

Schweizerische Europapolitik als Teil der Aussenpolitik

Referat von Staatssekretär Dr. Michael Ambühl

Generalversammlung der
Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik

Bern, 16. Juni 2005

0. Einleitung

Vor kurzem erhielt ich Besuch von Wilhelm Tell. Petrus hatte Tell erlaubt, auf die Erde zurückzukehren, um sich überzeugen zu können, dass in der Eidgenossenschaft noch alles in Ordnung sei. Tell fragte mich zuerst, ob es dem Land Uri gut gehe. Ich sagte ihm, dass Uri gut mit der Aussenwelt verbunden und das Rütli nun durch eine Autobahn untertunnelt worden sei. Er wollte sodann wissen, ob man von ihm noch irgendwelche Spuren sähe. Ich erläuterte Tell, dass seine Armbrust längst zum Symbol für Schweizer Präzision und Qualität geworden sei. Danach fragte Tell, ob wir denn immer noch von Feinden umzingelt seien. „Ja“, antwortete ich, „umzingelt sind wir immer noch. Aber von Freunden.“

„Von Freunden umzingelt.“ - Man könnte dies auch als das Sujet des heutigen Abends bezeichnen. Meine Ausführungen zum Thema "Europapolitik und Aussenpolitik" gliedere ich in drei Teile: Wo stehen wir, wohin gehen wir, und wo auf dem Weg liegt Europa. Oder anders formuliert, möchte ich zunächst eine kurze aussenpolitische Standortbestimmung vornehmen, und dann auf die aussenpolitische Zielsetzung unseres Landes eingehen. Und schliesslich möchte ich den Stellenwert der schweizerischen Europapolitik in unserer Aussenpolitik erläutern und dabei auch auf die bevorstehende europapolitische Abstimmung zu sprechen kommen.

1. Aussenpolitische Standortbestimmung

Diese aussenpolitische Standortbestimmung möchte ich mit der Beantwortung von zwei Fragen vornehmen: Wer sind wir, und in welchem Umfeld bewegen wir uns?

Gemessen an der Oberfläche - 0,15% der Gesamtoberfläche unseres Planeten - und an der Bevölkerungszahl - 0,1% der Weltbevölkerung - ist die Schweiz ein vergleichsweise kleines Land. Mit Blick auf das wirtschaftliche Gewicht und die starke internationale Verflechtung muss das Bild des Kleinstaates Schweiz hingegen rasch revidiert werden. Einige Zahlen: Unser Land befindet sich beim Bruttoinlandprodukt auf dem 13. Rang aller OECD-Länder. Beim weltweiten Warenverkehr liegt die Schweiz bei den Exporten auf dem 12. und bei den Importen auf dem 11. Rang. Eine noch bessere Klassierung erreicht die Schweiz bei den Direktinvestitionen im Ausland: Da haben wir es mit dem dritten Rang sogar aufs Podest

geschafft. Vor allem im Wirtschafts- und Finanzbereich gehört unser Land zu den führenden Nationen: In der Verwaltung von grenzüberschreitend angelegtem Privatvermögen sind die Schweizer Banken mit einem Anteil von rund einem Drittel Marktführer.

Auch ausserhalb der wirtschaftlichen Sphäre verfügt die Schweiz über Trümpfe und internationales Gewicht: Schweizerische Wortmeldungen zu Fragen des Völkerrechts, besonders zum humanitären Völkerrecht oder zu den Menschenrechten, werden gehört. In der UNO in New York haben wir den Ruf eines Landes, das einen stark überproportionalen, konstruktiven Einfluss hat.

Nun zu unserem internationalen Umfeld. Es ist durch folgende Faktoren charakterisiert:

- Das bestimmende Phänomen der letzten Jahre, die **Globalisierung**, ist weiterhin aktuell. Der weltweite Austausch von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen setzt sich fort. Gleichzeitig verbreiten sich auch die negativen Entwicklungen, die teilweise mit der Globalisierung zusammenhängen: unkontrollierte Migration, Umweltverschmutzung, Epidemien, Kriminalität u.a.m. Der Tsunami im Dezember 2004 hat gezeigt, dass lokale Ereignisse – in diesem Fall wegen der vielen ausländischen Touristen – sich rasch global auswirken.
- Trotz beträchtlichen Fortschritten während der letzten Jahre sind die **Herausforderungen** in der Armut- und Krankheitsbekämpfung weiterhin immens. Diese globalen Probleme lassen sich nur durch globale internationale Zusammenarbeit angehen.
- Die internationale **Vormachtstellung der USA** hat sich in den letzten Jahren deutlich gefestigt. Dies zeigt sich nicht nur darin, dass die USA die führende wirtschaftliche und militärische Macht sind, sondern auch im vermehrt unilateralen Vorgehen der USA. Gleichzeitig sind aber auch neue Mächte aufgekommen: In wirtschaftlicher Hinsicht ist die Entwicklung Chinas beeindruckend. Ebenfalls zu erwähnen sind Indien oder Brasilien.
- Die Anschläge vom **11. September 2001** haben eine Reaktion sondergleichen ausgelöst. Die USA haben dem Terror den Krieg erklärt. In diesem Zusammenhang kam es in Afghanistan und im Irak zu militärischen Interventionen, welche Fragen in Bezug auf grundlegende Prinzipien des Völkerrechts aufgeworfen haben.

- Eine besondere Herausforderung stellen weiterhin die Beziehungen zwischen westlicher und arabischer Welt dar. Die Lage im Mittleren und *Nahen Osten* bleibt ein Thema, das die Diskussionen auf globaler Ebene beherrscht. Trotz vieler Unsicherheiten über die weiteren Entwicklungen in der Region sind Ansätze zu einer Dynamik im Hinblick auf eine Lösung erkennbar.
- Schliesslich hat auf unserem Kontinent *die Europäische Union* mit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern die Trennung von Europa überwunden und einen substantiellen Beitrag zu Frieden, Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent geleistet. Obwohl die Auswirkungen dieser Erweiterung nach gut einem Jahr noch nicht vollumfänglich absehbar sind, dürfte der internationale Einfluss der EU längerfristig zunehmen, trotz der aktuellen EU-internen Krise über die neue Verfassung.

2. Aussenpolitische Zielsetzung

Welche Zielsetzungen ergeben sich aus dieser Situationsanalyse? Der ehemalige deutsche Bundeskanzler Willy Brandt meinte einmal: „Staaten führen Politik auf Grund ihrer Interessen, selbst wenn sie diese nicht immer richtig beurteilen.“ Auch die Schweiz hat ihre Interessen; im Unterschied zu Willy Brandt gehen wir aber davon aus, dass wir in der Lage seien, diese richtig zu identifizieren und zu beurteilen. Dabei handelt es sich einerseits um materielle Interessen. Andererseits hat die Schweiz auch ideelle Interessen – Frieden, Menschenrechte, Entwicklung. Interessen also, die insbesondere unsere Grundwerte betreffen. In einem internationalen Umfeld der Globalisierung sind die scheinbar widersprüchlichen materiellen und ideellen Interessen durchaus vereinbar. Unsere ideellen Anliegen in Sachen Stabilität und Entwicklung haben längerfristig durchaus auch Auswirkungen auf unsere materiellen, ausenwirtschaftlichen Anliegen: Wem es besser geht, der kauft auch eher unsere Produkte.

Unsere aussenpolitischen Interessen sind in der Bundesverfassung konkretisiert. Sie stellen den normativen Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik dar. Es ist ein Rahmen, der durch 5 Eckpunkte festgelegt ist. Dieses *Pentagon* der schweizerischen Aussenpolitik umfasst:

- Die Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker;

- die Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie;
- die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland;
- den Beitrag zur Linderung von Not und Armut in der Welt;
- die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Anlässlich seiner Klausursitzung über die Aussenpolitik vor einem Monat hat der Bundesrat die aktuellen Folgerungen für die schweizerische Aussenpolitik im Jahre 2005 in folgenden Punkten zusammengefasst:

1. Die Wahrung der schweizerischen **Interessen** - materielle und ideelle - auf internationaler Ebene zieht sich als roter Faden durch unsere Aussenpolitik.
2. Die schweizerische Aussenpolitik gründet auf der **Universalität** der Beziehungen. Dies soll die Schweiz jedoch nicht daran hindern, die besondere Bedeutung gewisser Partner anzuerkennen und auch entsprechende Prioritäten zu setzen.
3. Die **Neutralität** schafft uns Vorteile, die wir nutzen wollen. Wir betreiben keine Machtpolitik, haben keine koloniale Vergangenheit und setzen uns für die Achtung des Rechts ein. Dies verleiht uns Glaubwürdigkeit zum Leisten guter Dienste; es gibt uns den Status eines ehrlichen Maklers.
4. Aufgrund ihrer Grösse und ihrer internationalen Verflechtung liegt es im Interesse der Schweiz, dass die internationalen Beziehungen auf dem **Recht** und nicht auf dem Gesetz des Stärkeren beruhen. Die Bestimmungen des Völkerrechts und die internationale Gerichtsbarkeit sind für die Schweiz von zentraler Bedeutung.
5. Mehr noch als in anderen Bereichen des staatlichen Handelns spielt die **Koordination** in der Aussenpolitik eine entscheidende Rolle. Nur eine kohärente Position der Schweiz innerhalb der Staatengemeinschaft erlaubt eine optimale Wahrung unserer Interessen.

Noch ein Wort zur Universalität unserer aussenpolitischen Beziehungen: Unsere Nicht-Mitgliedschaft in der EU und in Militärallianzen gibt uns einen Handlungsspielraum, den es zu nutzen gilt. Obwohl die EU unsere mit Abstand wichtigste Partnerin bleibt, wollen wir uns nicht nach dem Ausschliesslichkeits-Prinzip auf sie fixieren, sondern auch andere privilegierte Partnerschaften pflegen. Ich denke dabei z.B. an die USA, China, Indien, Brasilien und andere wichtige Länder oder Regionen. Diese Partnerschaften sollen noch

stärker und systematischer in den Dienst der Wahrung der schweizerischen Interessen gestellt werden.

Dies gesagt, bleibt Europa die Herausforderung für unser Land. Für die Schweiz, im Zentrum Europas gelegen, ist die Europäische Union unser politisch und wirtschaftlich wichtigste Partnerin. Deshalb bleibt die Sicherstellung solider Beziehungen zur EU nach wie vor die Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Würden wir die Europapolitik für die Wahrung unserer Interessen nicht als prioritär betrachten, könnte sich das Willy Brandtsche Diktum in Sachen Fehleinschätzung schneller bewahrheiten, als uns lieb sein kann.

3. Europapolitik

Unsere Beziehungen zur EU sind eng. Einige Zahlen mögen dies verdeutlichen: Die EU ist bei weitem der grösste Abnehmer von Schweizer Produkten: über 60% der Schweizer Exporte gehen in die EU. Der entsprechende Warenwert von 82 Mrd. Franken entspricht 19% des BIP der Schweiz. Umgekehrt stammen gut 80% unserer Importe aus der EU. Nach den USA ist die Schweiz der zweitgrösste Wirtschaftspartner der EU.

In der Schweiz sind über 800'000 EU-Bürger niedergelassen; knapp halb so viele, 360'000 Schweizer, leben in der EU. Zusätzlich zählt die Schweiz täglich rund 180'000 Grenzgänger aus der EU. Die Schweizer Grenze wird täglich von rund 700'000 Personen überquert. Die Schweizer Direktinvestitionen in der EU belaufen sich auf 180 Mrd. Franken, während die Direktinvestitionen aus der EU in der Schweiz 110 Mrd. Franken betragen. Schweizer Unternehmen beschäftigen in der EU 760'000 Personen, in der Schweiz finden 115'000 Personen Lohn und Arbeit bei einem EU-Unternehmen.

Diese Zahlen zeigen den hohen Integrationsgrad der Schweiz in Europa. Wahrscheinlich sind wir eines der am engsten mit der EU verflochtenen Länder - stärker noch als manche EU-Mitglieder. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung wird unbestritten sein, dass unsere Beziehungen mit der EU zentral sind.

Und welches ist die europapolitisch zentrale Frage? Es ist nicht die Frage, „wann wird die Schweiz der EU beitreten“, sondern die Frage „wie lässt sich aus heutiger Sicht das

Verhältnis Schweiz-EU optimal gestalten?“ Die Antwort des Bundesrates lautet: „Über den bilateralen Weg.“ Dieser Ansatz besteht zum einen darin, konkret anstehende Anliegen und Probleme in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU *pragmatisch* zu regeln. Zum andern geht es darum, das bestehende Vertragswerk auszubauen und zu *systematisieren*, dort, wo dies im gegenseitigen Interesse ist. Der bilaterale Weg bestimmt die schweizerische Europapolitik seit bald anderthalb Jahrzehnten und wurde vom Volk mehrfach bestätigt - das letzte Mal vor zehn Tagen.

Manchmal wird die Frage nach dem *Verhältnis* des bilateralen Weges zum EU-Beitritt gestellt. Führt uns der bilaterale Weg womöglich in die EU? In gewissen Fällen bringt er uns tatsächlich der EU näher, aber nicht immer. Ich unterscheide 3 Fälle:

- Erstens: Die Schweiz und die EU schliessen Abkommen ab, mit dem Ziel, gemeinsam ein Problem zu lösen. Unter dem Strich führt ein solches Abkommen zu einer Annäherung zwischen Bern und Brüssel. Aber die Annäherung ist nicht das Ziel an sich, sondern höchstens ein Nebeneffekt. Beispiele für diesen Fall sind das Abkommen über die Personenfreizügigkeit oder das Landesverkehrsabkommen.
- In der zweiten Kategorie sind jene Fälle, in denen die Schweiz eine Annäherung an die EU sucht. Hier ist die Annäherung das Ziel an sich. Klassisches Beispiel für diesen Fall sind technische Normen, wo wir jedes Interesse haben, dass unsere Industrieprodukte den gleichen Bedingungen genügen, die auf unseren wichtigsten Exportmärkten gelten. Es geht um die Interoperabilität unserer Produkte.
- Im dritten Fall ist es genau das Gegenteil: Hier haben wir gerade kein Interesse an einer Annäherung an die EU. In diesem Fall führen wir bewusst eine andere Politik als die EU. Beispiele dafür sind unsere Fiskalpolitik oder unsere Tradition in Sachen Bankgeheimnis.

Was sind nun die Merkmale des bilateralen Weges:

1. Zunächst einmal verhalten sich bilateraler Weg und EU-Beitritt - wie soeben ausgeführt - zueinander neutral. Der bilaterale Weg ist gerade dadurch charakterisiert, dass er keine späteren europapolitischen Entscheidungen präjudiziert. Sowohl EU-Beitrittsgegner als auch Befürworter können sich mit dem bilateralen Weg anfreunden.

2. Der bilaterale Weg erlaubt es uns, Lösungen mit der EU zu erzielen, die den schweizerischen Eigenheiten Rechnung tragen, die also massgeschneidert sind. Ein Beispiel dafür ist das Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin, bei dem die Schweiz Sonderregelungen bei der Übernahme von zukünftigem Schengen-Recht und bei der Rechtshilfe durchsetzen konnte. Damit ist das Bankgeheimnis bei den direkten Steuern zusätzlich abgesichert und die schweizerische Souveränität - inklusive Referendumsrecht - ist dank der zweijährigen Übergangsfrist für neue Schengen-Regeln gewahrt.
3. Der bilaterale Weg ist ein Weg der kleinen, aber sicheren Schritte. Dies entspricht unserer Bergler-Mentalität. Gewiss, auf dem bilateralen Weg gibt es keine grossen Würfe. Aber gerade die letzten Wochen haben gezeigt, dass grosse Würfe manchmal auch in der EU nicht immer mehrheitsfähig sind.
4. Mit den bilateralen Abkommen stellen wir das Verhältnis zu unserem mit Abstand wichtigsten Partner auf ein solides rechtliches Fundament. Diese Rechtssicherheit ist gerade für einen kleinen, mit der Aussenwelt stark verflochtenen Staat wichtig.

Kurz: Durch die Politik des bilateralen Weges können wir das Verhältnis zu unseren Nachbarn optimal gestalten. Wir können das Verhältnis systematisieren - ohne unsere Souveränität preiszugeben. Wir festigen die Beziehungen zu unserem wichtigsten Partner unterhalb der Beitrittschwelle. Gute Beziehungen zu grossen Nachbarn zu pflegen, entspricht im Übrigen auch einer alten aussenpolitischen Weisheit.

Erlauben Sie mir, folgende Frage in den Raum zu stellen: Was wären denn die Alternativen zum bilateralen Weg? Die eine Alternative ist der EU-Beitritt. Ich glaube aber nicht, dass die Zeit im Moment reif ist für einen EU-Beitritt. Die andere Alternative ist der Alleingang. Aber ist der Alleingang eine Option für ein Land, das so stark international verflochten ist wie unseres? Gibt es also eine realistische Alternative zum bilateralen Weg? - Wohl kaum.

Nach diesen grundsätzlichen Bemerkungen zur schweizerischen Europapolitik nun zu deren konkretem Stand: Die Bilateralen II sind aus schweizerischer Sicht unter Dach und Fach. Das Genehmigungsverfahren ist bei allen Abkommen abgeschlossen. Wir haben einen weiteren

wichtigen Schritt auf dem bilateralen Weg gemacht und gleichzeitig die Beziehungen mit der EU erweitert und vertieft. Nach dem Freihandelsabkommen von 1972, das sich auf den Handel von Industrieprodukten beschränkt, haben wir mit den Bilateralen I von 1999 unsere Beziehungen über den reinen Handel hinaus auf andere wichtige Wirtschaftsbereiche ausgedehnt und den Zugang zum Arbeits- und Dienstleistungsmarkt erleichtert. Mit den Bilateralen II von 2004 haben wir unsere Zusammenarbeit über die Wirtschaftsinteressen hinaus auf wichtige politische Bereiche wie die innere Sicherheit, das Asylwesen, die Umwelt oder die Kultur ausgedehnt.

Wir haben mit den Bilateralen II - namentlich bei Schengen/Dublin - wichtige Fragen geregelt, die politisch sensibel sind. Die Abkommen haben sowohl im Parlament als auch in der Referendumsabstimmung eine klare Mehrheit gefunden. Das Schweizer Volk ist den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament gefolgt und hat damit einmal mehr den bilateralen Weg bekräftigt.

Die EU hat bekanntlich am 1. Mai 2004 zehn neue Mitglieder - 8 davon ehemalige kommunistische Staaten, 3 davon Ex-Sowjetrepubliken - aufgenommen. Davon profitiert auch die Schweiz: Zum einen *politisch*, weil die Stabilisierung und die Verankerung von Freiheitsrechten und Demokratie auf dem Kontinent auch in unserem Interesse liegt. Zum anderen *wirtschaftlich* durch die Vergrößerung unseres grössten Handels- und Wirtschaftspartners. Das bestehende Vertragswerk Schweiz-EU wird automatisch auf die neuen EU-Staaten ausgedehnt – mit einer Ausnahme: Für das Personenfreizügigkeitsabkommen mussten besondere Übergangsregeln ausgehandelt werden. Dagegen wurde das Referendum ergriffen, weshalb wir am 25. September erneut zu einer europapolitischen Vorlage an die Urnen gerufen werden. Was ist dabei zu bedenken?

1. Die Schweiz als Exportland braucht offene Märkte - besonders im Austausch mit der EU. Rund jeden dritten Franken verdient die Schweizer Wirtschaft in der EU. Stabile, privilegierte und berechenbare Wirtschaftsverhältnisse mit der EU bringen unserem Land Wirtschaftswachstum und Wohlstand und sichern Arbeitsplätze.
2. Mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit verknüpft sind zusätzliche Massnahmen, welche die Durchsetzung der bereits bestehenden flankierenden Massnahmen

gegen Lohn- und Sozialdumping verbessern sollen. Unter anderem werden solide Schutzmassnahmen auch für Schweizer Arbeitnehmer eingeführt.

3. Im Grunde geht es aber bei der Abstimmung vom 25. September um den bilateralen Weg als solchen. Dies wird deutlich, wenn wir nach den allfälligen Konsequenzen einer Ablehnung dieser Vorlage fragen. Im Falle eines Neins würde die Schweiz zwei Klassen von EU-Bürgern schaffen: Solche, die die Freizügigkeit mit der Schweiz haben, und solche, die die Freizügigkeit nicht haben. Eine solche Ungleichbehandlung wird Brüssel nicht hinnehmen können. Ebenso wenig würde es die Schweiz akzeptieren, wenn die Personenfreizügigkeit mit unseren Nachbarn nur für einen Teil der Schweiz, nicht aber zum Beispiel für die Ostschweiz gelten würde.

Falls die EU deshalb das Abkommen über die Personenfreizügigkeit kündigen sollte, würden wegen der sogenannten Guillotine-Klausel auch die anderen sechs Abkommen der Bilateralen I ausser Kraft gesetzt. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt würde für Schweizer Unternehmer erschwert. In verschiedenen Sektoren wäre die Schweizer Wirtschaft wieder diskriminiert, und der Wirtschaftsstandort Schweiz würde dadurch geschwächt.

Das Verhältnis zur EU würde generell schwer belastet. Auch andere bestehende Abkommen, welche juristisch mit den Bilateralen I nichts zu tun haben, könnten gefährdet werden. Und bei neuen Anliegen der Schweiz dürfte die EU wohl wenig Musikgehör haben.

Insgesamt wäre damit der bewährte bilaterale Weg der schweizerischen Europapolitik in Frage gestellt. Die Entscheidung über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ist deshalb auch eine Entscheidung über den bilateralen Weg.

4. Fazit

Ich komme zum Schluss und möchte meine Ausführungen wie folgt zusammen fassen:

1. Europapolitik ist Teil der Aussenpolitik. Aussenpolitik ist Interessenpolitik. Anders gesagt, ist somit Europapolitik die Politik der optimalen Wahrung unserer Interessen gegenüber Europa, insbesondere der EU.

2. Die Ziele, die wir in unserer Zusammenarbeit mit der EU verfolgen, sind a) der Marktzugang für unsere Wirtschaft, b) die solidarische Vertretung gemeinsamer Werte und c) die Rechtssicherheit in unseren gegenseitigen Beziehungen.
3. Diese Ziele erreichen wir auf dem bilateralen Weg: bedächtig, aber beharrlich, umsichtig, aber vorausschauend.
4. Die Alternativen zum bilateralen Weg vermögen nicht zu überzeugen: Der Alleingang ist keine Option für die Schweiz, und der EU-Beitritt ist zur Zeit - wie wir alle wissen - nicht realistisch.
5. Der bilaterale Weg dagegen ist innenpolitisch breit abgestützt und wurde von der Schweizer Bevölkerung mehrfach bestätigt. Ich bin zuversichtlich, dass sich das Volk auch im September für den bilateralen Weg aussprechen wird.

* * *