

Peter Niggli, 2. November 2006

Wer bestimmt die aussenpolitische Agenda der Schweiz? Wer kontrolliert ihre Umsetzung?

Die staatlichen Akteure

Die entscheidenden Akteure der Aussenpolitik sind die Regierungen. In der Schweiz sind das der Bundesrat und damit beauftragte Personen bzw. Stellen der Bundesverwaltung. Das Parlament und allenfalls die StimmbürgerInnen haben in bestimmten Fragen der Aussenpolitik den Endentscheid.

Kompetenzen

Verfassung und Gesetz delegieren die aussenpolitischen Kompetenzen weitgehend an den Bundesrat. Diese Kompetenzdelegation ist in fast allen Ländern üblich. Die Parlamente haben deshalb auf den Gehalt intergouvernementaler Verhandlungen keinen gestaltenden Einfluss. Völkerrechtlich zwingende internationale Rechtssetzungen, die aus solchen Verhandlungen resultieren, können die Parlamente fast aller Länder nur annehmen oder ablehnen, ohne die einzelnen Bestimmungen direkt beeinflusst zu haben. Das gilt auch für die Schweiz.

Bei internationalen Verträgen, die globales Recht setzen und nationales Recht brechen, vereinigen die Regierungen also legislative und exekutive Kompetenz in einem. Die normalen *checks* und *balances*, welche die Entscheidungsfindung in den einzelnen demokratisch verfassten Staaten prägen, sind bei intergouvernementalen Verhandlungen und daraus resultierenden globalen Regimen ausser Kraft gesetzt. Ich spreche deshalb von einem demokratischen Defizit der internationalen Politik, welches nicht einfach zu beheben ist.

Nehmen wir die WTO-Verträge als Beispiel. Das Schweizer Parlament konnte die rund 2000 Seiten Vertragstext, welche Dutzende von Gesetzen und Bestimmungen der Schweiz betreffen, nur global billigen oder verwerfen. Der Souverän stand vor derselben Wahl von pauschalem Ja oder Nein (er hat den Beitritt zur WTO, also die Übernahme des WTO-Vertragswerks, 1994 angenommen). Von Wahl konnte realistisch gesehen allerdings kaum die Rede sein: Nur wenige Länder haben das machtpolitische und wirtschaftliche Gewicht, um sich ein Nein zur WTO erlauben zu können.

Es gibt ein nationales Parlament, welches sich von Zeit zu Zeit selber gewichtige aussenpolitische Kompetenzen zuschreibt und entsprechend den Entscheidungsspielraum der Regierung einschränkt – das ist der amerikanische Kongress. In Aussenhandelsfragen beansprucht der Kongress normalerweise, auch beim Gehalt mitzubestimmen. Er kann jedoch seine Kompetenz befristet an die Regierung delegieren – man spricht dann davon, dass der Präsident der USA *fast track authority* besitzt, das heisst einen Handelsvertrag pfannenfertig aushandeln und dem Kongress zur Annahme oder Ablehnung unterbreiten darf. Die *fast track authority* spielte, wie Sie wissen, beim Endspurt der diesjährigen WTO-Verhandlungen eine grosse Rolle – sie erlischt nämlich im Sommer 2007. Danach, so die allgemeine Weisheit, wären der amerikanischen Regierung die Hände praktisch gebunden gewesen und hät-

te der Kongress ihre Haltung im einzelnen diktieren können. Überspitzt gesagt, könnte man deshalb sagen, dass die WTO als intergouvernementale Veranstaltung von Fall zu Fall durchaus durch ein Parlament kontrolliert wird – nämlich durch den amerikanischen Kongress. Das ist kaum ein befriedigender Zustand.

Ausserparlamentarische Beeinflussung der Aussenpolitik

Aufgrund der Kompetenzdelegation haben ausserparlamentarische Konsultationsverfahren und ausserparlamentarisches Lobbying in der schweizerischen Aussenpolitik überproportionales Gewicht. Das gilt für die „weichen“, wenig kontroversen Bereiche der Aussenpolitik; aber auch für die „harten“ Bereiche, in denen allenfalls mit einer Volksabstimmung gerechnet werden muss.

Nichtstaatliche AkteurInnen

Wenn die Regierungen auch mit Abstand die wichtigsten und vor allem die machtvollsten aussenpolitischen Akteure sind, heisst dies natürlich nicht, dass sie auf dem internationalen Parkett allein agieren. Es gibt heute eine Vielzahl von nicht-staatlichen transnational oder sogar global agierenden AkteurInnen. Sie alle haben eine spezifische Sicht auf und eigene Anliegen an die schweizerische Aussenpolitik und spielen in der ausserparlamentarischen Beeinflussung der Aussenpolitik eine Rolle. Einige dieser nicht-staatlichen Akteure sind zudem auf internationaler Ebene tätig und versuchen, internationale Institutionen direkt zu beeinflussen. Die wichtigsten sind:

- Unternehmen
- Unternehmerverbände
- NGOs (Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte, Gesundheit)
- Bauernverbände
- Gewerkschaften
- Religiöse Institutionen
- Universitäten, Forschung
- Kulturschaffende und Kulturvermittler
- ...
- Parteien.

Die Reihenfolge ist eher Vorschlag und Hypothese, als erhärtetes Faktum. An der Spitze figurieren die Institutionen/Akteure, deren Handlungen sehr stark durch das globale Umfeld diktiert oder beeinflusst werden. Am Schwanz diejenigen, die sehr stark national orientiert sind. Die Reihenfolge sagt jedoch nichts aus über das politische Gewicht, das diese Akteure in die Waagschale werfen können.

Zwei Hauptachsen der CH Aussenpolitik

Die Kleinstaatlichkeit, die Binnenlage und die Unfähigkeit, mit politisch-militärischen Mitteln in der Nachbarschaft oder gar in anderen Kontinenten machtvoll intervenieren zu können, charakterisieren die Aussenpolitik der Schweiz sehr stark. Eine aussenpolitische Konstante liegt deshalb im Bemühen, Machtpolitik zurückzudrängen und zwischenstaatliche Beziehungen zu verrechtlichen. Die frühe und starke Internationalisierung der Schweizer Volkswirtschaft begründet die zweite Konstante der Aussenpolitik – nämlich eine äusserst aktive wirtschaftliche Interessenvertretung. Man könnte sagen, schweizerische Aussenpolitik kombiniere idealistische, auf eine universale Ordnung angelegte Motive mit materialistischen Motiven einer unmittelbaren, oft partikularen Interessenwahrnehmung.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Schweiz in den vergangenen fünfzehn Jahren einen ungeheuren Aufschwung aussenpolitischer Aktivitäten erlebt hat. Vor 1989, dem Ende des Kalten Kriegs, galt „keine Aussenpolitik“ als beste Aussenpolitik, wie es der ehemalige LdU-Ständerat Sigmund Widmer formuliert hatte. In jener Epoche akuter aussenpolitischer Abstinenz dominierte die wirtschaftliche Interessenvertretung die aussenpolitische Agenda der Schweiz. Seither haben die „idealistischen“ Motive stark an Gewicht gewonnen, ohne dass deswegen die „materialistischen“ verloren hätten. Insgesamt sind aussenpolitische Fragen stark politisiert und in einer Reihe von Volksabstimmungen hochgepuscht worden (zweimal Beitritt zur Uno, Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR, Beitritte zu den Bretton Woods-Institutionen und zur WTO, zweimal bilaterale Verträge mit der EU, zweimal Abstimmungen zu Auslandeinsätzen der Schweizer Armee, etc.).

Ein Generallobbyist und viele kleine

Die Wirtschaftsverbände haben mit Abstand den grössten Einfluss auf die „harten“ Themen der schweizerischen Aussenpolitik, wobei ich unter „harten“ Themen die wirtschaftliche Interessenwahrnehmung verstehe. Bundesrat und Verwaltung packen in diesem Bereich kein aussenpolitisches Vorhaben an, ohne die Wirtschaft von allem Anfang an zu begrüssen.

Andere nichtstaatliche AkteureInnen beeinflussen aussenpolitische Fragen von Fall zu Fall. Je „weicher“ das Thema ist, je mehr es zum Bereich der „idealistischen“ Motive gehört, desto erfolgreicher können sie sein.

Zu den harten Themen gibt es regelmässige Treffen zwischen den BundesrätInnen, den federführenden Amtsstellen und den Wirtschaftsverbänden. Das Gespräch zwischen dem Pharmalobbyisten Cueni und Bundesrat Couchepin, der kürzlich bekannt geworden ist, zeigt den Normalzustand. Zur Kohäsionsmilliarde haben die Verwaltung und die zuständigen BundesrätInnen zuerst die Economiesuisse konsultiert und deren halbherziges Einverständnis eingeholt, bevor der Bundesrat darüber entschied. Und so weiter. Bei weichen Themen wie Umwelt, Menschenrechten, Entwicklungszusammenarbeit (wenn es nicht ums Geld geht) oder auch vielleicht Gesundheit finden NGOs und andere nicht-staatliche Akteure je nach dem ziemliches Gehör. Vielfach überschneiden sich harte und weiche Themen: In der „weichen“ Gesundheitsaussenpolitik ist der ganze Patent- und Pharmabereich sicher ein kristallhartes Unterthema, in dem die Industrieinteressen der Schweiz absoluten Vorrang beanspruchen und in der Regel auch erhalten. Dasselbe gilt in der „weichen“ Umweltinnenpolitik: Wenn's dort ums Klima und verbindliche globale Reduktionsmechanismen geht, dann wird ein harter Bereich berührt, in dem sich die Wirtschaftsvertreter lautstark zu Wort melden.

Agenda-Setting – international

Es ist selbstverständlich, dass die aussenpolitische Agenda von Kleinstaaten wie der Schweiz zu einem beträchtlichen Teil durch multilaterale Institutionen und mächtigere Staaten sowie Staatengruppen vorgegeben wird. Das bedeutet allerdings nicht, dass Kleinstaaten und ihre nichtstaatlichen AkteurInnen die internationale Agenda nicht ebenfalls beeinflussen können. Sie müssen dazu allerdings im Bündnis mit anderen Staaten bzw. über internationale Netzwerke gleichgesinnter Akteure tätig werden. Ein Jammern über fehlende Einflussmöglichkeiten ist Fehl am Platz. Diese dürfen aber auch nicht überschätzt werden.

In der WTO agiert die Schweiz zum Beispiel im Rahmen der sogenannten G-10, der Gruppe von zehn Netto-Agrarimporteuren, welche über einen starken Zollschatz für Agrargüter verfügen. Ziel dieser Gruppierung war es, in der WTO sozusagen vetofähig zu werden und damit die eigenen Agrarinteressen gegen den Druck der Entwicklungsländer auf der einen und gegen allfällige einsame Absprachen zwischen den USA und der EU auf der andern Seite verteidigen zu können. In andern Bereichen der internationalen Politik kann die Schweiz beträchtlichen Einfluss ausüben, wenn ihre Vertreter fähig sind, die Chancen, die sich bieten, wirklich wahrzunehmen. Dies zeigt deutlich das Beispiel von Peter Maurer, unseres Vertreters bei der Uno in New York. Aber auch das Bundesamt für Umweltschutz hat in den neunziger Jahren den Aufbau des Uno-Umweltregimes wesentlich mitgeprägt und zum Zustandekommen des FCKW-Verbots (Montreal-Protokoll) beigetragen. Dieselbe aktive Rolle wäre heute schwieriger, weil dem Bafu in allen wichtigen anstehenden Fragen der internationalen Umweltpolitik innenpolitisch die Hände gebunden sind.

NGOs bearbeiten heute alle wichtigen Fragen international vernetzt. Ihre vielfältige Mobilisierung und Zusammenarbeit rund um die WTO hat wesentlich dazu beigetragen, dass die überrassene Liberalisierungsagenda, welche die westlichen Staaten 1999 in der WTO durchsetzen, letztlich gescheitert ist. Schweizer Multis und Unternehmerverbände sind ebenfalls sehr aktiv in ihren internationalen Verbänden vertreten. Die Grossbanken sitzen seit vielen Jahren im Board des *Institute for International Finance*, der globalen Lobby der Finanzinstitute. Unsere Multis sind seit mehr als zwanzig Jahren im exklusiven Kreis des *European Roundtable of Industrialists*, der wichtigsten europäischen Unternehmerlobby von globaler Reichweite, vertreten. Die Ecopnomiesuisse spricht ihre aussenwirtschaftlichen Positionen regelmässig mit ihrem EU-Pendant ab. Etc.etc.

Agenda-Setting – national

Die nationale aussenpolitische Agenda setzt zur Hauptsache der Bundesrat. In der wirtschaftlichen Interessenvertretung bestimmen die Wirtschaftsverbände die Agenda (mit). Andere nichtstaatliche AkteurInnen können punktuell über die öffentliche Meinung und durch parlamentarische Unterstützung einzelne aussenpolitische Themen lancieren. Beispiele dafür sind die bilaterale Entschuldungspolitik der Schweiz gegenüber den ärmsten Ländern. Sie kam aufgrund des Lobbyings der Hilfswerke und mit tatkräftiger Unterstützung vieler Kreise zustande. Oder die Aufstockung des Schweizer Beitrags an den internationalen Aids-Fonds, zu welchem Ihre Kreise und die Hilfswerke beigetragen haben.

Ein Agenda-Setting eigener Art betreiben seit zwanzig Jahren die Prediger totaler aussenpolitischer Abstinenz. Sie haben ganz wesentlich dazu beigetragen, dass sich alle Parteien vermehrt mit Aussenpolitik beschäftigen müssen.

Kontrolle der Umsetzung

Der Bundesrat legt gegenüber Parlament und Öffentlichkeit durch eine Vielzahl von Berichten Rechenschaft über die Aussenpolitik ab. Das Parlament sowie seine aussenpolitischen und seine Geschäftsprüfungs-Kommissionen kontrollieren die Umsetzung der Aussenpolitik. Aufgrund begrenzter Kapazitäten geschieht dies allerdings nur stichprobenweise.

Obwohl die Aussenpolitik heute im Parlament nicht mehr absolute Nebensache ist, gibt es doch sehr wenige ParlamentarierInnen, die eine wirkliche und umfassende aussenpolitische Spezialisierung erworben haben. Das hat damit zu tun, dass so viele aussenpolitische Entscheidungen an die Regierung delegiert sind und vergleichsweise wenige aussenpolitische Themen so viel innenpolitisches Gewicht erlangen, dass sie den damit befassten ParlamentarierInnen Profilierungsmöglichkeiten verschaffen. In Parlamenten, wo dies anders ist, wie zum Beispiel im deutschen Bundestag, verfügen die Abgeordneten übrigens auch über Mitarbeiterstäbe, die ihnen zu arbeiten.

Was wäre wünschenswert?

Das Parlament sollte sich mehr aussenpolitische Kompetenzen aneignen. Es ist als Gesetzgeber dazu befugt – unter Vorbehalt der Zustimmung des Volkes. Insbesondere gilt es, auf laufende intergouvernementale Verhandlungen etwas Gestaltungskraft zu gewinnen. Das wäre der wirksamste Weg, um die überproportionale ausserparlamentarische Einflussnahme auf aussenpolitische Fragen etwas zurückzuschrauben.

Vorstellbar ist zum Beispiel eine Art Richtlinienkompetenz des Parlaments für laufende internationale Verhandlungen – Richtlinien, welche in das bundesrätliche Verhandlungsmandat aufgenommen werden müssen. Denkbar wäre auch, dass das Parlament die Verhandlungsmandate, die bislang in die Kompetenz des Bundesrats fallen und allgemein – „richtlinienartig“ – formuliert sind, behandelt, verändert und verabschiedet.