Wie Aussenpolitik zunehmend politisch wird

In den letzten Jahren hat Aussenpolitik in der Schweiz stark an öffentlicher Präsenz gewonnen: Noch nie gab es so viele aussenpolitische Abstimmungen wie in

Laurent Goetschel

der letzten Legislatur, und noch selten wurde dermassen oft öffentlich über Aussenpolitik gesprochen. Natürlich spielen hier Politik und Person der amtierenden Aussenministerin, Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, eine Rolle. Aber alles auf ihre Person projizieren zu wollen wäre nicht nur unfair, sondern auch falsch: Tatsache ist, dass die Aussenpolitik politischer geworden ist. Das ist mit etlichen Herausforderungen, aber auch mit Chancen verbunden.

Die Inhalte der Aussenpolitik haben sich verändert: Es stehen zunehmend Fragen zur Diskussion, die inhärent politischer Natur sind und nicht mehr einfach mit höheren Landesinteressen begründet werden können. Dabei handelt es sich sowohl um Themen innenpolitischer Herkunft, wie Umwelt- oder Verkehrsfragen, als auch um Themen aussenpolitischer Herkunft im Umfeld von Globalisierung und Entwicklung. Gleichzeitig hat die Schweiz durch die Relativierung der Neutralität sowohl an aussenpolitischem Handlungsspielraum gewonnen als auch an Orientierungshilfe verloren. Beide Entwicklungen, das heisst die inhaltlichen Veränderungen und der reduzierte Stellenwert der Neutralität, führen zu einem gesteigerten Bedarf an Legitimation der Aussenpolitik. Und gerade an dieser mangelt es zurzeit. Selbst im zentralsten Bereich der Aussenpolitik, nämlich den Beziehungen zur EU, bietet der Bilateralismus trotz häufiger Abstimmungen dafür eine ausgesprochen schlechte Ausgangslage.

Aussenpolitik galt bis vor wenigen Jahrzehnten als eine ganz besondere Politik: Sie alleine war für die Beziehungen zum Ausland zuständig. Im Extremfall stand das Überleben des Landes auf dem Spiel. Daher sollte die Aussenpolitik ausserhalb der üblichen Parteiquerelen und anderer innenpolitischer Auseinandersetzungen bleiben. Es galt dafür das «Primat der Aussenpolitik». Mit der Umsetzung dieser Politik war grundsätzlich die Diplomatie beauftragt. Ihre Mission war es, die Interessen des Landes durch gekonntes Taktieren in subtilen Spielen der Weltbühne zu sichern. Dabei verfolgte die Schweiz als neutraler und föderaler Kleinstaat eine wenig ambitiöse Aussenpolitik. Im Zentrum standen die Förderung von Wirtschaftsinteressen und das passive Anbieten humanitärer Leistungen.

Zur Wahrung ihrer Neutralität, aber auch zum Schutz von Föderalismus und direkter Demokratie hat die Schweiz in der Vergangenheit fast immer der Wahrung von Autonomie gegenüber der Stärkung von Einfluss den Vorrang gegeben. Die Wirtschaft war damit nicht unglücklich, denn dies ermöglichte es ihr, im Schatten der Neutralität ihren Geschäften nach-

zugehen. Diese apolitische Phase der Aussenpolitik ist jedoch beendet.

Wo verschiedene aussenpolitische Politikbereiche und Akteure mit ihren eigenen Zielen und Interessen aufeinander treffen, sind Zielkonflikte nahezu unvermeidbar. Die Verfassung ist diesbezüglich von geringer Hilfe, da sie zwar die allgemeinen Ziele der Wahrung von Unabhängigkeit und Wohlfahrt als eine Art «Oberziele» definiert, bei den konkreteren fünf Zielen der Friedensförderung, Armutsbekämpfung, Schutz von Menschrechten und Förderung von Demokratie, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und schliesslich der Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft aber keine Hierarchie festlegt. Folglich muss der Umgang mit Konfliktfällen dem politischen Prozess überlassen bleiben. Dabei gilt zu bedenken, dass Zielkonflikte nicht primär aus unvollkommenen Verwaltungsabläufen resultieren, sondern Ausdruck real vorhandener Interessengegensätze sind.

Demgegenüber ist die ehemals zentrale Frage der Sicherung von Autonomie völlig sekundär geworden. Abgesehen davon, ob letztere überhaupt noch erstrebenswert und zu gewährleisten sei, besteht sogar die Gefahr, dass aus Partikularinteressen heraus die Flagge der Autonomie hochgehalten wird, obwohl diese entweder nur die zweitbeste oder sogar eine rein fiktive Option darstellt. Das diesbezüglich konkreteste Beispiel liefert die Integrationspolitik: Wenn hier von Autonomie der Schweiz gesprochen wird, werden die zahlreichen «autonomen» Nachvollzüge gefliessentlich übersehen. Auch werden die stillschweigenden Anpassungen und Weiterentwicklungen der bilateralen Verträge an den sich kontinuierlich weiterentwickelnden rechtlichen Besitzstand der EU verschwiegen.

Interessengegensätze bestehen jedoch nicht nur bezüglich der Mitwirkungsform am europäischen Integrationsprozess, sondern auch auf globaler Ebene. So haben viele der Herausforderungen, die sich heute im Umfeld von Friedens-, Entwicklungs- und Migrationspolitik stellen, inhaltlich mit sozialen Fragen zu tun – bei uns in der Schweiz ebenso wie in den betroffenen Drittstaaten. Unter welchen Voraussetzungen könnten sozialpolitische Fragen nicht auch grenzüberschreitend angegangen werden?

Viele der Herausforderungen, die sich heute im Umfeld von Friedens-, Entwicklungs-, und Migrationspolitik stellen, haben inhaltlich mit sozialen Fragen zu tun.

Zwar sind Nationalstaaten die natürliche Bezugsgrösse, weil nur sie als geeignet erachtet werden, die Basis für eine Solidargemeinschaft zu liefern. Allerdings war dem nicht immer so: Sozialpolitik hat sich historisch gesehen von einer «kurativen» punktuellen Massnahme hin zu einer am Bürger orientierten und mit Rechten versehenen Sozialpolitik entwickelt. Damit gingen die auf Gewerkschaften und Betriebe konzentrierten, und auf der Solidarität der betroffenen Arbeitnehmer gründenden Versicherungsleistungen auf eine breitere Trägerschaft im Rahmen der sich neu bildenden oder festigenden Nationalstaaten über.

Der EU-Prozess zeigt, dass ein gemeinsamer Arbeitsmarkt allenfalls eine notwendige, aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung für eine gemeinsame Sozialpolitik darstellt. Empirische Studien haben gezeigt, dass horizontale Solidarität (bspw. innerhalb der Mittelschicht) viel ausgeprägter ist als vertikale Solidarität (bspw. zwischen Mittel- und Unterschicht). Dies lässt für die «Exportbereitschaft» in die Dritte Welt nicht viel Gutes erahnen. Es ist davon auszugehen, dass Verfechter nationaler Sozialpolitiken vor allem dann die Förderung entsprechender sozialer Standards in Entwicklungsländern befürworten werden, wenn es darum geht, dadurch auch ihre eigenen sozialen Errungenschaften zu sichern, etwa als Massnahme zur Verhinderung von Sozialdumping. Multinationale Fir-

men setzen sich ihrerseits vermehrt für Sozialstandards in ihrem unmittelbaren Geschäftsumfeld in Ländern der Dritten Welt ein. Neben der freiwilligen Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln, etwa des Global Compact, zeichnen sie sich durch konkrete Handlungen aus, in dem sie Schulen oder gar Spitäler finanzieren. Hier zählen Reputationsüberlegungen zu den antreibenden Kräften. Wenig untersucht sind die Auswirkungen solcher isolierter und unilateraler Handlungen auf allfällig vorhandene lokale Sozialsysteme.

Es führt kein Weg daran vorbei, die politische Basis für eine über die Landesgrenzen hinausreichende soziale Dimension transnationaler Politik auszuweiten.

Soll der Beitrag der Sozialpolitik an die Friedensförderung auch eingelöst werden, führt kein Weg daran vorbei, die politische Basis für eine über die Landesgrenzen hinausreichende soziale Dimension transnationaler Politik auszuweiten. Ein solcher Beitrag kann sich weder auf eine menschrechtsfixierte Friedensförderung, noch auf eine selektive Armen(fürsorge)politik der Entwicklungszusammenarbeit begrenzen. Auch wird Sozialpolitik nicht über makroökonomische Reformen herbeigezaubert. Gelingt es hingegen, die bislang auf Nationalstaaten begrenzte Solidargemeinschaft zu entgrenzen, wird damit eine Basis gelegt, für eine substanzielle Stärkung der Öffnungsbereitschaften in Nord und Süd. Ein solcher Ausbau kann nur über eine progressive Erweiterung des Bewusstseins über den Zusammenhang zwischen «innen» und «aussen» in den OECD-Ländern sowie ein Zusammenspannen staatlicher, nicht-staatlicher und auch ökonomischer Akteure erreicht werden.

Die traditionelle Orientierungsgrösse der Schweizer Aussenpolitik, die Neutralität, bietet gegenüber solchen Anliegen und Fragen keine Orientierungshilfe. Die Neutralität hat ihre sicherheitspolitische Kernfunktion eingebüsst, bleibt jedoch in der Bevölkerung tief verwurzelt. Damit kann sie zwar der inneren und äusseren Vermarktung der Ausssenpolitik dienen, jedoch keine sinnvolle Grundlage für aussenpolitische Entscheidungen mehr liefern. Dies erfordert eine klare Trennung von Marketing und Substanz. Die Neutralität kann und soll dazu dienen, die innenpolitischen Wurzeln der heutigen Aussenpolitik zu stärken und deren Image im Ausland, wenigstens in gewissen Bereichen, zu optimieren. Sie ist jedoch kein aussenpolitisches Ersatzkonzept, auf dessen Grundlage Diskussionen über die grundsätzliche Ausrichtung der Aussenpolitik geführt werden können. Dafür entstammt sie allzu sehr einer vergangenen Zeit, als neutral sein das Überleben des Landes sicherte und diesem zugleich zu seiner aussen- und sicherheitspolitischen Selbstfindung verhalf. Weil die Neutralität den sicherheitspolitischen Kern ihrer Relevanz eingebüsst hat, kann sie logischerweise auch keine Grundlage mehr für aussenpolitische Handlungen liefern. Nur mit der Neutralität erklärbare aussenpolitische Handlungen können somit nur innenpolitisch nachvollziehbar sein, oder anders gesagt: Je mehr sich die Schweiz nicht nur argumentativ und marketingmässig, sondern von der Sache her an der Neutralitäts-Logik orientiert, umso «weltfremder» wird ihre Aussenpolitik. Ein Realitäts-Test für die Schweizer Aussenpolitik sollte darin bestehen, dass aussenpolitische Entscheidungen auch ohne Rückgriff auf die Neutralität nachvollziehbar sein sollten.

Umso wichtiger ist die Legitimation von Aussenpolitik durch den Entscheidungsprozess. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Entscheidungen mit spürbaren Folgen für den politischen Alltag der Bevölkerung verbunden sind, wie dies vor allem in der Europapolitik der Fall ist. Der von der Schweiz verfolgte bilaterale Weg ist hierfür jedoch nicht besonders geeignet. Bilaterale Verträge bilden, im Vergleich zu den Möglichkeiten einer Mitwirkung im Falle einer EU-Mitgliedschaft, keine demokratiefreundliche Option der

Integrationspolitik. Dies hängt damit zusammen, dass die Schweiz weder auf Stufe Parlament noch auf Stufe Kantone in die Entscheidungsprozesse der EU eingebunden ist. Die demokratische Rückbindung ist auf das für Staatsverträge übliche Prozedere des fakultativen Referendums begrenzt. Auf den Inhalt dieser Verträge kann damit jedoch kaum eingewirkt werden. Diese enthalten jedoch so oder so weitestgehend den sogenannten acquis communautaire, also Inhalte, die bereits zuvor innerhalb der EU ausgemacht worden sind. In Bezug auf den Föderalismus ist in der Innenpolitik alles, was nicht Bundeskompetenz ist, den Kantonen überlassen. Aussenpolitik ist hingegen grundsätzlich Angelegenheit des Bundes. Auf die Europapolitik der Schweiz können die Kantone via den Ständerat und via ihre Mitwirkung in der Konzeption und Steuerung der Verhandlungen Einfluss nehmen. Wäre die Schweiz Mitglied der EU, ist davon auszugehen, dass sie in ihren Kompetenzfeldern ebenfalls in Verhandlungsdelegationen der Schweiz im Ministerrat vertreten wären.

Unter Legitimations- und Steuerungsgesichtspunkten müssen als Folge der verstärkten Politisierung der Aussenpolitik die Wechselwirkung zwischen «innen» und «aussen» stärker ins Zentrum gerückt werden. Der veränderte Inhalt der Aussenpolitik und die Wandlung des internationalen Umfelds rechtfertigen kein Primat der Aussenpolitik mehr. Werte- und Zielkonflikte widerspiegeln sich auch in der Aussenpolitik. Diese hat sich – genauso wie andere Politikbereiche – der innenpolitischen partei- und gruppenpolitischen Auseinandersetzung zu stellen. Aussenpolitik kann und soll zur Ausstrahlung derjenigen Werte eines Landes nach aussen beitragen, über die ein gesellschaftspolitischer Konsens vorherrscht. Bedingt durch die Globalisierung und die verstärkte Osmose zwischen «innen» und «aussen» beeinflusst die internationale politische Ordnung wiederum die nationalen Begebenheiten. Eine strikte Trennung zwischen innen- und aussenpolitischen Werten erscheint daher nicht nur nicht wünschbar, sondern auch gar nicht machbar. Aussenpolitik wird damit zunehmend zu einer Brückenpolitik zwischen «innen» und «aussen» und somit zu einer Politik, in deren Ausgestaltung Gegensätze zwischen Bewahrung und Erneuerung, Altem und Neuem ausgetragen werden. Diesen Funktionsmerkmalen gilt es sowohl im politischen Alltag als auch in künftigen institutionellen Reformen Rechnung zu tragen.

Eine strikte Trennung zwischen innen- und aussenpolitischen Werten erscheint daher nicht nur nicht wünschbar, sondern auch gar nicht machbar.

Laurent Goetschel, Jg. 1965, leitete von 1997 bis 2000 das Nationale Forschungsprogramm «Schweizerische Aussenpolitik» und war von 2003 bis 2004 persönlicher Mitarbeiter von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. Heute ist er Professor für Politikwissenschaft am Europainstitut der Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace).
Infos: www.swisspeace.ch.