

### 1.3 Die Schweiz im globalen Kontext

Thomas Bernauer und Stefanie Walter,  
ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis	
1 Einleitung	60
2 Die Schweiz im Vergleich mit anderen Ländern	60
3 Die Schweiz im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Abgrenzung	66
4 Aussenpolitische Anpassungsprozesse	69
5 Ausblick	73

- JOYE, Dominique und Martin SCHULER (2001). Inégalités, territoires et mobilités: une perspective renouvelée pour la sociologie urbaine?, in: Michel BASSAND, Vincent KAUFMANN und Dominique JOYE (Hrsg.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 159–179.
- KAPPEL, Rolf und Oliver LANDMANN (1997). *Die Schweiz im globalen Wandel*. Zürich: NZZ.
- KOCKA, Jürgen (1979). Stand – Klasse – Organisation. Strukturen sozialer Ungleichheit in Deutschland vom späten 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert im Auftriss, in: Hans-Ulrich WEHLER (Hrsg.), *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 137–165.
- LAMPRECHT, Markus und Martin GRAF (1991). Statuszuweisung in den sebziger und achtziger Jahren, in: Volker Bomschier (Hrsg.), *Das Ende der sozialen Schichtung? Zürcher Arbeiten zur gesellschaftlichen Konstruktion von sozialer Lage und Bewusstsein in der westlichen Zentrumsgesellschaft*. Zürich: Seismo, 189–214.
- LEU, Robert E., BURRI, Stefan und Tom PRIESTER (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- LEVY, René (1997). *Die schweizerische Sozialstruktur*. Zürich: Pro Helvetia.
- LEVY, René und Christian SUTER (Hrsg., 2002). *Inequality in Switzerland. Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 28(2).
- LEVY, René et al. (1997). *Tous égaux? De la stratification aux représentations*. Zürich: Seismo.
- LUHMANN, Niklas (1984). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- MARX, Karl (1867/1959–72). *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie* (3 Bde.). Berlin (DDR): Marx-Engels-Werke.
- PARSONS, Talcott (1951). *The Social System*. Glencoe: Free Press.
- PERRIG-CHIELLO, Pasqualina (2004). Soziale Integration im Spiegelbild lebenszyklischer Übergänge, in: SUTER, Christian et al. (Hrsg.), *Sozialbericht 2004*. Zürich: Seismo, 129–153.
- POLANYI, Karl (1957). *The Great Transformation*. New York: Beacon Press and Rinehart Co.
- REGAMEY, Caroline (1994). Pauvreté en Suisse, in: *Sécurité sociale* 2: 70–74.
- SCHULER, Martin et al. (1985). *Strukturatlas der Schweiz*. Zürich: Ex Libris.
- SCHULER, Martin, Pierre DESSEMONTET und Dominique JOYE. 2005. *Les niveaux géographiques*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- SCHULER, Martin et al. (1997). *Strukturatlas der Schweiz*. Zürich: NZZ.
- SOMMER, Jürg H. und Stefan SCHÜTZ (1996). *Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit. Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm 29*. Bern: Haupt.
- STAMM, Hanspeter, Markus LAMPRECHT und Dominique JOYE (2003). *Soziale Ungleichheit in der Schweiz. Strukturen und Wahrnehmungen*. Zürich: Seismo.
- STRAHM, Rudolf H. (1997). *Arbeit und Sozialstaat sind zu retten. Analysen und Graphiken zur schweizerischen Wirtschaft im Zeichen der Globalisierung*. Zürich: Werd Verlag.
- SUTER, Christian (Hrsg., 2000). *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seismo.
- SUTER, Christian et al. (Hrsg., 2004). *Sozialbericht 2004*. Zürich: Seismo.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1976). *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- WEBER, Max (1921/1976). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr (Studienausgabe).
- WESTERN, Mark und Erik Olin WRIGHT (1994). The Permeability of Class Boundaries to Intergenerational Mobility Among Men in the United States, Canada, Norway and Sweden. *American Sociological Review* 59(3): 606–629.
- WIDMER, Eric, René LEVY, Alexandre POLLIER, Raphaël HAMMER und Jacques-Anroine GAUTHIER (2003). Entre standardisation, individualisation et sexuation: une analyse des trajectoires personnelles en suisse, in: *Revue suisse de sociologie* 29(1): 35–67.

## 1 Einleitung\*

Weltwirtschaftliche Integration und weltpolitische Abstinentz – dieser Spagat hat seit der Gründung des Bundesstaates (1848) das Verhältnis der Schweiz zu ihrem internationalen Umfeld geprägt. Die geopolitischen Umbrüche seit Mitte der 1980er Jahre und die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft, oft als Globalisierung bezeichnet, stellen dieses traditionelle Muster der Schweizer Außenbeziehungen jedoch immer stärker in Frage. Mit dem UNO-Beitritt (2002) und dem Abschluss zweier grosser Pakete von bilateralen Verträgen mit der EU (2000 und 2005) hat die Schweiz markante Schritte in Richtung eines stärkeren politischen Engagements auf dem internationalen Parkett unternommen. In der Frage eines EU-Beitritts bleiben Wählerschaft, Parlament und Regierung jedoch gespalten. Dieses Kapitel beleuchtet die Position der Schweiz im globalen wirtschaftlichen und politischen Kontext. Zu einer Einschätzung dieser Position gehört zunächst eine Einordnung der Schweiz im internationalen Umfeld. Zu diesem Zweck vergleichen wir die Schweiz mit ihren Nachbarländern sowie mit zusätzlichen Staaten. In einem zweiten Schritt legen wir dar, dass die Schweiz zu den «globalisiertersten», d.h. gegenüber der Aussenwelt offensten Ländern gehört. Drittens zeigen wir, dass das politische System der Schweiz langsam, aber deutlich erfassbar auf die weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen jüngeren Datums reagiert hat. Nach wie vor bleibt jedoch die Wählerschaft in zwei aussenpolitische Lager gespalten. Diese bewerten die Rückwirkungen einer verstärkten Integration der Schweiz in ihr globales Umfeld sehr unterschiedlich, insbesondere in Bezug auf Souveränität, Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie. Diese Spaltung erzeugt öffentliche Kontroversen (z.B. über Souveränität und Neutralität in Verbindung mit einem EU-Beitritt), die zumindest teilweise an den realen Problemen vorbeizielern.

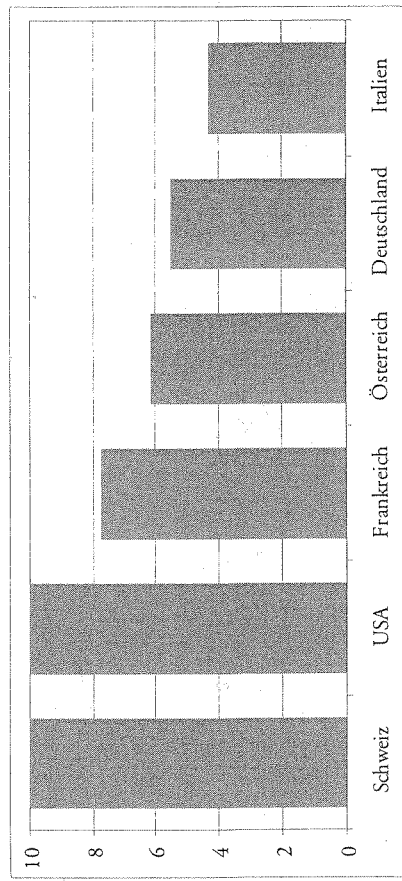
## 2 Die Schweiz im Vergleich mit anderen Ländern

Die Schweiz ist ein Binnenstaat im Herzen Europas. Sie grenzt an Österreich, Frankreich, Italien, Deutschland und Liechtenstein und gehört mit einer Fläche von rund 41 000 km<sup>2</sup> und 7,5 Mio. Einwohnern zu den kleineren europäischen Staaten. Dennoch ist sie nicht nur aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke (2004 lag sie, gemessen am kaufkraftbereinigten BIP, weltweit an 37. Stelle), sondern auch als wichtige Transitachse über und durch die Alpen für Europa von Bedeutung. Um die Position der Schweiz im globalen Kontext darzustellen, unternehmen wir einen internationalen Vergleich in fünf Bereichen: politische und wirtschaftliche Freiheiten, wirtschaftliche Leistung, Umweltschutz, Verteilung und Entwicklungszusammenarbeit.

## Politische und wirtschaftliche Freiheiten

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war die Schweiz eines der ganz wenigen europäischen Länder, die seit 100 Jahren oder mehr ununterbrochen über einen liberal-demokratischen Verfassungsstaat verfügten. Spätestens seit dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa Ende der 1980er Jahre ist die Schweiz, was die politischen Freiheiten betrifft, zum Normalfall geworden. Dies lässt sich mit gängigen international vergleichenden Demokratieindizes (z.B. Freedom House Index, Polity IV Index) ohne weiteres feststellen, bei denen die Schweiz wie die meisten Industriestaaten die höchsten erreichbaren Werte erzielt. Die lange demokratische Tradition der Schweiz zeigt sich darin, dass sie beim durchschnittlichen Demokratiegrad von 1900 bis 2003 zusammen mit den USA einen Spitzenplatz im internationalen System belegt (Abbildung 1).

Abbildung 1: Durchschnittlicher Demokratiegrad (Polity IV-Score) 1900–2003



Quelle: Marshall et al. 2005. Dieser Index variiert von -10 (vollständige Diktatur) bis +10 (vollständige Demokratie).

Auch in Bezug auf wirtschaftliche Freiheiten schneidet die Schweiz gut ab. Beim Index of Economic Freedom, welcher das Ausmass staatlicher Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen misst, lag die Schweiz im Jahr 2005 knapp vor ihren Nachbarländern auf Platz 15 von 161 bewerteten Ländern (Miles et al. 2006; Tabelle 1). Ein Index der Weltbank, der «ease of doing business» misst, platziert die Schweiz im Jahr 2005 auf Rang 17 von 155 Ländern (Weltbank 2005a). Sie liegt damit hinter den USA (Platz 3), aber vor Deutschland (19), Österreich (32), Frankreich (44) und Italien (79). Somit ist die Schweiz ein Land, das seinen Bürgern neben umfassenden politischen Freiheiten auch ein hohes Mass an wirtschaftlicher Freiheit gewährt.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Freiheiten nach dem Index of Economic Freedom 2006

	Schweiz	Öster-reich	Frank-reich	Deutsch-land	Italien	Gross-britannien	USA
Gesamtwert	1.89	1.95	2.51	1.96	2.50	1.74	1.84
Handel	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Steuerbelastung Staatliche	2.9	3.5	4.1	3.1	4.0	3.9	3.9
Intervention	2.0	2.0	3.0	2.0	2.0	2.5	2.0
Geldpolitik	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Ausländische Investitionen	2.0	2.0	3.0	1.0	2.0	1.0	2.0
Bankbereich	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	1.0	1.0
Löhne und Preise	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Eigentumsrechte	1.0	1.0	2.0	1.0	3.0	1.0	1.0
Regulierung	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0	2.0
Informeller Markt	1.0	1.0	2.0	1.5	3.0	1.0	1.5

Quelle: Miles et al. 2006 Dieser Index rangiert 161 Länder und variiert von 1 (sehr grosse wirtschaftliche Freiheit) bis 5 (sehr geringe wirtschaftliche Freiheit).

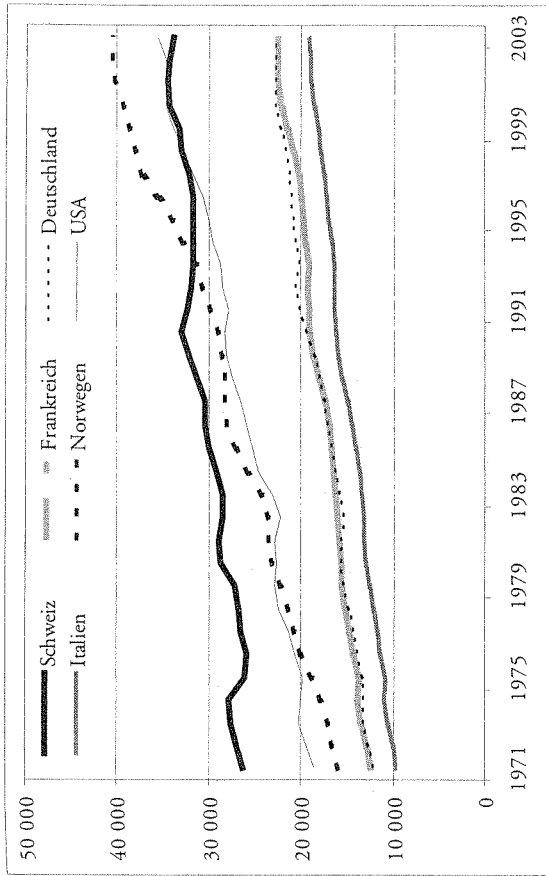
### Wirtschaftliche Leistung

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 60 000 CHF pro Jahr (Bundesamt für Statistik 2005) ist die Schweiz eines der reichsten Länder der Welt. Sie liegt im globalen Vergleich kaufkraftbereinigt hinter Luxemburg, den USA und Norwegen, aber vor ihren unmittelbaren Nachbarstaaten. 2004 lag das schweizerische Pro-Kopf-Einkommen etwa 25% über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der EU-Mitgliedstaaten.

Grundlage für den Wohlstand der Schweiz sind die im internationalen Vergleich hohe wirtschaftliche und politische Stabilität sowie die Wettbewerbsfähigkeit. Die Inflation war in den vergangenen zehn Jahren (1995–2004) mit durchschnittlich 0,85% sehr tief und der Wert des Schweizerfranken war relativ stabil. 2005 belegte die Schweiz im World Competitiveness Ranking des IMD (International Institute for Management Development), welches 314 unterschiedliche Kriterien aus den Bereichen makroökonomisches Umfeld, politische Effizienz, Effizienz des Wirtschaftssystems und Qualität der Infrastruktur berücksichtigt, den achten Platz (IMD 2005).

Die Schweiz hat in jüngerer Zeit etwas an Vorsprung eingebüsst und ihre Position als das reichste OECD-Land, die sie bis Anfang der 1990er Jahre innehatte, verloren. Grund dafür ist das stagnierende Wachstum der Schweizer Wirtschaft, v.a. in den binnenorientierten Sektoren. Die durchschnittliche Wachstumsrate lag in den 1990er Jahren mit 0,4% deutlich tiefer als bspw. diejenige der US-amerikanischen Wirtschaft (1,9%). Im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosigkeit in der Schweiz stark an und liegt mittlerweile mit

Abbildung 2: Pro-Kopf-Einkommen, 1971–2003 (in US\$, Wechselkurs Jahr 2000)



Quelle: Weltbank 2005b.

rund 4% siebenmal höher als noch Ende der 1980er Jahre (Bundesamt für Statistik 2005). Immerhin ist dieser Wert jedoch weiterhin sehr viel niedriger als die Arbeitslosenquote in den Nachbarstaaten, welche 2002 im Schnitt bei 7,6% lag.

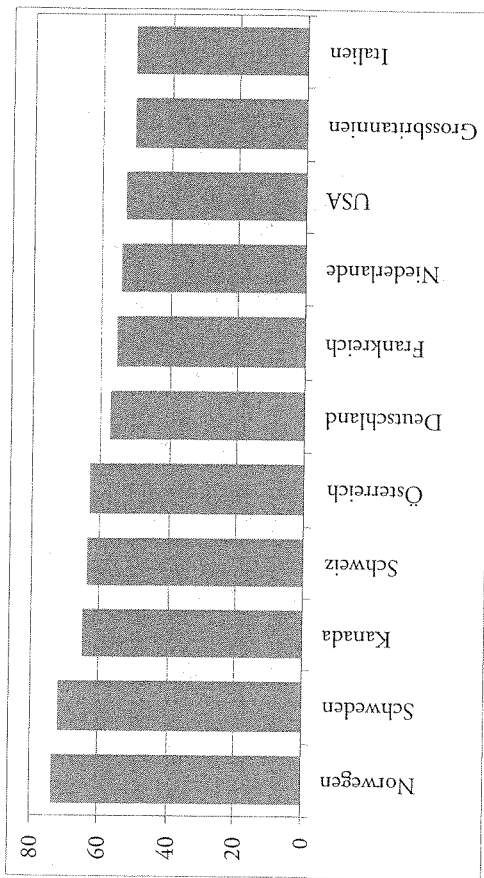
Auch wenn man die sozio-ökonomische Entwicklung etwas breiter misst, schneidet die Schweiz sehr gut ab. Beim Human Development Index, der neben der Wirtschaftsleistung auch die Lebenserwartung und Bildungsqualität erfasst, belegte die Schweiz 2005 den siebten Rang von 177 Staaten (UNDP 2005). Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in der Wissenschaft erfasst – z.B. gemessen an Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Zahl der Patente oder Publikationen in hochkarätigen Fachzeitschriften.

### Umweltschutz

Der Umweltschutz und, damit verbunden, die nachhaltige Entwicklung geniesst in der Schweiz eine vergleichsweise hohe Bedeutung. 64% der Schweizerinnen und Schweizer gaben im Jahr 2000 in einer Umfrage an, dass der Umweltschutz eines der wichtigsten Dinge im Leben sei (ISSP 2003). In einer weiteren Befragung befürworteten 2003 fast alle Befragten behördliche Eingriffe beim Umweltschutz, und über zwei Drittel der Befragten sprachen sich für eine Um-

verteilung öffentlicher Mittel zugunsten des Umweltschutzes aus. Auch umweltbewusstes Verhalten ist bei den Schweizer Bürgern, zumindest in der Selbsteinschätzung der Befragten, weit verbreitet (UNIVOX 2003). Wichtige Themen in der Schweizer Umweltpolitik sind v.a. Klimawandel, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Biodiversität sowie Wald und Landschaftsschutz, für die sich die Schweiz auch auf internationaler Ebene einsetzt. Die Schweiz hat dementsprechend auch zahlreiche internationale Umweltabkommen unterzeichnet. 95% der Schweizer befürworteten in einer Umfrage im Jahr 2003 diese internationale Kooperation im Umweltbereich (ISSP 2003). Das Ranking des an der Yale University erstellten Environmental Sustainability Index (ESI) zeigt, dass die erwähnten Befragungsdaten auch eine reale, ökologische bzw. sozio-ökonomische Grundlage haben (Esty et al. 2005). Im Jahr 2005 belegte die Schweiz weltweit den siebten Platz im ESI-Ranking (2002 Ranking: fünfter Platz). Damit liegt sie hinter den skandinavischen Ländern und Kanada, aber z.B. vor Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und den USA (Abbildung 3).

Abbildung 3: Environmental Sustainability Index 2005



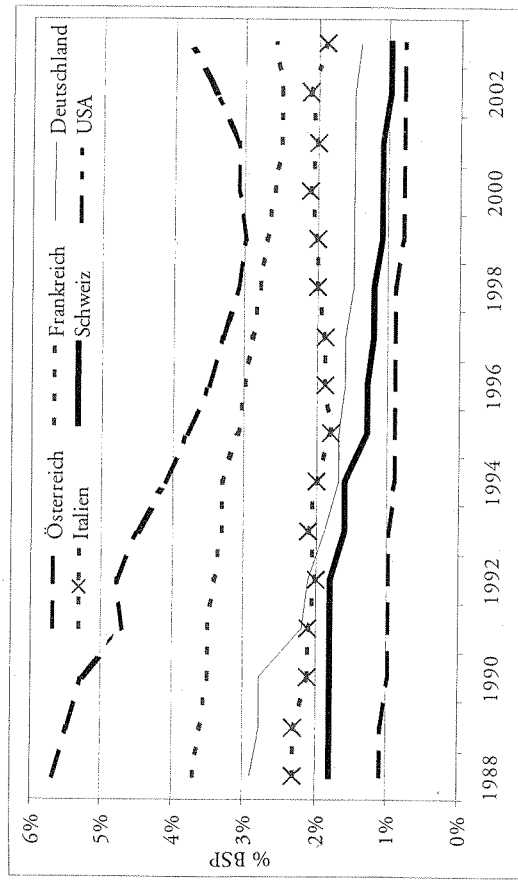
Quelle: Esty et al. 2005.

### Verteidigung

Eine gängige These in der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Determinanten von Verteidigungsausgaben ist, dass kleinere Länder, besonders wenn sie Militärbündnissen angehören, sich als Trittbrettfahrer verhalten, d.h. ihre Verteidigungskosten teilweise auf grössere Allianzpartner überwälzen (z.B. Hartley und Sandler 1995). Inwiefern dieser Effekt bei den Schweizer Verteidigungs-

ausgaben mitspielt, ist nur in Ansätzen geklärt. Einerseits kann sich die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität nicht explizit auf grössere Bündnispartner verlassen. Andererseits wird von den meisten Beobachtern der Schweizer Sicherheitspolitik ein gewisses Profitieren vom «Schutzschild» der NATO vermutet (Spillmann et al. 2001). Im internationalen Vergleich fallen die Schweizer Militärausgaben denn auch eher gering aus (Abbildung 4). 2003 betragen sie relativ zum Brutto-sozialprodukt (BSP) nur rund ein Viertel der US-amerikanischen Militärausgaben, lagen aber z.B. leicht über denjenigen Österreichs (eines durchaus vergleichbaren neutralen Kleinstaates im Zentrum Europas). Eine Studie von Bernauer und Koubi (2005) kommt allerdings zum Schluss, dass die Verteidigungsausgaben anderer Staaten keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Schweizer Ausgaben dieser Kategorie haben.

Abbildung 4: Militärausgaben in Prozent des BSP



Quelle: SIPRI 2005.

Im internationalen Vergleich wohl einmalig ist die Tatsache, dass die Existenz der Schweizer Armee als solche 1989 Gegenstand einer Abstimmung wurde, wobei eine beträchtliche Minderheit von 36% für die Abschaffung votierte.

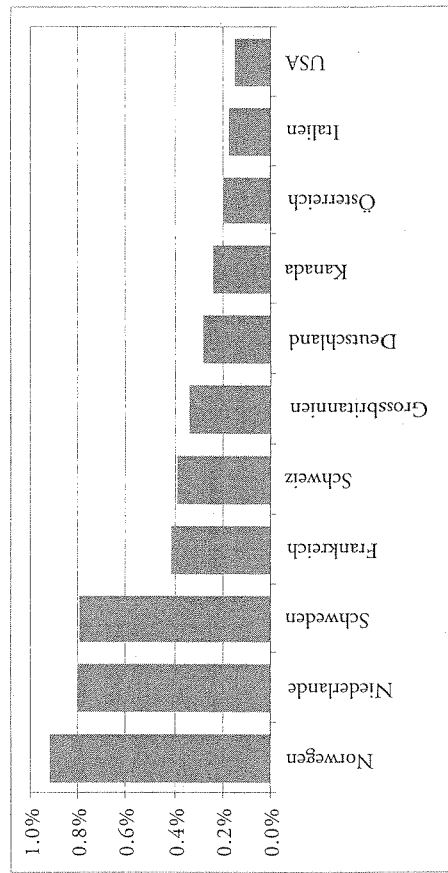
### Entwicklungszusammenarbeit (EZA)

Um dem immer wieder geäusserten Vorwurf, ein reicher, neutraler «Rosinenpicker» zu sein, zu entgegnen, hat die Schweizer Aussenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg, und noch verstärkt ab den 1970er Jahren, die Solidarität mit ärme-

ren Ländern betont. Gemessen an der Finanzierung der EZA (dieses Mass erfasst natürlich nur die Quantität, nicht die Qualität der EZA) bewegt sich die Schweiz jedoch nur im Mittelfeld der OECD-Staaten (Abbildung 5). Im Jahr 2004 gab sie rund 2 Mia. CHF für die EZA aus. Dies sind rund 0,4% des BIP (DEZA 2005, 1990 waren es 0,32%) und damit deutlich weniger als der von der UNO angestrebte Zielwert von 0,7%.

2004 flossen 77% der EZA-Gelder von Bund, Kantonen und Gemeinden in die bilaterale EZA, 23% flossen in die multilaterale EZA.

Abbildung 5: Ausgaben für EZA in Prozent des BIP (2003)



Quelle: UNDP 2005.

### 3 Die Schweiz im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Abgrenzung

In der Fachliteratur zur Aussenpolitik der Schweiz wird seit langem immer wieder das Bild einer aussenwirtschaftlich stark verflochtenen, aussenpolitisch jedoch nur sehr schwach engagierten Schweiz gezeichnet (z.B. Gabriel 1997). Die Nichtmitgliedschaften in der UNO (bis 2002), der EU und der NATO stehen dabei im Zentrum der Argumentation. Diese Beurteilung ist nicht zuletzt mit Blick auf den Schweizer UNO-Beitritt und den Abschluss von zwei breit angelegten bilateralen Verhandlungspaketen mit der EU zu überdenken. Der UNO-Beitritt wurde am 3. März 2002 mit 54,6% Jastimmen angenommen. Zwölf Kantone stimmten Ja, elf Nein. Im September 2002 stimmte auch die UNO-Vollversammlung dem Schweizer Beitrittsgesuch zu. Das erste bilaterale Verhandlungspaket mit der Europäischen Union wurde im Mai 2000 mit

67,2% Jastimmen und das zweite Verhandlungspaket im Juni 2005 mit 54,6% Jastimmen angenommen (wobei hier nur über die Schengen/Dublin-Abkommen befunden werden musste).

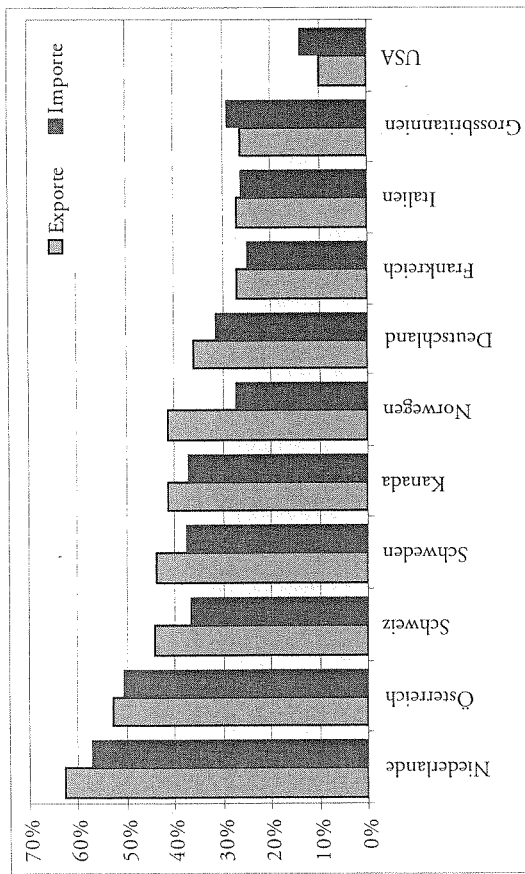
Wie kam es zu diesem Wandel in der schweizerischen Aussenpolitik? Wo liegen die Grenzen? In diesem Abschnitt zeigen wir auf, dass die Schweiz sozio-ökonomisch sehr eng mit der Aussenwelt verflochten ist und dass diese Verflechtung in jüngerer Zeit zu einer stärkeren politischen Orientierung nach aussen geführt hat. Diese Entwicklung läuft jedoch nicht ohne Widerstände ab. Wir befassen uns daher auch mit den politischen Kräften, die dieser Offenheit entgegen wirken.

#### Verflechtung der Schweiz mit ihrer Aussenwelt

Ein substanzieller Teil der Schweizer Wirtschaft ist traditionell stark ausserorientiert, beispielsweise der Finanzdienstleistungssektor, die chemische und pharmazeutische Industrie und der Maschinenbau. 2004 wurden Waren und Dienstleistungen im Gesamtwert von fast 150 Mia. CHF exportiert. Wichtigste Handelspartner der Schweiz sind Deutschland, die USA, Frankreich und Italien. Im internationalen Vergleich der Aussenhandelsquoten, einem gebräuchlichen Mass für die wirtschaftliche Offenheit von Ländern (Abbildung 6), liegt die Schweiz zwar hinter Österreich, sonst jedoch vor den anderen Nachbarstaaten. Ihr Beitrag zum Welthandel ist etwa doppelt so gross wie ihr Beitrag zur Weltproduktion (Kappel und Landmann 1997). Die hohe Aussenhandelsquote der Schweiz ist, im internationalen Vergleich, nicht ungewöhnlich. Es lässt sich allgemein feststellen, dass kleinere Länder bei an sich ähnlicher Wirtschaftsstruktur höhere Aussenhandelsquoten aufweisen als grössere Länder (vgl. Bernauer 2000).

Ebenso bedeutend wie der Aussenhandel mit Waren und Dienstleistungen ist für die Schweiz der internationale Kapitalverkehr. Einerseits ist die Schweiz ein beliebter Investitionsstandort für ausländische Anleger. 2004 verzeichneten die Schweizer Banken im Kreditgeschäft beispielsweise einen Nettokapitalimport von fast 17 Mia. CHF. Andererseits spielen Schweizer Investoren im Ausland eine wichtige Rolle, bspw. in Form von ausländischen Tochtergesellschaften von Schweizer Firmen. Die Kapitalerträge aus dem Ausland betragen im Jahr 2004 87 Mia. CHF, fast ein Fünftel des schweizerischen BIP.

Abbildung 6: Exporte und Importe als Prozent des BIP (2002)



Quelle: Weltbank 2005b.

Insgesamt werden, je nach Zählart, zwischen 40% und 50% des Schweizer Volkseinkommens durch Transaktionen mit dem Ausland erwirtschaftet. Besonders intensiv ist der wirtschaftliche Austausch mit der Europäischen Union. 2004 gingen rund zwei Drittel aller Schweizer Exporte in den EU-Raum, während etwa 83% der Importe aus Mitgliedsländern der EU stammten. 43% der Schweizer Direktinvestitionen gingen 2003 in die EU, 56% kamen aus der EU. Hinzuzufügen ist, dass 57% der rund 1.5 Mio. zählenden ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz aus dem EU/EFTA-Raum stammen und sich 61% der als Auslandschweizer registrierten Schweizer Bürger im EU-Raum aufhalten (Integrationsbüro EDA 2005).

Die Schweiz ist aber nicht nur wirtschaftlich stark mit dem Ausland vernetzt, sondern weist auch auf anderen Gebieten eine ausserordentlich hohe internationale Orientierung auf. Der Globalisierungsindex von A.T. Kearney berücksichtigt dies und misst die Verflechtung von Staaten mit dem Ausland in umfassender Weise, wobei er die Bereiche wirtschaftliche Integration, internationale persönliche Kontakte, technologische Vernetzung und internationales politisches Engagement einbezieht (A.T. Kearney 2005). Im Ranking von 2005 liegt die Schweiz hinter Singapur und Irland auf dem dritten Platz von 62 erfassten Ländern und ist somit eines der «globalisierertesten» Länder der Welt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Globalisierungsgrad

	Schweiz	Österreich	Deutschland	Frankreich	Italien
Handel	18	14	30	46	50
Direktinvestitionen	5	12	54	10	40
Telefonverkehr	2	11	16	15	18
Reisen	4	2	21	14	20
Überweisungen	1	31	49	39	44
Internet-Benutzer	11	16	14	20	23
Internet hosts	14	15	21	19	33
Sichere Server	5	14	16	20	24
Internat. Organisat.	29	12	2	2	5
UN peacekeeping	13	2	9	6	18
Internationale Verträge	41	6	28	6	6
Regier. Transfers	10	8	11	9	12
Ranking insgesamt	3	9	21	18	27

Quelle: A.T. Kearney 2005.

#### 4 Ausenpolitische Anpassungsprozesse

Aus Regierungsdokumenten zu den konzeptionellen Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik sowie anhand realer Entscheidungen lässt sich ablesen, dass die Schweiz in Antwort auf geopolitische Veränderungen und die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung (Globalisierung) substantielle ausenpolitische Anpassungsprozesse durchlaufen hat. Der globale politische Umbruch liess bereits ab Mitte der 1980er Jahre das Spannungsfeld zwischen neuen ausenpolitischen Erfordernissen und innenpolitischen Legitimationsproblemen deutlicher zutage treten. Die zwei ersten, gross angelegten Versuche einer verstärkten ausenpolitischen Öffnung endeten in einem wahren Debakel für die öffnungswillige Regierung. 1986 wurde in einer Volksabstimmung ein UNO-Beitritt abgelehnt, obwohl die Schweiz bereits seit langem Mitglied zahlreicher Teilorganisationen der UNO war; 1992 erlitt die Vorlage über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) das gleiche Schicksal. Andere neutrale Staaten Europas – Irland, Österreich, Schweden und Finnland – waren der UNO bereits lange zuvor und der EU 1973 (Irland) bzw. 1995 beigetreten.

Seither ist vieles in Bewegung geraten. 2002 trat die Schweiz der UNO bei. 2000–2005 führte der nach dem EWR-Nein eingeschlagene bilaterale Weg mit der EU zu zwei umfangreichen Vertragspaketen, die weit über die im Rahmen der EFTA vereinbarte Handelsliberalisierung hinausgehen. Wir befassen uns im Folgenden mit den wichtigsten konzeptionellen Veränderungen in der Schweizer Aussenpolitik sowie den sich verändernden Entscheidungsprozessen. Abschliessend betrachten wir die der ausenpolitischen Öffnung weiterhin entgegenstehenden Kräfte.

### *Schweizer Aussenpolitik im Wandel*

Das Konzept der Neutralität, das die Schweizer Aussenpolitik in der Vergangenheit entscheidend prägte, hatte ursprünglich einen rein instrumentellen Charakter. Nachdem Ende des 18. Jahrhunderts die Schweiz nicht zuletzt aufgrund ihrer inneren Fragmentierung dem napoleonischen Heer nach nur geringfügigem Abwehrkampf in die Hände gefallen und 1847 ein Bürgerkrieg zwischen konservativen Landkantonen und liberalen städtischen Kantonen ausgebrochen war, wurde bei der Gründung der modernen Schweiz (1848) die aussenpolitische Abstinenz zu einem wichtigen Mittel der Konfliktvermeidung im Inneren wie im Äusseren gemacht.

Im Ersten und Zweiten Weltkrieg sowie im Kalten Krieg wurde die Neutralität in Kombination mit einer starken Armee zur Aussenpolitik schlechthin. In der Tat hat sich die Schweiz seit Anfang des 19. Jahrhunderts aus allen Kriegen herauszuhalten vermocht. Das Prinzip der Neutralität rückte, nicht zuletzt aufgrund dieser Erfolgsbilanz, über die Zeit hinweg so stark ins Zentrum der Aussenpolitik, dass die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg beim Beitritt selbst zu denjenigen internationalen Institutionen zögerte, die sehr stark dem eigenen gesellschaftlichen Wertesystem verpflichtet oder für die Aussenwirtschaft zentral sind. So trat die Schweiz z.B. dem Europarat erst 14 Jahre nach Gründung, dem GATT (heute WTO) nach 19 Jahren und den Bretton-Woods-Institutionen nach 47 Jahren bei. Die internationale Abstinenz in der Sicherheitspolitik drückt sich auch noch 15 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges dadurch aus, dass nur wenige hundert der rund 200 000 Schweizer Armeeangehörigen in internationalen Einsätzen (v.a. Peacekeeping, Waffenstillstandsbeobachtung) tätig sind.

1993 konstatierte der Bundesrat erstmals in einem Grundsatzbericht zur Schweizer Aussenpolitik, dass die bedeutende wirtschaftliche Stellung der Schweiz in einem gewissen Widerspruch zu ihrer Abwesenheit in politischen Entscheidungszentren wie EU oder UNO stehe. Er stellte auch fest, dass zumindest längerfristig die eigenen Interessen wohl besser durch eine Mitwirkung innerhalb dieser Entscheidungszentren durchgesetzt werden könnten als mittels des in vielen Bereichen praktizierten «autonomen Nachvollzugs», der Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an die Gesetzgebung der EU. Der aussenpolitische Bericht vom November 2000 gab eine noch deutlicher definierte Öffnung vor. Er aktualisierte die Problemdiagnosen von 1993, signalisierte eine stärker wertbetonte, aber auch gleichzeitig interessenorientierte Aussenpolitik, die deutlich über die reine Aussenwirtschafts- und Sicherheitspolitik hinausgeht, und betonte die multilaterale Zusammenarbeit. Die Neutralität als Mittel der Aussenpolitik wurde zwar an einigen Stellen genannt, stand aber im Gegensatz zu früheren Grundsatzberichten nicht mehr im Zentrum der Aussenpolitik.

Eine im Mai 2005 vorgenommene Revision des 2000er Berichtes bringt keine wesentlichen Änderungen, aktualisiert aber die schweizerische Position angesichts der aktuellen Veränderungen des internationalen Umfelds, so der Terrorismusbekämpfung, der gefestigten Hegemonialstellung der USA, des Aufkommens neuer Mächte wie China und Indien, des UNO-Beitritts der Schweiz, der Millenniumsziele der UNO, der EU-Erweiterung und der Bilateralen Verträge II. Oberstes Ziel bleibt gemäss der neuen Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 die «Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz». Die fünf daraus abgeleiteten Ziele sind: friedliches Zusammenleben der Völker, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland und Linderung von Not und Armut in der Welt. Insgesamt ist zu beobachten, dass die Schweiz stärker und klarer als bislang versucht, ihre strategischen Prioritäten auch in Bezug auf einzelne Weltregionen und Länder ausserhalb Europas zu definieren und die Mittel zur Erreichung gesetzter Ziele zu identifizieren. Damit verbunden ist eine stärkere Kommunikation dieser konzeptuellen Arbeit gegenüber der Öffentlichkeit.

Neben den erwähnten Veränderungen auf «deklaratorischer» Ebene gilt es auch Anpassungen im politischen Entscheidungssystem zu beachten. Im Bericht von 2005 wird dies implizit angetönt, wenn von erhöhtem Bedarf an Koordination gesprochen wird. In der Tat sind aussenpolitische Entscheidungsprozesse in der Schweiz heute bedeutend komplexer als während des Kalten Krieges. Einerseits wurde die direktdemokratische Komponente der Schweizer Aussenpolitik durch die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums in den Artikeln 141 und 141a BV von 2003 weiter gestärkt. Andererseits sind auch mehrere subtilere Entwicklungen bemerkenswert.

Hirschi et al. (1999) und Klöti et al. (2005) kommen in einer Untersuchung zu politischen Entscheidungsprozessen, die 802 Staatsverträge in den 1980er und 1990er Jahren einbezieht, zu folgenden Ergebnissen: Der Umfang der aussenpolitischen Geschäfte hat sich seit den 1980er Jahren fast verdoppelt. Eine thematische Ausweitung ist jedoch nicht feststellbar. Die Nachbarstaaten und Westeuropa bleiben die wichtigsten Partner der Schweiz. Trotz gegenteiligen Beteuerungen scheint kein klarer Trend zur Multilateralisierung feststellbar. Im Vergleich zur Innenpolitik bleiben die Entscheidungsprozesse in der Aussenpolitik stärker geschlossen, auch wenn bei diesen Geschäften oft mehr Verwaltungspersonal des Bundes beteiligt ist als in der Innenpolitik. Bundesrat und Verwaltung bleiben die zentralen Akteure. Das Parlament, die Kantone, Interessengruppen und die Öffentlichkeit werden nur punktuell einbezogen. Die Aussenpolitik bleibt somit zentralistischer und stärker von der Exekutive dominiert als die Innenpolitik. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Sciarini et

al. (2002). Sie untersuchen Gesetze, die 1995–1999 vom Parlament verabschiedet wurden und den direktdemokratischen Entscheidungsprozessen unterlagen. Dabei zeigte sich, dass mit Ausnahme von Massnahmen des «autonomen Nachvollzugs» Gesetze mit einer stärkeren internationalen Komponente mit weniger vorparlamentarischen Konsultationen und weniger starken Konflikten im Parlament verbunden waren.

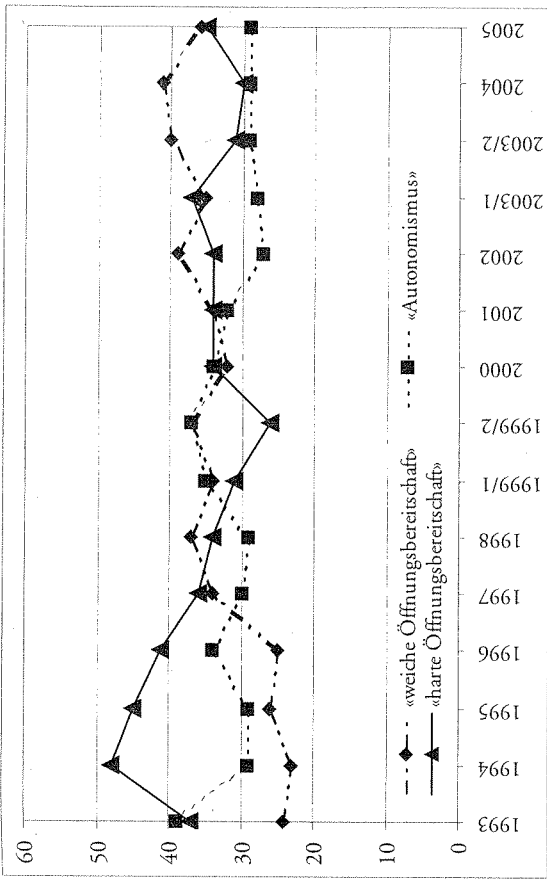
### Grenzen der ausenpolitischen Öffnung

Wichtige konstituierende Elemente des politischen Systems der Schweiz wie die direkte Demokratie, Föderalismus und das Prinzip der Konkordanz machen die öffentliche Meinung zu einem zentralen Einflussfaktor in ausenpolitischen Anpassungsprozessen. Während viele ausenpolitische Geschäfte in der Öffentlichkeit meist wenig sichtbar sind, sind fundamentale Weichenstellungen in der Aussenpolitik vor allem mittels Initiativen und Referenden unmittelbar an den Willen der Wählerschaft gebunden. Zusätzlich besteht bei bestimmten Vorlagen, so beim Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, die Erfordernis des Ständemehrs, welches kleinen, ländlichen (und damit in der Regel ausenpolitisch konservativeren) Kantonen überproportionalen Einfluss gewährt. Diese starke direkt-demokratische Komponente bewirkt, dass wichtige ausenpolitische Entscheidungsungen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden müssen. Sie führt aber auch dazu, dass tiefgreifende Änderungen des Status quo oft politisch nicht durchsetzbar erscheinen.

Das langsame ausenpolitische Anpassungstempo der Schweiz liegt v.a. darin begründet, dass ein bedeutender Teil der Schweizer Bevölkerung der weiteren Öffnung des Landes skeptisch gegenübersteht. Meinungsumfragen zeigen, dass der Anteil der Öffnungsgegner seit ungefähr zehn Jahren bei rund 30% liegt (Abbildung 7). Ungefähr ein weiteres Drittel der Befragten befürwortet eine vorsichtige Öffnung, während das verbleibende Drittel ein forsches Öffnungstempo anschlagen möchte (Haltiner et al. 2005). Einen Beitritt zur EU lehnen rund 60% der Befragten ab (Cemerin und Ruloff 2005).

Umfragen zur Neutralität zeigen zudem, dass dieser, weit über ihre ursprüngliche Wirkung hinaus, eine identitätsstiftende Funktion zukommt. Seit über zehn Jahren geben jeweils 70% und mehr der Befragten an, dass die Neutralität untrennbar mit dem Schweizer Staatsgedanken verbunden sei (Haltiner et al. 2005). In der Regel stehen Befragte, die den Neutralitätsgedanken stark befürworten, einer weiteren ausenpolitischen Öffnung der Schweiz, bspw. durch einen EU-Beitritt, skeptischer gegenüber als Befragte, die sich eine Aufgabe der Neutralität prinzipiell vorstellen könnten.

Abbildung 7: Öffnungsbereitschaft in Prozent der Befragten



Quelle: Haltiner et al. 2005.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schweizerinnen und Schweizer generell kein internationales Engagement ihres Landes befürworten. So waren in einer Umfrage im Jahr 2004 rund 60% der Schweizer der Meinung, dass die Schweiz armen Ländern beim Aufbau ihres Staates helfen sollte. Die Bereitschaft zur internationalen Kooperation lag auch in Bereichen wie Umweltschutz, Verkehr und der Flüchtlingsproblematik bei über 70% und damit wesentlich höher als die Bereitschaft zur internationalen Kooperation in der Verteidigungspolitik, die im Schnitt etwa ein Drittel befürwortete (Cemerin und Ruloff 2005).

## 5 Ausblick

Die Position der Schweiz im globalen Kontext ist von Gegensätzen geprägt. Währendem sie aus sozio-ökonomischer Sicht zu den «globalisiersten» Ländern der Welt gehört, verläuft der ausenpolitische Anpassungsprozess an die geopolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte eher stockend. Trotz Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen und zur UNO sowie dem Abschluss bilateraler Verträge mit der EU schreckt die «politische Schweiz» davor zurück, umfassende Mitwirkungsrechte in der für das Land wohl wichtigsten politischen Institution jenseits des traditionellen Staates, der EU, anzustreben (vgl. Goetschel et al. 2002).



Die grosse Mehrheit der europäischen Staaten lässt sich von der Maxime leiten, dass sich eine sozial- und umweltverträgliche Integration der Märkte, Wirtschaftswachstum und Wohlstand sowie nachhaltige Entwicklung dadurch erzielen lassen, dass das einzelne Land einen Teil seiner Souveränität aufgibt und dafür das Verhalten anderer Länder mit beeinflussen kann. Zudem gehen diese Länder davon aus, dass dieser Prozess, der in der Fachliteratur mit «pooling of sovereignty» umschrieben wird, in einer umfassenden Institution wie der EU effizienter und wirksamer organisiert werden kann als in einem bilateralisierten Netzwerk von (heute) 25 EU-Staaten und damit 300 Staatenpaaren. Die Schweiz hingegen setzt auf ein souveränität-schonenderes Vorgehen. Damit ist jedoch ihr Einfluss auf andere Staaten und deren gemeinsame Entscheidungen in der EU deutlich geringer. Zudem wird die Lösung grenzüberschreitender Probleme zwischen der Schweiz und EU-Ländern deutlich zeitraubender, komplizierter und bisweilen praktisch unmöglich.

Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage, ob die Fokussierung gegenwärtiger Kontroversen um Souveränität, Neutralität, Föderalismus und Direkte Demokratie (und damit, scheinbar, die Identität der Schweiz schlechthin) auf die Europäische Union der Position der Schweiz im globalen Kontext gerecht wird (vgl. dazu Linder 2005: 381ff). Die Neutralität ist durch das Ende des Kalten Krieges und die seither verstärkten regionalen und globalen Systeme der kollektiven Sicherheit weitgehend obsolet geworden, unabhängig von einem Beitritt oder Nichtbeitritt der Schweiz zur EU.

Der «autonome Nachvollzug» von EU-Recht bietet zwar die Perspektive der Bewahrung formeller Souveränität, jedoch kaum materieller Souveränität. Die zunehmende Verflechtung der Weltmärkte und der damit verbundene Wettbewerbsdruck schreiten auch ausserhalb der EU rasant voran. Während die EU-Staaten, die als Einheit den weltweit grössten Wirtschaftsraum bilden, in den globalen Institutionen, die diesen Öffnungsprozess steuern, grosses Gewicht besitzen, ist die Schweiz gezwungen, sich an «die Rockzipfel» der Grossmächte, und vor allem der EU zu hängen, wenn sie ihre Interessen wahren will. Ob das Abseitsstehen von der EU tatsächlich souveränität-schonender ist, lässt sich somit durchaus hinterfragen.

Gleichermassen lässt sich behaupten, dass durch die Globalisierung insgesamt, und nicht primär durch die EU, Entscheidungsprozesse nach oben, aus dem Nationalstaat hinaus, verlagert werden und auch im Inneren der Schweiz die nationale Exekutive zulasten von Parlament, Verbänden sowie kantonalen und kommunalen Institutionen an Entscheidungsmacht gewinnt. Diese Verlagerung führt zweifellos zu Spannungen zwischen föderalistischen und direktdemokratischen Entscheidungsstrukturen auf der einen und internationalen bzw. supranationalen Entscheidungsstrukturen auf der anderen Seite.

Gelänge es, die öffentliche Debatte vermehrt auf die Frage zu richten, wie die Schweiz möglichst sozial- und umweltverträglich, wohlstandsfördernd und souveränität-schonend zugleich mit den unabhängig von der EU vonstatten gehenden weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Veränderungen umgehen kann, könnte ein EU-Beitritt möglicherweise in einem ganz anderen Licht erscheinen, als es in der gegenwärtig dominierenden Analyse der kurzfristigen Vor- und Nachteile eines Beitritts tut.

#### *Anmerkungen*

\* Wir danken Rhena Forrer und Andreas Rothen für ihre Unterstützung bei der Aufbereitung der in diesem Kapitel präsentierten Daten.

Ulrich Klöti  
Peter Knoepfel  
Hanspeter Kriesi  
Wolf Linder  
Yannis Papadopoulos  
Pascal Sciarini

# Handbuch der Schweizer Politik

Manuel  
de la politique  
suisse

4., vollständig überarbeitete Auflage

Verlag  
Neue Zürcher Zeitung