. Zudem besitzt die Schweiz als Land ohne koloniale Vergangenheit und mit föderalem Staatsaufbau durchaus Stärken, um einen Beitrag an die Bewältigung innerstaatlicher Konflikte leisten zu können. Auch geniesst sie einen guten Ruf als Drittpartei. Dennoch ist es hauptsächlich die Friedenspolitik, die in letzter Zeit innenpolitische Kontroversen auslöste. Zwar ist ein Teil der Kritik parteipolitisch motiviert und mehr auf den Stil der Aussenministerin als auf die Substanz der Aussenpolitik ausgerichtet. Auch lassen sich gewisse Debatten mit Kommunikationsdefiziten des EDA respektive mangelnden Kenntnissen der Kritiker erklären. Angesichts des technischen Charakters der Schutz-machtaufgabe war etwa die Aufregung um das Angebot nach dem Georgienkrieg, Russlands Interessen in Tibilis zu vertreten, wenig

verständlich. Trotzdem verraten die Debatten auch sachliche Differenzen und divergierende konzeptionelle Vorstellungen.

### Umstrittene Dialogpolitik

Diese betreffen zunächst spezifische Aspekte der zivilen Friedensförderung. So ist umstritten, in welchen Konfliktgebieten sich die Schweiz engagieren soll. Während im Aussenpolitischen Bericht 2000 Südosteuropa sowie die Mittelmeerregion als Schwerpunkte definiert wurden, ist die Schweiz heute u.a. auch in Nepal, Sri Lanka, Kolumbien und Afrika sehr aktiv. Kritiker monieren, dass es sich hierbei teilweise um Regionen handelt, welche die sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz wenig berühren. Sie werfen damit implizit die Frage auf, in welchem Ausmass die materielle respektive die ideelle Dimension der Aussenpolitik zu gewichten ist. Das Prinzip der Wertbezogenheit der Aussenpolitik ist zweifellos aufgewertet worden im EDA. Zudem setzt sich die Schweiz heute vor allem auch dort für Frieden ein, wo sie dank langjährigem Engagement und guten Kontakten über eine vielversprechende Ausgangslage verfügt.

Kontrovers diskutiert wird auch die Vermittlungstätigkeit der Schweiz. Das EDA misst der Dialogpolitik strategische Bedeutung bei und war seit 2000 in mehr als 20 Friedensverhandlungen in 15 Staaten involviert. Es vertritt dabei den Ansatz, auch mit unliebsamen Regimen und nationalen Bewegungen zu reden, da nur durch den Dialog aller Konfliktparteien tragfähige Lösungen gefunden werden können. Diese Argumentation ist in der Sache plausibel. Diplomatie darf kein Preis sein, der einer Partei erst dann zugesprochen wird, wenn sie gewisse Vorbedingungen erfüllt. Allerdings hat sich die Schweiz mit ihrem Einbindungsansatz bisweilen international exponiert und von der EU und den USA distanziert, was innenpolitisch Kritik nach sich gezogen hat.

In diesem Zusammenhang wird oft der Vorwurf laut, die prononcierte Vermittlungspolitik verletze die Schweizer Neutralität. Die Aussenministerin ihrerseits argumentiert, dass die Neutralität gerade die Grundlage für eine aktive Friedenspolitik sei. Hinter der – völkerrechtlich irrelevanten – Debatte um die Deutungshoheit der Neutralität verstecken sich zwei divergierende aussenpolitische Rollenkonzepte. Befürworter der «integralen» Neutralität fordern eine Rückkehr zur aussenpolitischen Konzeption der Schweiz während des Kalten Krieges, die durch politisches Abseitsstehen und eine Beschränkung des internationalen Engagements auf «technische» Bereiche geprägt war. Gemäss diesen sogenannten «Traditionalisten» sollte die Schweiz ihre Vermittlungsdienste reaktiv und unpolitisch handhaben, d.h. sich primär als logistischer Fazilitator betätigen. Vertreter der «aktiven» Neutralität wiederum plädieren für eine proaktive Friedenspolitik der Schweiz, die sich gerade auch als Mediator inhaltlich in Friedensprozesse einbringen soll.

Festzuhalten ist, dass die Schweizer Dialogpolitik einige bemerkenswerte Ergebnisse gezeitigt hat, sei es in Nepal, Aceh, Sudan, Burundi, Uganda oder Iran. Gleichzeitig fällt auf, dass derzeit wichtige Dossiers in der Krise stecken: Kolumbien will keine Schweizer Vermittlung mehr; im Iran-Dossier hat der Bundesrat die Vermittlungsbemühungen des EDA gestoppt; und zwischen Israel und Syrien vermittelt heute die Türkei und nicht mehr die Schweiz. Als Tendenz zeigt sich, dass die Schweiz Stärken in der Initiierung eines Dialogs und der Bereitstellung von Expertise besitzt, Verhandlungs- und Umsetzungsprozesse aber oft nicht selber zu einem erfolgreichen Ende bringen kann. Für einen Kleinstaat wie die Schweiz sind solche Effektivitätsdefizite teilweise unvermeidbar, zumal Mediation ein unwägbares Geschäft ist und Konfliktparteien ihre Strategien abrupt ändern können. Trotzdem stellt sich aus Sicht der Schweizer Diplomatie die Frage, ob die heute zur Verfügung stehenden Ressourcen ihrem hohen Ambitionsniveau entsprechen. Auch ist zu prüfen, in welchem Mass die innenpolitische Tragfähigkeit für eine profilierte Vermittlungspolitik gegeben ist.

### Wie soll sich die Schweiz positionieren?

Der Ausbau der bilateralen Beziehungen zu aussereuropäischen Schlüsselstaaten, der mit einer Relativierung der Europa-Priorität einhergeht, ist in der Standortbestimmung 2005 beschlossen worden. Der Erfolg dieser Bemühungen lässt sich heute

noch nicht abschätzen. Klar ist, dass sich das Hauptziel einer Stärkung der Beziehungen mit den USA bisher nur sehr begrenzt verwirklichen liess, da das vom Bundesrat angeregte Freihandelsabkommen frühzeitig am Widerstand des Schweizer Bauernverbands scheiterte. Die parallelen Bestrebungen der Aussenwirtschaftspolitik, den Marktzugang für die Schweizer Wirtschaft global zu diversifizieren, haben allerdings bereits einige positive Ergebnisse gezeitigt. Da die WTO-Verhandlungen für ein multilaterales Abkommen blockiert sind, hat sich die Schweiz dabei auf den Ausbau ihres Netzes an Freihandelsabkommen konzentriert, wobei sie je nach Zielland bilateral oder gemeinsam mit ihren EFTA-Partnern verhandelt.

Die wachsende Bedeutung nichtwestlicher Machtzentren, insbesondere der Aufstieg Asiens, die überdurchschnittliche Exportabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft und die komparativen Stärken der Schweiz in der zivilen Friedensförderung rechtfertigen durchaus eine geographisch breitere Abstützung der Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Dennoch stellt sich aus Sicht der Schweizer Diplomatie die Frage, in welchem Ausmass die Akzentverschiebung weg von Europa, die sich auch in der Umlagerung von finanziellen und personellen Ressourcen manifestiert, erfolgen soll. Wirtschaftlich wie sicherheitspolitisch wird Europa für die Schweiz von zentraler Bedeutung bleiben. Gerade infolge der EU-Nichtmitgliedschaft und der damit verbundenen Mitgestaltungsdefizite im europäischen Umfeld erfordert eine adäquate schweizerische Interessenwahrung die unvermindert hohe Aufmerksamkeit der Diplomatie. Zudem ist der Bilateralismus mit der EU innen- wie aussenpolitisch krisenanfällig und seine langfristige Tragfähigkeit nicht gesichert.

Auch im Kontext der Dialogpolitik stellt sich die Frage, wie sich die Schweiz im internationalen Staatensystem positionieren soll. Ihre eigenständige Vermittlerrolle basiert wesentlich auf ihrer Nichtmitgliedschaft in der EU. Die Schweiz macht dort ein paar Schritte mehr, wo ihre westlichen Partner das nicht können oder wollen. Manchmal kann sie als Wegweiser fungieren, wie mit ihrem Dialogansatz gegenüber der Hamas, deren Isolierung international zunehmend umstritten ist. Manchmal kann sie gar als Vermittlerin zwischen westlichen Mächten und einem Staat wie Iran agieren. Jedoch stellt sich die Frage, wie weit sich die Schweiz von westlichen Akteuren und Po-

sitionen distanzieren soll. Wenn sie zur EU-Aussen- und Sicherheitspolitik Distanz hält, sich vom NATO-Engagement in Afghanistan zurückzieht oder die westlichen Nuklearstaaten auffordert, ihren Verpflichtungen zur nuklearen Abrüstung besser nachzukommen, gewinnt sie in der islamischen Welt an Akzeptanz als Vermittler. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass sie als sicherheitspolitischer Partner im euro-atlantischen Umfeld an Glaubwürdigkeit verliert. Dies wirft zwei Fragen auf: Versteht sich die Schweiz letztlich als Teil des Westens oder soll sie sich vermehrt als neutraler Brückenbauer zwischen Orient und Okzident positionieren – oder kann sie beides? Und schützt die Verständigungspolitik mit der islamischen Welt die Schweiz vor Terroranschlägen, wie bisweilen argumentiert wird, oder gefährdet die Distanznahme zur westlichen Sicherheitspolitik vielmehr ihre Sicherheitsinteressen, wie Kritiker warnen?

### Kohärenzdefizite

Die aussenpolitischen Prioritäten und Kerninteressen der Schweiz werden im innenpolitischen Prozess immer wieder neu festgelegt. Das in der Bundesverfassung verankerte aussenpolitische Zielfünfeck der Schweiz kann hierzu keine Anhaltspunkte geben, da es die einzelnen Ziele nicht gewichtet, sondern im Gegenteil die gesellschaftliche Interessenvielfalt dokumentiert. Wichtige Voraussetzung für eine effektive Aussenpolitik ist aber deren grösstmögliche Kohärenz. Diesbezüglich hat die Schweiz eine schwierige Ausgangslage, da ihr Regierungssystem keine Richtlinienkompetenz vorsieht. Die zunehmende Internationalisierung der Innenpolitik hat zudem bewirkt, dass das EDA heute nur bei einer deutlichen Minderheit der aussenpolitischen Geschäfte das federführende Departement ist. Allerdings sind in den letzten Jahren wichtige Massnahmen zur Reduzierung der Kohärenzdefizite getroffen worden.

So werden heute unter Führung des EDA Globalstrategien für einzelne Staaten sowie Zielvereinbarungen zu sektoriellen Themen wie Energie- oder Gesundheitsaussenpolitik erarbeitet. Mehr Kohärenz innerhalb des EDA lässt zudem die Reorganisation der DEZA erwarten, die deren Autonomie reduziert. Eine unvermindert grosse Herausforderung in der strategischen Architektur der Entwicklungszusammenarbeit stellt jedoch die Zerteilung der Verantwortung zwischen der DEZA und dem mit wirtschaftlicher Entwicklung befassten Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Volkswirtschaftsdepartements dar.



Das Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik bleibt schwierig. Letztere orientiert sich weitgehend an den Interessen der Wirtschaftspolitik und wird von der SECO formuliert, ist aber konzeptionell auch Teil der Aussenpolitik. Die verstärkte normative Ausrichtung der Aussenpolitik hat in jüngster Zeit vermehrt zu Konflikten zwischen dem Aussen- und dem Volkswirtschaftsdepartement geführt. Gleichzeitig haben die Bemühungen der Aussenministerin, die aussenwirtschaftliche Relevanz der Schweizer Dialogpolitik durch ihre Hilfeleistung im Abschluss des Gaslieferungsvertrags zwischen einer Schweizer Firma und Iran darzulegen, negative Rückwirkungen auf die Aussenpolitik gehabt. So hat der Gasdeal zu Spannungen mit den USA und Israel sowie zu innenpolitischen Kontroversen geführt, was zum Entscheid des Bundesrats beigetragen haben dürfte, die Vermittlungsbemühungen des EDA im Konflikt um Irans Atomprogramm zu sistieren.

Kohärenzdefizite bestehen schliesslich zwischen der Friedens- und der Sicherheitspolitik. Diese hängen teilweise damit zusammen, dass die militärische Friedensförderung innenpolitisch nach wie vor umstritten ist. Eine integrierte zivil-militärische Stabilisierungsstrategie könnte nicht nur dazu beitragen, parlamentarische Mehrheiten für Auslandseinsätze der Armee und eine bedrohungsgerechte Sicherheitspolitik zu finden, sondern wäre auch im Interesse der Aussenpolitik. Solange das EDA nicht über die ganze Wertschöpfungskette in der Friedensförderung verfügt und erfolgreiche Vermittlungsaktionen nicht mit sicherheitspolitischen Beiträgen ergänzen kann, wird die Friedenspolitik immer wieder an Nachhaltigkeits- und Effektivitätsdefiziten leiden.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:  
www.ssn.ethz.ch