

Die aussenpolitischen Handicaps der Schweiz

Autor(en): **Widmer, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **98 (2018)**

Heft 1058

PDF erstellt am: **17.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-816142>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die aussenpolitischen Handicaps der Schweiz

Ist der Nationalstaat am Ende? Das Gegenteil ist der Fall. Für die Schweiz muss es deshalb darum gehen, ihre drei aussenpolitischen Problemzonen – Neutralität, Föderalismus, direkte Demokratie – in Aktivposten umzumünzen.

von Paul Widmer

Wozu noch über die aussenpolitischen Optionen eines Nationalstaats nachdenken? Die Idealisten unter den Geschichtsdeutern sind ohnehin der Ansicht, der Nationalstaat erübrige sich im Zeitalter der Globalisierung. Seine Kompetenzen gingen zusehends auf andere Akteure über. Und die Pessimisten stellen resigniert fest, die nationale Souveränität löse sich allmählich im Säureband internationaler Sachzwänge auf. Alles laufe, so heisst es, auf ein Ende des Nationalstaats hinaus. Er sei, abgelöst von supranationalen Gebilden, internationalen Organisationen, multinationalen Konzernen, unheimlichen Datensammlern und mächtigen NGOs, nicht mehr der entscheidende Akteur auf der Weltbühne. Ist dem so?

Nationalstaat und Globalisierung

Zweifellos ändert die Globalisierung vieles. Aber die Gleichung «Je mehr Globalisierung, desto weniger Nationalstaat» geht nicht auf. Menschen schliessen sich seit jeher mit ihresgleichen zusammen und bilden zum Schutz Staaten, seit der frühen Neuzeit in Form von Nationalstaaten. Eine eigentliche Gegenbewegung setzte erst mit der Gründung des Völkerbundes ein. Nach der Urkatastrophe des Ersten Weltkriegs suchten einige Siegermächte die Dominanz der Nationalstaaten zu brechen, indem sie erstmals eine weltumspannende Organisation schufen. Doch der Völkerbund scheiterte kläglich, und die Nachfolgeorganisation, die UNO, fällt als Garantin der Friedensordnung auch häufiger durch Schwäche als durch Stärke auf. Die Nationalstaaten indes überlebten und vermehrten sich stark, von knapp 40 im Jahr 1920 auf annähernd 200 heute. Was kann man daraus lernen?

Es ist gefährlich, nationalstaatliche Strömungen zu unterschätzen. Man bezahlt dafür einen bitteren Preis. Auch in Europa. Dazu zwei Beispiele: nach dem Ersten Weltkrieg erlaubten die Siegermächte den Slowaken nicht, einen eigenen Nationalstaat zu gründen. Sie drängten diese, mit den Tschechen zusammen einen einzigen Staat zu bilden. Das Resultat: die Slowaken riefen, kaum bot sich im Zweiten Weltkrieg eine Gelegenheit, ihre eigene slowakische Republik aus. Nach dem Zweiten Weltkrieg wiederholten die Sowjets den Fehler. Erneut pferchten sie die beiden Nationen in einen gemeinsamen Staat – mit dem Resultat, dass

die Slowaken, sobald sie nach dem Zerfall des sowjetischen Imperiums frei entscheiden konnten, wiederum ihren eigenen Staat ausriefen. In Jugoslawien war es nicht anders. Ausser einer Handvoll von Intellektuellen wollte kein katholischer Kroat mit den orthodoxen Serben in einem gemeinsamen südserbischen Staat leben. Dennoch mussten die verschiedenen Nationen zweimal, nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg, einen gemeinsamen Staat bilden. Aber dort verlief die Entwicklung weniger friedlich als in der Tschechoslowakei. Die Bilanz ist entsprechend düster. Nach zwei grausamen Bürgerkriegen waren wir am Ende des 20. Jahrhunderts dort angelangt, wo wir mit vernünftigen Friedensverträgen schon zu Beginn des Jahrhunderts hätten sein können, nämlich bei der Respektierung des Wunsches nach Nationalstaaten.

Im letzten Jahrhundert waren die Nationalstaaten die wichtigsten Akteure in der internationalen Politik. Sie sind es heute noch. Sie verschaffen Identität und Heimat, und als Demokratien ermöglichen sie den Bürgern, sich ins staatliche Geschehen einzubringen. Diese Funktionen werden sie noch lange wahrnehmen. Doch heute setzt die Globalisierung sie gewaltig unter Druck. Von allen Seiten werden sie mit Problemen konfrontiert, die sie allein nicht zu schultern vermögen. Ihre Kompetenzen werden zunehmend von transnationalen Gremien überlappt. Deshalb besteht die grösste Herausforderung darin, die Nationalstaaten in den Globalisierungsprozess einzubeziehen. Sie zu unterdrücken macht keinen Sinn. Das sollten wir nach den Erfahrungen des letzten Jahrhunderts kapiert haben. Sie links liegen zu lassen aber auch nicht.

Leider haben die Eliten dieses Problem lange nicht ernst genommen. Auf ihren rituellen Treffen in Davos und anderswo erklärten sie die Globalisierung zu einem Selbstläufer. Mit dem Abbau von Grenzen und Regulierungen würden wirtschaftlich alle profitieren. Und sozusagen nebenher würde eine «Global Governance» auch der Demokratie international zum Durchbruch verhelfen. Das aber stimmte so nicht, weder wirtschaftlich noch politisch. Die Globalisierung erzeugte nicht nur Gewinner. Viele Lohnempfänger und Kleingewerbler standen wirtschaftlich schlechter da als vorher. Und politisch sah die Bilanz nicht besser

aus. Die Übertragung von immer mehr Kompetenzen auf transnationale Entscheidungsträger ging und geht auf Kosten der nationalen Parlamente und letztlich der Stimmbürger. In Europa und Amerika empörten sich viele über diese Entwicklung und bildeten kräftige Gegenbewegungen, häufig mit populistischem Anstrich.

Schweizer Handicaps und Assets

In der Schweiz stellen sich diese Probleme auch, wenngleich in etwas anderer Form. Im Gegensatz zu den andern Staaten ist unser Land mit der direkten Demokratie und dem starken Föderalismus recht konsequent von unten her aufgebaut. Deshalb reagieren die Bürger viel sensibler auf Themen wie Personenfreizügigkeit und Einschränkung des Landesrechts. Im Schweizer Volk wurden diese schon heftig debattiert, als man in den ausländischen Parlamenten noch kaum Notiz davon nahm. Zudem fiel die Empörung über die aussenpolitische Elite gedämpfter aus, vornehmlich weil man diese schon immer an kurzer Leine hielt. Auch trägt der Bürger mit den zahlreichen Abstimmungen viel mehr direkte Verantwortung für das, was geschieht. Man kann die Schuld hierzulande nicht so leicht auf eine abgehobene Klasse schieben.

Die Schweizer haben kein Flair für eine aussenpolitische Elite, wenn es denn überhaupt eine gibt. Im Gegenteil. Sie tun alles, um machtpolitische Ambitionen von Einzelnen zu verhindern. Die Aussenpolitik soll dem Gedeihen im Innern dienen – und sonst nichts. Deshalb muss sich, wer an der aussenpolitischen Front tätig ist, immer mit drei Handicaps herumschlagen: Da ist erstens die *Neutralität*. Sie schränkt den aussenpolitischen Handlungsspielraum gewollt ein und verunmöglicht eine ausgreifende Machtpolitik. Da ist zweitens der starke *Föderalismus*. Mit seiner verästelten Machtteilung erschwert er die Willensbildung bis an die Grenzen des Vernünftigen. Und da ist schliesslich, drittens, die *direkte Demokratie*. Sie verlangsamt die Entscheidungsabläufe enorm und spannt mitunter die Regierung auf die Folter. Ehe das Volk gesprochen hat, weiss man nie, ob man ein gegebenes Wort auch halten kann, siehe zum Beispiel die Blauhelmvorlage. Der Schweizer Staat ist wahrlich nicht für eine schneidige Aussenpolitik geschaffen. Man benötigt oft Jahre für Entscheide, die ein Autokrat in einer Sekunde fällen kann.

Aber das ist kein Versehen. Das will man so. Mit diesen Hürden möchte man verhindern, dass die Innenpolitik zur Geisel von machtpolitischen Gelüsten der Elite wird. Diese ist immer empfänglicher für grosse Würfe als der Normalbürger. Sie möchte gern international mitreden. Das Schweizer Staatswesen ist jedoch auf den Bürger zugeschnitten. Er soll sich möglichst grosser Freiheit erfreuen und in staatlichen Angelegenheiten mitbestimmen können. Der Staat ist da, um die freiheitliche Betätigung seiner Bürger zu schützen, nicht um sich machtpolitisch zu profilieren. Deshalb ist im Schweizer Staatswesen die Aussenpolitik ganz der Innenpolitik untergeordnet. Man kann eben nicht beides gleichzeitig haben: in der Aussenpolitik den Glamour einer Grossmacht und in der Innenpolitik die Vorteile eines Kleinstaats. Das eine setzt dem andern Grenzen.

So werden aus den drei aussenpolitischen Handicaps innenpolitische Assets. Jedes von ihnen verwandelt sich in einen Vorteil. Die direkte Demokratie verschafft den politischen Entscheidungen hohe Legitimität. Der Föderalismus erlaubt einen umfassenden Einbezug der Bürger in die staatlichen Abläufe. Indem man die Entscheidungen möglichst nahe beim Bürger fällt, stellt man sicher, dass jene, welche die Folgen von Entscheiden tragen müssen, nach Möglichkeit auch an ihrem Zustandekommen beteiligt sind. Die Neutralität schliesslich trägt wesentlich zu einer zurückhaltenden Aussenpolitik und zur Wahrung des Friedens bei.

Diese drei Assets bilden, zusammen mit der Mehrsprachigkeit, unsere politische Kultur, prägen unser Staatswesen. Auf ihnen beruht unsere freiheitliche Bürgerdemokratie – ein Modell, das in der Welt ziemlich einzigartig dasteht. Wir werden deswegen auch international geschätzt und als Beispiel gepriesen. Aber das Gegenteil kommt auch vor. Nicht überall hat man am Schweizer Modell Freude. In einem stärker verzahnten Umfeld wächst der Druck, unsere Eigenart abzuschleifen. Natürlich könnten wir von den drei Assets abrücken und in den Mainstream der parlamentarischen Demokratien einbiegen. Doch das würde wohl zu schweren Verwerfungen führen. Die Schweizer Bevölkerung identifiziert sich zu stark mit ihrer politischen Kultur, als dass man diese ungestraft aufgeben könnte.

Deshalb bleibt eigentlich nur eines: wir müssen unseren Kompass immer wieder adjustieren. Das heisst, wir müssen stets von neuem die Grenze eruieren, bis zu der wir gehen können, wenn wir, ohne unsere nationalstaatliche Identität aufzugeben, auf die transnationalen Erfordernisse eingehen wollen. Dazu ein Beispiel aus der gegenwärtigen Diskussion um unser Verhältnis zur EU.

Ein Rahmenabkommen mit der EU?

Der Bundesrat möchte mit der EU ein Rahmenabkommen abschliessen. Darin müsste sich die Schweiz verpflichten, in neuen Verträgen das EU-Recht dynamisch zu übernehmen. Diese Regel soll zudem für fünf wichtige Verträge aus den Bilateralen I gelten. Das geht weit. Kann die Schweiz dieses Risiko eingehen? Ja. In den allermeisten Fällen wird es problemlos sein. Aber wir wissen nie, in welche Richtung die Rechtsentwicklung in der EU läuft. Deshalb darf man einen Blankocheck nur ausstellen, wenn zwei rote Linien beachtet werden. Erstens muss Brüssel akzeptieren, dass die Schweiz das EU-Recht unter Wahrung ihrer direktdemokratischen Tradition übernimmt. Das heisst, das Volk hat, wenn es in einem Referendum danach verlangt, auch bei der Rechtsübernahme das letzte Wort. Es kann eine neue Bestimmung notfalls auch ablehnen. Dann kommt es zu einem Opting-out – ein Vorgehen, das selbst EU-Staaten manchmal für sich in Anspruch nehmen. Lehnt die EU diese Vorbedingung ab, ist der Preis zu hoch. Wir dürfen nicht unseren von unten aufgebauten Staat für eine von oben diktierte Rechtsübernahme aufgeben.

Die zweite rote Linie besteht in den Kompetenzen des Schiedsgerichts. Entscheidet sich die Schweiz für ein Opting-out, darf die

EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Aber angemessene. Über die Angemessenheit würde ein Schiedsgericht entscheiden. In den allermeisten Streitfällen dürfte es um EU-Recht gehen. Dann muss es die Ansicht des EU-Gerichtshofs einholen. Dieser wird in einem Gutachten dazu Stellung nehmen. Welchen Stellenwert hat dieses? Bisher bestand das EU-Gericht darauf, dass seine Gutachten rechtlich bindende Vorabentscheide seien. Gälte der bindende Charakter auch im vorgeschlagenen Verfahren zur Streitbeilegung, wären dem Schiedsgericht die Hände gebunden. Doch ein Schiedsgericht, das nicht unabhängig entscheiden kann, ist kein Schiedsgericht. Eine derartige Kompetenzbeschränkung dürfte die Schweiz nicht akzeptieren. Trägt ein Rahmenabkommen diesen beiden roten Linien nicht Rechnung, bricht man die Übung besser ab.

Was steht auf dem Spiel?

Den Nationalstaat mit den transnationalen Erfordernissen zu versöhnen, ist nicht leicht. Mühsam müssen wir uns vortasten. Wir wissen wohl, wie wir es nicht machen dürfen. Die Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg mit ihren katastrophalen

Folgen mahnen bis heute zur Vorsicht. Aber wie wir es machen sollen, ist schwieriger zu sagen. Nur eines ist sicher: es braucht einen echten Willen zur Zusammenarbeit, aber auch Respekt vor den nationalstaatlichen Eigenheiten.

Probleme, die auf der nationalstaatlich-transnationalen Schnittlinie liegen, sollte man nicht aus einem engen Blickwinkel angehen, etwa nur aus wirtschaftlicher Sicht. Das wäre zu kurz-sichtig. Bedeutend mehr als nur eine wirtschaftliche Erfolgsrechnung steht auf dem Spiel. Auch bei einer Sache wie dem Rahmenabkommen geht es um mehr. Letztlich geht es um die Kohäsion eines Landes, um den Erhalt von politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen, die ein gedeihliches Wirtschaften erst ermöglichen. Sind diese beschädigt, nützen auch transnationale Arrangements oder die Versprechen der Globalisierung nicht viel. ◀

Paul Widmer

ist Diplomat und Lehrbeauftragter für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. Von ihm zuletzt erschienen: «Diplomatie. Ein Handbuch» (2014) und «Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall» (2017; beide NZZ Libro).

Anzeige

Teil Ihrer Lösung.

RIHMRECHTSANWÄLTE

Chambers, Best Lawyers und Who's Who Legal 2018: führend in Mergers & Acquisitions, Insolvenz- und Arbeitsrecht.

www.rihm-law.ch