

Aussenpolitische Strategie 2024 – 2027

von Eugen David, St.Gallen

Seit 2011 publiziert das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Papiere über die aussenpolitische Strategie der Schweiz, so in den letzten Jahren:

- 2019 : Vision Aussenpolitik 2028
- 2020 : Aussenpolitische Strategie 2020 – 2023
- 2024 : Aussenpolitische Strategie 2024 – 2027



Die Strategiepapiere enthalten weit gesteckte Ziele zur schweizer Aussenpolitik, gelegentlich verbunden mit Eigenlob und überzogenen Ansprüchen

Beispielhaft ist der Satz:

„Die Schweiz positioniert sich als Land, das mit ihrer eigenständigen Aussenpolitik Europa und europäische Errungenschaften im weltpolitischen Gefüge stärkt, gute Beziehungen mit allen Weltregionen anstrebt, dem Völkerrecht verpflichtet ist und zu einer globalen Verständigung beiträgt.“

Ein Qualifikation, wonach die schweizer Aussenpolitik „Europa und europäische Errungenschaften im weltpolitischen Gefüge stärkt“ müsste wohl von der EU oder den EU-Mitgliedstaaten kommen und nicht aus dem EDA. Mitteilungen aus Europa sind indessen nicht bekannt.

Auf eine objektive Stärke-Schwäche-Analyse der deklarierten aussenpolitischen Positionen wird verzichtet.

Die Papiere richten sich an die Innenpolitik mit dem Ziel, die Schweiz als wichtigen Akteur in der Weltpolitik darzustellen.

Wiederholt wird das Mantra, die schweizer Aussenpolitik sei eigenständig und global ausgerichtet. Im Sinne der Universalität strebe sie grundsätzlich diplomatische Beziehungen mit allen Ländern der Welt an.

Die Strategie 2024 sagt sodann:

„Die Führung der Aussenpolitik liegt in der Kompetenz des Bundesrats. Das EDA ist das zuständige Departement.“

Kompetenz ist gekoppelt mit Verantwortung und Rechenschaftspflicht.

Ob Bundesrat und EDA die in den Vorgänger-Strategien gesetzten Ziele auf der Bühne der internationalen Politik erreicht haben, bleibt ungeprüft.

Vieles wird formelhaft fortgeschrieben und dem aktuellen politischen Mainstream untergeordnet.

Kernauftrag der Aussenpolitik ist Interessenpolitik, sagt die Strategie 2024. Nur: um wessen Interessen geht es? Im Bundesrat haben Postulate aus dem rechtsnationalen politischen Lager – gerade in der Aussenpolitik – grosses Gewicht.

Europapolitik

In der vorherigen Strategie 2020 deklarierte das EDA mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Ziel:

Die Schweiz konsolidiert durch den Abschluss eines Institutionellen Abkommens den EU-Binnenmarktzugang sowie den bilateralen Weg insgesamt und ermögliche dessen Weiterentwicklung durch den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen.

Am 26. Mai 2021 lehnte der Bundesrat – entgegen seiner eigenen Strategie 2020 - das von CH-Staatssekretär Balzaretti im Auftrag des Bundesrates und von EU-Kommissar Hahn im Auftrag der EU-Kommission 2018 fertig ausgehandelte Institutionelle Abkommen ab.

FDP-BR Cassis sagte damals als EDA-Vorsteher nach Interventionen aus dem rechtsnationalen Lager, ein Institutionelles Abkommen 2.0 werde es nicht geben.

Im Widerspruch dazu teilte der Bundesrat am 8. November 2023 der EU-Kommissionspräsidentin mit, er sei mit dem Ergebnis der Sondierungsgespräche CH/EU (Common Understanding vom 27.10.23) einverstanden und werde gestützt darauf dem Parlament ein Verhandlungsmandat unterbreiten.

Das Common Understanding Paper vom 27.10.23 geht bezüglich der Übernahme von europäischem Recht durch die Schweiz über das abgelehnte Institutionelle Abkommen 2018 hinaus.

Diese Vorgänge werden im Strategiepapier 2024 nicht erläutert. Sie werden kaum erwähnt, obwohl es sich um die zentralen Ereignisse der bundesrätlichen Europapolitik der Periode 2020 – 2023 handelt.

Man erfährt nichts über die Hintergründe der sich widersprechenden Bundesratsbeschlüsse vom 26.05.21 und vom 08.11.23.

Im ersten Durchgang 2021 lehnte der Bundesrat die verbindliche dynamische Übernahme von europäischem Recht ohne schweizer Mitbestimmung ab. Im zweiten Durchgang 2023 stimmte er einer erweiterten dynamischen Übernahme von verbindlichem europäischem Recht, ohne Mitbestimmung der Schweiz, zu.

Der Vorgang hätte Anlass sein können, das Dogma des schweizer Bilateralismus zu hinterfragen.

Mit dem Bilateralismus wird laufend und zunehmend europäisches Recht in der Schweiz angewendet. Gleichzeitig lehnt das bundesrätliche Dogma jede Beteiligung der Schweiz an den multilateralen europäischen Gremien ab, die das für die Schweiz verbindliche europäische Recht erlassen und anwenden.

Für einen demokratischen Rechtsstaat eine unwürdiges aussenpolitisches Konzept. Es müsste in einem Strategiepapier hinterfragt werden. Alternativen müssten geprüft werden.

Dessen ungeachtet erklärt das EDA erneut, die Schweiz sei bestrebt, den bilateralen Weg mit der EU weiterzuentwickeln. Es gehe um die Aktualisierung bestehender Binnenmarktabkommen, den Abschluss neuer Abkommen und „die Lösung der institutionellen Fragen“.

Mit anderen Worten: die Schweiz wird nach dem Common Understanding vom 27.10.23 noch mehr europäisches Recht übernehmen, ohne sich an der europäischen Rechtsetzung, dem europäischen Rechtsvollzug und der europäischen Rechtsprechung zu beteiligen.

Jede kritische Auseinandersetzung mit dem aktuellen Stand des schweizer Bilateralismus unterbleibt. Immerhin wird der bilaterale Weg nicht mehr als „Königsweg der Schweiz“ bezeichnet wie in früheren Verlautbarungen des EDA, was als Positivum angerechnet werden muss.

Multilateralismus

Das Dogma des Bilateralismus in der Europapolitik steht in Kontrast zum Multilateralismus, den Bundesrat und EDA in der Strategie 2024 für unverzichtbar erklären:

„Ein wirksamer Multilateralismus ist für die Erarbeitung gemeinsamer Antworten auf die globalen Herausforderungen unverzichtbar.“

Und:

„Die Schweiz setzt sich für einen fokussierten Multilateralismus ein, der sich an der regelbasierten Ordnung, Subsidiarität und Kohärenz orientiert, damit er auch künftig handlungsfähig bleibt und zu einer sicheren Welt beiträgt.“

Die Europäische Union (EU) ist für die Schweiz die bei weitem die wichtigste multilaterale Organisation. Wesentlich wichtiger als UNO, WTO, WHO, OECD, OSZE, Europarat, Europäische Politische Gemeinschaft etc..

Die EU setzt u.a. den verbindlichen Rechtsrahmen für die schweizerische Wirtschafts-, Justiz-, Migrations- und Sicherheitspolitik.

An den massgebenden Gremien der für die Schweiz wichtigsten multilateralen Organisation wollen sich Bundesrat und EDA nicht beteiligen, obwohl beide den Multilateralismus für unverzichtbar halten.

In der EU koordinieren die Mitgliedstaaten ihre nationalen Politiken multilateral auf der Grundlage von gemeinsamen, in demokratischen Verfahren erlassenen Regeln. Erst die regelbasierte Ordnung der EU gewährleistet Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Europa und in der Schweiz.

Das anerkennt die Strategie 2024. Gleichzeitig hält sie aber am bundesrätlichen Dogma des Bilateralismus fest, das der Schweiz eine Beteiligung am europäischen Multilateralismus untersagt.

Faktisch verurteilt der Bundesrat die Schweiz mit dem Bilateralismus zur einseitigen dauerhaften Abhängigkeit von der EU. Er will der Schweiz trotz verbindlicher Übernahme des europäischen Rechts keine Mitbestimmungsrechte bezüglich der multilateralen regelbasierten europäischen Ordnung zugestehen.

Neutralität und Ukrainekrieg

Die Strategie 2024 behandelt die Neutralität im Kontext des Ukrainekrieges.

Sie stellt zutreffend fest, dass die bundesrätliche Neutralitätspolitik von den Europäern kaum mehr als Beitrag an die Stabilität auf dem Kontinent verstanden wird.

Schweizer Unternehmen verkaufen seit langem gegen gutes Geld Kriegsmaterial an EU-Mitgliedstaaten.

Nach Ausbruch des Ukrainekriegs verbot der Bundesrat unter Berufung auf die schweizer Neutralität den EU-Ländern, in der Schweiz gekaufte Waffen und Munition an die Ukraine weiterzugeben. Die Ukraine befindet sich seit Februar 2022 im Überlebenskampf gegen den militärischen Überfall des russischen Diktators Putin.

Die ukrainische Selbstverteidigung ist nach der UN-Charta völkerrechtlich legitimiert, der brutale militärische Angriff Putins nicht. Die Strategie 2024 macht geltend, die Schweiz sei dem Völkerrecht verpflichtet. Im Fall Ukraine gilt das nicht.

Der Bundesrat stellt sich faktisch auf die Seite Putins, der von den westlichen Ländern verlangt, jede Waffenhilfe an die Ukraine einzustellen, damit er das unverteidigte Land – wie 2014 im Fall der Krim - annectieren kann.

Die bundesrätliche „Neutralitätspolitik“ tut genau das, was Putin will. Sie unterstützt damit den Aggressor, was Kritik europäischer Regierungen auslöst. Die Strategie 2024 meint dazu:

„Das Verständnis für die Neutralität der Schweiz hat in diesem Kontext bei einigen wichtigen westlichen Partnern abgenommen.“

Der Bundesrat begründet sein Verbot mit dem Kriegsmaterialgesetz. Die Regierung hätte nach dem Überfall Putins im Februar 2022 ohne weiteres eine Korrektur der entsprechenden Regeln vorlegen können, um eine schweizerische Unterstützung des Aggressors zu vermeiden. Das hat sie nicht getan, vermutlich um den Diktator nicht zu verärgern.

Der Rechtfertigungsversuch wird bei den Europäern kaum auf Verständnis stossen. Gerade jetzt, wo der Bundesrat laut Strategie 2024 eine aussen- und sicherheitspolitische Kooperation mit EU und NATO anstrebt.

Die Regierung handelt wie meist in der Europapolitik: man will die Vorteile des europäischen Binnenmarkts und die Vorteile der gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik in Anspruch nehmen, aber mit viel diplomatischem Einsatz die damit verbundenen Pflichten möglichst vermeiden.

Die Strategie 2024 formuliert sybillinisch zur Fortschreibung der bundesrätlichen Neutralitätspolitik:

„Die Neutralität schränkt zwar den Handlungsspielraum im militärischen Bereich ein. Aber sie erlaubt weitreichende Solidarität, wie sie im aussenpolitischen Profil zur Geltung kommt. Auch diese Solidarität ist fester Bestandteil des schweizerischen Rollenverständnisses in der Welt. Das Instrument der Neutralität lässt dabei Raum für eine kooperative Aussen- und Sicherheitspolitik mit europäischen und weiteren engen Partnern der Schweiz (Kap. 6.2). Diese will der Bundesrat in den kommenden Jahren ausbauen.“

Was Regierung und EDA mit diesen Sätzen über die Solidarität „im schweizerischen Rollenverständnis“ meinen, wird nicht weiter erläutert. Mit ihrem Beitrag an die Verteidigung Europas ist die Schweiz von Solidarität weit entfernt. Gehört das zum schweizerischen Rollenverständnis?

Nach dem Verbot des Bundesrates an die Europäer, in der Schweiz gekaufte Waffen und Munition den Ukrainern zur Verfügung zu stellen, besteht im Thema Solidarität Nachholbedarf.

Wird sich die schweizer Regierung bei künftigen hybriden oder direkten Angriffen Russlands oder anderer Regimes auf Europa solidarisch an der Verteidigung des Kontinents beteiligen?

Die Frage wird in der Strategie 2024 nicht beantwortet.