

SCHWEIZER AUSSENPOLITIK 2009: EINE STANDORTBESTIMMUNG

Die ausserpolitischen Krisen der vergangenen Monate werfen Fragen zur internationalen Positionierung der Schweiz und zur Handlungsfähigkeit des Bundesrats auf. Die Rahmenbedingungen für Schweizer Nischenstrategien in der Finanz- und Europapolitik haben sich verschlechtert. Auf globaler wie europäischer Ebene gestaltet sich die Interessenwahrung ohne ein festes Netzwerk von Partnerstaaten zunehmend schwierig. Mit der vom Bundesrat aufgeworfenen EU-Beitrittsfrage und dem neuen Anlauf für eine Staatsleitungsreform steht die Schweiz vor kontroversen, aber notwendigen Grundsatzdebatten.



Aussenministerin Calmy-Rey und Bundespräsident Merz anlässlich einer Medienkonferenz in Bern, 19.08.09

Die Schweiz steht seit Monaten unter ungewöhnlich hohem äusserem Druck. Sie sieht sich gleich mit mehreren ausserpolitischen Krisen konfrontiert. Besonders grosse internationale Resonanz hat dabei die Kontroverse um das Bankgeheimnis ausgelöst. Nachdem die Schweiz von den G-20 und der OECD auf eine sogenannte graue Liste von Steueroasen gesetzt, von den USA zur Herausgabe von UBS-Kundendaten gezwungen und von mehreren europäischen Staaten ungewöhnlich scharf kritisiert worden war, machte der Bundesrat im März 2009 weitreichende Konzessionen bezüglich eines verbesserten Informationsaustauschs in Steuerfragen. Die Kritik am Finanzplatz Schweiz schwelt aber genauso weiter wie der Streit mit der EU über kantonale Steuerregime. Hinzu kommt die Libyen-Krise, im Zuge derer die Schweiz lange Zeit innenpolitisch unkoordiniert und ausserpolitisch ratlos wirkte. Selten ist der Bundesrat so düpiert worden wie im Konflikt um die Freilassung der beiden Geiseln in Tripolis.

Das Zusammenspiel der verschiedenen Krisen hat den Eindruck einer Malaise in der Schweizer Aussenpolitik genährt. Die Wahr-

nehmung, wonach das internationale Umfeld der Schweiz derzeit wenig wohlgesinnt ist und sich der Kleinstaat weder den Angriffen von Grossmächten auf die schweizerische Rechtsordnung noch den Ränkespielen des libyschen Revolutionsführers Ghadafi zu erwehren vermag, ist verbreitet. Allerdings wäre es verkürzt, in diesem Zusammenhang von einer Krise der Schweizer Diplomatie zu sprechen. Das Aussenministerium hat in jüngster Zeit im Gegenteil einige Erfolge erzielen können, sei es in der Friedensförderung (Vermittlungen im Iran-Konflikt und zwischen der Türkei und Armenien, Schutzmandate von Russland und Georgien) oder im Krisenmanagement zur Entschärfung des Konflikts zwischen der UBS und den USA.

Vielmehr lässt sich eine Krise des Sonderfalls Schweiz diagnostizieren. Die internationale Akzeptanz für zentrale ausserwirtschaftliche und europapolitische Nischenstrategien und Sonderwege der Schweiz nimmt ab. Auch ist die Positionierung als Nischenakteur mit wachsender Fremdbestimmung verbunden. Gleichzeitig haben die jüngsten Krisen einen Reformbedarf der

politischen Institutionen aufgezeigt. In einer durch zunehmende Komplexität und abnehmende Vorwarnzeiten geprägten Welt ist eine Staatsleitungsreform zur Steigerung der Handlungs- und Strategiefähigkeit des Bundesrats dringlich.

Obwohl der am 2. September 2009 veröffentlichte Aussenpolitische Bericht in erster Linie als umfassender Rechenschaftsbericht angelegt ist, beleuchtet er durchaus auch konzeptionelle Aspekte und zentrale Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik. Die relevanten Aussagen des Berichts werden entsprechend in die nachfolgenden Überlegungen zur Positionierung und Handlungsfähigkeit der Schweiz miteinbezogen.

Abnehmende Akzeptanz für Nischen

Die Schweiz ist ein ausgesprochener Nischenakteur. In Bereichen wie dem Finanz- und Steuersektor, der Europapolitik oder der Friedensförderung grenzt sie sich teilweise von den Positionen anderer Staaten ab. Während die ausserwirtschaftlichen Nischen auf bewusste Strategien im Rahmen eines Standortwettbewerbs zurückgehen, sind der europapolitische Sonderweg und die eigenständige Friedenspolitik auch durch innenpolitische Faktoren wie die Neutralität und die direkte Demokratie geprägt. Allen Nischen gemein ist die Idee einer Sonderrolle der Schweiz. Die externe Akzeptanz und damit die Praktikabilität eines schweizerischen Sonderwegs haben aber vor allem mit Bezug auf das Bankgeheimnis und die Steuerpolitik abgenommen. Ähnliche Tendenzen zeichnen sich hinsichtlich des Bilateralismus mit der EU ab.

Solange der Prozess der Globalisierung vor allem mit Deregulierung und der Schaffung grenzüberschreitender Märkte verbunden war, konnte sich die Schweiz mit ihren ausenwirtschaftlichen Nischen und ihrer exportorientierten Wirtschaft günstig positionieren. In der Tat gehört sie bisher zu den Gewinnern der Globalisierung. Vor dem Hintergrund der offensichtlichen Krisenanfälligkeit der Globalisierung lässt sich jedoch ein Trend zur Politisierung der Ökonomie und zur vermehrten globalen Abstimmung der regulatorischen Rahmenbedingungen zwischen den grossen Wirtschaftsmächten beobachten. Auch wenn diese Entwicklung in ihrer Tragweite nicht überschätzt werden darf, stellt sie für die Schweiz eine Herausforderung dar, insbesondere was die Wahrung ihrer Finanzplatzinteressen angeht.

Das Rückzugsgefecht des Bundesrats betreffend Bankgeheimnis wirkte lange Zeit improvisiert und übermässig reaktiv. Eine Strategie zur längerfristigen Positionierung im Finanz- und Steuerbereich scheint umso dringlicher, als der Aussenpolitische Bericht zu Recht darauf hinweist, dass der Druck auf die Schweiz auch nach dem Entscheid zur Ausweitung der Amtshilfe in Steuerfragen anhalten dürfte. Dabei weist der Bericht nicht nur auf verschiedene US-Gesetzesvorhaben, sondern vor allem auch auf mögliche neue Forderungen der EU hin, die eine Revision des Zinsbesteuerungsabkommens und längerfristig wohl auch einen automatischen Informationsaustausch mit der Schweiz anstrebt. Frühzeitig zu prüfen gilt es zudem die Bedeutung des entstehenden europäischen Aufsichtssystems für Banken, Börsen und Versicherungen für die Schweiz. Schliesslich ist der Bundesrat auch im Streit mit der EU über kantonale Steuerregime gefordert, eine Lösung zu finden, welche die Diskriminierungsvorwürfe der EU entkräftet und gleichzeitig innenpolitisch mehrheitsfähig ist.

Die Grenzen des Bilateralismus

Auch auf europäischer Ebene wird der Schweizer Sonderweg aufgrund der bereits weit fortgeschrittenen Harmonisierung vieler Politikbereiche im Rahmen der EU tendenziell schwieriger (siehe CSS Analyse 37 ☞). Anders als im Europabericht 2006 wird dieser Sachverhalt im Aussenpolitischen Bericht bemerkenswert offen thematisiert. Aus den dortigen Ausführungen und illustrierten Beispielen lassen sich drei Schlüsse ziehen: Erstens gerät die Schweizer Strategie der selektiven Partizipation am europäischen Integrationsprozess immer mehr in die Kritik. Die Sicherung von Standortvortei-

Grundlegendokumente

- Aussenpolitische Berichte: 2009 ☞; 2007 ☞; 2000 ☞; 1993 ☞
- Europabericht 2006 ☞
- Staatsleitungsreform ☞

len durch bewusste Nichtteilnahme an den Regulierungsprozessen in einigen Politikfeldern bringt der Schweiz vermehrt den Vorwurf des Rosinenpickens ein. Die EU-Kritik an den Regeln der kantonalen Unternehmensbesteuerung ist ein Beispiel dafür, dass Brüssel von der Schweiz die Einhaltung von EU-Standards zunehmend auch in denjenigen Bereichen erwartet, die durch die bilateralen Verträge nicht abgedeckt sind.

Zweitens ist die EU im Rahmen der bilateralen Verträge kaum mehr zu Sonderlösungen bereit. Vielmehr drängt sie darauf, dass sich die Schweiz bei der Nachführung von bestehenden Verträgen und der Aushandlung neuer Abkommen zur Übernahme des relevanten EU-Rechts (*Acquis communautaire*) verpflichtet. Drittens scheint auch die Bereitschaft und Fähigkeit der EU, mit der Schweiz neue bilaterale Abkommen abzuschliessen, tendenziell abzunehmen. Dieser Umstand dürfte nicht zuletzt auf die steigende Zahl von Mitgliedstaaten und die wachsende Heterogenität der EU im Zuge der Osterweiterung zurückzuführen sein. Auch wenn der europapolitische Sonderweg der Schweiz heute weniger im Kreuzfeuer der Kritik steht als das Bankgeheimnis und der Handlungsdruck aus wirtschaftlicher Sicht gering scheint, tut der Bundesrat gut daran, sich mit der Frage der längerfristigen Zweckmässigkeit des Bilateralismus frühzeitig auseinanderzusetzen.

Ausnahme Friedenspolitik

Was den dritten Nischenbereich der Friedenspolitik betrifft, so lässt sich eine ähnliche Verengung des Handlungsspielraums wie in der Finanzplatzfrage und der Europapolitik derzeit nicht erkennen. Auch wenn insbesondere die Dialog- und Vermittlungspolitik in Nahost gelegentlich Kontroversen auslöst (siehe CSS Analyse 35 ☞), hat sich die Schweiz als Anbieter Güter Dienste etablieren können. So ist auch nachvollziehbar, dass das EDA im Aussenpolitischen Bericht seinen Willen bekräftigt, das Instrument des Dialogs künftig noch stärker ins Zentrum zu stellen.

Allerdings dürfen die Rückwirkungen einer aktiven Friedenspolitik auf die Gesamtaussenpolitik der Schweiz nicht überbewertet werden. Das Schweizer Schutz-

machtmandat für Washington in Iran mag für den Gasdeal mit Teheran förderlich gewesen sein und bei der vorläufigen Entspannung im Streit mit den USA um die UBS eine Rolle gespielt haben. Es hat die USA aber nicht davon abgehalten, mit Machtmitteln die Schweiz zur Herausgabe von UBS-Kundendaten per Notrecht zu zwingen. Genauso wenig wird das Schutzmandat für Russland in Georgien Moskau dazu bewegen, sich wie erhofft für eine Präsenz der Schweiz an den Gipfeltreffen der G-20 einzusetzen.

Ein allfälliger Ausbau der Friedenspolitik kann deshalb zwar durchaus im Interesse der Schweiz sein, würde aber zur Bewältigung der zentralen ausenpolitischen Herausforderungen nur begrenzt beitragen. Zudem darf die Tatsache, dass die Schweiz ihre friedenspolitischen Freiräume wesentlich ihrer EU-Nichtmitgliedschaft verdankt, die strategisch wichtigere Frage der künftigen Positionierung gegenüber der EU nicht präjudizieren.

Interessenwahrung durch Einflussnahme

Die derzeitige Positionierung der Schweiz als Nischenakteur wird nicht nur durch die abnehmende Praktikabilität wichtiger Nischenpolitiken in Frage gestellt. Eine zweite grosse Herausforderung stellt die abnehmende Fähigkeit zur Einflussnahme auf die Steuerung von Politikbereichen dar, die für die Schweiz von zentraler Bedeutung sind.

Auf globaler Ebene entwickelt sich das Format der G-20 zum hauptsächlichen Steuerungsorgan der Weltwirtschaft. Anders als dies bei den G-8 der Fall war, könnten die Beschlüsse der G-20 für die Schweiz direkte und weitreichende Folgen haben, da die Legitimation dieses Gremiums und damit möglicherweise auch die weltweite Verbindlichkeit seiner Entscheide grösser sind. Dass die Schweiz trotz ihrer Wirtschaftskraft und der Bedeutung ihres Finanzplatzes keinen Platz in den G-20 findet, hat zwar weniger mit ihrer Positionierung als mit der Notwendigkeit einer grösseren Einbindung von Schwellenländern zu tun. Tatsache ist aber, dass andere europäische Staaten zumindest durch die EU in den G-20 vertreten sind. Sollte die Schweiz im Zuge der – von den G-20 dominierten – Diskussionen um eine neue Machtverteilung im Internationalen Währungsfonds ihren Sitz im IWF-Exekutivrat verlieren, wäre sie von den Debatten um eine Reform der globalen Finanz- und Wirtschaftsarchitektur weitgehend ausgeschlossen.

Auch auf europäischer Ebene nimmt die Gestaltungsfähigkeit der Schweiz ab. Augenfällig ist vor allem die zunehmende Fremdbestimmung der Schweizer Gesetzgebung durch die EU. Feststellen lässt sich zudem, dass andere europäische Organisationen wie die OSZE und der Europarat immer mehr von den 27 EU-Staaten dominiert werden. Gleichzeitig verlieren sie an Bedeutung, da die EU deren ursprüngliche Funktionen teilweise übernommen hat. Auch die EFTA, die sich in den letzten Jahren zu einer wichtigen Plattform für die Wirtschaftszusammenarbeit europäischer Nicht-EU-Staaten mit Drittstaaten entwickelt hat, steht angesichts eines möglichen EU-Beitritts Islands vor einer unsicheren Zukunft.

Welche Netzwerke?

Vor dem Hintergrund des zunehmend komplexen internationalen Systems nimmt die Bedeutung von Netzwerken laufend zu. Da die Schweiz keinem festen Bündnis angehört, sucht sie ihre Interessen insbesondere durch ihr bilaterales Beziehungsnetz sowie sachspezifisch variable Partnerschaften zu wahren. Als Folge der globalen Machtverschiebungen und ihres europäischen Sonderwegs bemüht sie sich seit 2005, ihre Beziehungen zu Russland und den ausser-europäischen Grossmächten USA, China, Japan, Indien, Brasilien und Südafrika auszubauen. Auch verlagert sie die Gewichte in der Ausrichtung des diplomatischen Aussennetzes von Europa und den USA nach Asien, Afrika und Nahost, wobei zum Ausmass und den Details der Umschichtung keine öffentlichen Zahlen vorliegen.

In Anbetracht der aktuellen Positionierung der Schweiz in der Welt sind diese Massnahmen durchaus nachvollziehbar. Allerdings wird Europa auch künftig den für die Schweiz zentralen Interessenraum darstellen. Anders als die EU-Staaten, die sich heute weitgehend in Brüssel organisieren, wird sich die Schweiz einen substantiellen Abbau ihrer Vertretungen in den europäischen Hauptstädten kaum leisten können, da sie vor allem dort ihre europapolitischen Interessen verteidigen muss. Zudem besteht die Gefahr, dass der Anspruch eines weltweit dichten Vertretungsnetzes in einer personellen Ausdünnung der einzelnen Posten resultiert. Will die Schweiz an ihrer der Autonomie verpflichteten Positionierung festhalten, wird dies eine Aufstockung ihrer diplomatischen Mittel erfordern. Selbst dann stellt sich aber die Frage, ob die Schweiz mit bilateralen und variablen Partnerschaften im globalen Wettbewerb künftig bestehen kann. Zweifel scheinen

umso berechtigter, als der Aussenpolitische Bericht darlegt, wie die europäischen Nachbarstaaten auf den relativen Bedeutungsverlust Europas im globalen Kontext mit einer vertieften Zusammenarbeit im Rahmen der EU auch gegen aussen reagieren.

In der Tat deutet vieles darauf hin, dass eine effektive Interessenwahrung ausserhalb des einmalig dichten und der Solidarität verpflichteten EU-Netzwerks in Zukunft noch schwieriger wird. Obschon Ghadafi derzeit auch anderen europäischen Regierungen auf der Nase herumtanzt, würde er es kaum wagen, EU-Bürger als Geiseln zu nehmen. Zu gross wäre das Risiko von EU-Retorsionsmassnahmen. Auch wären die USA kaum so forsch gegen einen EU-Staat vorgegangen wie sie das im Falle der Schweiz getan hatten.

Notwendige EU-Debatte

Angesichts der wachsenden Schwierigkeiten einer effektiven Interessenwahrung als autonomer Kleinstaat, der abnehmenden Praktikabilität einiger Wirtschaftsnischen und der zunehmenden Herausforderungen des europapolitischen Sonderwegs drängt sich heute eine neue Debatte über die Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft auf. Dass auch der Aussenpolitische Bericht eine Europadiskussion postuliert, kann als seine politisch wichtigste Aussage bezeichnet werden. Eine sachgerechte Debatte wird neben der in Aussicht gestellten Studie des Integrationsbüros aber auch politische Führung erfordern. Europapolitische Rhetorik, die den Bilateralismus als «Königsweg» verkündet, die EU-Beitrittsfrage tabuisiert und einem Wettstreit mit der EU um bessere Konzepte im Sinne einer «Eurokompetitivität» das Wort redet, wird der Lage nicht mehr gerecht. Auch darf Europapolitik nicht mehr wie jahrzehntelang üblich allzu einseitig unter dem Blickwinkel des Marktzugangs für die Schweizer Wirtschaft betrachtet werden.

Unabhängig von der Klärung der schwierigen Beitrittsfrage wäre es im Interesse der Schweiz, ihre Bereitschaft zu vermehrter Mitwirkung und Lastenteilung im europäischen Solidaritätsverbund zu signalisieren. Im Vordergrund steht hier insbesondere eine intensiviertere aussensicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU. Die seit Jahren beobachtbare Skepsis in der Schweiz gegenüber einem ESWP-Rahmenabkommen und einer Vereinbarung mit der EU-Verteidigungsagentur, die prinzipielle Nicht-Assoziation mit GASP-Erklärungen und das Nein des Nationalrats zu einer Beteiligung an Atlanta machen allerdings deutlich, dass der Wille zu einer sicherheitspolitischen Annä-

herung an die EU sehr begrenzt ist. Nach wie vor wird die EU in der Schweiz mehr als Bedrohung denn als Chance wahrgenommen.

Institutionelle Reformen?

Effektive Interessenwahrung ist nicht nur eine Frage der Positionierung, sondern auch der Strategie- und Handlungsfähigkeit. Die diesbezüglichen Defizite der Schweiz lassen sich teilweise auf institutionelle Eigenheiten des politischen Systems zurückführen. Die direkte Demokratie setzt der Strategiefähigkeit des Bundesrats bewusste Grenzen. Das durch Kollegialität und Konkordanz geprägte Regierungssystem wiederum dient zwar dem innenpolitischen Ausgleich und ist durch hohe Legitimität gekennzeichnet, schränkt jedoch die Handlungsfähigkeit des Bundesrates vor allem in ausserordentlichen Lagen ein. Dieser Umstand hat sich in den letzten Jahren aufgrund der politischen Polarisierung, der Personalisierung von Politik, der Internationalisierung fast aller Politikfelder und der damit einhergehenden zunehmenden Komplexität der Aussenpolitik akzentuiert.

Die Chancen für eine Staatsleitungsreform stehen angesichts der Erfahrungen der letzten Monate und der neuerlichen Traktandierung der Thematik im Bundesrat besser als auch schon. Inhaltlich besteht die Herausforderung darin, dass sich einerseits weitreichende Massnahmen wie der Übergang zu einem Oppositionssystem und der Funktion eines Regierungschefs in einer Referendumsdemokratie kaum bewähren würden. Andererseits würden die jetzt angedachten kleineren Massnahmen wie eine verlängerte Amtsdauer des Bundespräsidenten die politische Führung nur geringfügig stärken. Auch die Verbindung des Bundespräsidiums mit der Führung des EDA wäre wegen des Rotationsprinzips wenig effektiv. Machbar und nützlich wären hingegen Massnahmen, die häufigere Grundsatzdebatten im Bundesrat erlauben. Prüfwert wäre auch die Schaffung einer strategischen Planungseinheit im EDA oder auf Stufe Bundesrat, die jenseits der operativen Alltagshektik aussenpolitische Grundfragen thematisiert und internationale Entwicklungen antizipiert. Verbesserungspotential lässt sich zudem, wie das Beispiel Libyen zeigt, in der departementsübergreifenden Krisenkommunikation orten, wobei dies nicht nur für die Schweiz eine Herausforderung darstellt.

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

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