

**Embargo:
18. Mai 2006, 18h30**

Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik

Gegensatz, Kohabitation oder Synergie?

Referat¹ von

Staatssekretär Jean-Daniel Gerber

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

vor der

Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik

Bern, 18. Mai 2006

¹ Dieses Referat wurde in Zusammenarbeit mit Herrn Dr. Thomas A. Zimmermann, Mitarbeiter im SECO, verfasst

I. Einleitung

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren

Über Ihre Einladung, zum Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik zu referieren, freue ich mich sehr. Der Auftrag ist ebenso herausfordernd wie interessant. Da die Aussenwirtschaftspolitik zu den zentralen Tätigkeitsbereichen des EVD und des SECO gehört, möchte ich – als Direktor des SECO – die Überlegungen zur Aussenwirtschaftspolitik als Ausgangspunkt meines Referats wählen.

Meine Damen und Herren,

Haben Sie sich schon einmal darüber Gedanken gemacht, weshalb wir jenen Politikbereich, der sich mit der Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland beschäftigt als Aussenwirtschaftspolitik bezeichnen? Ebenso gut könnten wir ihn doch auch Wirtschaftsaussenpolitik nennen, oder nicht?

In der Tat kann man beide Begriffe finden. Allerdings ist der Begriff der Aussenwirtschaftspolitik weitaus stärker verbreitet als jener der Wirtschaftsaussenpolitik. Eine einfache Google-Suche bestätigt dies eindrücklich: Für „Aussenwirtschaftspolitik“ erhalten Sie 270.000 Fundstellen, für Wirtschaftsaussenpolitik sind es derer gerade einmal 68, letztere interessanterweise zumeist auf Webseiten in der Schweiz! Machen Sie die Probe aufs Exempel – Sie werden das gleiche Phänomen auch in anderen europäischen Sprachen feststellen: Man

spricht weitaus häufiger von foreign economic policy als von economic foreign policy, und von la politique économique extérieure häufiger als von la politique extérieure économique.

Handelt es sich hier um Wortklaubereien eines Beamten, der seinen Beruf verfehlt hat und der eigentlich besser Sprachlehrer anstatt SECO-Direktor geworden wäre?

Ich glaube nicht. Für mich deutet der semantische Unterschied in der Tat auf einen Unterschied in der Substanz hin: Die Tatsache, dass wir von Aussenwirtschaftspolitik und nicht von Wirtschaftsaussenpolitik sprechen, zeigt meines Erachtens klar, dass der primäre Bezugspunkt der Aussenwirtschaftspolitik die Wirtschaftspolitik sein muss. Und wenn dem so ist, dann heisst das auch, dass wir Ziele, Prioritäten, Instrumente und Ergebnisse der Aussenwirtschaftspolitik in erster Linie an den Zielen, Prioritäten, Instrumenten und Ergebnissen unserer Wirtschaftspolitik ausrichten beziehungsweise messen müssen. Die Orientierung der Aussenwirtschaftspolitik an den Interessen der schweizerischen Wirtschaft entspricht dem in Art. 101 der Bundesverfassung niedergelegten Auftrag. Art. 101 wiederum richtet sich am Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit aus, welches in Art. 27 unserer Verfassung festgelegt ist. Bund und Kantone haben sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten (Art. 94, Abs. 1 BV). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie in der Verfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94, Abs. 4 BV).

Erlauben Sie mir daher, im Folgenden etwas näher auf unsere wirtschaftspolitischen Vorstellungen einzugehen. Dies wird uns helfen,

das Verhältnis der Aussenwirtschaftspolitik zur Aussenpolitik klarer zu analysieren.

II. Wirtschaftspolitische Prioritäten und Zielsetzungen

Gegenwärtig verspüren wir nach Jahren der schwachen Wachstumsraten einen höchst willkommenen konjunkturellen Rückenwind. Handelt es sich um ein Zwischenhoch oder um eine Verbesserung der Grosswetterlage? Hoffen wir das letztere. Tatsache ist, dass das prognostizierte Wachstum für dieses Jahr 2 % oder mehr betragen sollte, die Konsumentenstimmung so gut wie seit Jahren nicht mehr ist und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Die konjunkturelle Aufhellung darf uns jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir OECD-weit zu den Schlusslichtern puncto langfristigem Wirtschaftswachstum gehören.

Die OECD hat erst im Januar dieses Jahres in ihrem Länderexamen unser Wachstumsproblem bestätigt: Angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung wird erwartet, dass unser Trendwachstum weiter auf nur noch gegen 0,5% im Jahr 2020 abnehmen wird. Während wir somit sehr langsam wachsen, geht unser relatives Gewicht in der Weltwirtschaft weiter zurück, da zahlreiche Länder rund um den Globus weitaus dynamischer wachsen – ich denke hier vor allem an die Länder in Ostasien, Südasien und Südostasien, aber auch an Länder in Osteuropa und Lateinamerika sowie, angesichts der erfreulichen aktuellen Entwicklungen, in Teilen Afrikas.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Dieser Prozess der wirtschaftlichen Konvergenz, bei dem Entwicklungsländer und Schwellenländer generell stärker wachsen als hoch entwickelte Volkswirtschaften, ist völlig normal. Mehr noch: Diese Konvergenz ist willkommen, da sie grobe wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Ländern vermindert und sich damit eher dämpfend auf Phänomene wie Armut, Instabilität, Migration und einen nicht nachhaltigen Raubbau an Natur und Umwelt auswirkt – Faktoren, von denen auch wir in der Schweiz profitieren. Zudem haben gerade jene Länder die grössten Fortschritte zu verzeichnen, die sich der von uns propagierten marktwirtschaftlichen Rezepte bedienen, nämlich der ost- und südostasiatische Raum.

Eher erklärungsbedürftig sind indessen die grossen Wachstumsunterschiede zwischen den entwickelten OECD-Staaten. Hier ist die Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend ins Hintertreffen geraten. Es ist nicht einsichtig, weshalb unsere Wachstumsperformance deutlich hinter jener vergleichbarer Länder wie den nordischen Staaten, Irland und Österreich zurückliegt. Die Analyse dazu wurde gemacht, die Konsequenzen gezogen und die Reformen eingeleitet. Erste positive Resultate können wir bereits einfahren.

Jetzt nur nicht nachlassen, heisst die Devise. Die konjunkturelle Erholung ist kein Ruhekitzel, sondern Ansporn, die seit dem EWR-Nein ungenügend wahrgenommenen Herausforderungen nun anzunehmen und die sich aufdrängenden Veränderungen beherzt fortzuführen beziehungsweise einzuleiten, wo dies noch nicht geschehen ist. Denn sollten sich die längerfristigen Wachstumsraten der vergangenen Jahrzehnte fortsetzen, werden diese es uns nicht ermöglichen, unseren

Wohlstand zu wahren und die wegen der demographischen Entwicklung zunehmenden Verpflichtungen der Sozialwerke auch zu finanzieren. Die Empfehlungen der OECD an die Adresse der Schweiz sind daher klar:

- Unabdingbar ist die Schaffung einer Wettbewerbskultur. Hierzu gehören die mittlerweile erfolgte Revision des Binnenmarktgesetzes sowie Reformen des Strommarktes und des Agrarmarktes. Weiter werden uns Reformen im Telekommunikationsbereich und bei den technischen Handelshemmnissen empfohlen, wozu die Anerkennung von in der EU verkehrsfähigen Produkten – das sogenannte Cassis de Dijon-Prinzip, dessen Einführung im SECO vorbereitet wird – gehört. Hier sind wir im Gegensatz zu den Medienberichten bundesintern auf gutem Weg. Unser erklärtes Ziel ist es, eine Vorlage zu präsentieren, die nur wenig Ausnahmen von der Anwendung vom Cassis Prinzip vorsieht. Mehr Sorge bereiten mir das Vernehmlassungsverfahren und die parlamentarischen Beratungen. Hier wird sich zeigen, ob das Banner der Marktwirtschaft nicht zwischen den unzähligen Partikularinteressen der Industrie, Gewerbetreibenden, Dienstleistungserbringer und Konsumenten untergeht.
- Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehört auch die administrative Entlastung der Unternehmen. Zu diesem Zweck erarbeiten der Bundesrat und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ein umfassendes Massnahmenprogramm, das insbesondere kleineren und mittleren

Unternehmen den Umgang mit den Behörden erleichtern soll. Die Wirtschaft ist eng in die Arbeiten einbezogen.

- Weiter müssen wir unsere Innovationsfähigkeit stärken. Gefordert wird eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Massnahmen zur Effizienzverbesserung unseres Bildungs- und Forschungssystems vorsieht. Ein Bestandteil dieser Reformen wird die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung sein, über die am 21. Mai abgestimmt wird. Die neuen Bestimmungen legen die Mechanismen fest, wie Bund und Kantone gemeinsam zu Entscheiden in wichtigen Bereichen der Bildungs- und Hochschulpolitik gelangen. Daneben fördern sie die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz.
- Ferner soll die bereits recht hohe Arbeitsmarktpartizipation zumindest gehalten, wenn nicht noch erhöht werden, u.a. durch steuerpolitische Reformen, verbesserte Angebote für die Kinderbetreuung sowie eine bessere Integration von älteren und behinderten Arbeitnehmern.
- Last but not least, als meines Erachtens wichtigster Punkt werden vermehrte Anstrengungen gefordert, um den in den letzten Jahren nicht nachhaltigen Zuwachs der Sozialausgaben, zu bremsen. Die höheren Steuern und Zwangsabgaben sind nämlich praktisch ausschliesslich auf die ungebremsten Sozialabgaben zurückzuführen. Trotz aller Anstrengungen wird die Sozillastquote in den kommenden Jahren weiter steigen. Während wir – nicht zuletzt dank der Entlastungsprogramme, aber auch der guten konjunkturellen Lage – in jüngerer Zeit Fortschritte bei der

Haushaltskonsolidierung erzielt haben, bleibt festzuhalten, dass unsere Schuldenlast – ausgedrückt als Anteil des Bruttoinlandsprodukts – um über 25 Prozentpunkte in den letzten 15 Jahren gestiegen ist! Auch bei der Belastung mit Steuern und Zwangsabgaben hat die Schweiz einen im OECD-weiten Vergleich hohen Anstieg zu verzeichnen. Ein Umdenken in dieser Hinsicht ist aber auch aus der Perspektive der Gerechtigkeit unter den Generationen nötig: Auch Sie, meine Damen und Herren, vererben lieber ein Vermögen als Schulden. Nun, der Unterschied besteht darin, dass unsere Kinder privatrechtlich ein Erbe ausschlagen können, die Staatsschulden jedoch nicht. Es darf nicht sein, dass unsere Kinder einmal für unseren heutigen Wohlstand bezahlen müssen.

Die grundlegende Stossrichtung ist somit klar: Dem Wettbewerb der wirtschaftlichen Akteure soll der grösstmögliche Spielraum zur Entfaltung seiner Kräfte eingeräumt werden. So sind wettbewerbshemmende staatliche Interventionen abzubauen – seien es die Hürden zwischen Kantonen und Gemeinden im öffentlichen Beschaffungswesen, die Interventionen im Agrarsektor oder die Beschränkungen auf dem Strommarkt, die technischen Hindernisse, die administrativen Lasten oder die zu hohen staatlichen Ausgaben.

Umgekehrt soll der Staat dort den Wettbewerb schützen, wo er durch andere, vornehmlich private Kräfte eingeschränkt werden könnte – namentlich durch eine wirksame Wettbewerbspolitik und durch eine effektive Regulierung in Sektoren wie der Telekommunikation.

Wir betrachten den Wettbewerb nicht als Selbstzweck sondern als wirtschaftliches Ordnungsprinzip, welches unsere demokratischen, freiheitlichen und rechtstaatlichen Werte reflektiert. Zugleich sehen wir im Wettbewerb ein Instrument, das uns hilft, unsere Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu erhöhen. Diese ist Grundlage für den Erhalt unseres wirtschaftlichen Wohlstandes und damit auch unserer Leistungsfähigkeit im sozialen und ökologischen Bereich. Das kohärente Zusammenspiel dieser drei Faktoren im magischen Dreieck – wirtschaftliches Wachstum, sozialer Ausgleich und ökologisches Gleichgewicht – garantiert die Nachhaltigkeit und letztlich den gesellschaftlichen Konsens, auf den eine Nation angewiesen ist. Der Staat kann diesen gesellschaftlichen Konsens nicht allein bewirken. Jedes Mitglied in unserem Land muss das Seine dazu beitragen.

III. Beitrag der Aussenwirtschaftspolitik

Nachdem unser wirtschaftspolitisches Leitmotiv die Erhöhung unserer Wettbewerbsfähigkeit ist und sich dieses am Besten durch wettbewerbliche Strukturen auf allen Märkten erreichen lässt, können wir unseren aussenwirtschaftspolitischen Imperativ recht leicht bestimmen: Das Korrelat einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft im Inneren muss eine konsequente Öffnung gegenüber dem Ausland sein.

Es geht also in erster Linie darum, möglichst alle staatlichen oder privaten Diskriminierungen im Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland so weit als möglich abzubauen – im Hinblick auf den Zugang auf unseren Binnenmarkt ebenso wie im Hinblick auf den Marktzugang unserer Exporteure und Investoren ins Ausland.

Drei Ebenen stehen hierbei im Vordergrund:

- Die multilaterale Ebene: Durch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten in Organisationen wie der OECD und – insbesondere – der WTO arbeiten wir am Aufbau einer internationalen Handelsordnung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und des Rechts. Insbesondere für eine kleine bis mittelgrosse Volkswirtschaft wie die Schweiz ist ein funktionierendes multilaterales Handelssystem eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft und damit für den Fortbestand unseres auf Arbeitsteilung und Spezialisierung beruhenden Wohlstandes. Da die WTO mit ihren 150 Mitgliedstaaten weltumspannende Bedeutung besitzt, können wir in diesem Rahmen auch die Universalität unserer Wirtschaftsbeziehungen am besten wahren.

Gerade angesichts der Bedeutung der WTO nehmen wir mit Beunruhigung zur Kenntnis, dass die Aussichten für einen raschen Abschluss der derzeit laufenden Handelsrunde – der Doha-Runde – nicht besonders rosig sind. Wir befinden uns in einem sehr kritischen Stadium. Es geht darum, klarzumachen, welche Konsequenzen ein Scheitern der Runde für das Weltwirtschaftssystem hätte.

Die bestehenden Schwierigkeiten kommen für mich nicht überraschend. Sie sind Ausdruck der Globalisierung. Globalisierung hat es immer gegeben. Was sich aber im Rahmen der zunehmenden Interdependenz geändert hat, ist das Tempo der Veränderung und die Ausdehnung auf neue Spieler in Asien und

Lateinamerika. China exportiert heute so viel wie die EU 1990 und Indien bildet jedes Jahr 250'000 neue Ingenieure aus.

Die Antwort auf diese neuen Gegebenheiten kann nicht Protektionismus sein, sondern – im Gegenteil – Marktöffnung und Strukturanpassung, und zwar nicht nur in der Alten Welt, sondern auch bei unseren neuen Konkurrenten. Nur so werden Unternehmer und Arbeitnehmer bei uns bereit sein, die Veränderungen anzunehmen und durch bessere Produkte, bessere Ausbildung und ständiges Lernen den wachsenden Wettbewerbsdruck anzunehmen.

- Weiter ist die regionale Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarn von grosser Bedeutung. Angesichts der geographischen Nähe und der sehr engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Ländern der Europäischen Union ist ein reibungsloser Austausch von Waren und Dienstleistungen entscheidend für unsere Volkswirtschaft.

Das Freihandelsabkommen von 1972 stellt, zusammen mit den Bilateralen I und II, eine solide Grundlage für unsere Wirtschaftsbeziehungen dar. Allerdings gibt es einzelne Bereiche, in denen die Wirtschaftsbeziehungen noch immer hinter den Möglichkeiten zurückbleiben. Zu nennen sind die in einer modernen Volkswirtschaft immer bedeutenderen Dienstleistungen, für deren Handel bislang keine geschlossene kontraktuelle Basis besteht. Weiter sind noch immer Teile des Landwirtschaftshandels vom Geltungsbereich der bestehenden Abkommen ausgenommen. Der Bundesrat hat zwar ein Freihandelsabkommen mit den USA

aus Furcht vor der Konkurrenz amerikanischer landwirtschaftlicher Produkte, vielleicht auch aus Frucht vor einem möglichen Referendum, abgelehnt. Im Gegenzug hat er aber die Verwaltung beauftragt, die Möglichkeit von Freihandelsverhandlungen mit der EU im Landwirtschaftsbereich zu „sondieren“. Nicht von ungefähr wählte der Bundesrat dieses Verb. Damit will er ein vorsichtiges, etappenweises Vorgehen signalisieren. Falls die Sondierungsgespräche positiv verlaufen, könnte anschliessend „exploriert“ werden, bevor effektiv mit der EU „verhandelt“ wird.

- Drittens ist unser Streben nach verbessertem Marktzugang mit wichtigen aussereuropäischen Partnern zu erwähnen. Entsprechende umfassende Freihandelsabkommen, die wir in der Regel im Rahmen der EFTA abschliessen, wurden mit Ländern in vielen Regionen der Welt ausgehandelt – z.B. mit Mexiko, Chile, Singapur, Südkorea und der Südafrikanischen Zollunion (SACU), um nur einige zu nennen. Verhandlungen oder exploratorische Gespräche laufen mit weiteren Partnern wie beispielsweise mit Kanada, Ägypten, Thailand, dem Kooperationsrat der arabischen Golfstaaten oder Japan, letzteres im bilateralen Rahmen.

Diese Drittlandpolitik kann einen wertvollen Beitrag leisten, um Diskriminierungen unserer Wirtschaft beim Marktzugang ins Ausland zu verhindern. Die Binnenmarktdimension dieser Abkommen ist dagegen – aufgrund der bereits recht niedrigen Schweizer Aussenzölle im Industriebereich und der umgekehrt nur sehr selektiven Liberalisierung bei Agrarprodukten – eher gering. Das dürfte sich in nächster Zeit ändern. Tatsächlich zeigen sich unsere Partner nämlich immer weniger bereit, den

Landwirtschaftsbereich weitgehend von den Freihandelsverhandlungen auszuschliessen. Wenn sich die Verhandlungen mit Kanada und Ägypten beispielsweise nun über Jahre hinwegziehen, ist dies nicht zuletzt auf unsere unnachgiebige Haltung zu Konzessionsbegehren für landwirtschaftliche Produkte zurückzuführen. Früher oder später werden uns nicht nur die USA vor die Wahl stellen, weitgehender Freihandel oder kein Freihandelsabkommen. Die Beantwortung dieser Frage ist somit nicht aufgehoben, sondern bloss aufgeschoben.

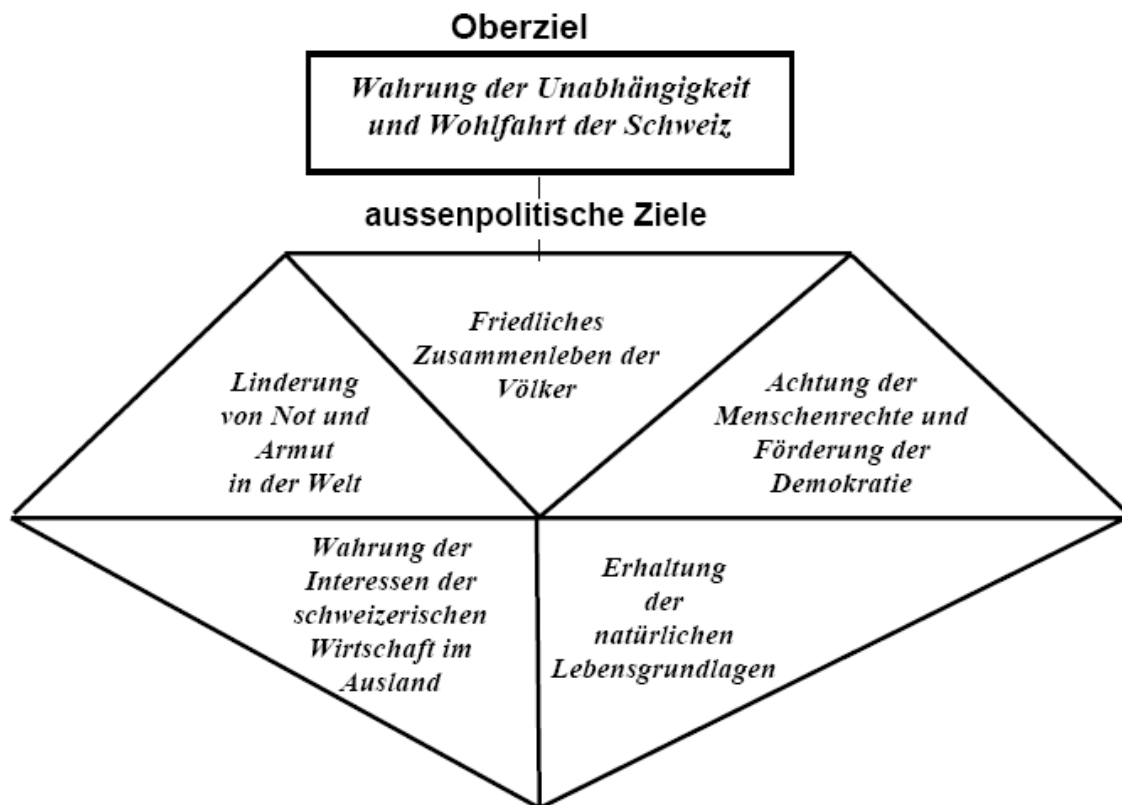
Weiter sieht unsere Aussenwirtschaftspolitik im Sinne der Solidarität mit dem Ausland wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit mit bedürftigen Ländern vor. Ich komme hierzu im Detail später.

IV. Verhältnis zur Aussenpolitik

Lassen Sie mich nun zum Verhältnis der Aussenwirtschaftspolitik zur Aussenpolitik kommen. Deren Leitlinien wurden im Neuen Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates im Jahre 2000 verabschiedet.

Aufbauend auf der Feststellung, wonach Aussenpolitik Interessenpolitik ist, definiert der Bundesrat als Oberziel unserer Aussenpolitik die „Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz“. Auf dieser Ebene können wir eine erfreulich synergetische Beziehung zu unserem aussenwirtschaftspolitischen Hauptziel feststellen: Ohne wirtschaftliches

Wachstum und einen wettbewerbsorientierten Binnenmarkt, wie wir sie mit unserer Aussen- und Binnenwirtschaftspolitik anstreben, wären der Erhalt der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz nicht möglich.



Zusätzlich zu diesem Oberziel definiert die aussenpolitische Strategie fünf Einzelziele. Wie wir feststellen werden, besteht auch auf dieser Ebene – von Ausnahmen abgesehen – eine weitgehend synergetische Beziehung:

- **Einzelziel „Linderung von Not und Armut in der Welt“:** Hier sind die Interessen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik weitgehend gleichgerichtet. Unser aussenwirtschaftspolitisches Credo ist, dass Marktöffnung zu Wohlstand und Wachstum für alle beiträgt. Gerade dank der Globalisierung können heute mehr Länder als früher an der

weltwirtschaftlichen Dynamik teilhaben. Es handelt sich um einen gewollten Prozess, den die Industriestaaten bewusst unterstützt haben und den wir begrüßen.

Allerdings weicht Europa und insbesondere die Schweiz, wie bereits erwähnt, besonders in einem Bereich vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ab: In Erfüllung von Art. 104 der Bundesverfassung, welche eine sichere Versorgung der Bevölkerung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft sowie die dezentrale Besiedlung des Landes anstrebt, interveniert der Bund in hohem Masse auf seinem nationalen Agrarmarkt durch hohe Aussenzölle und Subventionen. Diese Massnahmen sind dazu geeignet, Marktchancen für die häufig stark agrarisch geprägten Entwicklungsländer zu schmälern und damit deren Integration in die Weltwirtschaft zu behindern. Hier handelt es sich um einen innenpolitisch vorprogrammierten Zielkonflikt zwischen Aussenpolitik bzw. schweizerischer Entwicklungspolitik und gegenwärtig praktizierter Aussenwirtschaftspolitik.

Synergien bestehen hingegen zwischen den aussenpolitischen Anstrengungen und bei den übrigen Massnahmen zu unserer Unterstützung für Länder, die aus eigener Kraft Mühe bei der Integration in das weltwirtschaftliche System haben. Hier setzt die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO an. Sie ist ein integraler Bestandteil unserer Aussenwirtschaftspolitik. In diesem Rahmen fördern wir ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Marktwirtschaft sowie die Integration der Partnerstaaten in den Welthandel.

Zu den Prioritäten zählt auch die Förderung der guten Regierungsführung („Good Governance“). Dazu gehört neben einem transparenten Einsatz der öffentlichen Mittel auch die Gewährleistung der Menschenrechte sowie die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Es ist offensichtlich, dass die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit damit auch zu den zentralen Zielen unserer Aussenpolitik beiträgt: Wo sich das wirtschaftliche Wachstum dank geordneten Rahmenbedingung erfolgreich entwickeln kann, gewinnen Frieden und politische Stabilität an Boden. Arbeitsplätze werden geschaffen und Einkommen für die Bevölkerung generiert. Nur dank Wachstum lassen sich zudem umweltschonende Technologien und Produktionsmethoden einführen. Somit liegt unsere Aussenwirtschaftspolitik auch in den Fluchtlinien zweier weiterer Einzelziele unserer Aussenpolitik: der **Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie, sowie der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.**

- Weiter verfolgt die Aussenpolitik des Bundesrates das Einzelziel **Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.** Dieser Bereich koinzidiert völlig mit den Interessen der Aussenwirtschaftspolitik, indem letztere bestrebt ist, optimale Rahmenbedingungen für Exporteure von Gütern und Dienstleistungen, Investoren, und Inhabern geistiger Eigentumsrechte zu schaffen.

Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik greifen ausserdem im Rahmen der Landeswerbung ineinander. Hier sind wir derzeit dabei, die Anstrengungen stärker zu koordinieren, sei es in der Standortförderung, der Tourismuspolitik oder sei es in der allgemeinen Imagepflege für die Schweiz. Ein gutes Image ist ein öffentliches Gut, von dem sowohl unser Wirtschaftsstandort, unsere Exporteure, unsere Investoren als auch unsere Aussenpolitik nur profitieren können.

So profitiert die schweizerische Wirtschaft vom aussergewöhnlich guten Ruf unsere Landes. Gemäss dem „Anholt Nation Brands Index“ belegt die Schweiz den zweiten Rang im Nationenklassement der „Images“. Nicht von ungefähr tragen zahlreiche Unternehmen den Namen Schweiz, Suisse oder Switzerland oder das Schweizer Kreuz in ihrem Logo – von der Credit Suisse über die Swissre zum Schweizer Käse und Victorinox. Vielleicht auch deshalb, weil die Schweiz das einzige Land ist, das ein Pluszeichen sogar in seiner Fahne führt...! Das Image eines Landes ist ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor – im Guten wie im Schlechten. Es ist nicht auszudenken, welche Folgen es für unsere so stark vom Ausland abhängige Wirtschaft gehabt hätte, wenn die Karikaturen über Mohamed nicht in Dänemark, sondern in der Schweiz erschienen wären.

Zur Wahrung unserer Wirtschaftsinteressen im Ausland lässt sich schliesslich auch unser Engagement in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit beispielhaft anfügen. Unsere Anstrengungen in diesem Bereich tragen nicht nur zur

Armutslinderung in den Zielländern bei, sondern sie helfen, längerfristig, neue Beschaffungs-, Absatz- und Investitionsmöglichkeiten für unsere Wirtschaft zu erschliessen. Entwicklungszusammenarbeit ist deshalb auch in unserem Eigeninteresse.

Aus aktuellem Anlass möchte ich in diesem Zusammenhang auch den Schweizer Beitrag zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU erwähnen. Unsere Unterstützung im Umfang von insgesamt 1 Mia. Franken mit Auszahlungen über zehn Jahre ist ein solidarischer Beitrag an den Integrationsprozess der neuen Mitgliedsländer in das westeuropäische System der politischen und gesellschaftlichen Werte sowie der marktwirtschaftlichen Prinzipien. Dieser als historisch zu bezeichnende Prozess bedeutet für die neuen wie auch für die bisherigen EU-Staaten eine beachtliche Anstrengung - er darf auch die Schweiz etwas kosten. Umso mehr als unser Land von der zunehmenden Stabilität und Sicherheit des Kontinents sowie vom Aufbau der osteuropäischen Wachstumsmärkte profitiert. Der Schweizer Beitrag ist im Vergleich zu den Beiträgen vergleichbarer Länder sicher nicht übertrieben hoch. So wendet das wesentlich kleinere Norwegen – ebenfalls kein EU-Mitglied – über die nächsten fünf Jahre insgesamt 1,6 Mia. Franken für die neuen EU-Staaten auf.

Dieser Beitrag hat aber auch noch einen weiteren Aspekt: Als Beitrag an die Lastenteilung bei der Unterstützung Osteuropas ist er eine wichtige Investition in eine erfolgreiche Interessenwahrung unseres Landes gegenüber der EU, unseres mit Abstand

wichtigsten Wirtschaftspartners. Ich bezweifle, dass die EU-Mitgliedländer bereit wären, weiterhin mit der Schweiz auf dem nicht immer einfachen bilateralen Weg nach Lösungen für unsere Anliegen zu suchen, wenn wir uns gegenüber dem Geschehen in Europa materiell unsolidarisch verhalten sollten. Unsere Nichtmitgliedschaft in der EU schafft diverse wirtschaftliche Nachteile, die wir in oft aufwändiger, langwieriger Verhandlungsarbeit zu mildern versuchen. Ich bezweifle, dass die EU dafür künftig viel Kooperationswille aufbringen würde.

Wie die Erfahrung in den vergangenen Jahren gezeigt hat, verfolgt die EU gegenüber der Schweiz konsequent einen Verhandlungsansatz, der Entscheide zu einzelnen Sachfragen stets in den Gesamtkontext der Beziehungen stellt. Die Ablehnung dieses solidarischen Beitrags der Schweiz in einer allfälligen Abstimmung würde demnach eine Belastung der gesamten Beziehungen zu unserer Wirtschaftspartnerin Nummer 1 bedeuten. Welche konkreten Auswirkungen dies hätte, ist ungewiss. Es wäre aber naiv zu glauben, dass nur allfällige künftige Abkommen von einer solchen Erschwerung des bilateralen Weges betroffen wären. Hindernisse könnten auch bei der Anwendung der bestehenden Verträge auftreten. Offen ist etwa, wie sich die Situation auf aktuelle wirtschaftsrelevante Themen auswirken könnte wie beispielsweise

- auf die Erneuerung des Forschungsabkommens im nächsten Jahr;
- auf eine Schweizer Beteiligung an den EU-Bildungsprogrammen;

- sowie auf offene Fragen im Handelsbereich wie beispielsweise die „24-Stunden-Regel“.
- Gewisse Konflikte ergeben sich im Hinblick auf das Einzelziel **„Friedliches Zusammenleben der Völker“**: Zunächst ist hervorzuheben, dass wirtschaftlicher Fortschritt und wirtschaftliche Wohlfahrt die internationale Stabilität fördern. Soweit ist die Beziehung synergetisch.

Das Zusammenspiel zwischen Aussenwirtschaftspolitik und Aussenpolitik lässt sich am heiklen Beispiel der Kriegsmaterialexportpolitik gut illustrieren. Es besteht nämlich aus einem komplizierten Dreiecksverhältnis zwischen Aussenwirtschaftspolitik, Sicherheitspolitik und Aussenpolitik. Artikel 1 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial ist in seiner Klarheit ein eigentliches Programm. Allerdings möchte ich sofort beifügen, es ist nicht von banaler Leichtigkeit, dieses Dreiecksverhältnis in Übereinstimmung zu bringen. Die Umsetzungsarbeiten beschäftigen das EVD, das EDA, das VBS und das EJPD.

Der erwähnte Artikel 1 lautet wie folgt:

„Das Gesetz bezweckt, durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren; dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrecht erhalten werden können.“

Die Wahrung der Sicherheit der Schweiz verlangt industrielle Kapazitäten für einen Teil des von der Schweiz benötigten Kriegsmaterials. Dabei ist auch an die Notwendigkeit zu denken, dass wir den Rest des benötigten Kriegsmaterials, welchen wir nicht aus eigenen Kapazitäten erstellen können, im Ausland einkaufen müssen. Es kommt uns entgegen, dass wir selbst auf dem entsprechenden Markt auch Anbieter sind. Wir werden so als Nachfrager besser respektiert. Nur nebenbei möchte ich hier erwähnen, dass sich der Gesetzgeber sicher auch bewusst war, dass die für die Entwicklung und Herstellung von Kriegsmaterial eingesetzten Technologien oftmals zu den fortgeschrittensten gehören und regelmässig auch überaus interessante Nebenprodukte für den zivilen Bereich abwerfen. Das Gesetz regelt denn auch den Umgang mit Technologie für Kriegsmaterial in grosser sachlicher Klarheit.

Aber lassen sie mich zurückkommen zu Artikel 1. Er statuiert auch, dass es für Kriegsmaterialexporte Grenzen gibt, die einzuhalten sind, insbesondere dann, wenn durch die Ausfuhr von schweizerischem Kriegsmaterial (einschliesslich entsprechender Technologie) die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen missachten würde oder wenn sie in ihren aussenpolitischen Grundsätzen Abstriche machen würde. Die von den aussenwirtschaftspolitischen Behörden umzusetzende Kriegsmaterialpolitik ist somit klar definiert. Artikel 1 erlaubt keine Lektüre, wonach es eine Kriegsmaterialexportpolitik geben könnte, die im Gegensatz zur Aussenpolitik stünde.

Selbstverständlich steckt der Teufel im Detail. Es kann divergierende Ansichten geben, wie eine internationale Verpflichtung auszulegen ist oder, noch eher, wie ein aussenpolitischer Grundsatz der Schweiz in einer konkreten Situation tatsächlich anzuwenden wäre. Bei weitem obsiegt nicht immer der aussenwirtschaftliche Standpunkt. Immer wieder werden beispielsweise Ausfuhrgesuche verweigert, weil ein Land systematisch und schwerwiegend die Menschenrechte verletzt, oder weil die Sicherheit in einer Region der Welt gefährdet wird. Diese Fälle wären sogar häufig, wenn sich die Kriegsmaterial exportierenden Unternehmen nicht von selbst eine grosse Zurückhaltung auferlegen und auf zahlreiche Gesuche verzichten würden. Ich erachte es für durchaus richtig, dass der Bundesrat, der jedes aussen- oder sicherheitspolitisch bedeutende Gesuch entscheidet, über einen beträchtlichen Handelsspielraum verfügt, der ihm erlaubt, in Abwägung aller aussenpolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Überlegungen den sachlich und politisch vernünftigsten Entscheid zu fällen. Er muss in der Lage sein, gegebene Situationen frei zu würdigen.

Ein weiteres Beispiel für den Vorrang der Aussenpolitik vor den aussenwirtschaftspolitischen Interessen sind die nichtmilitärischen, insbesondere wirtschaftlichen internationalen Zwangsmassnahmen – eher bekannt unter dem Begriff „Sanktionen“. Nach dem Fall der Berliner Mauer beteiligte sich die Schweiz an den umfassenden Wirtschaftssanktionen der UNO gegenüber dem Irak von 1990 und in der Folge auch – in gleicher, autonomer Weise – an den Sanktionen gegenüber Libyen und Serbien/Montenegro. Das Neutralitätsrecht findet auf solche Massnahmen des UNO-

Sicherheitsrates keine Anwendung. Nachdem unsere UNO-Mitgliedschaft diesbezügliche Pflichten schuf, ist im Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) vom 22. März 2002 nun auch eine Rechtsgrundlage für die Umsetzung von Zwangsmassnahmen geschaffen worden, die nicht nur von der UNO, sondern etwa von der OSZE oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen werden. Darauf gestützt kann die Schweiz auch von der EU gefällte Massnahmen autonom nachvollziehen; sie ist dazu aber nicht verpflichtet.

V Schlussfolgerungen

Ich komme zum Schluss. Welche Beschreibung trifft nun am Ehesten auf das Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik zu: Gegensatz, Kohabitation oder Synergie?

Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, sind beide Politikbereiche – Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik – eigenständig. Beide haben ihre eigenen Bezugspunkte und ihr eigenes Zielsystem. Da beiden Politikbereich aber ein weitgehend gemeinsames Wertesystem zugrunde liegt, stossen wir de facto auf synergetische Beziehungen oder zumindest auf eine friedliche Kohabitation. In den meisten Fällen ergänzen sich die beiden Politikbereiche bestens und können kohärent geführt werden.

Die Interessenkonflikte, die in wenigen konkreten Fällen bestehen können, sind bereits in der Verfassung oder in den Gesetzen angelegt.

Dort, wo es zu solchen Interessenkollision kommen kann – etwa bei der Landwirtschaft, den Kriegsmaterialexporten oder Embargomassnahmen – sind die Konflikte bereits in unserer Rechtsordnung angelegt. Hier muss fallweise im innenpolitischen Diskurs entschieden werden.

Grundsätzlich müssen wir immer bedacht sein, die Ziele der Aussen- und der Aussenwirtschaftspolitik in Übereinstimmung miteinander zu bringen, ohne die Eigenständigkeit der beiden Politiken in Frage zu stellen. Gerade die Eigenständigkeit beider Bereiche erlaubt auch eine flexible Anpassung an sich verändernde Prioritäten und Umgebungsbedingungen. Sie fördert daneben die Entwicklung neuer Ideen und Konzepte im Interesse unseres Landes. Damit wird aber auch klar, dass sich die Frage nach dem Verhältnis von Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik auch zukünftig stets neu stellen wird. Entsprechend bin ich überzeugt, dass ich nicht der letzte Referent vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik bin, der sich zum Thema des Verhältnisses zur Aussenwirtschaftspolitik äussert.

Ich möchte hier den für die Aussenpolitik verantwortlichen Personen und Institutionen – sei es in den Eidgenössischen Räten, in unserer Regierung und unserer Verwaltung – ein Kränzchen winden. Sie haben es verstanden, eine schweizerische Aussenpolitik zu führen, welche die Interessen der Aussenwirtschaft mehr als nur berücksichtigt. Sie haben zu einem wesentlichen Teil dazu beigetragen, dass die in der Schweiz lebende Bevölkerung ihren Wohlstand nicht nur dank einer intelligenten Aussenwirtschaftspolitik, sondern auch dank guter aussenpolitischer Beziehungen wahren und heben konnte.