

Handbuch der Schweizer Politik

Herausgeberschaft: Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann, Patrick Emmenegger und Flavia Fossatti

7. Auflage, 2021, Zürich: NZZ libro

Kapitel 7.1 Aussenpolitik

Laurent Goetschel und Fabio Wasserfallen

Inhaltsverzeichnis

1	Problemfeld.....	1
2	Entwicklungen der Aussenpolitik und der nationalen politischen Identität	3
3	Zielsetzungen.....	7
4	Gesetzliche Grundlagen	9
5	Akteure.....	13
6	Koordination.....	16
7	Umsetzung und Wirkung.....	18
8	Perspektiven.....	19

1 Problemfeld*

Aussenpolitik ist ein in der Öffentlichkeit stark präsent Politikfeld, welches gerne und teilweise auch leidenschaftlich diskutiert wird. Dies hat sowohl mit unterschiedlichen Erwartungshaltungen als auch mit dem Bezug zur nationalen politischen Identität der betreffenden Bevölkerungen zu tun. Das Interesse an der Aussenpolitik gilt aber auch deren Bezug zu den internationalen Beziehungen, zu anderen Völkern und Kulturen, ja allgemein deren Bild als Fenster zur Welt. Dabei ist Aussenpolitik historisch gesehen alles andere als ein von Romantik geprägtes Politikfeld. Sie wird definiert als dasjenige Verhalten, mit dem die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber ihrer Umwelt wahrnimmt und durchsetzt (Seidemann 1993: 42). Aussenpolitik bildete früher zusammen mit der Sicherheitspolitik die sogenannte hohe Politik (*high politics*), die bedeutungsmässig über anderen Politikbereichen stand, weil sie die vitalen Interessen des gesamten Landes gegenüber einer nicht nur freundlich gesinnten internationalen Umwelt wahrnehmen sollte (siehe auch Kapitel «Sicherheitspolitik»). Im Extremfall stand das Fortbestehen 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».¹ Mit der Umsetzung dieser Politik war grundsätzlich die Diplomatie beauftragt.

Als neutraler und föderaler Kleinstaat verfolgte die Schweiz bis in die 1960er Jahre eine wenig ambitionierte Aussenpolitik. Im Zentrum standen die Förderung von Wirtschaftsinteressen und das passive Anbieten humanitärer Leistungen. Die Wandlung des internationalen Umfelds und das verstärkte Aufkommen neuer Themen in der Aussenpolitik, die zuvor rein innenpolitischer Natur waren, haben die Rahmenbedingungen für die Abwicklung der Aussenpolitik seit dem Ende des zweiten Weltkrieges verändert (siehe Kapitel «Die Schweiz im globalen Kontext»). Mit der Zunahme der Themen, etwa im Bereich des Umweltschutzes, der Menschenrechte oder der Entwicklungspolitik, sind auch die Zielsetzungen der Aussenpolitik zahlreicher geworden. Damit stellt sich einerseits die Frage der Kohärenz und Koordination, andererseits diejenige der innenpolitischen Legitimation. Beispiele dafür sind wirtschaftliche Interessen der Schweiz in Ländern mit einer problematischen Menschenrechtssituation, wie etwa im Falle Chinas, das Interesse der Schweiz an Migrationspartnerschaften im Verhältnis zur internationalen Zusammenarbeit mit Ländern des Globalen Südens, wie etwa mit mehreren Ländern Westafrikas oder im Horn von Afrika, oder aber auch wiederum wirtschaftliche Interessen im Verhältnis zu ökologischem Anbau und dem Schutz der Umwelt, wie etwas im Falle Indonesiens. Tangiert sind sowohl die direktdemokratischen Möglichkeiten zur Mitwirkung der Bevölkerung, als auch die Rollen von Kantonen und Parlament. Je mehr die Aussenpolitik Gegenstand innenpolitischer Debatten wird, umso grösser wird der Anspruch des Parlaments und Souveräns, sich analog zur Innen- auch in der Aussenpolitik einzubringen.

Am stärksten kommt dieser Wandel in der Europapolitik zum Ausdruck, wo aufgrund der Themen und Kompetenzen auch die Kantone eine massgebliche Rolle spielen. Die Europapolitik steht vor besonderen Herausforderungen, weil die Europäische Union (EU) eine institutionelle Anbindung an die Weiterentwicklung der EU-Marktregeln zur Bedingung für die Weiterführung der Beziehungen mit der Schweiz macht. In der Schweiz ist diese institutionelle Einbettung mit einem Rahmenabkommen umstritten. Die grosse Herausforderung für den Bundesrat besteht darin, die Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt zu sichern und somit eine Erosion der bilateralen Beziehungen zu verhindern. Dafür muss der Bundesrat eine kohärente Strategie formulieren und die Schweizer Verhandlungsposition in einer breiten innenpolitischen Koalition absichern. Ohne eine breite Abstützung sind EU-Vorlagen gegen die Opposition der SVP in Volksabstimmungen kaum mehrheitsfähig.

Allgemein ist es zu einer zentralen Aufgabe der Aussenpolitik geworden, die verschiedenen Interessen in den Aussenbeziehungen des Landes zu koordinieren und Prioritäten zu setzen (Hill 2003: 5). Dabei sollte die Aussenpolitik möglichst diejenigen Werte verkörpern und nach aussen projizieren, die in der betreffenden Gesellschaft konsensfähig sind. Anders gesagt ist die Aussenpolitik eines Landes, wie andere Politikfelder auch, ein Gesellschaftsprojekt. Sie ist das Produkt interner Diskussionen über die zu verfolgende Linie und die zu erreichenden Ziele. Diese werden teils von der Diplomatie, teils von einer wachsenden Anzahl weiterer Akteure inner- und ausserhalb des Landes umgesetzt. Dazu gehören neben internationalen Organisationen auch verschiedenste Interessensverbände, Hilfswerke und

Nichtregierungsorganisationen. Mit der Wissenschaftsdiplomatie spielen auch Universitäten und Think Tanks eine zunehmend wichtige Rolle. Auch Städte und Kantone bringen sich über Partnerschaften und entwicklungspolitische Kredite und Kommissionen in der Aussenpolitik mit ein.

2 Entwicklungen der Aussenpolitik und der nationalen politischen Identität

In der Schweiz sind aussenpolitische Entscheidungsprozesse nie so exekutivlastig gewesen wie in anderen Ländern. Auch galt die Aussenpolitik hier, im Vergleich zu den meisten anderen Staaten, als kein sonderlich bedeutender Politikbereich. Sinnbildlich dafür ist die Tatsache, dass bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts der Präsident des Bundesrates nicht nur sein eigenes Departement führte, sondern zugleich – gewissermassen im Nebenamt – auch noch die Rolle des Aussenministers wahrnahm. Gründe dafür waren die Kleinstaatlichkeit, die Neutralität, die direkte Demokratie und der Föderalismus. Dies sind zugleich die Bestandteile des Konzepts des politischen «Sonderfalls». Bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts gehörten die geographische und demographische Grösse zu den massgeblichsten Indikatoren staatlicher Macht. Die Schweiz war ein kleines Land mit wenig Einflussmöglichkeiten. Die direkte Demokratie entwickelte sich nicht zuletzt aufgrund der weitgehenden aussenpolitischen Abstinenz der Schweiz. Direktdemokratische Prozesse galten noch nie als besonders geeignet für aussenpolitische Entscheidungen. Der Föderalismus stand für das Zusammenleben verschiedener Kulturen, die bis nach dem Zweiten Weltkrieg auch mit zum Teil stark divergierenden aussenpolitischen Präferenzen einhergingen. Aussenpolitische Zurückhaltung ermöglichte den inneren Zusammenhalt auch in Zeiten europäischer Kriege.

Kleinstaatlichkeit können definiert werden als Länder, die gegenüber der Mehrheit der Staaten in ihrer internationalen Umwelt über ein Defizit an Macht verfügen. Macht kann ihrerseits unterteilt werden in positive und negative Macht, oder anders gesagt in Einfluss und Autonomie (Goetschel 1998: 14-15). Hätten Staaten die Wahl, möchten sie sowohl ihren Einfluss als auch ihre Autonomie erhöhen. Tendenziell schliesst sich dies jedoch insofern aus, als vermehrter Einfluss mit einer Einbusse an Autonomie einhergeht, dies insbesondere im Falle des Eingehens vertraglicher Verpflichtungen, beispielsweise mit dem Beitritt zu einer internationalen Organisation. Bei kleinen Staaten ist der entsprechende *trade off* besonders ausgeprägt. Hegemone haben demgegenüber eher die Möglichkeit, einem internationalen Verbund ihren eigenen Stempel aufzudrücken (Goetschel 1998: 17-18). Tendenziell haben somit Kleinstaatlichkeit gegenüber ihrer Umwelt verhältnismässig wenig Einfluss und wenig Autonomie. Zugleich stellt sich für sie die Frage, ob sie Einfluss oder Autonomie den Vorrang geben, besonders stark. Die Schweiz ist historisch gesehen insofern ein Kleinstaat, als sie sich in einem Umfeld entwickelt hat, in dem ihre direkten Nachbarn geographisch und demographisch deutlich grösser waren. Auch waren sie bereit, diese Attribute zur gewaltsamen Durchsetzung ihrer Interessen einzusetzen.

Aus dieser Situation heraus entwickelte sich die Neutralitätstradition der Schweiz. Diese war ein Recht zum «Nicht-Krieg» bzw. auf das Nicht-Einmischen in militärische Angelegenheiten Dritter (Frei 1969, siehe auch Kapitel «Sicherheitspolitik»). Die Neutralität war in diesem Sinne eine eigentliche Überlebensstrategie. Die völkerrechtlich kodifizierten Verpflichtungen der Neutralität gründen auf den sogenannten Haager Konventionen von 1907. Grundsätzlich ergibt sich daraus die Pflicht eines neutralen Landes, sich aus kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Drittländern heraus zu halten. Die Neutralitätspolitik umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen, die ein neutrales Land ergreift, um die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu sichern. Im Unterschied zum Neutralitätsrecht gibt es dafür keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Neutralitätspolitik liegt im freien Ermessen des betreffenden Landes. Die Neutralität ist ein Instrument der Aussenpolitik der Schweiz und kein Selbstzweck. Sie dient der Wahrnehmung der aussenpolitischen Interessen und Ziele. Zugleich gehört die Neutralität ohne jeden Zweifel zu den Kernbestandteilen der politischen Identität der Schweiz. Dies belegen u. a. regelmässig durchgeführte Umfragen, denen zufolge ein grosser Teil der Schweizerinnen und Schweizer selbst dann an der Neutralität des Landes festhalten möchte, wenn diese sämtliche ihr zugeschriebenen Funktionen eingebüsst haben sollte (Szvircsev Tresch et al. 2020: 129).

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Schweiz die Verpflichtungen, die sich aus ihrer Sicht aus der Neutralitätspolitik ergeben, kontinuierlich zurückgeschraubt. Seit 1990 nimmt sie regelmässig an UNO-Wirtschaftssanktionen teil. Auch wenn solche Sanktionen im Umfeld militärischer Interventionen stattfinden, wie etwa im Fall des ersten Golfkrieges oder etwas später auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens oder in Somalia, bleiben sie für den Bundesrat mit dem Status der Neutralität vereinbar. Grund dafür ist, dass es sich bei diesen Sanktionen, die vom Sicherheitsrat verhängt werden, nicht um Sanktionen in herkömmlichen Kriegen, sondern um internationale Polizeimassnahmen gegen Rechtsbrecher handelt. Zudem ist zu bedenken, dass es zur Zeit der Kodifizierung des Neutralitätsrechts Anfang des letzten Jahrhunderts noch keine Organisationen kollektiver Sicherheit gab. Die Neutralitätspolitik verfügte solchen Organisationen gegenüber somit über einen erheblichen Ermessensspielraum.

Der Kosovo-Krieg im Jahr 1999 stellte die Neutralitätspraxis der Schweiz vor eine besondere Herausforderung durch eine Kombination unterschiedlicher, nur teilweise von der UNO gestützten Wirtschaftssanktionen sowie einer kollektiven von der NATO geleiteten Militärintervention, die sich nicht auf eine UNO-Resolution stützte (Bericht 2000).² Im Jahr 2002 trat die Schweiz nach einer erfolgreichen Volksabstimmung den Vereinten Nationen bei. Mit dem ohne UNO-Resolution erfolgten militärischen Einmarsch der Vereinigten Staaten in Irak erlebte die Neutralität ihre grösste Renaissance seit dem Ende des Kalten Krieges: Die Schweiz erklärte sich formell neutral (Couchepin 2003). Im Nachgang erkor die Schweizer Aussenministerin die Neutralität erneut zu einem Kernbestandteil der Schweizer Aussenpolitik (Calmy-Rey 2004). Das Konzept bezeugte für sie die Verbundenheit der Schweiz mit dem

Völkerrecht und bildete die Grundlage für den Erfolg der Aktivitäten der Schweiz in der internationalen Friedensförderung.

Vor allem im Verbund mit der direkten Demokratie lieferte die Neutralität während des Kalten Krieges und noch bis in die 1990er-Jahre hinein ein eigentliches Bollwerk gegen eine stärkere internationale Einbindung der Schweiz (siehe Kapitel «Direkte Demokratie»). Abstimmungsvorlagen, die eine aussenpolitische Öffnung des Landes zum Ziel hatten, wurden mehrfach erfolgreich von politischen Gegnerinnen und Gegnern mit Verweis auf deren mutmassliche Gefährdung der Neutralität bekämpft.³ Im Vergleich zu anderen Ländern konnte deswegen faktisch gesehen in der Schweiz schon früher vom umgekehrten Primat der Innenpolitik die Rede sein. Allerdings werden aussenpolitische Geschäfte gegenüber innenpolitischen in ihrer tatsächlichen Abwicklung der Öffentlichkeit, der parlamentarischen und direkt-demokratischen Kontrolle weniger ausgesetzt (Klöti et al. 2005).

Auch der Föderalismus hat in der Vergangenheit tendenziell eine passive und neutrale Politik begünstigt: Gegenteilige Parteinahmen einzelner Landesteile gegenüber den umliegenden Staaten sollten vermieden werden (siehe Kapitel «Föderalismus» und «Kantone»). Heutzutage ist dieser Aspekt insofern irrelevant geworden, als sich keine kriegerischen Handlungen im unmittelbaren Umfeld der Schweiz mehr abspielen. Hingegen hat der gewandelte Inhalt der Aussenpolitik dazu geführt, dass die Kantone je länger je mehr von aussenpolitischen Inhalten betroffen sind. Um nicht zu reinen Umsetzungsinstanzen international verhandelter Themen degradiert zu werden, die national gesehen in ihrem eigenen Kompetenzbereich liegen, haben die Kantone ein deutlich stärkeres Interesse an aussenpolitischen Entscheidungsprozessen entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Europapolitik. Aus denselben Gründen haben auch die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen der Aussenpolitik an Bedeutung gewonnen. Anders als noch zur Zeit des Kalten Krieges stehen heute nicht mehr Neutralitätsfragen im Mittelpunkt, sondern es geht um dieselben politischen Sachfragen, die auch national zur Debatte stehen.

Die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz haben somit in Bezug auf die Aussenpolitik nicht so sehr an Bedeutung verloren, als sie sich in ihrer Relevanz gewandelt haben. Die Schweiz war ökonomisch gesehen seit dem Zweiten Weltkrieg nie ein Kleinstaat. Trotzdem bleibt die Perzeption ihrer verhältnismässigen Bedeutungslosigkeit stark verankert. Dies wird anhand der nach wie vor verbreiteten Skepsis gegenüber institutionellen Bindungen zur aussenpolitischen Einflussgewinnung ersichtlich. Damit ist die Gefahr eines systematischen *understatement* der Bedeutung des eigenen Handelns verbunden. Da ist es nur noch ein kleiner Schritt hin zur perzipierten Irrelevanz und damit allenfalls auch zur Verantwortungslosigkeit. Die Art und Weise, wie die offizielle Schweiz Mitte der 1990er Jahre zunächst auf die internationale Debatte zu den nachrichtenlosen Konten reagierte, liefert dazu eine erhellende Illustration (Maissen 2005). Die im Anschluss daran erfolgten Bemühungen der Verwaltung, den Umgang der Schweiz mit Potentatengeldern⁴ vorbeugend zu diskutieren, führten zum

Erlass des Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (SR 196.1), das 2016 in Kraft trat. Es waren Lehren aus diesen Erfahrungen gezogen worden, wenn auch die Umsetzung des Gesetzes auf zahlreiche Schwierigkeiten stösst, wie sich etwa im Umfeld des arabischen Frühlings in Ägypten und Tunesien und später in der Ukraine zeigte (Bruppacher 2020: 129-139, 155-159). Die Gefahr für die Reputation eines Landes wird durch dessen geringe Grösse nicht gemindert, vor allem wenn in diesem Land ein massgeblicher Anteil des weltweiten Privatvermögens verwaltet wird. Dies erfuh die Schweiz in Verhandlungen zu Banken- und Steuerregulierungen an unterschiedlichsten Fronten inner- und ausserhalb Europas (siehe Kapitel «Wirtschaftspolitik»).

Die Neutralität liefert der Schweiz heutzutage keine Überlebensstrategie mehr. Sie bleibt in der Bevölkerung jedoch stark verankert. Als solche kann sie eine Basis für eine aktive Friedensförderungspolitik der Schweiz liefern (Bundesrat 2019a: 1515, 1576). Wichtig ist, die Entwicklung der Neutralität und ihre Handhabung in den jeweiligen historischen Kontexten zu beurteilen.⁵ Auch Föderalismus und direkte Demokratie, ursprünglich eher Bremsklötze einer aktiven Aussenpolitik, bilden heute wertvolle Gefässe, um die aussenpolitischen Engagements der Schweiz innenpolitisch rückzubinden bzw. innerhalb des politischen Systems zu legitimieren. Die Kantone sind bereits zur Einsicht gelangt, dass sie ihre verfassungsmässigen Kompetenzen nur dann zu wahren vermögen, wenn sie inner- und ausserhalb des Landes nach Wegen suchen, sich an aussenpolitischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Davon zeugen beispielsweise Positionsbezüge und Stellungnahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Europapolitik. Die direkte Demokratie ermöglichte ihrerseits die Einführung der Personenfreizügigkeit mit den umliegenden europäischen Ländern (Goetschel 2009). Die Personenfreizügigkeit kam mit der erfolgreichen Masseneinwanderungs-Initiative der SVP, über die im Jahr 2014 abgestimmt wurde, unter Druck. Elementar ist in der Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit die Unterstützung der Sozialpartner – insbesondere der Gewerkschaften, die mit den flankierenden Massnahmen Forderungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchsetzen konnten, für die sie sonst innenpolitisch kaum Mehrheiten hätten beschaffen können (Wasserfallen 2021).

Die Ausgestaltung der Schweizer EU-Politik bleibt eine Herausforderung. Während die Schweiz die bilateralen Beziehungen konsolidieren und weitere Abkommen, beispielsweise im Elektrizitätsmarkt, unterzeichnen möchte, drängt die EU auf einen institutionellen Rahmen, der die bilateralen Verträge ersetzen und die Schweiz dynamisch in die Weiterentwicklung der EU-Marktregeln integrieren soll. Die Schweiz ist bereits in wesentlichen Teilen in den EU-Binnenmarkt integriert und soll, nach Vorstellung der EU, die EU-Marktregeln übernehmen und durchsetzen. Nach mehrjährigen Verhandlungen wurde Ende 2018 ein institutionelles Rahmenabkommen präsentiert. Das Abkommen würde die Schweiz in allen bereits bestehenden und zukünftigen Markt Zugangsabkommen an die weiteren Entwicklungen im EU-Recht binden (in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, technische

Handelshemmnisse und Landwirtschaft bestehen bereits Abkommen dieser Art). Der Kern des Abkommens sind die Mechanismen der dynamischen Rechtsentwicklung und Streitbeilegung, die eine einheitliche Anwendung und Auslegung der Regeln im gemeinsamen Markt gewährleisten sollen (Wasserfallen 2021).

Aus Sicht der EU sind geregelte Beziehungen künftig nur mit einem Rahmenabkommen möglich. Ohne Abkommen gebe es keine weitere Anpassung der bestehenden Verträge und keine Verhandlungen über zusätzliche sektorische Abkommen. In der Schweiz wurde das Abkommen aber aus verschiedenen politischen Richtungen kritisiert. Der Bundesrat hat einen unüblichen «Konsultationsprozess» eingeleitet und dabei die wesentlichen innenpolitischen Akteure konsultiert (Parteien, Sozialpartner, Kantone, Interessenverbände und Branchenverbände). Das Konsultationsverfahren hat gezeigt, dass es keine ausreichende innenpolitische Unterstützung gibt. Kritisiert wurden im Konsultationsverfahren verschiedene Aspekte, massgebend sind aber die Themen Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie, staatliche Beihilfen und die Rolle des Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Streitbeilegungsverfahren (Bundesrat 2019b).

Die historische Erfahrung zeigt, dass Opposition aus verschiedenen Lagern EU-Vorlagen zum Scheitern bringen. Nach dem Nein zur Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 und im Kontext der Fundamentalopposition der SVP, die jegliche Annäherungen an die EU ablehnt, wurde zunehmend klar, dass in der Schweizer Referendumsdemokratie EU-Vorlagen ohne geschlossene Unterstützung der bürgerlichen und linken Kräfte (gegen die SVP) kaum mehrheitsfähig sind. Der Bundesrat musste daher die wirtschaftliche Anbindung an den Binnenmarkt mit den bilateralen Verträgen in einer breiten Koalition mit allen grossen Parteien (ausser der SVP), den Kantonen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften erwirken.

Ganz allgemein verdeutlichen die schwierigen Beziehungen zur EU, wie wichtig die breite Abstützung der Schweizer Aussenpolitik bei den massgebenden innenpolitischen Akteuren ist. Zentral bleibt die Abstützung der Aussenpolitik basierend auf den spezifischen Schweizer Faktoren wie direkte Demokratie und Föderalismus für die erfolgreiche Legitimierung der Aussenpolitik in Volkabstimmungen (siehe Kapitel «Direkte Demokratie» und «Föderalismus»).

3 Aussenpolitische Zielsetzungen

Der Zweckartikel der früheren Schweizer Bundesverfassung enthielt noch die aus dem Bundesvertrag von 1815 übernommene Formel «Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern».⁶ In der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) steht im Zweckartikel: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes» (Art. 2 Abs. 1 BV).

Im Einzelnen beauftragt die Bundesverfassung die Aussenpolitik der Schweiz, folgende Ziele zu verfolgen:

- Die Stärkung von Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt, im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen (BV, Präambel).
- Den Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes und Wahrung der Unabhängigkeit und der Sicherheit des Landes (Art. 2 Abs. 1 BV).
- Die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, der nachhaltigen Entwicklung, des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes (Art. 2 Abs. 3 BV).
- Den Einsatz für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung (Art. 2 Abs. 4 BV).

Diese Aussagen werden im Zuständigkeitskapitel der Bundesverfassung in folgende Ziele umgewandelt: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» (Art. 54 Abs. 2 BV). Eine Sonderbehandlung erfährt die Aussenwirtschaftspolitik, für welche ausdrücklich festgehalten wird, dass der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland wahrt (Art. 101 BV). Damit wird an den bereits im aussenpolitischen Bericht 1993 (Bundesrat 1993: 20-42) enthaltenen fünf Zielen im Wesentlichen festgehalten.⁷ Neu sind die gesonderte Erwähnung der Wirtschaftsinteressen sowie die Ergänzung um das «Oberziel» der Wahrung der Unabhängigkeit und der Wohlfahrt der Schweiz. Diese beiden Neuerungen fanden auch Eingang im nachfolgenden aussenpolitischen Bericht (Bundesrat 2000: 294).

Die Aussenpolitik im Europäischen Kontext fokussiert ebenfalls seit jeher insbesondere auf den wirtschaftlichen Austausch – zuerst mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation, dann dem Freihandelsabkommen (1972) und dem missglückten Versuch, dem Europäischen Wirtschaftsraum 1992 beizutreten. Die Schweiz versuchte in den letzten 30 Jahren die wirtschaftliche Verflechtung im EU-Binnenmarkt zu maximieren mit einer gleichzeitig möglichst geringen politischen Anbindung. Die statischen bilateralen Beziehungen wurden dabei als Königsweg erkoren, mit dem die Unabhängigkeit und der Wohlstand maximiert werden könne. Die EU hat aber in den Verhandlungen zum Rahmenabkommen klar gemacht, dass die wirtschaftliche Verflechtung nur über eine engere Anbindung an die dynamische Rechtsentwicklung im Binnenmarkt möglich sei.

4 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) gehört die Aussenpolitik in den Kompetenzbereich des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV). Zugleich hat dieser jedoch Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone zu nehmen. Er soll deren Interessen wahren (Art. 54 Abs. 3 BV). Insbesondere können die Kantone auch an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitwirken, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 Abs. 1 BV). Der Bund hat dafür die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren. Auch muss er ihre Stellungnahmen einholen (Art. 55 Abs. 2 BV). Die entsprechende Verfassungsbestimmung und vor allem die drei Elemente der Information, Anhörung und Mitwirkung werden durch das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1) über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes weiter konkretisiert. Die in der Verfassung integrierte Mitwirkungsklausel bezweckt in erster Linie, diejenigen Konstellationen zu entschärfen, in denen die kantonalen Kompetenzen der Innenpolitik den Bundeskompetenzen in der Aussenpolitik entgegenstehen. Damit soll einer schleichenden Zentralisierung der föderalistischen Staatsstrukturen über den Umweg der Aussenpolitik entgegengewirkt werden. Verfassungsartikel und Gesetz haben ihren Ursprung in den Verhandlungen über den EWR zu Beginn der 1990er-Jahre. Damals fühlten sich die Kantone über Verhandlungsthemen, die innerstaatlich in ihrer Kompetenz lagen, ungenügend informiert. Sie drängten in der Folge auf eine Institutionalisierung kooperativer Verfahrensabläufe auch in der Aussenpolitik. Dazu dient auch die im Jahr 1993 gebildete und bereits erwähnte KdK. Diese hat zum Ziel, die koordinierte Willensbildung zwischen den Kantonen und deren Mitwirkung in Entscheidungsprozessen des Bundes sicherzustellen (Münger 1994). Gemäss dem neuen Bundesgesetz muss der Bund seine Entscheide begründen, wenn er gegen Stellungnahmen der Kantone zu handeln gedenkt. Für künftige institutionelle Regelungen zur Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz möchten die Kantone ihre Einflussmöglichkeiten verstärken. Diese betreffen sowohl ihre Informations- als auch ihre Mitwirkungsrechte (KdK 2011).

Das Parlament ist an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt. Es beaufsichtigt die Exekutive in diesem Bereich (Art. 166 BV). Die Absicht der Bundesverfassung ist es, im Bereich der Aussenpolitik konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und dadurch Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination zu bringen (Wildhaber 1992: 132). Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) enthält ausführliche Bestimmungen über die Mitwirkung der beiden Räte im Bereich der Aussenpolitik. Aus ihm geht hervor, dass ein Grossteil der parlamentarischen Mitwirkung über die aussenpolitischen Kommissionen erfolgt. Diese können dem Bundesrat zwar keine verbindlichen Anweisungen geben, werden jedoch bereits im Vorfeld wichtiger Verhandlungen zu den entsprechenden Verhandlungsmandaten konsultiert. Das Parlamentsplenum kommt in der Regel erst dann zum Zug, wenn es abgeschlossene Staatsverträge zu genehmigen gilt. Viele Verträge bekommt das Parlament jedoch gar nie zu Gesicht (Klöti et al. 2005).

Auch die Bevölkerung ist über direktdemokratische Mitwirkungsrechte an der aussenpolitischen Entscheidungsfindung beteiligt. Die Verfassungsbestimmungen über die Volksinitiative unterscheiden nicht zwischen innen- und aussenpolitischen Inhalten (siehe Kapitel «Direkte Demokratie»). Es gelten daher dieselben Regeln und Einschränkungen wie in der Innenpolitik (100 000 Unterschriften innerhalb von 18 Monaten). Allgemein darf eine Initiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht verstossen (Art. 130 Abs. 3 BV). Andernfalls kann die Bundesversammlung sie ganz oder teilweise für ungültig erklären. Das bekannteste Beispiel einer erfolgreichen aussenpolitischen Initiative war die Abstimmung über den UNO-Beitritt 2002. Aber auch die inhaltlich primär innenpolitische Initiative zum Schutz der Alpen aus dem Jahr 1990 war, nach ihrer unerwarteten Annahme 1994, mit weitreichenden und viel diskutierten aussenpolitischen Folgen verbunden, weil sie im Widerspruch zum erst kurz zuvor abgeschlossenen Transitverkehrsabkommen mit der EU stand (Germann 1995). Auch normale Gesetzesvorlagen können aussenpolitische Implikationen haben. Ein Beispiel ist die Revision des Militärgesetzes aus dem Jahr 2001, welche die Mitwirkung der Schweiz an militärischen friedenserhaltenden Operationen ermöglichen sollte und gegen die (erfolglos) das Referendum ergriffen worden war.

Anders als bei der Initiative gelten beim Referendum besondere Regeln für die Aussenpolitik. Dabei ist das Kriterium nicht der Inhalt, sondern die Form des Erlasses: Referendumpflichtig (fakultativ oder obligatorisch) sind Vorlagen, welche die Form eines Staatsvertrags annehmen. Ein obligatorisches Referendum ist dann erforderlich, wenn eine Vorlage den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft anstrebt (Art. 140 Abs. 1 (b) BV). Supranationale Gemeinschaften werden definiert als Organisationen, die Organe besitzen, welche aus unabhängigen Personen zusammengesetzt sind, und Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip fällen, die für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sind (Rhinow 2000: 380). Um angenommen zu werden, benötigt eine solche Vorlage die Mehrheit von Volk und Ständen. Die bisher einzige Anwendung fand 1986 anlässlich der ersten (gescheiterten) Abstimmung über den UNO-Beitritt statt.⁸ Das fakultative Staatsvertragsreferendum benötigt zur Annahme lediglich das einfache Volksmehr. Es stellt das Pendant zum innenpolitischen Gesetzesreferendum dar und unterliegt auch denselben formalen Regeln für das Zustandekommen (50 000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen). Dem fakultativen Referendum unterstellt sind völkerrechtliche Verträge, die a) unbefristet und unkündbar sind oder b) den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder c) eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen (Art. 141 Abs. 1 (d) BV). Das fakultative Staatsvertragsreferendum wurde seit seiner Einführung nur selten in Anspruch genommen. Ergänzend zu den Bestimmungen zum obligatorischen und zum fakultativen Staatsvertragsreferendum kann die Bundesversammlung nach eigenem Gutdünken weitere internationale Abkommen dem fakultativen Referendum unterstellen (Art. 141 Abs. 2 BV).

In der Vergangenheit hat die Bundesversammlung, abweichend von den damals geltenden Verfassungsbestimmungen, auch Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt, welche

die entsprechenden Voraussetzungen nicht erfüllten. Es handelte sich dabei um den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 und um das Freihandelsabkommen von 1972 mit der Europäischen Gemeinschaft. Beide wurden angenommen. Faktisch gesehen war auch die Abstimmung über den EWR von 1992 ein solcher Schritt, obwohl dort mit dem Kunstgriff des Einbezugs einer Teilrevision der Verfassung in die Gesamtvorlage die Diskussion umgangen wurde.⁹ Die Frage ist politisch brisant, weil das obligatorische Referendum neben dem Volksmehr auch eine Mehrheit der Ständestimmen erfordert. In EU-Abstimmungen ist diese zusätzliche Hürde besonders relevant, weil die Stimmbevölkerung auf dem Land über die Ständestimmen überrepräsentiert ist und eine kritischere Haltung gegenüber Öffnungsschritten einnimmt als die Stadtbevölkerung. Nach den Berechnungen von Vatter (2018) reicht bereits eine Sperrminorität von 45 Prozent Stimmenanteil im Volk aus für das Scheitern einer EU-Vorlagen am Ständemehr. Diese zusätzliche Hürde unterstreicht die Notwendigkeit einer breiten Koalition für EU-Vorlagen. Damit Öffnungsschritte in Volksabstimmungen bestehen können, braucht es die Unterstützung der Kantone, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und aller grösseren Parteien (ausser der SVP).

Insgesamt verfügt somit die Bevölkerung über eine ganze Palette an direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Aussenpolitik. Einerseits natürlich mit dem Instrument der Staatsvertragsreferenden. Die zunehmende inhaltliche Verschränkung von Aussen- und Innenpolitik erhöht aber auch die Gelegenheiten zur Mitentscheidung der Bevölkerung über die «gewöhnlichen» Instrumente der Initiative, vor allem aber des Referendums (siehe Kapitel «Direkte Demokratie»). Tabelle 1 illustriert die direktdemokratische Fundierung der Aussenpolitik. Seit dem EWR-Nein 1992 wurden dem Schweizer Stimmvolk elf Vorlagen vorgelegt, die einen Bezug zur Beziehung zur EU hatten. Tabelle 1 dokumentiert für all diese Abstimmungen die Ja-Stimmenanteile im Volk und den Ständen, die Stimmbeteiligung sowie die Rechtsform (obligatorisches Referendum, Volksinitiative oder fakultatives Referendum). Der Kurs des Bundesrates und der breiten Koalition an Akteuren, die geregelte Beziehungen mit der EU anstreben, wurde seit dem EWR-Nein in 10 Volksabstimmungen wiederholt legitimiert. Die Annahme der SVP-Initiative «gegen die Masseneinwanderung» 2014 war in dieser Hinsicht die einzige Ausnahme. Es zeigt sich aber auch, dass die Zustimmung – trotz der breiten politischen Unterstützung – in mehreren Fällen relativ knapp war.

Tabelle 1: Abstimmungen zu EU-Vorlagen. Bei obligatorischen Referenden und Volksinitiativen sind die Ja-Anteile für Volk und Stände (in Klammer) ausgewiesen, weil eine Mehrheit bei Volk und Ständen erforderlich ist. Die Halbkantone werden mit 0.5 gezählt (insgesamt sind es 23 Ständesstimmen)

Datum	Abstimmungsvorlage	Rechtsform	Ja-Anteile	Stimm-beteiligung
06.12.1992	Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum	Obligatorisches Referendum	49.7% (7)	78.73%
08.06.1997	«EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»	Volksinitiative	25.9% (0)	35.44%
21.05.2000	Bilaterale Abkommen mit der EU	Fakultatives Referendum	67.2%	48.30%
04.03.2001	«Ja zu Europa!»	Volksinitiative	23.2% (0)	55.79%
05.06.2005	Abkommen zu Schengen und Dublin	Fakultatives Referendum	54.6%	56.63%
25.09.2005	Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten	Fakultatives Referendum	56.0%	54.51%
26.11.2006	Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	Fakultatives Referendum	53.4%	44.98%
08.02.1009	Weiterführung der Personenfreizügigkeit Schweiz–EU und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien	Fakultatives Referendum	59.6%	51.44%
17.05.2009	Einführung des biometrischen Passes	Fakultatives Referendum	50.1%	38.77%
09.02.2014	«Gegen Masseneinwanderung»	Volksinitiative	50.3% (14.5)	56.57%
28.02.2016	«Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)»	Volksinitiative	41.1% (4.5)	63.73%
25.11.2018	«Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»	Volksinitiative	33.7% (0)	48.41%
19.05.2019	Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie	Fakultatives Referendum	63.7%	43.88%
27.09.2020	«Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)»	Volksinitiative	38.3% (3.5)	59.49%

Quellen: Swissvotes/Année politique suisse und Schweizerische Bundeskanzlei

Die Legitimierung der Aussenpolitik über die direkte Demokratie ist also ein wesentliches Merkmal der Schweizer Politik. Jeder aussenpolitische Schritt muss innenpolitisch abgesichert sein. Dies zeigt sich auch deutlich in den Debatten über ein Rahmenabkommen mit der EU. Kontrovers diskutiert werden dabei die Mechanismen der Entscheidungsfindung und die Frage, wie stark diese Mechanismen die politische Eigenständigkeit der Schweiz einschränken. Im Rahmenabkommen werden folgende institutionellen Aspekte festgehalten: (1) Über die dynamische Rechtsentwicklung müssten neue EU-Regeln und die Rechtsprechung des EuGHs übernommen werden. (2) Über Mitsprachemöglichkeiten soll die Schweiz ihre Anliegen im EU-Gesetzgebungsverfahren artikulieren können. (3) In der Auslegung der Abkommen und der EU-Rechtsentwicklung müssten Schweizer Gerichte die Rechtsprechung des EuGHs berücksichtigen. (4) Allfällige Streitigkeiten würden von einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht beigelegt, das Fragen nach der Auslegung und Anwendung von EU-Recht wiederum dem EuGH vorlegen würde. Falls eine Vertragspartei einen Entscheid des Schiedsgerichts ungenügend umsetzen sollte, kann die andere Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Sollte die Schweiz also gewisse EU-Marktregeln wegen einer Volksabstimmung ungenügend oder gar nicht umsetzen, käme diese Nichtumsetzung mit einem Preisschild, das im Streitbelegungsverfahren zu ermitteln wäre. Die Schweiz könnte aber autonom entscheiden, dieses Risiko einzugehen und die damit verbundenen Kosten zu tragen.

5 Akteure

Die in der neuen Bundesverfassung und im aussenpolitischen Bericht 2000 zum «Oberziel» der Aussenpolitik erhobene Wahrung der Unabhängigkeit täuscht: Sie vermag nichts daran zu ändern, dass im aussenpolitischen Alltag vor allem gegenseitige Abhängigkeiten verwaltet werden. Politik wird sowohl in horizontalen Geflechten unterschiedlichster Akteure (u. a. staatlich, international, privat) betrieben, als auch über mehrere Ebenen (u. a. international, national, regional) hinweg.¹⁰ Dabei ist «die» Aussenpolitik in zahlreiche Politikfelder unterteilt worden, etwa in die Entwicklungs-, Integrations- oder Friedensförderungs politik. Für einzelne Bereiche der Aussenpolitik sind Auftrag und Ressourcenverwendung in Bundesgesetzen und -beschlüssen geregelt. Beispiele sind die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe,¹¹ die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas,¹² sowie die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte.¹³ Wesentlich sind die Botschaften zu den jeweiligen, sich auf die Gesetze stützenden Rahmenkredite, die es dem Bundesrat ermöglichen, über mehrere Jahre andauernde finanzielle Verpflichtungen im In- und Ausland zur Abwicklung dieser Politiken einzugehen. Diese Unterbereiche der Aussenpolitik widerspiegeln sich in eigenen Verwaltungseinheiten inner- und ausserhalb des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Eine besondere Bedeutung kommt der Aussenwirtschaftspolitik zu. Sie war und bleibt ein Kernbestandteil der Aussenbeziehungen der Schweiz – insbesondere auch was die Beziehung zur EU und den Zugang zum Binnenmarkt betrifft. Institutionell äussert sich dies darin, dass ihr mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein eigenes Staatssekretariat innerhalb des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung zur Verfügung steht. In seiner ersten Standortbestimmung hat der EDA-Vorsteher Bundesrat Ignazio Cassis die zentrale Bedeutung der Aussenwirtschaftsbeziehungen wiederum bekräftigt (Avis 2019). Auch die Entwicklungszusammenarbeit verfügt mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) über eine eigenständige Direktion innerhalb des EDA, die über rund zwei Drittel des gesamten Departementsbudgets verfügt. Mit ihr muss sich das SECO absprechen, da im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Budgets zu rund vier Fünfteln bei der DEZA und zu einem Fünftel beim SECO liegen. Neu gebildet wurde im Jahr 2010 im Eidgenössischen Finanzdepartement ein Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen, dem die Koordination und strategische Führung in internationalen Finanz-, Währungs- und Steuerfragen obliegt.

Für die Europapolitik ist seit Anfang 2013 die Direktion für Europapolitik des EDA zuständig. Zuvor war seit 1961 das Integrationsbüro federführend, das der doppelten Schirmherrschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und EDA unterstand. Mit der neuen Konstruktion werden die Entscheidungswege vereinfacht, da nur noch eine Departementsvorsteherin oder ein Departementsvorsteher den Anträgen zustimmen muss. Der Preis dafür ist, dass europapolitische Anträge, die in den Bundesrat gelangen, nicht mehr automatisch die Unterstützung von zwei Regierungsmitgliedern geniessen. Die Sicherheitspolitik wird im EDA von der Abteilung Sicherheitspolitik verfolgt, die Teil der Politischen Direktion ist. Im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport ist dafür der Bereich Sicherheitspolitik zuständig, der dem Generalsekretariat zugeordnet ist. Fast sämtliche Geschäfte werden von beiden Departementen, jedoch mit unterschiedlicher Optik betreut.

Über keine eigene Direktion, sondern «nur» über eine Abteilung innerhalb der Politischen Direktion verfügt die mit Friedensförderung befasste Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS). Für sie besteht die Herausforderung, ihre Aktivitäten mit dem im selben Themenbereich tätigen Netzwerk «Konflikt und Menschenrechte» der DEZA zu koordinieren.¹⁴ Auch sind Absprachen zwischen den nach geographischen Zuständigkeiten organisierten Teilen der Politischen Direktion und den thematisch, aber auch direkt vor Ort tätigen fachspezifischen Vertretungen der DEZA und der AMS notwendig.

Schliesslich spielt die Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA eine ganz wesentliche Rolle in zentralen Sachfragen der Aussenpolitik. Am wohl bekanntesten sind Fragen der Neutralität. Weil es sich dabei um ein völkerrechtlich gestütztes Konzept handelt, genießt die DV weitgehende «Lufthoheit» in dessen Interpretation und Exegese. Die Anwendung der

Neutralität ist jedoch im Wesentlichen politischen Erwägungen unterstellt. Insofern ergibt sich ein gewichtiger Koordinationsbedarf einerseits innerhalb des EDA, jedoch vor allem auch mit anderen Departementen und letzten Endes innerhalb des Bundesrats. Die frühzeitige Erklärung der Beendigung des Kriegszustandes im Irak durch den Bundesrat im Frühjahr 2003, die durch einen «glücklichen Zufall» gerade noch rechtzeitig den Weg für die Abwicklung eines Rüstungsgeschäftes mit den USA freimachte, mag als Illustration für diesen Sachverhalt dienen (Associated Press 2003).

So gesehen ist das «Zielfünfeck»¹⁵ aus den beiden zitierten Berichten des Bundesrates zur Schweizer Aussenpolitik nicht nur Ausdruck einer ausgeklügelten Konzeption, sondern auch die Wiedergabe dessen, was in der Praxis durch das Aufkommen verschiedener Politikfelder längst Bestandteil der aussenpolitischen Realität geworden war. Es handelt sich um einen (stark vereinfachten) «konzeptionellen Nachvollzug» der aussenpolitischen Realität.

Was die vorhandene Interessenspalette betrifft, so gibt es neben Kantonen, Parlament und Bevölkerung, die über verfassungsrechtlich geregelte Formen der Mitwirkung verfügen, weitere Akteure, die verstärktes Interesse an der Aussenpolitik bekunden und entsprechende Rollen wahrnehmen – namentlich die Wirtschaft und die Nichtregierungsorganisationen.

Wirtschaftliche Interessen nahmen seit den Anfängen der Schweizer Aussenpolitik einen ausserordentlich bedeutsamen Platz ein. Neben der Aussenwirtschaftspolitik gibt es vor allem zwei Bereiche, in denen sich im Laufe der letzten Jahrzehnte das Zusammengehen von Wirtschaft und Politik im Bereich der Aussenbeziehungen verdichtet hat: Einerseits die Europapolitik (Freiburghaus 2009) und andererseits die internationale Entwicklungszusammenarbeit (Bundesrat 2020). Dabei stellen sich Herausforderungen sowohl bei der Interessenformulierung als auch bei der Politikumsetzung. Die Wirtschaft hat mit Positionsbezügen zur Europapolitik der Schweiz unter Berücksichtigung der direktdemokratischen Institutionen einerseits eine faktische Vetoposition, andererseits jedoch auch sehr starke Interessen an ausgewählten Verhandlungsdossiers. Aber auch die Stellung der Gewerkschaften hat im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit stark an Bedeutung gewonnen. Die Internationale Zusammenarbeit (IZA) ist ihrerseits zur nachhaltigen Abstützung ihrer Programme in Entwicklungsländern je länger je mehr auf neue Formen der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren ausgerichtet (Bundesrat 2020). Diese wiederum sind geneigt, ansprechende Kooperationsformen als Wege zur Erschliessung neuer Geschäftsfelder zu sehen. Das diesbezügliche Zauberwort lautet *Public Private Partnerships*, wobei spezifische Problemstellungen von öffentlichen und privaten Akteuren gemeinsam angegangen werden (Brinkerhoff 2002; Zollinger 2006)

Hilfswerke und friedenspolitische Organisationen wirken ebenfalls verstärkt mit an der Umsetzung der IZA und der zivilen Friedensförderung. Eine Umsetzung dieser zentralen Bereiche der Aussenpolitik wäre heutzutage ohne zivilgesellschaftliche Akteure inner- und ausserhalb der Schweiz undenkbar. Gründe dafür sind Fach- und Lokalexpertise, aber auch

positive Auswirkungen auf Entwicklungs- und Friedensprozesse vor Ort (Klein und Roth 2007). Die Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure setzt Koordination und Austausch voraus. Sowohl in der IZA als auch in der zivilen Friedensförderung bestehen seit Jahrzehnten entsprechende Foren etwa mit der Beratenden Kommission für internationale Zusammenarbeit, die den Status einer ausserparlamentarischen Kommission besitzt, sowie mit dem Kompetenzzentrum für Friedensförderung, das gemeinsam von der zuständigen Abteilung für menschliche Sicherheit des EDA, der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace) sowie mehreren Dutzend Schweizer Hilfswerken und friedenspolitischen Organisationen getragen wird.¹⁶ Auch von staatlicher Seite wird die intensive Kooperation mit NGOs als unverzichtbarer Bestandteil der Friedensförderungspolitik gesehen (Greminger 2011: 20-21).

Ein weiteres Themenfeld, das die Friedensförderung mit der Wirtschaft verbindet, sind die *private security companies*. Bekannte Beispiele sind Blackwater in den USA oder Aegis in Grossbritannien. Diese Unternehmen bieten Dienstleistungen rund um militärische Einsätze an. Sie bergen die Gefahr, nationale und internationale Normen im Umgang mit Gewalt negativ zu beeinflussen (Krahmann 2010; Leander 2005). Damit stellen sie auch die Aussenpolitik der Schweiz vor neue Herausforderungen. Zu erwähnen ist das traditionelle Engagement für das humanitäre Völkerrecht, wofür solche Firmen bisher keine Ansprechpartner waren. Die Schweiz hat sich stark für die Aushandlung eines freiwilligen Verhaltenskodex eingesetzt, demzufolge sich solche Firmen zur Einhaltung einschlägiger Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte bekennen würden.¹⁷ Ökonomisch gesehen ist die Schweiz alles andere als ein kleines Land. Sollten künftig internationale militärische Leistungen vorwiegend eingekauft werden, könnte die Schweiz rein theoretisch auch in diesem Politikfeld eine stärkere Präsenz markieren. Dagegen spricht jedoch die Verabschiedung eines Bundesgesetzes (2013), das in der Schweiz ansässige Firmen, die private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen, einer strengen Kontrolle unterstellt. Insbesondere verbietet es solchen Firmen, sich direkt an militärischen Feindseligkeiten im Ausland zu beteiligen. Die strenge Anwendung dieses Gesetzes offenbarte sich im Jahre 2019, als das EDA dem Schweizer Flugzeughersteller Pilatus den Unterhalt gelieferter Flugzeuge in Saudi-Arabien und in den Vereinigten Arabischen Emiraten vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Jemen untersagen wollte.¹⁸

6 Koordination

Die Aussenpolitik weist einen doppelten Koordinationsbedarf auf. Dieser ist inhaltlicher und organisatorischer Natur. Die Notwendigkeit organisatorischer Koordination ergibt sich aus dem Zusammenwirken verschiedener Politikfelder, die in unterschiedlichen Departementen verortet sind (u.a. EDA, VBS, WBF). Einige inhaltliche Aspekte wurden bereits gestreift. Ein weiterer soll zur Illustration und seiner anhaltenden Bedeutung wegen kurz vertieft werden. Es geht um den Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung. Die Linderung der Armut ist eine der zentralen Zielsetzungen der IZA. Es ist auch das erste Ziel der Sustainable Development

Goals der Vereinten Nationen.¹⁹ Der Kern der IZA-Problematik ist somit ein ökonomischer. Die Ökonomie existiert aber nicht im luft- bzw. politikleeren Raum. Während das Tauziehen um die Bedingungen ökonomischen Fortschritts in benachteiligten Weltregionen andauert, entwickelten sich die Konzepte zu den Rahmenbedingungen erfolgreicher Entwicklung weiter: Die Umwelt («nachhaltige Entwicklung»), die Rolle staatlicher Institutionen («good governance») und der Einbezug lokaler gesellschaftlicher Akteure kamen ergänzend zum ökonomisch begründeten Kern als Voraussetzung von Entwicklung hinzu.²⁰ Auch wurden spezifische Instrumente zur Armutsbekämpfung auf lokaler und individueller Ebene entwickelt. Sicherheit ist in diesem Zusammenhang sowohl als Voraussetzung als auch als Produkt von Entwicklung zu sehen. Wo physische Gewalt angedroht wird oder institutionelle Garantien des Eigentums fehlen, können weder ökonomisch noch politisch sinnvolle Mechanismen entstehen. In immer mehr Entwicklungsländern stellen interne Gewaltkonflikte das grösste Entwicklungshindernis dar. Sie drohen, die Investitionen der Entwicklungsagenturen und damit die Nachhaltigkeit der IZA zu gefährden. Die Abwesenheit jeglicher Zukunftsperspektiven treibt ganze Bevölkerungsteile in die Arme von Kriegsparteien. Indem die IZA hilft, solche aufzuzeigen, trägt sie zur Konfliktprävention bei. Verbunden ist damit die Herausforderung, verschiedene Politikfelder wie Entwicklungs-, Wirtschafts-, Friedens- und Sicherheitspolitik aufeinander abzustimmen (World Bank 2018).

Die Frage der Koordination und der Kohärenz der Aussenbeziehungen der Schweiz hat ihren Niederschlag auch in entsprechenden organisationsrechtlichen Bestimmungen gefunden. Darin wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das EDA weder allein für die Pflege der Aussenbeziehungen zuständig ist noch überall die Oberaufsicht besitzt. Der Bundesrat erliess Weisungen (Weisungen 2000) mit dem Ziel, eine wirksame Interessenwahrung in den internationalen Beziehungen durch die Schaffung aussenpolitischer Kohärenz zu gewährleisten. Darin wird dem EDA die Zuständigkeit zur Führung der Aussenpolitik zugesprochen. Auch soll dieses die Kohärenz der Aussenpolitik sicherstellen und es ist für die Gesamtübersicht der bilateralen und multilateralen Beziehungen der Schweiz verantwortlich. Im selben Artikel der Weisung wird jedoch festgehalten, dass für aussenwirtschaftliche und fachspezifische Aspekte die Zuständigkeit bei den einschlägigen Departementen, Gruppen und Ämtern liege (Art. 2). Allerdings sollen diese EDA-externen Verwaltungseinheiten keine internationalen Kontakte pflegen, ohne vorher das Aussenministerium informiert und gegebenenfalls auch konsultiert zu haben. Umgekehrt soll sich das EDA mit allenfalls betroffenen anderen Departementen absprechen, bevor es aussenpolitische Schritte unternimmt, die diese betreffen (Art. 3). In fachspezifischen Fragen verkehren die Departemente, Gruppen und Ämter mit den zuständigen ausländischen Stellen in der Regel jedoch direkt (Art. 4). Die vom Bundesrat für das EDA verabschiedete Organisationsverordnung (Organisationsverordnung 2000) spricht diesem die Zuständigkeit für die Koordination der aussenpolitischen Tätigkeit der Departemente und Ämter zu (Art. 2 OV-EDA). Dem Staatssekretariat wird die Aufgabe der Entwicklung aussenpolitischer Strategien und Konzepte zugewiesen (Art. 6 OV-EDA). Ihm und der

Politischen Direktion werden explizit weitere Aufgaben koordinierender Natur zugewiesen, etwa die Koordination des Geschäftsverkehrs zwischen der Verwaltung und den Aussenvertretungen.

Mit diesen formellen Grundlagen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es schwieriger geworden ist, die Aussenpolitik von anderen Verwaltungs- und Regierungstätigkeiten ein- und abzugrenzen. Allerdings lassen die verschiedenen Bestimmungen viel Spielraum für Interpretation und Umsetzung offen. Wer sich wann, mit wem, und worüber koordinieren und absprechen sollte, bleibt zwangsläufig der Praxis und ihrer allfälligen Konsolidierung überlassen. Auch ist zu bedenken, dass es nicht einzig um die Optimierung von Verwaltungsabläufen geht, sondern dass hinter dem Bedürfnis nach vermehrter Koordination und Kohärenz letzten Endes unterschiedliche Gewichtungen verschiedener Interessen und variierende Prioritäten stehen. Dies ist mit der gewachsenen Anzahl aussenpolitischer Zielsetzungen und Themen unvermeidlich.

7 Umsetzung und Wirkung

Die Absicht, die Interessen der Schweiz in den Beziehungen zum Ausland besser zu koordinieren, war bereits in den Zielen des Bundesrates aus dem Jahr 2000 enthalten (Bundesrat 2000). Je nach Fall sollen Fragen, die Menschenrechte betreffen, gemeinsam mit Anliegen des wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Austausches verhandelt werden. Für Verhandlungspartner wie Indien, China oder die Türkei birgt dies ein gewisses Spannungspotenzial. Mit Blick auf Partnerstaaten im Bereich der IZA steht die Rückübernahme abgewiesener Asylbewerberinnen und Asylbewerber als ergänzendes Anliegen im Vordergrund (siehe Kapitel «Migrationspolitik»). Zu erwarten ist allerdings kein Rückfall in überholte Konditionalitätsdebatten (Goetschel et al. 2002: 200-202). Aufgrund erfahrener Schwierigkeiten in der Umsetzung hat die Regierung klar gemacht, dass politische Konditionalitäten flexibel und in Rücksichtnahme auf spezifische Kontexte gehandhabt werden müssen. Es soll auch nicht dazu kommen, dass solche Klauseln nur solchen Staaten auferlegt werden, die dringend auf die Zusammenarbeit mit der Schweiz angewiesen sind (Bundesrat 2010: 8).

Der Einbezug neuer Akteure in die Aussenpolitik – und insbesondere solcher aus der Wirtschaft – stellt in zunehmendem Masse die Frage nach der Wirkung und der Effizienz der aussenpolitischen Handlungen. Gemeint ist damit nicht primär die Mikro-Ebene einzelner Projekte, wo es um die Frage geht, inwiefern die jeweiligen Projektziele erreicht worden sind.²¹ Im Vordergrund steht die Makro-Ebene, wo untersucht wird, inwiefern bestimmte Handlungen dazu geeignet waren, zur Erreichung der Ziele der Aussenpolitik im Sinne der Interessenwahrung beizutragen. Dazu gehören die Auswirkungen auf Prozesse und Abläufe in den jeweiligen Ländern oder Organisationen. Solche Untersuchungen sind nicht nur inhaltlich viel schwieriger als rein projektbezogene Fragestellungen. Sie müssen sich auch auf deutlich

längere Zeiträume erstrecken. Zu den wenigen Beispielen derartiger Studien in der Schweiz gehört die Untersuchung der Rolle der Schweiz in den Bretton Woods Institutionen, Weltbank und Internationaler Währungsfonds, zum Jubiläum der 10-jährigen Mitgliedschaft (GPK 2003). Die Studie zieht eine positive Bilanz, betont allerdings die Schwierigkeit, messbare Aussagen zum Nutzen einer solchen Politik zu machen. Die Empfehlungen konzentrieren sich auf prozedurale Bereiche, in denen die Kooperation und Aufgabenteilung innerhalb der Verwaltung und die Vorgabe klarer strategischer Ziele durch die Regierung angeregt werden. Dies unterstreicht erneut die zentrale Bedeutung, die der Koordination und der Kohärenz in der Führung der Aussenpolitik zukommt, was auch aus einer Evaluation zur strategischen Führung in der Entwicklungszusammenarbeit hervorgeht – insbesondere was die Absprachen zwischen DEZA und SECO betrifft (GPK 2006). Ein weiterer interessanter Aspekt betrifft die Rückbindung aussenpolitischer Aktivitäten an die Innenpolitik der Schweiz. Diesbezüglich ortete eine Evaluation zum sechsmonatigen Vorsitz der Schweiz im Ministerratskomitee des Europarates in den Jahren 2009 und 2010 ein Defizit in der innenpolitischen Kommunikation der Aktivitäten (GPK 2011).

Die Koordination im Bundesrat und die innenpolitische Rückbindung ist gerade in der gegenwärtig schwierigen Lage im EU-Dossier zentral. Der Bundesrat muss die Schweizer Interessen in den Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen in sensitiven Bereichen wie dem Lohnschutz, den staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie klar definieren und Verhandlungspositionen innenpolitisch mit einer breiten Koalition abstützen. Auch wenn die Beziehung zur EU verschiedenste Bereiche betrifft – vom Elektrizitätsmarkt, über die Forschungszusammenarbeit bis zur Börsenregulierung, um nur einige Beispiele zu nennen – dürfen diese Aspekte nicht isoliert in einzelnen Departementen behandelt werden, gerade in Zeiten, wo die Beziehung zur EU grundsätzlich neu geregelt werden soll. In diesem Zusammenhang kritisieren Beobachterinnen und Beobachter die Uneinigkeit im Bundesrat und das Departementsdenken, das durch die sequentielle Einzelwahl der Bundesrätinnen und Bundesräte durch die Bundesversammlung begünstigt wird. Damit der Bundesrat die Schweizer Interessen gezielt vertreten kann, muss eine konsolidierte, gemeinsame Strategie entwickelt werden, die innenpolitisch abgestützt ist.

8 Perspektiven

Das historisch geprägte Dilemma der Schweiz, zwischen nationaler Autonomie und internationalem Einfluss zu entscheiden, ist einer der Angelpunkte zum Verständnis der Ausrichtung ihrer Aussenpolitik. 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 nachzugehen (Kreis 2005). Diese apolitische Phase der

Aussenpolitik ist jedoch beendet. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Schweiz selbst unter Neutralitätsgesichtspunkten an Handlungsspielraum gewonnen. Die Entwicklungs- und die Aussenwirtschaftspolitik tragen der politischen Dimension ihres Handelns Rechnung und kaum ein innenpolitischer Bereich der Schweiz operiert noch vollständig losgelöst von aussenpolitischen Bezügen. Zudem ist die Integration in den EU-Binnenmarkt soweit fortgeschritten, dass dieser eng an die Entscheidungsfindung der EU gekoppelt ist (mit oder ohne institutionelle Anbindung).

Damit stellt sich die doppelte Frage, ob Autonomie noch erstrebenswert und überhaupt noch zu gewährleisten ist. Die Gefahr besteht, dass aus reinen 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 EU-Politik: Wenn hier von Autonomie der Schweiz gesprochen wird, werden die zahlreichen «autonomen» Nachvollzüge geflissentlich übersehen (Oesch 2012). Auch werden die stillschweigenden Anpassungen der bilateralen Verträge an den sich kontinuierlich weiterentwickelnden rechtlichen Besitzstand der EU verschwiegen. Hinzu kommen die Europäisierungseffekte schweizerischer Politik, die weitgehend unabhängig von bestimmten Integrationsoptionen erfolgen.

Gemäss einer Analyse von Jenni (2014) waren ein Drittel aller Gesetzesänderungen auf eidgenössischer Ebene zwischen 1990 und 2010 Adaptionen oder Anpassungen an EU-Recht. Die EU wird weiterhin auf einen institutionellen Rahmen bestehen, der Rechtssicherheit und Kohärenz gewährleistet. Die Position der EU hat sich diesbezüglich im Zuge des Brexits weiter verhärtet, da die Integrität und Unteilbarkeit des Binnenmarkts zum zentralen Fokus der EU-27 geworden sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie schwerwiegend ein weiterer formaler Verlust an politischer Autonomie wäre, der aus der Übernahme der dynamischen EU-Marktregeln resultieren würde (in Abwägung der Vorteile einer gesicherteren Grundlage). Diese Abwägung muss im Hinblick auf eine drohende Erosion der bilateralen Beziehungen gemacht werden. Und die andere Frage ist eben auch, wie gross der Autonomieverlust im Vergleich zum bereits bestehenden faktischen Autonomieverlust durch den «autonomen Nachvollzug» tatsächlich wäre.

Wo verschiedene aussenpolitische Politikbereiche und Akteure mit ihren eigenen Zielen und Interessen aufeinandertreffen, 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 Menschenrechten 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 ist zu bedenken,

dass Zielkonflikte nicht primär Ausdruck unvollkommener Verwaltungsabläufe sind, sondern aus real existierenden Interessengegensätzen resultieren.

Für eine kohärente Aussenpolitik sprechen primär deren Effektivität und Glaubwürdigkeit. Jedoch darf die Kohärenz nicht einseitig auf Kosten materieller oder ideeller Werte und Interessen gehen. Kohärenz heisst in diesem Sinn nicht einseitige Dominanz, sondern vielmehr Ausgewogenheit und Vermeidung von Widersprüchen. Um innenpolitisch legitimiert zu sein, muss Aussenpolitik mehr denn je den vorherrschenden gesellschaftlichen Konsens zu den betreffenden Themen widerspiegeln. Dies schliesst eine gesunde Meinungsvielfalt ebenso ein wie die Anwendung unterschiedlicher Instrumente (Goetschel et al. 2002: 194-198). Das Kohärenzpostulat kann für die Aussenpolitik dann als erfüllt gelten, wenn Aktivitäten von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren die politikspezifischen Ziele und die zu ihrer Erreichung eingesetzten Mittel nicht im gleichen oder in anderen Politikbereichen unterminieren oder ihrer Wirkung berauben.

Zu den wohl grössten, aber auch interessantesten Herausforderungen der Aussenpolitik gehört deren innenpolitische Legitimation. Anders als bei der Frage eines Beitritts der Schweiz zur UNO, bei der in der Vergangenheit grundsätzliche Weltbilder mobilisiert wurden, sind vermehrt Sachfragen Gegenstand aussenpolitischer Diskussionen, etwa die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes, die Personenfreizügigkeit oder die Frage, wie viele Ressourcen in die Entwicklungszusammenarbeit oder in die Friedensförderung investiert werden sollen. Dabei wird es in Zukunft je länger je weniger genügen, einzig auf allgemein gehaltene, internationale Verpflichtungen der Schweiz zu verweisen. Wichtiger wird es sein, einen Bezug zum Nutzen bzw. den Interessen der Schweiz herzustellen. Dies gilt gerade auch für die EU-Politik: Die Einbindung der Schweiz in den EU-Binnenmarkt hat offensichtliche wirtschaftliche Vorteile und sollte allfällige Nachteile überwiegen können – der Warenverkehr im Binnenmarkt wird auf CHF 1 Mrd. pro Tag geschätzt (EDA 2019).

Ein anderes Beispiel ist der Bericht (2006) zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, in dem neben dem Beitrag der Schweiz zur Erfüllung der UNO-Millenniums-Erklärung auch konkret auf Fragen der Sicherheit, der Migration und der Investitionsförderung, aber auch der Einflusssteigerung durch das internationale Engagement der Schweiz verwiesen wird. Die zunehmende Komplexität aussenpolitischer Zusammenhänge wird auch den Stellenwert der Forschung erhöhen. Der Bedarf nach Argumenten, die auf Wirkungszusammenhängen basieren, wird zunehmen. Damit wird der intensive Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, für den bisher vor allem die Entwicklungszusammenarbeit kennzeichnend war (DEZA 2016), in weiteren Bereichen der Aussenpolitik an Bedeutung gewinnen. Wahrscheinlich ist auch, dass es zu einem Ausbau von Partnerschaften zwischen Forschenden aus der Schweiz und Drittländern kommt, um globale Herausforderungen zu bewältigen. Auch hierzu gibt es Vorläuferbeispiele aus dem Bereich der IZA (KFPE 2010).

Insgesamt lässt sich Aussenpolitik jedoch nur schwer quantifizieren und evaluieren. Auch werden künftig mehr Akteure daran beteiligt sein – und diese unterscheiden sich je nach Politikbereich. Dies wird die Führung der Aussenpolitik nicht einfacher machen. Zudem dürften die politischen Auseinandersetzungen um die Aussenbeziehungen tendenziell zunehmen. Hingegen sollte die stärkere Präsenz der Aussenbeziehungen in den politischen Diskussionen einen nachhaltigen Beitrag an deren innenpolitischen Verankerung und damit deren Legitimation leisten. Vorrangiges Ziel in der EU-Politik bleibt eine tragfähige innenpolitische Koalition zu bilden, auf deren Basis der Bundesrat die Schweizer Interessen gegenüber der EU vertreten kann.

Literaturverzeichnis

Associated Press (2003): Tiger-Verkauf auf dem Spiel. *Neue Zürcher Zeitung*, 23. April 2003, 11.

Avis (2019): *Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis*. Bern. <https://www.eda.admin.ch/avis28> [01.08.2020].

Bericht (2000): *Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000 («Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte»)*. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

Bericht (2006): *Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik*. Bericht 2006 über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, genehmigt vom Bundesrat am 15. Juni 2007. Bern: EDA.

Börzel, Tanja A. (1998): Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76(2), 253–273.

Brinkerhoff, Jennifer M. (2002): *Partnership for International Development: Rhetoric or Results?* Boulder Co.: Lynne Rienner.

Bruppacher, Balz (2020): *Die Schatzkammer der Diktatoren. Der Umgang der Schweiz mit Potentatengeldern*. Zürich: NZZ Libro.

Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 27. September 2013 (SR 935.41).

Bundesrat (1993): *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (Anhang: Bericht zur Neutralität) vom 29. November 1993*. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

Bundesrat (2000): *Aussenpolitischer Bericht 2000 (Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt) vom 15. November 2000*. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

Bundesrat (2010): *Bericht des Bundesrates zur Umsetzung der Konditionalität in der Aussenpolitik vom 25. August 2010*. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

Bundesrat (2019a): *Aussenpolitischer Bericht 2018 vom 30. Januar 2019*. BBl 1505 – 1600.

Bundesrat (2019b): *Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 6. Juni 2019*. Bern: EDMZ (Sonderdruck).

- Bundesrat (2020): *Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024)*. Bern.
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60324.pdf> [01.08.2020].
- Calmy-Rey, Micheline (2004): La neutralité suisse. Discours prononcé à l'occasion de l'ouverture académique de l'école de hautes études commerciales (HEC), 21 octobre 2004, Lausanne.
- Couchepin, Pascal (2003): Ouverture des hostilités en Irak. Discours présenté devant l'Assemblée fédérale à l'occasion de l'ouverture des hostilités en Irak, 20 mars 2003, Berne.
- DEZA (2016): *Politikbereich Entwicklung und Zusammenarbeit. Forschungskonzept 2017-2020*. Bern: DEZA
- EDA (2019): *Erläuterungen zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU*. Bern: EDA.
- Frei, Daniel (1969): *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen*. Genf: Institut universitaire de hautes études internationales.
- Freiburghaus, Dieter (2009): *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*. Zürich: NZZ Libro.
- Germann, Raimund E. (1995): Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2/3), 35–60.
- Goetschel, Laurent (1998): The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.): *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer, 13–31.
- Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz (Hrsg.) (2002): *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Goetschel, Laurent (2009): Die Einführung der Personenfreizügigkeit durch die Schweiz – eine demokratisch legitimierte Revolution. In: Kreis, Georg (Hrsg.): *Schweiz – Europa: wie weiter? Kontrollierte Personenfreizügigkeit*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 135–158.
- GPK (2003): *Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods*. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 14. Oktober 2003. BBl 2003-2233.
- GPK (2006): *Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA*. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Dezember 2006. BBl 2006-3317.
- GPK (2011): *Evaluation zum Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. März 2011*. BBl 2011-0792.
- Greminger, Thomas (2011): *Swiss Civilian Peace Promotion: Assessing Policy and Practice*. Zurich: Center for Security Studies/ETHZ.
- Hill, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave.
- Jenni, Sabine (2014). Europeanization of Swiss Law-Making: Empirics and Rhetoric are Drifting Apart. *Swiss Political Science Review* 20(2), 208–215.
- KdK (2001): *Innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes*. Positionsbezug der Kantonsregierungen, 24. Juni 2011, Bern.
https://kdk.ch/uploads/media/Stelg_Europapolitik-Innerstaatliche_Reformen.pdf
 [01.08.2020].

- KFPE (2010): *Weshalb mehr Forschungsk Kooperationen mit Ländern des Südens und Ostens?* Ein Diskussionspapier der KFPE – Kommission für Forschungspartnerschaften mit Entwicklungsländern. Bern: Science and Policy Platform of the Swiss Academy of Sciences.
- Klein, Ansgar und Silke Roth (Hrsg.) (2007): *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klöti, Ulrich, Christian Hirschi, Uwe Serdült und Thomas Widmer (2005): *Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz*. Zürich und Chur: Verlag Rüegger.
- Krahmann, Elke (2010): *Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?* Frankfurt a.M: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF-Reports No. 88).
- Kreis, Georg (2005): *Die Schweiz und Südafrika 1948–1994*. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Leander, Anna (2005): The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies. *Journal of Peace Research* 42(5), 605–622.
- Maissen, Thomas (2005): *Verweigerte Erinnerung. Nachrichtenlose Vermögen und die Schweizer Weltkriegsdebatte 1989–2004*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Münger, Bernhard (1994): Die Konferenz der Kantonsregierungen In: Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): *Die Kantone und Europa*. Bern: Haupt, 247–263.
- Oesch, Matthias (2012): Die Europäisierung des schweizerischen Rechts. In: Cottier, Thomas (Hrsg.): *Die Europakompatibilität des schweizerischen Wirtschaftsrechts: Konvergenz und Divergenz*. Zürich: Schulthess: 13–39 (ZSR-Beiheft 50).
- Organisationsverordnung (2000): Organisationsverordnung [des Bundesrates] für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA) vom 29. März 2000 (SR 172.211.1).
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 24(3), 427–460.
- Rhinow, René (2000): *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Seidelmann, Reimund (1993): Aussenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*. Band 6 «Internationale Beziehungen». München: Beck, 42–49.
- Szvircsev Tresch, Tibor, Andreas Wenger, Stefano De Roasa, Thomas Ferst, Jacques Robert (2020): *Sicherheit 2020. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: ETHZ Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Militärakademie.
- Vatter, Adrian (2018): *Das politische System der Schweiz*. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- VBS/EDA (2004): *Die Neutralität der Schweiz*. 4. überarbeitete Auflage. Bern: EDMZ.
- Weisungen (2000): Weisungen [des Bundesrates] über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung vom 29. März 2000
- Wildhaber, Luzius (1992): Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat. In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.): *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Haupt, 121–149.
- Wasserfallen, Fabio (2021): Die Europäische Union und die Schweiz, in: Bernauer, Thomas, Katja Gentinetta und Joëlle Kuntz (Hrsg): *Schweizer Aussenpolitik*. Zürich: NZZ Libro.

World Bank (2018): *Pathways for Peace. Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflicts*. Washington DC: World Bank Group.

Zollinger, Urs (2006): Public Private Partnerships: Das neue Zauberwort? In: Goetschel, Laurent und Danielle Lalive d'Epinaay (Hrsg): *Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: eine natürliche Symbiose?* Basler Schriften zur Europäischen Integration, Nr. 77. Basel: Europainstitut, 43–55.

Abkürzungen

AMS Abteilung Menschliche Sicherheit

DEZA Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

DV Direktion für Völkerrecht

EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EU Europäische Union

EuGH Europäischer Gerichtshof

EWR Europäischer Wirtschaftsraum

IZA Internationale Zusammenarbeit

KdK Konferenz der Kantonsregierungen

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft

Kurzbiografien

Laurent Goetschel ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace). Er war Gastforscher am Center for European Studies der Harvard University, am Center for International Conflict Resolution der Columbia University sowie am European Institute for Peace in Brüssel. Auch war er Journalist bei Associated Press, persönlicher Mitarbeiter von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und Leiter des Nationalen Forschungsprogramms „Schweizer Aussenpolitik“ (NFP42). Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Friedens- und Konfliktforschung sowie die Aussenpolitikanalyse. Er ist Mitglied der Kommission für Forschungspartnerschaften mit Entwicklungsländern (KFPE).

Fabio Wasserfallen ist Professor für Europäische Politik (Extraordinarius) und Co-Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Zuvor war er Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität, assoziierter Professor für Politische Ökonomie am Centre of European Union Studies der Universität Salzburg, Gastprofessor für Politische Theorie an der Universität Zürich und als Gastforscher in Princeton und Harvard. Zudem koordinierte er das Horizon 2020 Forschungsprojekt *EMU Choices*, welches die politischen Konflikte in der Eurokrise untersuchte. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Europäische Integration, Wirtschafts- und Währungsunion, Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU, Politikdiffusion, Föderalismus und direkte Demokratie.

Index

Aussenpolitik

Europäische Union (EU)

Bundesrat

Kantone

Föderalismus

Volksabstimmungen

Referendum

Rahmenabkommen

Bilaterale Beziehungen

Neutralität

Anmerkungen

¹ Für Ausführungen hierzu sowie zu weiteren Grundbegriffen der Aussenpolitik (bspw. Souveränität, Interessen, Macht), siehe Goetschel et al. (2002: 26-30).

² Der Bundesrat setzte im Nachgang eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, deren Bericht (2000) den offiziellen Stand der Neutralitätspraxis der Schweiz wiedergibt.

³ Die bekanntesten Beispiele waren die missglückten Abstimmungen über einen UNO-Beitritt im Jahre 1986 und zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Jahre 1992.

⁴ Die Schweiz war im Umgang mit den Geldern früherer Herrschenden etwa in Haïti, den Philippinen, oder in Nigeria international in Verruf geraten (Bruppacher 2020).

⁵ Hierfür liefert eine gemeinsam von VBS und EDA herausgegebene Broschüre eine ausgezeichnete und um Objektivität bemühte Grundlage (VBS/EDA 2004).

⁶ Diese Ausführungen stützen sich auf Goetschel et al. (2002: 60-82).

⁷ Diese Ziele sind 1) die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, 2) die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, 3) die Förderung der Wohlfahrt, 4) der Abbau sozialer Gegensätze und 5) der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

⁸ Die zweite (erfolgreiche) UNO-Abstimmung von 2002 unterlag als Volksinitiative ohnehin bereits dem Erfordernis der doppelten Mehrheit.

⁹ Die Frage, ob der EWR-Vertrag einen supranationalen Vertrag darstellte und somit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden musste, war umstritten. Der Bundesart integrierte eine Teilrevision der Bundesverfassung über die Rechte der Kantone in aussenpolitischen Angelegenheiten in die Vorlage. Damit musste diese dem doppelten Mehr von Volk und Ständen unterstellt werden.

¹⁰ In diesem Kontext ist von Politiknetzwerken (Börzel 1998) und von Mehrebenenpolitik (Putnam 1988) die Rede.

¹¹ Bundesgesetz vom 19. März 1976 (SR 974) über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

¹² Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995, SR 974.1.; Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS vom 11. September 2012, BBl 2011-2937

¹³ Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 (SR 193.9) über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte

¹⁴ Die DEZA organisiert ihre thematischen Kompetenzen seit 2008 in Netzwerken, welche die Mitarbeitenden aus den Koordinationsbüros und der Zentrale umfassen.

¹⁵ Gebildet aus der Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, der Förderung der Wohlfahrt, dem Abbau sozialer Gegensätze und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

¹⁶ https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/organisation/beratende_kommission.html;
<http://koff.swisspeace.ch/about/> [01.08.2020]

¹⁷ Es handelt sich um den "International Code of Conduct for Private Security Providers" (ICoC):
<http://www.icoc-ppsp.org/>

¹⁸ Dies führte zu einer politischen Debatte und einem juristischen Verfahren. In der Folge wurde die Verordnung zum sogenannten «Söldnergesetz» angepasst. <https://www.srf.ch/news/schweiz/wartungen-in-saudi-arabien-fall-pilatus-das-aussendepartement-verliert-vor-gericht> [08.03.2021]

¹⁹ <https://sdgs.un.org/goals> [01.08.2020]

²⁰ Sie dazu einschlägige Publikationen des Development Assistance Committee (DAC) der OECD:
<https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> [08.03.2021]

²¹ Hierzu sind, vor allem von der DEZA, aber auch in der AMS der Politischen Direktion des EDA zahlreiche Evaluationen durchgeführt worden.