

Es gilt das gesprochene Wort

## **Kohärente Schweizer Aussenpolitik als Beitrag zur Weltinnenpolitik**

---

Referat von Botschafter Alexandre Fasel,

Chef des Zentrums für Analyse und prospektive Studien (ZAPS),  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern.

Symposium von Medicus Mundi Schweiz

„Globale Gesundheit – eine Herausforderung für die schweizerische Aussenpolitik“

Basel, 2. November 2006

## 0. Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich freue mich, heute bei Ihnen sein zu können, um das EDA und den Aspekt der aussenpolitischen Interessenwahrung im Allgemeinen vertreten zu dürfen.

Im EDA leite ich das Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS), welches - wie Sie richtig vermuten - nichts mit Gesundheitspolitik zu tun hat. Mein Zentrum ist jedoch für Aspekte der politischen Planung zuständig; früher hiess das ZAPS einmal „Aussenpolitischer Planungsstab“. In dieser Funktion sind wir in der Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen neuen aussenpolitischen Zielvereinbarungen beteiligt. Konkret haben wir die Zielvereinbarung im Bereich der Gesundheitsausserpolitik zwischen dem EDA und dem EDI ausgehandelt, wobei wir als „go between“ zwischen den verschiedenen inhaltlich zuständigen Stellen fungiert haben.

Auf Wunsch der Organisatoren und weil dies auch meinen Kompetenzbereich überschreiten würde, werde ich heute nicht zur Gesundheitsausserpolitik sprechen. Auf dem Podium befinden sich viel kompetentere Referentinnen und Referenten zu diesem Thema. Ich konzentriere mich auf einige allgemeine Fragen der Ausserpolitik und der Weltinnenpolitik, stecke also den allgemeinen Rahmen ab, in dem der konkrete Fall der Gesundheitsausserpolitik zur Sprache kommen wird.

Die Organisatoren haben mir eine besonders schwierige Aufgabe aufgetragen, in dem sie mir das ambitionöse Thema „Kohärente Schweizer Ausserpolitik als Beitrag zur Weltinnenpolitik“ vorgelegt haben.

Wenn man über „Kohärenz“ im Zusammenhang mit „Politik“ redet, begibt man sich sofort auf glitschigem Boden.

Und wenn man gar von „Schweizer Ausserpolitik als Beitrag zur Weltinnenpolitik“ reden soll, laufen wohl einige Schweizer Köpfe rot an, denn viele in unserem Land sind der Meinung, es brauche gar keine aktive Ausserpolitik und die sog. „Weltinnenpolitik“ sei reine Geldverschwendung.

Ich setze mich also mit meinem Thema einem gewissen Gesundheitsrisiko aus. In Ihrem Kreis von Gesundheitsspezialisten fühle ich mich aber gut aufgehoben und so wage ich mich mit einer Reihe von Thesen an das Thema heran.

### 1. Eingangsthesen

Erste These: Zunehmende Verflechtung von Innen- und Ausserpolitik

Der Vernetzungsgrad zwischen Staaten und Gesellschaften sind mittlerweile so hoch, dass es praktisch keinen Politik- und Lebensbereich ohne Auslandsberührung gibt. Die Abgrenzung von „Innen“ und „Ausser“ verwischt sich, und es findet eine zunehmende Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit von Innen- und Ausserpolitik statt.

## Zweite These: Die Bedeutung der Aussenpolitik steigt

Mit einer rein national ausgerichteten Politik können die nationalen Interessen nicht gewahrt werden. Dies gilt für die Sicherheitsinteressen (Frieden, Terrorismusbekämpfung), für die Wirtschaftsinteressen (Stabilität des Währungssystems und Entwicklung des internationalen Handels), wie für soziale oder ökologische Interessen (Migration, Klimaschutz). Die Bedeutung der „Aussendimension“ der Politik - all der Entwicklungen ausserhalb unserer Landesgrenzen - nimmt immer mehr zu. Es wird für uns immer wichtiger, unsere eigenen Interessen im internationalen Umfeld einzubringen, wie es auch immer wichtiger wird, auf dieses Umfeld mit all unseren Mitteln Einfluss zu nehmen.

Dritte These: Aussenpolitik kann nicht rein sektoriell betrieben werden.

Eine rein sektorische Politik, welche nur die Interessen eines spezifischen Bereichs (sei es Sicherheit, Wirtschaft, Gesundheit, Migration oder eines anderen Sektors) im Auge hat, führt nicht zum Ziel. Wie wir immer klarer erkennen, bestehen mannigfache Querverbindungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Sektoren, z.B. zwischen Umwelt und Sicherheit, Sicherheit und Gesundheit, Gesundheit und Wirtschaft, Wirtschaft und Migration, Migration und Umwelt. Wir brauchen eine ganzheitliche Sichtweise in der Innen- wie auch in der Aussenpolitik.

## 2. Herausforderungen für die Schweiz

Es stellen sich in meinen Augen damit folgende fünf grundlegende Herausforderungen für die Schweiz:

### (1) Subsidiarität

Wir müssen uns erstens überlegen, welche politischen Fragen überhaupt noch auf der nationalen Ebene zu lösen sind und welche besser, effizienter und kostengünstiger auf der regionalen wie internationalen Ebene aufgenommen und bearbeitet werden sollen.

Das Subsidiaritätsprinzip besitzt in der Schweiz traditionellerweise einen hohen Stellenwert. Wir wollen Aufgaben und Kompetenzen auf möglichst lokaler Ebene behalten und nur bei ausgewiesenem Bedarf und einer speziell legitimierten Notwendigkeit höheren Ebenen mehr Kompetenzen und Macht geben. Bislang stand in der Schweiz v.a. die Frage der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund im Vordergrund. Heute setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die meisten wichtigen Probleme nicht mehr von einzelnen Staaten alleine gelöst werden können. Damit stellt sich für die Schweiz die Frage der Subsidiarität zwischen nationaler, regionaler (EU/Europa) und internationaler Ebene.

Wir stehen in diesem Zusammenhang auch vor der Herausforderung, zu definieren, welche Aufgaben überhaupt durch die öffentliche Hand - auf welcher Ebene auch immer - zu erfüllen sind, und welche besser anderen Akteuren, namentlich der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft, zu überlassen sind. Dies ist, sofern wir nicht

das Konzept des „schlanken Staates“ im Sinne der Privatisierung hoheitlicher Funktionen meinen, letztlich auch eine Frage der Subsidiarität.

## (2) Finanzierung

In keinem Politikbereich kommt man um die Frage der Finanzierung herum.

Auch in der Schweiz haben internationale Budgetposten, z.B. auch für unser Engagement im Bereich Gesundheit oder Umwelt, zugenommen. Oft fehlt aber dafür aber eine längerfristige, ausreichende und gesicherte Finanzierung.

Die Schweiz sieht sich auch immer mehr mit den Erwartungen der übrigen Staaten nach einer angemessenen Beteiligung an internationalen Verpflichtungen („burden sharing“) konfrontiert. Dies gilt auch in einem besonders ausgeprägten Mass in unserem Verhältnis zu unserer wichtigsten Partnerin, der EU. Wir haben in der Abstimmung vom kommenden 26. November jedes Interesse daran, diesen bescheidenen Beitrag für die Kohäsion der neuen EU-Mitgliedsländer zu leisten und unsere Osthilfe zu stärken.

## (3) Legitimierung

Mit der wachsenden Bedeutung von multilateralen Entscheidungsgremien und internationalen politischen Prozessen wächst auch der Ruf nach einer demokratischen Legitimierung internationaler Entscheide. Wie die einzelstaatliche Innenpolitik soll auch die Weltinnenpolitik eine möglichst grosse Legitimität verfügen.

Die Schweiz setzt sich z.B. dafür ein, dass in der UNO und in anderen internationalen Gremien wichtige Entscheide möglichst „demokratisch“, unter Berücksichtigung der Interessen aller Akteure und nicht nur der grössten und mächtigsten unter ihnen, gefällt werden. Viel wäre gewonnen, wenn die Positionen einzelner Staaten in den internationalen Gremien selber demokratisch legitimiert wären.

## (4) Koordination

Grosse Staaten können sich zu einem gewissen Grade noch ein unkoordiniertes Vorgehen leisten, denn ihr Gewicht wiegt derart schwer, dass ihren Interessen Rechnung getragen wird. Ein Staat wie die Schweiz, welcher über keine eigentliche Macht verfügt und auch explizit der Machtpolitik abschwört, muss in der Interessenwahrung viel sorgfältiger und geschickter vorgehen. Wie die EU-Politik der Schweiz in den bilateralen Verhandlungen es eindrücklich gezeigt hat, können wir unsere Interessen nur dann wahren, wenn wir koordiniert vorgehen, uns intern sorgfältig absprechen und mit einer Stimme auftreten. Auch im Zusammenhang mit der immer klarer hervortretenden Interdependenz zwischen Politikbereichen, welche ich eingangs erwähnt habe, kommt einer effektiven Koordination und einem mehr „systemischen“, ganzheitlichen Ansatz mehr Bedeutung zu.

## (5) Kohärenz

Mit der Koordination ist die Frage der Kohärenz eng verbunden. Transparenz und gegenseitige Information sind wichtig, um möglichst frühzeitig Inkohärenzen aufzuspüren. Wenn die rechte Hand nicht weiss, was die linke macht, wird es schwierig, zumal wenn das rechte Bein nach hinten will und das linke Bein nach vorne.

Die Globalisierung und damit einhergehend die zunehmende gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Entwicklungen in verschiedenen Bereichen (z.B. Umwelt und Migration, Migration und Wirtschaftsentwicklung, Handel und Gesundheit, Finanztransaktionen und Sicherheitspolitik/Terrorismusbekämpfung) stellen neue und erhöhte Anforderungen an die Kohärenz zwischen verschiedenen Sektorpolitiken.

### 3. Wo stehen wir in der Schweiz?

Die Schweiz ist heute in Sachen „Weltinnenpolitik“ bzw. „Global Governance“ in etwa - wie bei der Entwicklungszusammenarbeit - im Mittelfeld der Gruppe der sog. entwickelten Länder einzureihen. Man kann uns nicht eigenbrötlerisches Abseitsstehen vorwerfen: wir engagieren uns und bringen einzelne Themen auch aktiv in den geeigneten Foren auf (z.B. „Global Compact“, Menschenrechtsrat). Aber, und dies kann man der Schweiz zu einem gewissen Grad vorwerfen, unser Engagement ist, insbesondere was die personellen wie finanziellen Ressourcen betrifft, eher bescheiden. Wir gehören nicht zu den führenden Nationen im Bereich „Global Governance“ wie etwa die nordischen Staaten oder die Niederlande.

Als politische Einheit verfügt die Schweiz über einige Eigenheiten, welche ich kurz skizzieren möchte.

- Bundesrat als einzigartiges Exekutivorgan

Der Schweizer Bundesrat ist in vielerlei Hinsicht eine einmalige Institution. Er entscheidet als Kollektiv und jedes Mitglied der Landesregierung hat Mitsprache- und Entscheidungsrecht bei allen Dossiers, auch solchen aus anderen Departementen.

Ein solches System ist prinzipiell besonders gut geeignet für eine ganzheitliche Sichtweise und Politikgestaltung, welche einzelne Sektoren bzw. Dossiers übersteigt. Historisch betrachtet, hat die Schweiz mit diesem System denn auch gute Erfahrungen gemacht. Die Konkordanz stellt quasi systembedingt das Allgemeinwohl im Vordergrund und bindet alle wichtigen politischen Kräfte in die politischen Entscheidungen ein.

Damit ist aber auch schon die Kehrseite der Medaille angesprochen, nämlich dass es aufgrund der notwendigen Kompromissfindung im Bundesrat selten gelingt, eine aus sektorieller Sicht optimale, gewissermassen von dritten und sektorfremden Interessen unbefleckte Lösung zu erzielen. Das ist allerdings ein Preis, den ich persönlich für die Vorzüge der Konkordanz gerne bereit bin zu bezahlen.

## - Direkte Demokratie und Legitimierung der Weltinnenpolitik

Die direkte Demokratie als Pendant zur Konkordanz im Bundesrat ist andererseits ein ausgezeichnetes Mittel zur innenpolitischen Legitimierung. Das Schweizer Volk verfügt international betrachtet über fast einmalige Mitsprache- und Entscheidungsbefugnis, auch in der Aussenpolitik und somit in der „Weltinnenpolitik“. Einmal vom Parlament und Volk abgesegnet, verfügt die Schweizer Politik damit über eine ausgesprochene starke Legitimierung ihrer Positionen und Aktionen. In einer Zeit, da in internationalen Angelegenheiten mit Recht nach grösserer Bürgernähe gerufen wird, ist dies ein kostbares Gut.

## - Wer vertritt regionale und globale Interessen?

Die Vorteile des Systems der Konkordanz und der direkten Demokratie werden begleitet von einer gewissen, für unser Land typischen „Langsamkeit“ in der bewussten Wahrnehmung von Problemen und in der Entscheidungsfindung. Es ist kein Zufall, dass wir eines der letzten Länder überhaupt waren, welches der UNO beigetreten ist. Aber wir können doch mit einem gewissen Stolz sagen, dass wir der einzige Staat sind, dessen Beitritt in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde.

Neben der „Langsamkeit“ kommt hinzu, dass wohl noch heute die Grundeinstellung von vielen Schweizerinnen und Schweizer eher die ist, dass wir in der Aussenpolitik primär unsere Sicherheit und unsere Wirtschaftsinteressen zu verteidigen haben. Einer Aussenpolitik, welche über die rein nationalen Interessen hinaus sich den regionalen wie globalen Interessen widmet, solidarisch diesen Interessen dient, auch wenn nur mittelbar ein Nutzen für unsere materiellen Interessen vorhanden ist, begegnen viele mit Skepsis bis Ablehnung. Bis der Souverän in seiner Mehrheit ein sicheres Gefühl dafür entwickelt, wann und wo internationale und weltweite Anliegen letztlich auch unsere sind, wird noch eine beträchtliche Wegstrecke zu gehen sein. Ihr Netzwerk, Medicus Mundi, trägt wesentlich zu dieser Bewusstseinsbildung im Bereich der Gesundheitsaussenpolitik bei.

## - Koordination angesichts der Proliferation sektorieller Politiken

Koordination und Kohärenz sind in der Politik „ewige“ Probleme, für die es wohl auch in der besten aller Welten keine Lösungen gibt. Entscheidend ist somit wohl nicht das Suchen und Finden von „endgültigen“ Lösungen, sondern der Umgang mit den aktuellen Problemen.

In der Schweiz sind in den letzten Jahrzehnten in fast allen Departementen internationale Abteilungen neu aufgebaut bzw. verstärkt worden. Dies ist sachlich angesichts der zunehmenden Verflechtung von Innen- wie Aussenpolitik gerechtfertigt. Es stellt sich aber damit das Problem der Koordination und der Abstimmung der Position im „Innern“, um gegen „Aussen“ geschlossen aufzutreten und die Interessen möglichst optimal zu wahren.

Das neue Mittel der sog. aussenpolitischen Zielvereinbarungen, welches der Bundesrat letztes Jahr beschlossen hat, stellt einen Weg dar, um hier einen Schritt vorwärts zu kommen. Die Grundidee ist, dass sich alle beteiligten Stellen der Bundesverwaltung auf mittelfristige Ziele (Zeitraum von 5 Jahren) einigen, die

Federführungen und Mitbeteiligungen klären und Mechanismen einrichten, damit der gegenseitige Austausch und die Konsultationen in einer transparenten Art und Weise vonstatten gehen und alle bei der Zielerreichung gegenseitig unterstützt werden. Herr Silberschmidt vom BAG wird später dies für den ersten Fall einer solchen Zielvereinbarung, nämlich diejenige im Bereich Gesundheitsaussenpolitik, näher ausführen.

- Pragmatischer Umgang mit Inkohärenzen

Trotz allen neuen Mechanismen werden wir mit Inkohärenzen leben müssen. Kohärenzprobleme sind unausweichlich und oft nicht vollständig lösbar, weil es keine perfekten Lösungen für die Bearbeitung komplexer Probleme gibt und politische Interessendivergenzen unvermeidbar sind. Das politische System muss jedoch bestrebt sein, offensichtliche Inkohärenzen zu vermeiden und die Interessenwahrung durch möglichst kohärente Lösungen nachvollziehbar vorzunehmen. Eine kohärente Politik ist längerfristig gegen Innen wie gegen Aussen von grossem Vorteil, da sie die demokratische Verankerung im Innern gewährleistet und die aussenpolitische Glaubwürdigkeit und Einflussmöglichkeiten der Schweiz erhöht. Wir tun aber gut daran, Inkohärenzen als ständige Herausforderung zu thematisieren und von Fall zu Fall politisch aufzunehmen anstatt eine völlige Kohärenz als Grundbedingung für ein Aktivwerden aufzufassen.

#### 4. Fazit

Sehr geehrte Damen und Herren,

Lassen Sie mich zu einem kurzen Fazit kommen.

Angesichts der Globalisierung und der zunehmenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik kommt es zu einer Gewichtsverlagerung. Ueber die rein nationalen Interessen müssen regionale wie globale Interessen mitberücksichtigt werden, und es braucht einen ganzheitlichen Ansatz, welcher über die einzelnen Länderinteressen hinweg das globale Gesamtinteresse im Auge hat, um in diesem letztlich wiederum das Eigeninteresse zu erkennen.

Die meisten, wenn nicht alle Staaten betreiben noch primär Innenpolitik und nicht Weltinnenpolitik. Die Schweiz ist keine Ausnahme. Als eine Globalisierungsgewinnerin par excellence hat die Schweiz jedoch jedes Interesse daran, sich aktiv an der Lösung regionaler wie globaler Probleme zu beteiligen, d.h. Aussenpolitik auch als Weltinnenpolitik zu definieren.

Das politische System der Schweiz bietet günstige Voraussetzungen für einen solchen Beitrag. Es schafft eine starke innenpolitische Legitimierung für unser aussenpolitisches Engagement, ist aber eher langsam. Die Weltgemeinschaft schätzt die aktiven und konstruktiven Beiträge der Schweiz. Die bisherigen Erfahrungen in internationalen Foren zeigen klar, dass unser Land viel erreichen kann, wenn wir uns klare Ziele setzen und in der Interessenwahrung möglichst koordiniert und kohärent vorgehen.

Gemäss meinem Kollegen vom BAG ist die Schweiz trotz ihrer „Langsamkeit“ wohl das erste Land, welches die Gesundheitsaussenpolitik einmal ganzheitlich auf höchster Regierungsebene thematisiert hat. Wir stehen aber erst am Anfang eines Prozesses, und es ist noch zu früh, überhaupt ein Urteil wagen zu wollen. Auf diesem Weg brauchen wir auch Inputs von Aussen, namentlich von Organisationen wie Medicus Mundi. Ich freue mich deshalb, auf den bevorstehenden Austausch und die weitere Zusammenarbeit von Ihnen mit den zuständigen Stellen im EDA und in der ganzen Bundesverwaltung.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.