



Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Foraus – Forum für Aussenpolitik

Schweizerische Aussenpolitik
zwischen
Wille, Vorstellung und Tatsachen

Referat von Staatssekretär Peter Maurer

Bern

23. November 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der englische Premierminister Benjamin Disraeli hat einmal gesagt „Die Worte *auswärtige Angelegenheiten* führen bei Engländern unweigerlich zur Überzeugung, dass ich über etwas spreche, das sie nicht betrifft. ("The very phrase 'foreign affairs' makes an Englishman convinced that I am about to treat of subjects with which he has no concern."). Dieser Ausspruch hätte früher wohl auch für die Schweiz gelten können. Aussenpolitik wurde lange Zeit als etwas empfunden, das für unser Land nicht besonders wichtig ist. Heute sind auswärtige Angelegenheiten zum Gegenstand innenpolitischer Aufmerksamkeit und Auseinandersetzung geworden. Dies zeigt auch Ihr zahlreiches Kommen heute Abend, wofür ich Ihnen herzlich danke.

Die schweizerische Aussenpolitik stand in den vergangenen Jahren mehrmals im Zentrum des Interesses. Besonders hoch gingen die Wogen in der Libyenaffäre. Zur Rekapitulation: Am 19. Juli 2008 wurden Raschid Hamdani und Max Göldi in Tripolis verhaftet. Nach gut anderthalb Jahren konnten Raschid Hamdani am 23. Februar 2010 und Max Göldi am 13. Juni 2010 aus Tripolis ausreisen. Der Bundesrat war von Anfang an gewillt, die beiden möglichst rasch und unversehrt in die Schweiz zurückzubringen. Dieser Wille entspricht unserem grundlegenden Verständnis vom Verhältnis zwischen Bürger und Staat: der Staat steht im Dienste des Bürgers. Er muss sich für seine Bürgerinnen und Bürger einsetzen, wenn diese im Ausland schuldlos in Schwierigkeiten geraten sind.

Die Libyenaffäre konnte glücklicherweise in ruhigere Bahnen gelenkt werden. Im Laufe der Kontroverse mussten sich allerdings alle Beteiligten mit gewissen Tatsachen auseinandersetzen. Die Vorstellungen über eigene Möglichkeiten, über die andere Seite und über internationale Beziehungen generell mussten angepasst werden. Wir haben gelernt, wie schwierig, ja unmöglich eine Problemlösung selbst in letztlich marginalen Konflikten ist, wenn man sie im Alleingang angehen will; wir haben erkannt, wie wichtig Verbündete sind. Wir haben erkannt, dass eigene Interessen mit jenen anderer Länder zusammengeführt werden müssen. Die Krise hat uns auch gezeigt, wie entscheidend die Kommunikation und der Interessenausgleich unter den Bundesbehörden selber, sowie zwischen Bund und dem international exponierten Kanton Genf ist. Wir haben schliesslich auch erkennen müssen, welch hohen Einfluss Macht und internationale Stellung des Gegenüber auf den Gang der Ereignisse haben, und dass das eigene Recht und Rechtsempfinden in solchen Auseinandersetzungen manchmal wenig gilt. Aber auch Libyen musste erkennen, dass es Grenzen gibt; dass ein Staat sein Handeln nicht völlig auf die Empfindungen einer Herrscherfamilie ausrichten kann, ohne dabei die eigenen Landesinteressen zu schädigen.

Die so genannte „Libyenaffäre“ ist in der schweizerischen Aussenpolitik nur eine Randnotiz, aber vielleicht ein gutes Beispiel, um zu zeigen, wie unterschiedlich die Perspektiven auf aussenpolitischem Gebiet sein können. Für die einen war es ein Erfolg, dass Rachid Hamdani und Max Göldi nach weniger als zwei Jahren freikamen – dies vor allem auch, wenn man sich das Schicksal der bulgarischen Krankenschwestern und des palästinensischen Arztes vor Augen hält. Für andere war es demgegenüber ein Versagen, weil die Freilassung so lange auf sich warten liess, und teilweise der Eindruck entstand, die Schweiz werde an der Nase herumgeführt.

Im Folgenden möchte ich – in Anlehnung an Arthur Schopenhauer, dessen Todestag sich in diesem Jahr zum 150. Mal jährt – zeigen, wie sehr Wille, Vorstellung und Tatsachen das Spannungsfeld der schweizerischen Aussenpolitik weit über den marginalen Einzelfall hinaus definieren. Im Kern geht es um folgende Fragen:

- Was wollen wir? Welches sind unsere Interessen?
- Mit welchen Verhältnissen sind wir konfrontiert? Auf welche Tatsachen stoßen wir?

- Welche Vorstellung machen wir uns von den andern?
- Und dann natürlich: was sind die konkreten Schlussfolgerungen, die wir für die Aussenpolitik ziehen?

Nichts wäre nun falscher als zu glauben, es gebe in pluralistischen Gemeinwesen wie der Schweiz einen einheitlichen Willen, unumstrittene Tatsachen oder glasklare Vorstellungen. Es gibt vielmehr eine Vielzahl von Akteuren, eine Vielzahl von Interessen, umstrittene Tatsachen und unscharfe oder ganz einfach falsche Vorstellungen. Politiker, Parteien, Verbände und andere Gruppierungen unserer Gesellschaft haben völlig unterschiedliche Vorstellungen zur Aussenpolitik, und das ist gut so. Zwar gibt es über die Diskussion des Willens, der Vorstellung und der Tatsachen gewisse Klärungen, aber es entstehen eben oft auch Spannungsfelder und Widersprüche. Dies entbindet uns aber nicht vor der Aufgabe, die zentrale Frage zu beantworten: was wollen, was können und was sollen wir aussenpolitisch tun?

Beginnen wir mit einigen Schlaglichtern auf Tatsachen

Die Globalisierung durchdringt alle Lebensbereiche und schreitet trotz aller Unkenrufe voran. Im Gleichschritt dazu werden aber auch die Probleme und die Bemühungen um deren Lösung globalisiert. Es gibt heutzutage eine politische Agenda, die Langnau mit Kalkutta verbindet. Ob man dies nun wahrhaben will oder nicht: Wirtschaftliche Entwicklung und Nachhaltigkeit, Umwelt und Energienutzung, Migration und Niederlassung, Sicherheit und öffentliche Ordnung, Identität und Austausch in einer vielfältigen Welt, sind Themen, die auf der Agenda lokaler wie auch globaler Politik stehen. Lokales und Globales lässt sich immer weniger trennen. Dies bedeutet auch: Entscheide hier, haben oft Auswirkungen dort. Dies erhöht die Notwendigkeit von Absprachen über politische Räume hinweg.

Auch wenn die Zahl der kriegerischen Auseinandersetzungen in den letzten Jahren abgenommen hat, haben wir nach wie vor viele Unruheherde und Spannungsgebiete. Hartnäckige Konflikte dauern an und bedrohen Sicherheit und Stabilität nicht nur in ihrer jeweiligen Region, sondern weltweit. Besondere Sorge bereitet Afrika unterhalb der Sahara sowie die Konflikte in der arabisch-islamischen Welt, von Sudan bis an den Himalaya. Solche Konflikte nähren Aufrüstungs- und Proliferationsrisiken. Wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und ökologische Faktoren wirken als Katalysatoren und verschärfen inner- und zwischenstaatliche Spannungen. Die Probleme sind im Allgemeinen komplexer geworden, sie sind schwieriger zu durchschauen, und erfordern ein gemeinsames und aufeinander abgestimmtes Handeln.

In den internationalen Beziehungen verlagern sich die Gewichte zunehmend nach Osten und in den Süden. Der Anteil der entwickelten Volkswirtschaften am Wachstum der Weltwirtschaft ist gesunken, nämlich von 60% auf rund 30% im Zeitraum von 1981 bis 2008. Der Anteil Asiens hat sich im selben Zeitraum mehr als verdreifacht, nämlich von 14% auf 46%. Die Zeit, in der die euroatlantische Allianz die Agenda der Weltpolitik mehr oder weniger alleine bestimmte, ist vorbei. Es gibt keine unbestrittene weltweite Führungsmacht mehr, sondern eine zunehmend multipolare Politik. Das Wiederaufleben und die Zusammensetzung der G-20 zeugen von dieser Entwicklung. Vorausschauende Interessenwahrung verlangt, dass entsprechend auch die aussenpolitischen Beziehungen diversifiziert werden und den potenziell aufsteigenden Mächten mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

In fast allen Regionen der Welt wächst die Bedeutung regionaler Integrationsbestrebungen, die mindestens in ihrer Zielsetzung über die rein wirtschaftliche Kooperation hinausweisen. Wir sehen das etwa bei der ASEAN, der Afrikanischen Union oder der Organisation der Islamischen Konferenz. Die europäische Union als Paradebeispiel solcher Integration verdichtet ihr Beziehungsnetz mit diesen Regionen und Organisationen und drängt uns und andere Nicht-Mitglieder zu parallelen Aktivitäten. So hat die EU etwa ihr Verhältnis mit der

Afrikanischen Union in den letzten Jahren gezielt gestärkt, oder sie versucht, über die Mittelmeerunion die Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainern zu intensivieren.

Wir müssen feststellen, dass die Bedeutung Europas in der Welt und somit auch jene der Schweiz in der Welt tendenziell sinkt. Wir verlieren relativ an Bedeutung, weil andere zulegen. Es ist offensichtlich: der Sicherheitsrat kann auf Dauer nicht ein Klub sein, der von fünf Siegermächten des zweiten Weltkriegs dominiert wird. Der Internationale Währungsfonds muss den aufstrebenden Schwellenländern mehr Mitsprache geben, um die weltwirtschaftlichen Herausforderungen effektiv angehen zu können.

Unser internationales „Ranking“ in Bezug auf wichtige Aktionsfelder hat sich in den letzten Jahren zu unseren Ungunsten verschoben. Vor 20 Jahren war die Schweiz:

- Nr. 14 im Welthandel, heute Nr.20;
- Einer der größten Finanzplätze der Welt, heute sind wir einfach ein grosser Finanzplatz;
- Auf Rang 4 im Human Development Index, heute Rang 13;
- Auf Rang 6 im pro Kopf BIP, heute auf Rang 11;
- Zirka zehntgrösster Geber der operationellen UNO-Fonds, heute ungefähr auf Rang 16;

In den letzten zehn Jahren waren wir auf Rang 14 in den Bretton Woods Institutionen, gemäß jüngsten Beschlüssen noch auf Rang 19.

Auch die Verhältnisse in Europa verändern sich. Zwar sind wir immer noch vielerorts sehr gut platziert oder gar die Nr. 1 pro Kopf. Bei der Wettbewerbsfähigkeit, der Bewältigung der Wirtschaftskrise, bei Innovation und Forschung, beim Recycling von Abfall und auf manch anderem Gebiet. Bei Macht und Masse sieht die Bilanz aber etwas ungünstiger aus:

- Das Europa der 12 war bezüglich kumuliertem BIP 26-mal größer als die Schweiz (EUR 5'908 Milliarden; Schweiz: EUR 226 Milliarden). Das Europa der 27 ist nun 36 mal größer als die Schweiz (EUR 12'512 Milliarden; Schweiz: EUR 343 Milliarden);
- In Bezug auf Bevölkerung und damit Konsumenten, war das Europa der 12 rund 50 mal größer als die Schweiz, das Europa der 27 ist rund 65-mal grösser (Europa der 12: 348 Millionen Einwohner; Schweiz: 7 Millionen; Europa der 27: 497 Millionen; Schweiz: 7,7 Millionen).

Man kann diese Tatsachen unterschiedlich bewerten und verschiedene Schlussfolgerungen ziehen. Eines bleibt aber unveränderlich und stabil, da geographisch determiniert: Wir befinden uns mitten in Europa. Wir können unsere politischen Ziele nicht ohne intensive Kooperation mit der EU und unseren Nachbarn verwirklichen, und wir haben wegen der mit Markt, Macht und Masse zusammenhängenden Indikatoren letztlich ein grösseres Interesse an der Zusammenarbeit mit der EU, als die EU an der Zusammenarbeit mit uns hat.

Wille und Vorstellung

Weniger eindeutig stellt sich die Lage bei Wille und Vorstellung dar. Wenn wir die Positionierung der Schweiz in den letzten Jahren betrachten, offenbaren sich Spannungsfelder:

- Wir sind ein zutiefst europäisches Land, wirtschaftlich mehr integriert als manches EU-Mitgliedsland und trotzdem unterhalten wir – im Gegensatz etwa zu Südkorea – keinen strategischen Dialog mit der EU. Wir wollen möglichst diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Markt und zu den Weltmärkten generell, gleichzeitig möchten wir möglichst wenig Einschränkungen unserer politischen Entscheidungskompetenzen und streben Sonderregelungen für Bereiche an, bei denen wir überzeugt sind, bessere Lösungen zu haben, oder die besonders in unserem Interesse liegen.

- Wir sind in unserer Sicherheitspolitik aufs Engste mit Europa verknüpft, doch halten wir zu den beiden Schlüsselakteuren europäischer Sicherheit, zur NATO und zur EU, kritische Distanz. Wir sind zwar dem Schengener Abkommen beigetreten und haben dadurch einen wichtigen Schritt binneneuropäischer Sicherheitspolitik mitgemacht. Seit unserem Beitritt zu *Partnership for Peace* 1996 haben wir im Bereich der militärischen Kooperation jedoch keine grundlegenden Ausbauschritte mehr unternommen. Trotz offensichtlicher Mitbetroffenheit sind wir unterdurchschnittlich an den sicherheitspolitischen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft beteiligt. Im Rahmen der UNO sind wir auf Rang 87 beim *Peacekeeping* was das Personal betrifft, und auf Rang 14 was unsere finanziellen Beträge angeht.
- Wirtschaftlich sind wir Globalisierungsgewinner und denken äusserst international. Wir möchten möglichst viel Freihandel und Austausch, doch möchten wir gleichzeitig auch die politisch fein austarierten Systeme der Schweiz bewahren, von der Land- über die Elektrizitätswirtschaft, von der Unternehmensbesteuerung zu den staatlichen Subventionen für Verkehr, von der Staatsgarantie für Kantonalbanken bis zur Beibehaltung von Gebäudeversicherungsmonopolen. Trotz aller wirtschaftlichen Internationalität bleiben wir politisch oft im Kleinräumigen verhaftet und skeptisch gegenüber äusseren Einflüssen.
- Wir wollen einerseits Einfluss nehmen auf die Weiterentwicklung der Rechtsordnung in Europa, auf die Beschlüsse der G-20 und auf andere internationale Foren. Andererseits möchten wir aber immer auch von der grossen Politik in Ruhe gelassen werden und stören uns an Forderungen des Auslands an die Schweiz. Wir sehen uns abwechslungsweise als grosses Land, wenn wir mitreden wollen, und wandeln uns zum Kleinstaat, wenn wir Abseitsstehen rechtfertigen möchten.
- Wir wollen an die Stabilisierungsbemühungen in Europa und anderswo einen Beitrag leisten und stellen beträchtliche Summen für die Süd- und Ostzusammenarbeit, für die Kohäsion in Europa, für die humanitäre Hilfe, Menschenrechte und die zivile Friedensförderung zur Verfügung. Gleichzeitig operieren wir in diesen Gebieten trotz erwiesenermassen wachsenden Bedürfnissen zunehmend unter Budgetrestriktionen und haben mehr und mehr Mühe, multilaterale Kooperationsformen innenpolitisch zu rechtfertigen.
- Wir haben in den letzten Jahren eine Zunahme identitärer Politiken erlebt; von der Betonung der Swissness, zum Stolz über die Einzigartigkeit unseres Landes und seines politischen Systems. Gleichzeitig haben sich aber auch die Internationalisierung unserer Lebensbereiche, die Abhängigkeit vom Ausland und das Bewusstsein darüber verstärkt.
- Wir sehen die Schweiz gerne als Zentrum für Menschenrechte und humanitäre Hilfe – *Genève capitale de l'humanitaire, des droits de l'homme, de la santé* – sind uns liebe Vorstellungen. Gleichzeitig diskutieren und beschliessen wir über Initiativen, deren Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht mindestens fraglich ist. Die schweizerischen Beiträge an das UNO-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), an das Welternährungsprogramm (WFP) oder an das UNO-Büro für die Koordination der Humanitären Hilfe (OCHA) blieben über die vergangenen Jahre nominell zwar konstant. Dieser Umstand hatte aber zur Folge, dass die Schweiz in der Rangliste der wichtigsten Geldgeber zurückfiel. Zwischen 1999 und 2007 beim UNHCR vom 9. auf den 15. Rang; beim WFP vom 13. auf den 17. Rang und bei OCHA vom 8. auf den 13. Rang.
- Es besteht weit verbreitet das Gefühl, wir seien in den letzten Jahren Opfer von politischen Angriffen aus dem Ausland geworden und würden diesen unbeholfen gegenüberstehen. Gleichzeitig haben wir für die meisten Probleme, die in den letzten 12 bis 18 Monaten zeitweise die öffentliche Debatte in der Schweiz beherrschten, praktische Lösungen gefunden: die Auseinandersetzung mit den USA in Sachen UBS ist beendet, die Libyenkrise entschärft, die Lockerung des Bankgeheimnisses erfolgte im Gleichschritt

mit andern Finanzplätzen, die Minarettinitiative hat aussenpolitisch gerade wegen eines diplomatischen Grosseinsatzes an Erklärung keinen Flurschaden angerichtet. Während im Innern die Aussenpolitik wenig Kredit geniesst, gilt die Schweiz ausserhalb als geschickte Interessenvertreterin und wird dafür weit herum anerkannt.

Ich weise nicht in negativem Sinne auf diese Spannungsfelder hin. Sie sind Ausdruck unserer Vielfalt und Ausdruck einer pluralen Gesellschaft mit unterschiedlichen Interessen. Wenn aber Wollen und Vorstellungen, wenn Vorstellungen und Fakten auseinander gehen, ist Pragmatismus angesagt. Im säkularen Spannungsfeld eines Landes, das seit Jahrhunderten zwischen Verflechtung und Abgrenzung navigiert, können nur pragmatische Themen-, Prioritäts- und Positionsbestimmungen unter breiter Beteiligung aller wichtigen Akteure zu tragfähigem aussenpolitischem Handeln führen.

Ein pragmatisches Programm für die Aussenpolitik

Was bedeutet dies? Was wollen wir und was sollen wir tun?

1. Probleme mit den Nachbarn lösen

In Anlehnung an den Ausspruch „zu Hause muss beginnen, was Leuchten soll im Vaterland“ müsste heute die Devise lauten, dass in der Nachbarschaft beginnen muss, was in der Welt leuchten soll. Obwohl die EU in vielen Politikbereichen zum zentralen Ansprechpartner geworden ist, bleiben ihre Mitgliedstaaten und unsere unmittelbaren Nachbarstaaten ausgesprochen wichtig. Der Bedarf zur Zusammenarbeit ist offensichtlich:

- Jeden Tag kommen mehr als 220'000 Grenzgänger in die Schweiz, 1.3 Mio. Personen und 700'000 Fahrzeuge übertreten täglich die Schweizer Grenze. Dies ruft nach praktischen Regeln in der Abwicklung des Grenzverkehrs, bei Löhnen und Sozialversicherungen der Grenzgänger; es ruft nach Interpretation des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU, oder nach verstärkten Absprachen bezüglich Verkehrsinfrastruktur.
- Die europäischen Verkehrsnetze müssen primär mit unseren Nachbarn abgestimmt werden; die schweizerische Tunnelinfrastruktur erfordert Anschlüsse im Norden und Süden, um ihre Vorteile voll zur Geltung bringen zu können.
- Die Tatsache, dass sich viele Schweizer Flughäfen in Grenznähe befinden (Zürich, Genf, Basel-Mülhausen, Lugano, Altenrhein) und Immissionen keine Grenzen kennen, macht Absprachen mit Nachbarn unabdingbar.
- Bei gemeinsam betriebenen Anlagen wie dem Flughafen Basel-Mülhausen ergibt sich der Zwang zur Zusammenarbeit aus der täglichen Arbeit.

Nachbarschaftsprobleme stellen sich nicht nur zwischen Staaten, sondern auch auf regionaler Ebene, zwischen Regionen, zwischen Kantonen, Provinzen und Bundesländern. Die Aussenpolitik muss gerade bei Nachbarschaftsproblemen nahe bei der Bevölkerung sein, einen konkreten Beitrag zu deren Lösung leisten. Die Nachbarschaftspolitik hat daher im EDA einen hohen Stellenwert und dieser wird noch weiter zunehmen, denn wir wissen: geographische Nähe ist für sich allein noch kein Garant für gute Beziehungen. Gute Beziehungen verlangen ständige Pflege und Problemlösungskapazitäten dort, wo Probleme unmittelbar spürbar sind.

2. Verhältnis zur EU weiter entwickeln

Vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik brauche ich die grundlegenden Elemente unserer Europapolitik nicht zu wiederholen. Sie kennen die im Bericht auf das Postulat Markwalder definierte Priorität für den bilateralen Weg, die Rahmenbedingungen sowie die Verhandlungsthemen. Was sind denn eigentlich abgesehen von den Problemen in den einzelnen Verhandlungsdossiers die Knacknüsse?

1. Müssen wir Wege finden, die wachsende Kluft zwischen der Dynamik der europäischen Rechtsentwicklung einerseits, und der Statik der bilateralen Abkommen andererseits, zu überbrücken. Die exploratorischen Gespräche mit der EU zu institutionellen Fragen widmen sich daher den Aspekten Weiterentwicklung, Überwachung, Rechtsprechung und Streitschlichtung, und sie klären die Opportunität eines verstärkten Dialogs zwischen der Schweiz und der EU ab;
2. Müssen wir Wege finden, die nicht immer einfache Abkommenswelt von insgesamt rund 120 Verträgen mit der EU mit weniger Aufwand und unkomplizierter zu verwalten;
3. Müssen wir einen Weg der sektoriellen Annäherung finden, der kompatibel ist mit dem wachsenden Druck innerhalb der EU, im Binnenmarkt ohne Ausnahme gleiche Regeln anzuwenden, und dem Bestreben der Schweiz, politisch wichtigen Spezifitäten unseres Landes Rechnung zu tragen.
4. Müssen wir schließlich einen Interessenausgleich finden, der der Schweiz und der EU in den sie jeweils interessierenden Themen etwas gibt, damit beidseits ein Interesse besteht, den bilateralen Weg fortzusetzen.

Ob der Bilateralismus lebt oder am Ende ist, wird nicht durch die Deklaration einzelner Politiker hierzulande oder in der EU bestimmt werden. Diese Frage entscheidet sich vielmehr am Verhandlungstisch, bei der Diskussion der institutionellen Fragen und der substanziellen Abkommen.

Die Positionierung der Schweiz in Europa ist in hohem Masse von der Entwicklung der EU abhängig. Mit dem Vertragswerk von Lissabon und der Eurokrise ist wie schon so oft manches ungewiss. Aber auch innerhalb der EU ist die Annahme verbreitet, dass der Erweiterungsprozess nicht mehr so dynamisch verlaufen wird, wie in den letzten zehn Jahren. Es wird wohl eine Reihe von Nichtmitgliedern geben, die mehr oder weniger eng mit der EU verbunden sind und weder Beitrittskandidaten noch klassische Drittländer sind. In diesem Sinne könnten die mit der Schweiz getroffenen Arrangements auch Modelle oder Möglichkeiten der Annäherung für andere europäische Länder sein.

Für das Verhältnis Schweiz – EU scheint mir auf jeden Fall wichtig, dass hien wie drüben erkannt wird, dass die Schweiz schon allein aufgrund ihrer zentralen Lage im Herzen Europas und der ausgesprochen engen gegenseitigen Verflechtung kein normaler Drittstaat darstellt, und dass deswegen pragmatische „sui-generis-Lösungen“ ihre Berechtigung haben. Von der Möglichkeit und Attraktivität solcher Regelungen wird es letztlich abhängen, wie die Souveränitätsbilanz und die politischen Entscheidungsmöglichkeiten inskünftig aussehen werden. Weder die Schweiz noch die EU haben längerfristig ein Interesse an politischen und wirtschaftlichen off-shore Modellen. Was gefragt ist, sind Organisationsformen die Integration, Kooperation und Autonomie im europäischen Binnenverhältnis so regeln, dass Europa insgesamt erfolgreich ist. Diesbezüglich ist weder in der Schweiz noch in der EU das letzte Wort gesprochen.

3. Zur Lösung globaler Probleme beitragen

Das politische Kapital der Schweiz im Ausland hängt massgeblich davon ab, ob wir als Land wahrgenommen werden, das zur Lösung von globalen Problemen beiträgt. Wer international Gehör finden will, muss mithelfen, internationale Probleme zu lösen. Als ein von der Geschichte privilegiertes und reiches Land, sind wir hier mit besonders hohen Erwartungen konfrontiert. Unser Engagement gründet aber nicht allein in der Solidarität, sondern es liegt in unserem eigenen Interesse, wenn wir bei der Bekämpfung des Klimawandels, der Armutsbekämpfung, der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, des Friedens oder einer stabilen Weltwirtschaft mitmachen.

- Als einer der zehn grössten Finanzplätze mit der weltweit fünftwertigsten Währung und einer Volkswirtschaft, die besonders stark vom Aussenhandel abhängig ist, haben wir ein grosses Interesse, uns gegen Protektionismus und für stabile Verhältnisse auf den

Weltmärkten einzusetzen. Darin gründen Engagement und Interesse an einer erfolgreichen Doha-Weltwirtschaftsrunde.

- Als ein Land, das Mehrwert primär durch Wissen erlangt, müssen wir uns verstärkt den verschiedenen aussenpolitischen Aspekten der Forschung widmen: Wir brauchen eine Forschungsaussenpolitik in dem Sinne, dass wir uns noch stärker für optimale Rahmenbedingungen für Forschung, Bildung und Innovation einsetzen und unser Augenmerk auf die praktische Umsetzung in der Wirtschaft richten. Dem diplomatischen Aussennetz und den wissenschaftlichen Vertretungen im Ausland kommt bei diesen innovativen Formen der Interessenwahrung große Bedeutung zu. Daneben gibt es aber auch einen erhöhten Bedarf nach angewandter aussenpolitischer Forschung, die der Schweiz hilft, ihre diplomatischen Initiativen und aussenpolitischen Aktivitäten noch besser auf wissenschaftliche Tatsachen abzustützen.
- Von zentraler Bedeutung bleibt auch in Zukunft unsere Fähigkeit, uns in den vielfältig verschränkten Problemen von Armutsbekämpfung, Klimawandel und Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu engagieren. Dazu gehört ein glaubwürdiger Wachstumspfad in der Entwicklungszusammenarbeit und der Osthilfe, dazu gehört auch Pionierarbeit auf nationaler Ebene im Bereich der Nachhaltigkeit sowie das fortgesetzte Engagement für ein tragfähiges Klimaregime mit entsprechenden Zielen, Zeitrahmen und finanziellen Mechanismen. Vermehrt gehört dazu aber auch ein stärkerer Fokus auf Themen wie alternative Energien und „*low-carbon economy*“.
- Aussenpolitik muss heute vermehrt in globale öffentliche Güter investieren, in die Gesundheit ganz besonders. EDA und EDI haben seit 2005 ihre Strategie zur Gesundheitsaussenpolitik konkretisiert und gemeinsam die grossen Zielsetzungen und Themen definiert. Diese Strategie hat international Beachtung gefunden und wird heute von beiden Departementen mit Engagement vertreten. Sie zielt darauf ab, besser mit gesundheitlichen Herausforderungen wie beispielsweise Pandemien umzugehen, die internationale Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitsbereich wirksamer zu machen, einen Beitrag zu den gesundheitsrelevanten Millenniumsentwicklungszielen zu leisten, Fragen des Zugangs zu Medikamenten und dem Schutz des geistigen Eigentums zu klären, oder die Rolle Genfs als „*capitale mondiale de la santé*“ zu stärken.
- Als Staat ohne kolonialen Hintergrund, und mit einer betonten „soft-power“-Diplomatie, haben wir ein gutes Profil, um in der Friedensförderung und Konfliktbearbeitung aktiv zu sein. Es macht Sinn, dass wir uns im Westbalkan, im Kaukasus, in Zentralasien, im Nahen Osten engagieren, weil diese Zonen der Instabilität uns direkt betreffen. Wir engagieren uns insbesondere dort, wo wir aufgrund unserer eigenen Erfahrung Kenntnisse haben, etwa bei Themen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung und Subsidiarität, beim Umgang mit der Vergangenheit oder der Suche nach pragmatischen Formen des Zusammenlebens verschiedener Volksgruppen; für eine Sicherheitspolitik, die die Bedürfnisse des Menschen ins Zentrum stellt, oder bei der engen Kooperation von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren. So ist es beispielsweise kein Zufall, dass gerade die Schweiz, zusammen mit den USA und Grossbritannien, vor zwei Wochen die Arbeiten zu einem menschenrechtlichen Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen erfolgreich abschließen konnte.
- Als Land ohne Massenvernichtungswaffen und mit Genf als internationalem Kompetenzzentrum in Fragen der Abrüstung steht es uns gut an, weltweit für Abrüstung und Non-Proliferation einzustehen. Die Schweiz ist in diesem Bereich vermehrt aktiv, um auf die humanitären Konsequenzen eines Nuklearwaffeneinsatzes aufmerksam zu machen; wir leisten damit einen Beitrag zur internationalen Delegitimierung des Gebrauchs von Nuklearwaffen. In einer Gruppe mit gleichgesinnten Staaten setzen wir uns im Rahmen der UNO für ein sogenanntes „de-alerting“ von Nuklearwaffen ein. Dieses zielt darauf ab, den Bereitschaftsgrad von Nuklearwaffen herunterzufahren und damit das Risiko von Unfällen oder eines unüberlegten Einsatzes zu verringern.
- Aufgrund unseres eigenen Erfahrungsschatzes haben wir zudem sehr gute Voraussetzungen, um uns in Themen wie Demokratieförderung, Föderalismus, Berufsbildung, Finanzmarktregulierung, Gesundheitspolitik, Altersvorsorge oder sozial verantwortlichem Wirtschaften zu engagieren. Ganz generell spüren wir bei diesen Themen seitens der Verantwortlichen in anderen Ländern und internationalen Organisationen ein wachsendes Interesse an einem Ideenaustausch. Eine wichtige Aufgabe der Aussenpolitik besteht daher in der Vermittlung schweizerischer Kenntnisse

auf dem internationalen Markt der Ideen und Lösungsansätze, und in der Bereitstellung möglicher Unterstützungsleistungen.

4. Einfluss nehmen

In all diesen Themen engagieren wir uns einerseits wegen der Sache selbst, andererseits um internationale Netzwerke zu schaffen, das Profil und die Stellung der Schweiz zu stärken, kurzum: um Einfluss zu gewinnen. Wir haben seinerzeit im armenisch-türkischen Verhältnis einen diplomatischen Beitrag geleistet, weil die Diskussionen über die Schweiz im zweiten Weltkrieg bei den Beteiligten unter dem Aspekt der Vergangenheitsbewältigung auf Interesse stiess; durch die Verhandlungen haben wir aber neben den Beziehungen zur Türkei und Armenien gerade auch unser Verhältnis zu den USA, zu Russland und zu Europa intensiviert. Bei unseren Bestrebungen für mehr Transparenz und Rechenschaft im Sicherheitsrat oder für rechtsstaatlichere Verfahren bei Individualsanktionen haben wir regelmässig mit Ländern aus allen Weltteilen zusammengearbeitet – wir haben uns auch hier glaubwürdig für die Sache selbst und für unser Interesse an Netzwerken und Stärkung von Beziehungen eingesetzt. Im Moment sind wir daran, mit einer Gruppe von Ländern für einen besseren Einbezug in die Entscheidungsfindung der G-20 zu kämpfen. Unser Engagement in Zentralasien, Osteuropa und im Westbalkan gründet im Interesse nach Stabilität, ist aber auch eine logische Folge der gemeinsamen Mitgliedschaft mit Polen, Serbien, Aserbaidschan und den zentralasiatischen Ländern in der gleichen Stimmrechtsgruppe der Bretton Woods Institutionen.

Dies sind Beispiele die zeigen, dass für ein Land wie die Schweiz, das in entscheidenden internationalen Institutionen wie der EU und der NATO nicht Mitglied ist, bi- und multilaterale Engagements, ad-hoc Allianzen mit Gleichgesinnten, Zusammenarbeit mit strategisch wichtigen Mächten, und das Engagement für die Stärkung multilateraler Organisationen besonders wichtig sind. Sie ermöglichen Allianzen und Kooperationen, die auch für andere Themen und Gelegenheiten mobilisiert werden können. „*Keep the ball rolling*“ heisst es im Spiel und in der Diplomatie. Die globale Gouvernanz entwickelt sich im Rahmen konkreter Kooperation, und wir haben daher ein Interesse, in diese Zusammenarbeiten zu investieren.

Sie sehen also, es gibt Themen und Orte, wo die Schweiz ihre Wertvorstellungen, Ideen und Eigenheiten einbringen kann; und es ist wichtig, sich zu überlegen, wo und wie wir Einfluss nehmen können, wo unsere Meinung gefragt ist, und wo dies gleichzeitig auch anderen Interessen dienen kann. Aussenpolitik besteht heute aus einer Kombination von Vision und Pragmatismus, von Planung und Opportunität, von schneller Aktion und taktischer Reflexion. Auf die wohlfeile Dosierung kommt es an; aber passiv, abwartend, kleinkrämerisch und mutlos sollte Aussenpolitik nie sein.

5. Schluss

In der schnelllebigen Erlebnisgesellschaft wünschen sich breite Kreise der Bevölkerung, der Politik und der Medien jeden Tag eine Sensation. Dem steht das Bedürfnis entgegen, die längerfristigen Wahrheiten der Aussenpolitik der Schweiz immer aufs Neue zu konkretisieren, und die immer neuen Herausforderungen in der Tradition unserer Geographie und Geschichte, unserer Interessen und Möglichkeiten, unserem Wollen und unseren Vorstellungen zu definieren - und diese längerfristigen Wahrheiten sind eigentlich recht simpel:

Kleinräumigkeit zwingt zu Kooperation, denn massgebliche Entwicklungen im Innern werden zunehmend durch Entwicklungen von Aussen bestimmt. Dies gilt für uns in besonderem Masse in Bezug auf unser Verhältnis zu den Nachbarn und der EU.

Mit geringen Machtmitteln ausgestattet, müssen wir auf unseren eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten aufbauen. Wir müssen wo immer möglich internationales Recht und Regelwerke

fördern, und uns als gute „*global citizens*“ auch daran halten. Wir haben ein eminentes Interesse an der Verrechtlichung internationaler Beziehungen, und wer unsere Glaubwürdigkeit in diesem Bereich antastet, spielt mit dem Feuer und handelt gegen säkular bewährte Interessen.

Einflussnahme basiert auf der Tragfähigkeit von Netzwerken mit Gleichgesinnten, auf strukturierten Dialogen mit Partnern – insbesondere auch mit den traditionellen und neuen Mächten dieser Welt – sie basiert auf institutioneller Absicherung, Absprachen und Interessenausgleich.

Einflussnahme und Interessenvertretung darf gerade von einem Land wie unserem nie zu eng verstanden werden, denn sonst limitiert man sich selber, und verpasst die Chance, breitere Kreise von Politik und Gesellschaft an internationalen Fragen zu beteiligen.

Macht und Einfluss hängen von der Möglichkeit ab, nützlich zu sein und Ressourcen bereitzustellen. Eine auf budgetpolitischem Nullwachstum orientierte Politik verkennt die wachsenden Herausforderungen, die durch die internationale Vernetzung auf uns zukommen.

Einflussnahme hängt von der Fähigkeit ab, Tatsachen zu erkennen, Machtverhältnisse richtig einzuschätzen und Vorschläge zu formulieren, die die verschiedenen Interessen zusammenführen und einen Ausgleich finden.

Einflussnahme hängt sodann ab von der Fähigkeit zum Dialog, und von der Fähigkeit, gegen Innen und Aussen zu überzeugen.

Wir mögen manches wollen und uns unterschiedliche Vorstellungen über die Welt und unsere Möglichkeiten machen. Am Ende bleibt in der Aussenpolitik wie auch sonst überall nur eines wichtig, dass wir das Richtige tun.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.