

Die Vorteile werden aussenpolitisch zum Handicap

Dilemma Das politische System der Schweiz, innen auf Konsens und Kompromiss angelegt, behindert die Aussenpolitik

VON DIETER FREIBURGHANUS

ES WAR seit Jahren abzusehen: Die Schweiz würde als Steuerparadies nicht mehr zu verteidigen sein. Doch anstatt einen geordneten Rückzug anzutreten, steckte man den Kopf in den Sand. Und nun erleben wir das unwürdige Schauspiel, wie das Land unter ausländischem Druck eine Position nach der andern räumen muss.

NICHT UNÄHNLICH in der Europapolitik: Die Zeichen an der Wand, dass der Bilateralismus in eine Sackgasse führen werde, waren seit Jahren unübersehbar. Doch zuerst nahm man die Kritik der EU nicht zur Kenntnis, dann verlegte man sich aufs Zeitspielen, und erst spät machte der Bundesrat einige Vorschläge, die aber offensichtlich nicht dem entsprachen, was Brüssel wollte. Inzwischen steht auch hier die Regierung mit dem Rücken zur Wand. Man hat es unterlassen, die Bevölkerung rechtzeitig auf eine Neuorientierung der Europapolitik vorzubereiten. Nehmen wir dazu die leidige Anfluggeschichte auf Zürich-Kloten, die fehlenden Eisenbahnanschlüsse im Süden und im Norden, den Erbschaftssteuerstreit mit Frankreich und viele andere Scharmützel, dann gewinnt man den Eindruck, die Schweiz sei aussenpolitisch behindert.

WELCH EIN GEGENSATZ zu den Jahren zwischen 1950 und 1990! Bern betrieb damals eine aktive und vorausschauende Aussenwirtschaftspolitik. 1959, bei der Gründung der Efta, war die Schweiz die treibende Kraft. 1966 trat sie dem Gatt (Zoll- und Handelsabkommen) als Vollmit-

Man hat es verpasst, die Bevölkerung auf eine Neuorientierung der Europapolitik vorzubereiten.

glied bei und stellte von 1968 bis 1980 mit Olivier Long und Arthur Dunkel die Generalsekretäre dieser wichtigen Organisation. Als es um Freihandelsabkommen zwischen den Efta-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft ging, spielte Bern die Vorreiterrolle, denn ihre Unterhändler hatten den besten Ruf. In der OECD geschah kaum etwas, das den Interessen der Schweiz zuwider lief. Und selbst bei der Aushandlung des EWR-Abkommens in den 90er-Jahren konnte der Bundesrat die schweizerischen Vorstellungen weitgehend durchsetzen – zumindest materiell.

WIE IST DIESER UMSCHLAG zu erklären? Früher stand für den neutralen Kleinstaat Schweiz die Aussenwirtschaftspolitik im Zentrum: Es ging darum, sich Zugang zu ausländischen Märkten zu verschaffen, möglichst ohne die Souveränität und die Neutralität zu schmälern. Andere aussenpolitische Aktivitäten hatten sich diesem Primat zu beugen. Für diese existenzielle Aufgabe gab es eine «Agentur»: die Handelsabteilung, das spätere Bundesamt für Aussenwirtschaft, kurz «das Bawi». Seine Chefs – Hans Schaffner, Paul Jolles, Cornelio Sommaruga, Franz Blankart – wurden gelegentlich «achte Bundesräte» genannt. Das Bawi genoss eine hohe Autonomie, es stimmte seine Strategien mit den grossen Wirtschaftsverbänden in eigener Regie ab. Dazu diente «die Ständige» (die ständige Wirtschaftsdelegation), ein Koordinationsorgan zwischen dem Bawi und dem «Vorort des Handels- und Industrievereins» (heute Economiesuisse). Nach Bedarf wurden die Bauern, das Gewerbe, die Banken und die Gewerkschaften einbezogen. War eine Lösung gefunden, winkte



Was sich innenpolitisch bewährt, ist für die Aussenpolitik nur bedingt tauglich.

MARTIN RÜTSCHI/KEYSTONE

sie das Parlament in aller Regel durch, und das Volk hatte nichts dagegen. 1972 wurde das Freihandelsabkommen mit der EWG im Nationalrat mit 159 zu 8 Stimmen, im Ständerat mit allen Stimmen, vom Volk mit 72 Prozent Ja und von allen Kantonen gutgeheissen.

TEMPI PASSATI! Das Bawi gibt es nicht mehr. Nach dem EWR-Nein wurden seine Kompetenzen beschnitten und 1999 ging es im Staatssekretariat für Wirtschaft auf. Die Lotsen gingen von Bord. Einigen Bundesräten war die Selbstständigkeit dieses Amtes sauer aufgestossen. Würde es also reichen, ein ähnliches Amt wieder einzurichten, um zu den früheren aussenpolitischen Erfolgen zurückzukehren? Wohl kaum, denn die Welt hat sich verändert, die Aussenpolitik ist anspruchsvoller geworden. Heute sind fast alle Politikbereiche «internationalisiert» oder «europäisiert». Völker- und europarechtliche Regeln durchwachsen sämtliche staatliche Aktivitäten. Innen- und Aussenpolitik verschränken sich immer intensiver, und überall gibt es Querbezüge: Beim Marktzugang für Strom kommt der Umweltschutz ins Spiel, bei der Personenfreizügigkeit die Sozialpolitik. Inländische Steuern geraten ins Visier der EU-Wettbewerbspolitik und der Zugang zum Binnenmarkt muss mit der Osthilfe erkaufte werden. Die Staaten unterstehen zunehmend interna-

tionalem Monitoring und internationaler Kritik.

IN DIESEN SCHWIERIGEN GEWÄSSERN wirkt unsere Aussenpolitik oft orientierungs- und führungslos. Das liegt nicht etwa an den (mangelnden) Fähigkeiten der Bundesräte, der Diplomaten oder der Chefbeamten, es

Unsere Aussenpolitik wirkt oft orientierungs- und führungslos. Das liegt am politischen System der Schweiz.

liegt am politischen System. Dieses ist auf Konsens und Kompromiss angelegt, welche in langen Aushandlungen erarbeitet werden. Scheitert eine Lösung, kann man am nächsten Tag wieder neu beginnen. Ein weiterer Kreis von Betroffenen und Interessierten wird eingebunden, und es wird so lange gefeilscht, bis grosse Mehrheiten sicher sind. Ausserdem muss das Volk aufgeklärt und mitgenommen werden, denn es hat das letzte Wort. Diese ganzen Prozeduren sind tief in den Institutionen und in der politischen Kultur des Landes verankert. Sie sind aufwendig, aber eben notwendig, um das kulturell, sprachlich und konfessionell zerklüftete Land politisch stabil zu halten.

INNENPOLITISCH hat sich dieses Modell also bewährt, doch die Aussenpolitik folgt andern Regeln: Hier kann man die Dinge nicht im heimlich-vertrauten Kreis ausjassen. Da gibt es ein Gegenüber, einen andern Staat, und der verfolgt seine eigenen Interessen. Seine politischen Gebräuche sind nicht helvetisch-betulich, sondern gelegentlich brüsk und fordernd. Zudem drängt meist die Zeit, ein «window of opportunity» für ein Abkommen steht eventuell nicht lange offen. Verhandlungen finden hinter verschlossenen Türen statt, und die resultierenden Texte sind oft in einer schwer verständlichen Sprache abgefasst. Fertige Verträge kann man nur annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr verändern, für innenpolitisches Finassieren gibt es keinen Spielraum. Und doch muss der Vertrag nun in einem innenpolitischen Prozess genehmigt werden, vom Parlament und gelegentlich auch vom Volk.

INNEN- UND AUSSENPOLITIK stehen auch in andern Staaten in einem Spannungsverhältnis. Wenn jedoch eine Regierung die Richtlinien der Politik festlegen kann, wenn sie eine stabile parlamentarische Mehrheit hinter sich weiss und wenn das Volk zu internationalen Verträgen nichts zu sagen hat, dann ist ihre Handlungsfreiheit weit grösser als diejenige unseres Bundesrates. Eine län-

gerfristige Strategie wird möglich, die Interessen des Landes können gebündelt werden, und die Diplomaten haben den Rücken frei, um in den Verhandlungen alle Trümpfe auszuspielen. So nützlich und notwendig die schweizerischen politischen Institutionen, Verfahren und Gebräuche für die Innenpolitik sind: In der Aussenpolitik werden sie zum Handicap.

WÄRE ES MÖGLICH, unsere Politik hybrid auszugestalten, mit einem Funktionsmechanismus für die Innen- und einem andern für die Aussenpolitik? Kaum, denn wir haben gezeigt, wie sich die innen- und aussenpolitischen Aspekte einer Politik immer mehr durchdringen. Ausserdem wollen die Schweizer keine führungstarke Regierung und insbesondere keinen starken Regierungschef. Und auf ihre aussenpolitischen Mitbestimmungsrechte wollen sie erst recht nicht verzichten. Konservative Kräfte fordern deshalb, dass sich das Land aus internationalen Angelegenheiten möglichst zurückzieht, im Konfliktfall Verträge aufkündigt und auf grössere Distanz zur Europäischen Union geht. Doch wäre eine solche Strategie für ein Land, welches stärker als die meisten andern in die Weltwirtschaft integriert ist, fatal: Es würde auf jeden Einfluss auf die internationale Politik verzichten und ihr trotzdem ausgeliefert bleiben.

DAS GRUNDLEGENDE HANDICAP ist also nicht zu beseitigen, aber es liesse sich mindern. Die Koordination aller aussenpolitischen Geschäfte der Regierung sollte in einer starken Stabsstelle zusammengefasst werden, die direkt dem Gesamt-

Das Handicap wäre zu mindern: Unser politisches System ist im Ganzen «ausenpolitik-fähiger» zu machen.

bundesrat unterstellt wäre. Sie würde eine intensive Zusammenarbeit mit den aussenpolitischen Kommissionen pflegen. Die Bevölkerung müsste stärker und kontinuierlicher über die internationalen Zusammenhänge aufgeklärt werden. Es ist sehr problematisch, es den Richtern zu überlassen, den Vorrang des Völkerrechts anzunehmen. Es ist auch immer wieder zu vermitteln, dass gerade der offene Kleinstaat auf ein starkes Völkerrecht angewiesen ist. Mit andern Worten: Unser politisches System ist im Ganzen «ausenpolitik-fähiger» zu machen.

WIR HABEN EINGANGS gezeigt, dass die Schweiz in den letzten Jahren vor allem als «Steuerparadies» und als «EU-Trittbrettfahrerin» unter Druck geraten ist. Es wäre sehr hilfreich, wenn sie sich selbst in diesen beiden Bereichen aus der Schusslinie nähme: durch Verzicht auf Steuerprivilegien für Ausländer und durch eine solide institutionelle Basis für ihre Europapolitik.



Dieter Freiburghanus war von 1988 bis 2007 ordentlicher Professor am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne.

Daneben Leiter der Europaseminare Solothurn, Kurzkurse zur Europa-Ausbildung von Beamten des Bundes und der Kantone. Seminare am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern zur Theorie der Europäischen Integration und zur Globalisierung.