

1. Aussenpolitik

Xavier Tschumi Canosa



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/66>

DOI: 10.4000/sjep.66

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2008

Number of pages: 3-13

ISBN: 978-2-940415-02-1

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Xavier Tschumi Canosa, « 1. Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 27-1 | 2008, Online erschienen am: 22 März 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/66> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.66>

1. Aussenpolitik*

DIE AUSSENPOLITIK der Schweiz kommt zum einen hauptsächlich in der UNO – seit dem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen vor fünf Jahren – und zum anderen in den bilateralen Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) zum Ausdruck.

Die UNO bildet für die Schweiz ein besonders geeignetes Forum, um die Ziele ihrer multilateralen Aussenpolitik zu verwirklichen; so hat die Schweiz 2007 den Schwerpunkt auf die institutionelle Stärkung der Organisation gelegt. Diese Dynamik führt jedoch innenpolitisch insbesondere im Zusammenhang mit der Neutralitätsfrage zu gewissen Spannungen.

Das Netz der bilateralen Abkommen, das die Schweiz mit der EU, ihrem wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Partner, geknüpft hat, stand auch 2007 im Mittelpunkt der schweizerischen Europapolitik. Das neue Teilstück in diesem Netz – der schweizerische Solidaritätsbeitrag an die EU-Erweiterung in Höhe von einer Milliarde Franken über fünf Jahre – wurde vom Parlament im Juni 2007 gutgeheissen. Der Beitrag ist auch als Investition, vor allem in Handel und Sicherheit, zu sehen.

2007 war die Schweiz bestrebt, ihre Aussenpolitik auf zwei unterschiedliche Weisen in eine Perspektive zu rücken: durch die Gegenüberstellung mit den möglichen künftigen Herausforderungen und durch die Eröffnung des diesbezüglichen Dialogs mit der schweizerischen Öffentlichkeit.

1.1 Die Schweiz und die UNO

1.1.1 2002–2007: Die Schweiz ist seit fünf Jahren UNO-Mitglied

Der Bericht 2007 des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO¹ erfüllt die traditionelle Rolle eines Jahresberichts und zieht ausserdem die Bilanz über das Engagement der Schweiz in der UNO seit ihrem Beitritt vor fünf Jahren, im September 2002.

Der Nationalrat nahm den Bericht anlässlich der Herbstsession 2007 zur Kenntnis. Dabei verteidigte Bundesrätin Micheline Calmy-Rey das dreifache Engagement der Schweiz in der UNO: erstens das finanzielle Engagement, denn die Schweiz belegt mit 126 Millionen im Jahr 2007, davon 85 Millionen für friedenserhaltende Einsätze, den 14. Rang unter den Beitragzahlern des UNO-Haushalts²; zweitens die Initiativen, für die sich die Schweiz engagiert, besonders betreffend die Funktionsweise und die Zusammensetzung des Sicherheitsrates;

* Von Xavier Tschumi Canosa, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut universitaire d'études du développement.

¹ Bundesrat, *Bericht 2007 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz* vom 15. Juni 2007 (BB1 2007 5591).

² Zahlen des Pflichtbeitrags der Schweiz an die UNO im Jahr 2007 (Quelle: Bundesrat, *op. cit.* Anhang 1, S. 5641).

drittens das institutionelle Engagement mit den schweizerischen Kandidaturen auf allen Ebenen der UNO. Bei den beiden letzten Engagements stützt sich die Schweiz auf die Strategie der sogenannten flexiblen transregionalen Zusammenarbeit, dank der sie je nach Umständen Mehrheiten beschaffen und damit ihre Ziele erreichen kann.

Konkret hatte Micheline Calmy-Rey bereits 2006 die Schweizer Bewerbungen für den Sicherheitsrat vor dem Zeithorizont 2020 sowie für die Friedenskonsolidierungskommission 2011 als Massnahmen zur Festigung der institutionellen Position der Schweiz in der UNO gefordert. Der Vorschlag einer Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat, der im Bericht 2007 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO aufgeführt wird, wurde vom Nationalrat am 5. Oktober 2007 erörtert. Die extreme Rechte vertrat die Auffassung, dass die Beteiligung der Schweiz im Sicherheitsrat der Neutralität einen fatalen Schlag versetzen würde (siehe unten Abschnitt 1.1.2). Die Rechte forderte, andere Zwischenlösungen zu prüfen, z.B. die Informationsbekanntgabe an interessierte Staaten ausserhalb des Kreises der 15 Sicherheitsratsmitglieder in Übereinstimmung mit dem laufenden Reformprozess (siehe unten Abschnitt 1.1.3). Micheline Calmy-Rey antwortete in ihrem Plädoyer, es sei nicht gerechtfertigt, dass die Schweiz finanziell jedes Jahr mehr beitrage, ohne bei der Ausarbeitung der Mandate für die friedenserhaltenden Einsätze mitreden zu können³. Ausserdem stellte sie klar, dass das Parlament im Fall einer Kandidatur zu Rate gezogen würde und dass eine solche Bewerbung nicht im Widerspruch zu den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes stehe⁴.

1.1.2 Die Neutralität der Schweiz unter der Lupe

Tendenzen der schweizerischen öffentlichen Meinung zum Engagement in der UNO und zur Neutralität

UNO: Seit dem Beitritt der Schweiz im Jahr 2002 bleibt die Zustimmung zur UNO mehrheitlich positiv. 2007 waren 61 % der Befragten mit der Forderung, die Schweiz solle sich „aktiv für die Anliegen der UNO einsetzen“, „sehr“ oder „eher“ einverstanden.

Neutralität: Mitte und Ende der 90er-Jahre befürworteten jeweils rund 82 % der Befragten die Beibehaltung der Neutralität. 2002 nahm die Zustimmungsrates zu; seit einigen Jahren liegt sie stabil bei rund 90 %. Die drei Funktionen der Neutralität werden dagegen unterschiedlich bewertet: Am häufigsten wird die Funktion der Vermittlung und der guten Dienste bejaht (92 % im Jahr 2007). Auch die identitätsstiftende Funktion der Neutralität wird breit befürwortet (80 %). Schliesslich glaubt eine Mehrheit der Befragten ebenfalls an einen möglichen sicherheitspolitischen Nutzen der Neutralität, aber diese Funktion wird nicht einstimmig unterstützt (61 %).

Quelle: Karl W. Haltiner und Andreas Wenger (Hrsg.), *Sicherheit 2007. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zürich, ETH Zürich, 2007, S. 15–16, <http://www.css.ethz.ch/sicherheit07.pdf>.

³ 07.050. *Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. Bericht 2007*, Wortmeldung von Micheline Calmy-Rey, 18. Sitzung, Herbstsession 2007 des Nationalrates, 5. Oktober 2007.

⁴ *Ibid.*

Die Debatte um die Frage, ob die Schweiz als UNO-Mitglied ihre Neutralität bewahren kann, ist auch nach dem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen im Jahr 2002 (nach der Volksabstimmung vom 3. März 2002) noch aktuell. Die Neutralität und das Engagement der Schweiz in der UNO sind nicht als unvereinbare Gegensätze zu betrachten: Die öffentliche Meinung legt traditionell grossen Wert auf die Wahrung der schweizerischen Neutralität und unterstützt gleichzeitig mehrheitlich das Engagement der Schweiz in der UNO (siehe Kasten).

Die Praxis der Neutralität der Schweiz wurde seit dem *Bericht zur Neutralität* von 1993⁵ meistens in Bezug auf konkrete Situationen mehrmals untersucht.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 2 (Dossier *Frieden und Sicherheit: Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit*), Xavier Tschumi Canosa, „Schweizerische Sicherheits- und Friedenspolitik: Strategierahmen und Aussagen der Akteure“, S. 151–169.

Der letzte Bericht zur schweizerischen Neutralität, der als Anhang zum *Aussenpolitischen Bericht 2007*⁶ erschien, wurde als Reaktion auf die Kontroverse⁷ zur Position der Schweiz gegenüber dem bewaffneten Konflikt zwischen Israel und der Hisbollah in Libanon im Sommer 2006 verfasst. Der Neutralitätsbericht bietet zunächst eine Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik: Letztere „dient vor allem dazu, die anderen Staaten von der Fähigkeit und Bereitschaft des betreffenden Staates zu überzeugen, sich im Falle künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten“⁸. Mit dieser Neutralitätspolitik wird auch das wesentliche Interesse der Schweiz an der Anwendung und vor allem an der Festigung und Weiterentwicklung des Völkerrechts (humanitäres Völkerrecht, aber auch Regeln zur Gewaltanwendung) verteidigt. Mit anderen Worten: Eine „friedliche und gerechte internationale Ordnung“ gemäss der Bundesverfassung (Art. 2 Abs. 4) ist der beste Garant für den Erfolg der schweizerischen Neutralitätspolitik. In diesem Zusammenhang erweist sich die UNO für die Schweiz als besonders geeignetes Instrument.

Diese Weise, die Vereinten Nationen und die Neutralität zu vereinbaren, stösst jedoch auf Widerspruch. Bundesrat Christoph Blocher nahm in seiner Rede zum 1. August 2007 das Völkerrecht unter Beschuss – ein übergeordnetes Recht, das den Volksrechten vorgehe und die Freiheit der Schweizer Bürger bedrohe. Das von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) veröffentlichte *Schwarzbuch der AUNS zur Neutralität*⁹ zieht den Schluss, dass die Neutralität seit dem UNO-Beitritt der Schweiz systematisch ihrer Substanz beraubt werde. Die AUNS nimmt das Schwarzbuch zum Anlass, um die „substanzielle Aushöhlung unserer Neutralität seit dem UNO-Beitritt“ zu belegen¹⁰ und für

⁵ Bundesrat, *Bericht zur Neutralität* (BBl 1994 206), Anhang des *Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren* (BBl 1994 153).

⁶ Bundesrat, *Neutralität* (BBl 2007 5557), Anhang 1 zu: *Aussenpolitischer Bericht, Juni 2007* vom 15. Juni 2007 (BBl 2007 5531).

⁷ Bundesrätin Micheline Calmy-Rey erklärte in der Zeitung *Le Temps* vom 2. August 2006, die Schweiz habe als Depositarstaat der Genfer Konventionen ausdrücklich die Pflicht, Verletzungen dieser Konventionen zu verurteilen („En cas de violations des Conventions de Genève, l'Etat depositaire que nous sommes a le devoir, je dis bien le devoir, de les dénoncer“). Der Bundesrat war ihr in diesem aktiven, auf die Genfer Konventionen gestützten Ansatz zur Neutralität nicht gefolgt.

⁸ Bundesrat, *Neutralität, op. cit.*, S. 5558.

⁹ AUNS, *Neutralität als Instrument für Sicherheit, Friedensdiplomatie und humanitäre Hilfe nutzen – Aushöhlung stoppen. Nach 5 Jahren UNO: Schwarzbuch der AUNS zur Neutralität*, Zusammenfassung des Schwarzbuchs, Pressekonferenz, 12. November 2007.

¹⁰ AUNS, *Schwarzbuch zur Schweizerischen Neutralität*, Standortbestimmung: 10. Januar 2008, S. 8.

sich eine Rolle als Hüterin des Begriffs der „integralen Neutralität“ einzufordern, und zwar nach dem folgenden Prinzip: „Jeder Staat, der sich aus Kämpfen heraushält, macht die Welt ein Stück friedlicher“¹¹.

Die Neutralität ist in der schweizerischen Innenpolitik wegen ihrer Funktion als nationales Identitätsmerkmal zwar allgegenwärtig, aber laut den Analysen zur Sicherheitspolitik des Center for Security Studies der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (CSS) erweist sie sich angesichts der aktuellen asymmetrischen Gefahren als strategisch schwaches Instrument. Das CSS schreibt in seiner Analyse dazu: „Der seit Juni 2007 vorliegende Bericht [zur Neutralität] ist jedoch ein typisches Kompromissprodukt, das im aussenpolitischen Richtungsstreit keine Antworten liefern kann.“¹² Die Analyse plädiert für die Ausarbeitung eines „vom Neutralitätsbegriff losgelösten“¹³ globalen Strategieprozesses, in welchem die Schweiz ihre Sicherheits-, Aussen- und Umweltpolitik effizienter koordinieren kann.

1.1.3 Prozess der UNO-Reform

Der von Kofi Annan eingeleitete und vom heutigen Generalsekretär Ban Ki-moon fortgesetzte Prozess der UNO-Reform steht „zuoberst auf [der] Schweizer Agenda“¹⁴. Für die Schweiz bildet die Reform des Sicherheitsrates ungeachtet aller Schwierigkeiten einen Eckstein („a cornerstone“) dieses Prozesses¹⁵. Die UNO möchte die Legitimation und die Effizienz des Sicherheitsrates erhöhen; zu diesem Zweck befasst sie sich mit den Fragen der Erweiterung des Sicherheitsrates und der Verbesserung der Arbeitsmethoden. Diese beiden Aspekte der Reform müssen jedoch nach Auffassung der Schweiz separat behandelt werden, denn so lassen sich unabhängig von einer etwaigen Erweiterung Fortschritte bei den Arbeitsmethoden erzielen.

Im Juli 2006 hatten die Schweiz und weitere Mitglieder einer (bereits 1993 gegründeten) Arbeitsgruppe darauf verzichtet, der UNO-Generalversammlung einen von ihnen vorbereiteten Entschliessungsentwurf¹⁶ zur Abstimmung vorzulegen, weil der Sicherheitsrat damals zugestimmt hatte, mehrere Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmethoden anzunehmen. Ein Jahr später sind jedoch nur ausgewählte Massnahmen umgesetzt worden. Die Schweiz und die meisten UNO-Mitglieder sind über den undurchsichtigen, exklusiven Tenor der Gespräche im Sicherheitsrat besorgt. Gemäss Botschafter Peter Maurer, ständiger Vertreter der Schweiz bei der UNO, hänge das Ausmass der Transparenz und der Einbeziehung vom Gutdünken des jeweiligen Vorsitzes ab und unterscheide sich von einem Monat zum nächsten erheblich; die Tatsache, dass die Beratungen

¹¹ *Ibid.*, S. 27.

¹² CSS, *Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20, September 2007, ETH Zürich, S. 1.

¹³ *Ibid.*, S. 3.

¹⁴ Swisinfo, *UNO: Reformen zuoberst auf Schweizer Agenda*, Medienmitteilung, 12. Januar 2007.

¹⁵ Wortmeldung von Andreas Baum anlässlich der 61. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council, New York, 8. Februar 2007, S. 1.

¹⁶ *Improving the Working Methods of the Security Council*, Entschliessungsentwurf, A/60/L.49, 60. Tagung der UNO-Generalversammlung, 17. März 2006.

des Sicherheitsrates im laufenden Monat zu etwa 80 Prozent unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattgefunden hätten, obwohl sie grundsätzlich öffentlich sein sollten, sei nur ein Grund für die Unzufriedenheit der Schweiz („The degree of transparency and inclusiveness mainly depends on the willingness of the respective Presidency, and thus changes from month to month. The fact that, in this month, roughly 80 % of the Council’s deliberations are taking place behind closed doors, while its meetings should, as a principle, be public, may illustrate our discontent“)¹⁷. Die Schweiz misst einer Weiterentwicklung dieser Frage grosse Bedeutung bei und ist bereit, dazu beizutragen, zumal die Frage der Erweiterung des Sicherheitsrates institutionell viel komplexer zu lösen ist.

Obwohl zahlreiche Vorschläge zu diesem Thema unterbreitet wurden, gelang es nicht, einen Konsens herauszuschälen und den Stillstand zu überwinden. Die Fazilitatoren verfassten nach einer breiten Konsultation im Juni 2007 einen Bericht an die Präsidentschaft der 61. Tagung der Generalversammlung; dieser Bericht plädiert für einen *Intermediary Approach*, der die unterschiedlichen Standpunkte vereinbaren soll¹⁸. Die Schweiz begrüsst diesen Vorschlag, da keines der im Juli 2006 unterbreiteten fünf Erweiterungsmodelle einen Konsens erzielte. Der Bericht äussert auch die Auffassung zahlreicher Mitgliedsstaaten, wonach die Voraussetzungen nun erfüllt sind, um den Prozess der zwischenstaatlichen Verhandlungen zu starten.

Die Frage der Erweiterung des Sicherheitsrates wurde anlässlich der 62. Tagung der UNO-Generalversammlung im November 2007 behandelt. Drei Vorschläge bleiben im Rennen (siehe Tabelle 1.1). Die Arbeitsgruppe, die den erwähnten Bericht verfasst hat, ist nun beauftragt, den Rahmen und die Modalitäten der Verhandlungen festzulegen, nachdem die Mitglieder während der Tagung verbindlich zugesagt hatten, diese zu befolgen.

Tabelle 1.1: Drei aktuelle Vorschläge zur Erweiterung des Sicherheitsrates

Heutige Zusammensetzung	5 ständige Sitze mit Vetorecht (Vereinigte Staaten, Russland, China, Grossbritannien, Frankreich), 10 nichtständige Sitze
Drei Vorschläge	
1. G-4 (Deutschland, Japan, Brasilien, Indien)	Insgesamt 25 Mitglieder: 6 neue ständige Sitze (die 4 Länder der G-4 und 2 afrikanische Länder) ohne Vetorecht während mindestens 15 Jahren, 4 neue nichtständige Sitze
2. United for Consensus (rund 40 Gegner des Vorschlags der G-4)	Insgesamt 25 Mitglieder: die heutigen 5 ständigen Sitze und 20 nichtständige Sitze, die für zwei Jahre nach einem fairen subregionalen Turnus gewählt werden (Afrika: 6, Asien: 5, Lateinamerika und die Karibik: 4, Westeuropa: 3, Osteuropa: 2)
3. Group of African States	Insgesamt 26 Mitglieder: 6 neue ständige Sitze mit Vetorecht, 5 neue nichtständige Sitze. Von den 11 ständigen und von den 15 nichtständigen gehen 2 bzw. 5 Sitze an afrikanische Länder; die übrigen Sitze werden auf subregionaler Basis verteilt.

¹⁷ Wortmeldung von Peter Maurer anlässlich einer informellen Sitzung der Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council, New York, 19. Juli 2007, S. 2–3.

¹⁸ Botschafter von Chile und von Liechtenstein, *Report to the President of the General Assembly on the Consultations regarding „the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council“*, New York, 26. Juni 2007, 6 S.

Die Schweiz bezieht im Augenblick weniger dezidiert Position zur Erweiterung des Sicherheitsrates, sondern möchte vor allem in den Fragen der Arbeitsmethoden des Rates vorankommen.

Der Prozess der UNO-Reform geht jedoch über die Reform des Sicherheitsrates hinaus. Er berührt auch die Neuorganisation des Generalsekretariats, wofür der neue Chef Ban Ki-moon verantwortlich zeichnet. Ban Ki-moon schlägt vor, die Abteilung für Abrüstung in die Abteilung für politische Angelegenheiten zu integrieren und die Abteilung für friedenserhaltende Einsätze zweizuteilen. Die Schweiz setzte sich für den Grundsatz ein, wonach die Funktion die Form bestimmt („form follows function“)¹⁹; anders ausgedrückt: Die Strukturen ergeben sich aus den vorher definierten Strategien mit Blick auf die Verwirklichung der Ziele Abrüstung und Friedenserhaltung. Die Entwicklungsländer zeigten einen gewissen Widerstand gegen die Vorschläge des Generalsekretärs; sie werfen ihm vor, beim Reformprozess keinen klaren, transparenten und partizipativen Kurs zu verfolgen.

Die Reform der internationalen Umweltgouvernanz bildet ein weiteres Projekt, das der Schweiz besonders am Herzen liegt. Im Januar 2006 übernahmen der ständige Vertreter der Schweiz bei der UNO, Peter Maurer, und sein mexikanisches Pendant die Leitung der informellen Beratungen zum institutionellen Rahmen der Umwelttätigkeiten der UNO. Sie erstatteten der 60. UNO-Generalversammlung im Juni 2006 Bericht über ihre Konsultationen. Daraus geht hervor, dass die UNO aufgrund der institutionellen Fragmentierung und des mangelnden Zusammenhalts nicht in der Lage war, Umweltschäden zu stoppen oder gar rückgängig zu machen. Zu diesem Thema plädiert die Schweiz dafür, die Rolle des UNEP bei der Entwicklung einer kohärenten Umweltpolitik, seine Fähigkeit, den Umweltanliegen auf internationaler Ebene politisches Gewicht zu verleihen, und die Autorität seiner grundsatzpolitischen Empfehlungen zu festigen („... its role in the development of a coherent environmental policy, its capacity to give political weight to environmental needs at the international political level and the authority of its overarching policy guidance need to be strengthened“)²⁰.

Die Harmonisierung der Entwicklungstätigkeiten, die von unterschiedlichen UNO-Organen durchgeführt werden, bildet ein weiteres Kapitel der UNO-Reform. Zwar werden generell in allen Aspekten des allgemeinen UNO-Reformprozesses Effizienzgewinne angestrebt, aber die Harmonisierung des Entwicklungssystems der UNO bildet das Hauptziel des Prozesses. „Diese Aktivitäten decken sich mit Empfehlungen des Berichts *Delivering as One*, den ein hochrangiges Panel im November 2006 dem damaligen UNO-Generalsekretär Kofi Annan vorlegte“²¹. Die Empfehlungen betrafen insbesondere das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das seine Sektorprogramme aufgeben und eine Rolle als *primus inter pares* spielen soll, um die Position der UNO-

¹⁹ Wortmeldung von Andreas Baum anlässlich der 61. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Restructuring DDA and DPKO, New York, 5. Februar 2007, S. 1.

²⁰ Wortmeldung von Andreas Baum anlässlich der 61. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 1st Session of the resumed Informal Consultations of the Plenary on the Institutional Framework for the UN's Environmental Work, New York, 18. Januar 2007, S. 2.

²¹ DEZA, *Reformen im UNO-Entwicklungssystem. Verstärkte Koordination erhöht die Wirkung*, Artikel, 28. Februar 2007.

Organisationen auf Länderebene (*one country team*) und die Kohärenz ihrer Arbeit zu verbessern. Acht Länder, darunter das DEZA-Schwerpunktland Vietnam, meldeten sich freiwillig für die 2007 eingeleitete Pilotphase *One UN* zur Verwirklichung der Vorschläge des Berichts an. Die DEZA unterstützt den Prozess durch die Finanzierung einer *Policy Unit*: Diese soll dazu beitragen, dass die UNO auf Länderebene einheitlicher auftritt und dadurch effizienter wird.

📖 **Jahrbuch 2008**, Nr. 1, Kapitel 2, 2.1.2. „Folgeprozess der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“ und „Reform der Organisation der Vereinten Nationen“.

1.1.4 Prioritäten der Schweiz für die 62. UNO-Generalversammlung

Traditionellerweise legt der Bundesrat seine Prioritäten für die UNO-Generalversammlung im Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen nieder. Damit bietet er den Eidgenössischen Räten und deren aussenpolitischen Kommissionen Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Prioritäten der Schweiz²² für die 62. Generalversammlung, die am 18. September 2007 eröffnet wurde, schliessen an diejenigen der letzten Jahre an. Insbesondere wird die Schweiz:

- sich für die institutionelle Konsolidierung des Menschenrechtsrats einsetzen;
- die Initiative für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates – insbesondere der Praxis von Ausschüssen, die für die Anwendung der Sanktionen zuständig sind (*Listing/De-listing*) – weiterverfolgen;
- sich profiliert und aktiv für mehr Kohärenz im operationellen System der Vereinten Nationen engagieren;
- für die Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz plädieren;
- sich für die Verbesserung der Verwaltung und der internen Aufsicht der UNO einsetzen;
- einen Beitrag zur Relevanz der UNO im Bereich der Verhinderung und Beilegung von Konflikten leisten, insbesondere in der Friedenssicherung und der Vermittlung.

Vor dem Hintergrund des Wechsels des UNO-Generalsekretärs ist die Schweiz zudem mit den folgenden Herausforderungen konfrontiert:²³

- Konsolidierung der guten Kontakte zum Team des neuen Generalsekretärs und Suche nach Nischen zur Lancierung neuer Initiativen, bei denen Synergien mit seinen Zielsetzungen möglich sind;
- Stärkung der institutionellen Position der Schweiz, eventuelle mittelfristige Kandidaturen (Sicherheitsrat, Kommission für Friedenskonsolidierung);
- Feinabstimmung des Profils der Schweiz als Vermittlerin und „ehrliche Maklerin“, die Distanz zu den grossen Bündnissen wahrt und trotz ihrer Verankerung in Europa fähig ist, Brücken zu den Ländern des Südens zu schlagen;
- Konsolidierung der Kontakte zu Ländern, die die Auffassungen der Schweiz zu einzelnen Themen und Initiativen teilen, und Aufbau von flexiblen themenspezifischen Koalitionen, wobei immer auf ein ausgewogenes Verhältnis zwi-

²² Quelle: *Bundesrat, Bericht 2007 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO ...*, op. cit., S. 5640.

²³ Quelle: *Ibid.*, S. 5640.

schen Nord und Süd zu achten ist.
1.2 Die Schweiz und die Europäische Union

1.2.1 Bilateraler Weg

Im Jahr 2007 setzte die Schweiz den Kurs zur Festigung der bilateralen Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) fort – gestützt auf ihren (im Juni 2006 veröffentlichten) *Europabericht 2006* und auf die Annahme des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas in der Volksabstimmung vom 26. November 2006.

 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Europabericht 2006“, S. 8.

Der Bundesrat bestimmte im Januar 2007 die drei Schwerpunkte der schweizerischen Europapolitik²⁴: vollständige Umsetzung aller bilateralen Abkommen mit der EU; Sicherung der Umsetzung und Beibehaltung der Abkommen (allenfalls in einem Rahmenabkommen); Vertiefung der Beziehungen zur EU in Bereichen von gemeinsamem Interesse (z.B. Gesundheit, Energie).

Im Gegenzug beweist die Eröffnung der Delegation der Europäischen Kommission im April 2007 in Bern, dass „die EU ... einen Fuss nach Bern“²⁵ setzt. Der europäische Botschafter in Bern, der österreichische Diplomat Michael Reiterer, stellt mit Blick auf die Prioritäten in der Europapolitik der Schweiz fest, dass der Bilateralismus der bevorzugte Schweizer Weg sei: „Dieser ist natürlich beschwerlich. Die mehr als 100 Abkommen sind nicht dynamisch“²⁶. So lange jedoch die EU und die Schweiz gemeinsame Interessen hätten, so Reiterer, könne der bilaterale Weg weiter verfolgt werden.

Der Bundesrat ist sich dieser Bedingung bewusst: „Sollte es sich zeigen, dass die bilaterale Zusammenarbeit nicht mehr das beste Instrument zur Wahrung der Schweizer Interessen ist, müsste man sich für ein anderes Instrument entscheiden.“²⁷ Der Bundesrat plädiert dafür, die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union und ihre Folgen auf das Verhältnis der Schweiz zur EU regelmässig zu überprüfen.

Entsprechend dieser Anpassungsdynamik antwortete der Bundesrat auf ein Postulat, das ihn aufforderte, „die Auswirkungen der verschiedenen europapolitischen Instrumente (namentlich diejenigen des bilateralen Wegs und des EU-Beitritts) auf die föderalistischen Strukturen der Schweiz zu untersuchen“²⁸. Der in Erfüllung des Postulats veröffentlichte Föderalismusbericht gelangt zum Schluss, dass der Föderalismus unabhängig vom verfolgten europapolitischen Weg kein Hindernis für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bedeute²⁹. Die Weiterentwicklungen der Zusammenarbeit werden die Schweiz jedoch vor

²⁴ Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht*, op. cit., S. 5539.

²⁵ Swissinfo, *Die EU setzt einen Fuss nach Bern*, 3. April 2007.

²⁶ Swissinfo, *Die Grenzen des bilateralen Wegs*, 30. September 2007.

²⁷ Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht*, op. cit., S. 5539.

²⁸ Integrationsbüro EDA/EVD, *Föderalismusbericht: Weiterhin enge Zusammenarbeit Bund-Kantone in der Europapolitik*, Medienmitteilung, 18. Juni 2007.

²⁹ Bundesrat, *Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz (in Erfüllung des Postulates Pfisterer _01.3160_ „Föderalismusbericht. Erhaltung des Föderalismus bei den verschiedenen europapolitischen Optionen“)* vom 15. Juni 2007 (BBl 2007 5907).

die Herausforderung stellen, die Partizipationsstrukturen und die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden in der Aussenpolitik schrittweise in zweckmässiger Weise zu verändern, wobei das Subsidiaritätsprinzip und die Einheitlichkeit der schweizerischen Stellungnahmen weiter geachtet werden müssen.

1.2.2 Beitrag der Schweiz an die EU-Erweiterung

Neben der klaren Priorität der Umsetzung und Ausdehnung der bestehenden bilateralen Abkommen wird ein weiteres Kapitel in der schweizerischen Europapolitik künftig an Bedeutung gewinnen: der schweizerische Beitrag an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU nach der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004.

Die Gesetzesgrundlage für diese Leistung an die erweiterte EU ist am 1. Juni 2007 in Form eines Bundesgesetzes³⁰ in Kraft getreten – nach der Verabschiedung durch das Parlament im März 2006 und dem Plazet in der Volksabstimmung von November 2006.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Neues Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas“, S. 35–37. „Beitrag der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union“, S. 37–39.

Nachdem die Gesetzgebungsetappe durchlaufen war, musste die Schweiz sich noch mit den nötigen Mitteln für den Solidaritätsbeitrag für die erweiterte EU ausstatten. Der Rahmenkredit von einer Milliarde Franken wurde von den beiden Eidgenössischen Räten am 14. bzw. am 18. Juni 2007 trotz der Ablehnung der Schweizerischen Volkspartei (SVP) mit breiter Mehrheit genehmigt. Auf Wunsch des Parlaments wird diese Beitragsleistung die internationale Entwicklungszusammenarbeit mit den ärmsten Ländern nicht beeinträchtigen.

📖 **Jahrbuch 2008**, Nr. 1, Kapitel 3, 3.1.2, „Rahmenkredit für den Erweiterungsbeitrag“.

Es ist bemerkenswert, dass dieser Beitrag in hohem Ausmass zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele³¹ beiträgt, die sich die Schweiz gesteckt hat. Er bildet sowohl ein deutliches Zeichen der Solidarität der Schweiz mit Europa als auch einen Bestandteil der verfolgten Interessenspolitik. Indem die Schweiz ihre Verantwortung für die Verringerung des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles in Europa übernimmt, erhöht sie die Erfolgchancen der mit der EU abgeschlossenen bilateralen Abkommen. Die so genannte Kohäsionsmilliarde ist auch als Investition zu sehen, weil sie den Schweizer Unternehmen über die damit verbundenen Beschaffungen mögliche Handelsperspektiven erschliesst. Zudem bedeutet der Beitrag eine Investition in Sicherheit und Stabilität, weil so der Migrationsdruck und die Umweltbelastung in den Empfängerländern geschwächt werden.

³⁰ Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006 (BB1 2006 3529).

³¹ Friedliches Zusammenleben der Völker, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, wirtschaftliche Interessenwahrung, Linderung von Armut und Not in der Welt, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Quelle: Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, 15. November 2000 [BB1 2001 261]).

1.3 Aussenpolitik: Perspektiven

1.3.1 „Herausforderungen 2007–2011: Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik“

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeitete im Auftrag des Bundesrates im April 2007 einen vierjährigen Bericht³², der die Innen- und Aussenpolitik des Bundes im Hinblick auf künftige Herausforderungen kritisch hinterfragt. Der Perspektivstab wird von der Bundeskanzlei geleitet; die Begleitgruppe umfasst 12 Vertreter aus allen eidgenössischen Departementen, ausgenommen das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Der Bericht, den der Bundesrat 2007 lediglich zur Kenntnis nahm, wird mit Blick auf das Legislaturprogramm, das Anfang 2008 erstellt wird, als massgebliche Informationsquelle dienen.

Der Bericht nennt die folgenden fünf Herausforderungen: 1. wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten; 2. gesellschaftliche Kohäsion sicherstellen; 3. die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten; 4. internationale Beziehungen stärken und Sicherheit gewährleisten; 5. Handlungsfähigkeit von Staat und Institutionen sicherstellen.

Die Mitglieder des Perspektivstabs untersuchten mit Blick auf diese Herausforderungen acht Politikbereiche des Bundes: 1. Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit; 2. Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft; 3. soziale Sicherheit und Gesundheit; 4. Raumordnung, Umwelt, Infrastruktur; 5. Aussenpolitik; 6. Sicherheitspolitik; 7. Finanzpolitik und Staatshaushalt; 8. Verfassung, Institutionen und nationaler Zusammenhalt.

Der Bericht beleuchtet die schweizerische Aussenpolitik insbesondere in Bezug auf die wichtigste multilaterale Organisation (UNO) und in Bezug auf die wichtigste bilaterale Partnerin der Schweiz (EU) sowie mit Blick auf einige andere wesentliche Bereiche (Entwicklungspolitik, humanitäre Politik, Politik der menschlichen Sicherheit).

Zur UNO hält der Bericht fest, dass das fragile Gleichgewicht des Systems zwischen der demokratischen Legitimation („ein Staat, eine Stimme“) und den internen historischen Machtbeziehungen, die den neuen zwischenstaatlichen Kräfteverhältnissen unterliegen, Spannungen ausgesetzt sei. „Wenn es [der UNO] nicht gelingt, den legitimen Ansprüchen aufstrebender Wirtschaftsmächte nach einem grösseren Einfluss, auf eine die Gesamtkohärenz des Systems berücksichtigende Weise, gerecht zu werden, droht das System in seine Einzelteile zu zerfallen – zum Schaden aller.“³³

In puncto Europapolitik der Schweiz greift der Bericht des Perspektivstabs weitgehend die im *Europabericht 2006* aufgezeigten Herausforderungen auf (siehe oben Unterkapitel 1.2).

³² Perspektivstab der Bundesverwaltung, *Herausforderungen 2007–2011 – Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik*, Bern, 3. April 2007, 199 S. Eine Synthese des Berichts ist auf der Website der Bundeskanzlei einsehbar, <<http://www.bk.admin.ch>>, 39 S.

³³ Perspektivstab der Bundesverwaltung, *op. cit.*, S. 85.

1.3.2 „Die Aussenpolitik im Dialog“

Das EDA verfolgte mit der Broschüre „Die Aussenpolitik im Dialog“ die Ambition, die breite Öffentlichkeit für „sechs ausgewählte Themen, die für die Schweizer Aussenpolitik wichtig sind und die auch immer wieder zu Diskussionen in der Öffentlichkeit Anlass geben“, zu interessieren³⁴. Die Broschüre wirft Schlaglichter auf die Neutralität der Schweiz, die Schweizer Botschaften und Konsulate, die Friedenspolitik, Genf international, die Europapolitik der Schweiz und schliesslich die internationale Entwicklungspolitik und die diesbezüglichen Vorstellungen der Schweizer Bevölkerung. Zu jedem behandelten Aspekt enthält das Dokument aufschlussreiche Fakten und Zahlen, so z.B. die Rückschau auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU seit 1957, dem Gründungsjahr der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Die Broschüre muss jedoch eigens bestellt werden; mangels einer spezifischen Verbreitungskampagne wird der Dialog wahrscheinlich nur mit denjenigen Bürgerinnen und Bürgern stattfinden, die sich ohnehin bereits für die Aussenpolitik interessieren. Ein ganzer Abschnitt betrifft das Image der Schweiz in 16 Ländern³⁵. Dabei wird die übliche Idylle beschworen (Reichtum, Frieden, Sauberkeit, Neutralität, IKRK, Genf, Bankgeheimnis), und es werden aktuelle Sportgrössen genannt (Roger Federer, Team Alinghi).

QUELLEN

Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht, Juni 2007* vom 15. Juni 2007 (BB1 2007 5531), und Anhang 1, *Neutralität* (BB1 2007 5557).

Bundesrat, *Bericht 2007 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz* vom 15. Juni 2007 (BB1 2007 5591).

Calmy-Rey, Micheline, *Eine Schweiz, die spricht und handelt*, Ansprache anlässlich der Eröffnung der Botschafterkonferenz 2007, Bern, 27. August 2007, 16 S.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Die Aussenpolitik im Dialog*, Bern, ohne Datum, 51 S.

Perspektivstab der Bundesverwaltung, *Herausforderungen 2007–2011 – Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik*, Bern, 3. April 2007, 199 S.

Langendorf, Jean-Jacques, *Histoire de la neutralité. Une perspective*, Gollion, Infolio, 2007, 351 S.

INTERNET-ADRESSEN

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): <<http://www.eda.admin.ch>>.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Beitrag der Schweiz an die erweiterte EU: <<http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch>>.

Integrationsbüro EDA/EVD: <<http://www.europa.admin.ch>>.

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: <<http://www.un.org/english/docs/cs>>.

Ständige Mission der Schweiz bei den Vereinten Nationen: <<http://www.eda.admin.ch>> >Themen >Internationale Organisationen >Vereinte Nationen >Mission New York.

³⁴ EDA, *Die Aussenpolitik im Dialog*, Bern, ohne Datum, S. 4.

³⁵ Brasilien, Costa Rica, Demokratische Republik Kongo, Ghana, Israel, Japan, Kanada, Mosambik, Neuseeland, Portugal, Russland, Schweden, Türkei, Ungarn, Vereinigte Arabische Emirate, Vietnam.