

Für eine partizipative Aussenpolitik

Drei Empfehlungen zur Stärkung des Whole-of-Switzerland-Ansatzes.

Niculin Detreköy

Lukas Gysin

Stefan Kalberer

Marion Knöpfel

Autor:innen

Niculin Detreköy

Niculin hat an der Universität Basel zwei Master in Geschichte und Physik sowie in European Global Studies abgeschlossen. Es folgten verschiedene Zwischenhalte beim Staatssekretariat für Migration, der EU-Delegation und bei foraus. Er leitete für zwei Jahre Teams in der politischen Bildung und Partizipation von Jugendlichen beim Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ. Seit 2022 arbeitet er als Leiter strategische Projekte und Data Officer beim Generalsekretariat der Grünliberalen Partei Schweiz.

Lukas Gysin

Lukas absolvierte nach seiner Berufslehre im Schweizer Finanzwesen ein zweisprachiges Rechtsstudium an der Universität Fribourg. Er arbeitete u.a. auf der Schweizer Botschaft in der Volksrepublik China. Seine Forschungsinteressen gelten der chinesischen Innen- und Aussenpolitik sowie aussenpolitischen Strategieprozessen. Er ist zudem Co-Regionenleiter von foraus Basel. Seit Abschluss seines MA in European Global Studies am Europainstitut der Universität Basel arbeitet Lukas als Strategie Analyst bei der Basellandschaftlichen Kantonalbank.

Stefan Kalberer

Stefan hat am Europainstitut der Universität Basel European Global Studies studiert. Er war von 2017-2021 Co-Regioleiter der foraus Regiogruppe Basel und ist seit 2021 Präsident von Democracy Without Borders Schweiz. Er arbeitete unter anderem für die schweizerischen Parlamentsdienste und forscht derzeit als Doktorand am Zentrum für Demokratie Aarau zu lokaler Demokratie.

Marion Knöpfel

Marion hat am Europainstitut der Universität Basel im Master European Global Studies studiert. Seit 2021 ist sie in der Abteilung Europa des Staatssekretariats im EDA als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Sie ist im Vorstand der Demokrative – Initiative für Politische Bildung.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
1. Einleitung	5
2. Einbettung	7
2.1 Wandel durch Internationalisierung	8
2.2 Gestaltung der Aussenpolitik der Schweiz	9
2.3 Überprüfung der aussenpolitischen Praxis des Bundesrates	10
2.4 «Vision für die Schweizer Aussenpolitik 2028»	10
3. Drei Massnahmen	12
3.1 Eine gemeinsame Vision	12
3.2 Botschaftskapitel: «Verhältnis zur Schweizer Aussenpolitik»	15
3.3 Aussenpolitischer Schattenbericht	17
4. Fazit	19
Endnoten	21

Executive Summary

Deutsch Wir leben heute in einer vernetzten und globalisierten Welt. Im Zuge dieser Entwicklung hat die schweizerische Aussenpolitik in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Die Organisationslogik der Aussenpolitik wurde jedoch nicht an die gestiegenen Herausforderungen einer stark vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts angepasst. Dies zeigt sich beispielsweise bei verschiedenen Kurswechseln des Bundesrates in der jüngeren Vergangenheit aufgrund von öffentlichen Reaktionen, wie beim UNO-Migrationspakt oder dem institutionellen Abkommen mit der EU. Um durch eine breite Abstützung der Aussenpolitik zukünftig Stabilität und eine Legitimation gewährleisten zu können, schlägt dieser Policy Brief drei Massnahmen vor: Die Institutionalisierung des Prozesses zur aussenpolitischen Visionierung, die Ergänzung der Botschaften des Bundesrats durch ein Kapitel Aussenpolitik und ergänzend zum bisherigen aussenpolitischen Bericht die Erstellung eines externen Schattenberichts zuhanden des Parlaments. Die skizzierten Massnahmen binden die aussenpolitischen Akteur:innen gezielt in die Aussenpolitik ein und stärken dabei die Legitimation des Bundesrates in seinem aussenpolitischen Handeln. Die Massnahmen können einzeln oder als Paket umgesetzt werden. Sie sollen die Legitimation der Aussenpolitik erhöhen, um ihrer innenpolitischen Tragweite und gesellschaftlicher Relevanz gerecht zu werden. ●

Français Nous vivons aujourd'hui dans un monde interconnecté et mondialisé. Dans le cadre de cette évolution, la politique étrangère de la Suisse a gagné en importance au cours des dernières décennies. La logique d'organisation de la politique étrangère n'a toutefois pas été adaptée aux défis accrus du monde fortement interconnecté du 21e siècle. Cela est illustré notamment par les multiples changements de cap politiques du Conseil fédéral en réponse aux réactions de l'opinion publique, comme avec le pacte de l'ONU sur les migrations où lors de l'accord institutionnel avec l'UE. Afin de garantir la stabilité et la légitimité de la politique étrangère à l'avenir par un large soutien, cette Policy Brief propose trois mesures : L'institutionnalisation du processus de vision de la politique étrangère, l'ajout d'un chapitre sur la politique étrangère dans les messages du Conseil fédéral et, en complément du rapport de politique étrangère actuel, l'élaboration d'un rapport alternatif externe à l'attention du Parlement. Les mesures esquissées impliquent de manière ciblée les acteurs de la politique étrangère et renforcent ainsi la légitimité du Conseil fédéral dans son action en politique étrangère. Les mesures peuvent être mises en œuvre individuellement ou sous forme de paquet. Elles visent à renforcer la légitimité de la politique étrangère afin de tenir compte de son influence en politique intérieure et de son importance pour la société. ●

^{English} We live in a connected and globalised world. In the course of the past decades Swiss foreign policy has gained significance. However, the organisational logic of foreign policy has not been adapted to the heightened challenges of a strongly interconnected world of the 21st century. This is evident, for example, in various directional shifts by the Federal Council in the recent past due to public reactions, as seen with the UN Migration Pact or the institutional agreement with the EU. In order to ensure stability and legitimacy for Switzerland's foreign policy via a broad support in the future, this policy brief proposes three measures: institutionalising a process that allows for visioning foreign policy, supplementing Federal Council dispatches with a chapter on foreign policy, and, in addition to the existing foreign policy report, creating an external shadow report to the attention of the Parliament. The outlined measures deliberately involve foreign policy actors in the process, thereby strengthening the legitimacy of the Federal Council in its actions related to foreign policy. These measures can be implemented individually or as a package. They are intended to enhance the legitimacy of foreign policy to match its domestic significance and societal relevance. ●

1. Einleitung

«Aussenpolitik ist Innenpolitik»¹ - unter diesem Titel referierte Aussenminister Ignazio Cassis 2018 vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Diese Verschränkung lässt sich insbesondere in der Entwicklung der letzten Jahre feststellen: In der Schweiz gelten derzeit über 4'000 bilaterale und rund 1'000 multilaterale Verträge.² Somit macht das gesamte Völkerrecht über 60% aller in der Schweiz gültigen Rechtsakte aus.³ Zudem nimmt auch die Bedeutung von Soft Law stetig zu, was mitunter zu einer parlamentarischen Subkommission zur Frage der Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law geführt hat. Die gestiegene Bedeutung der Aussenpolitik illustriert sich beispielsweise auch daran, dass bis 1993 der Bundespräsident grundsätzlich nicht ins Ausland gereist ist. Die Schweiz traf vor allem Aussenminister:innen statt Staatschef:innen. Zum Vergleich: Im Jahr 2022 reiste der damalige Bundespräsident Ignazio Cassis 33-mal zu Amtskolleg:innen und Versammlungen ins Ausland. Diese wenigen Beispiele zeigen: die politischen Gegebenheiten haben sich gewandelt. Die Aussenpolitik hat zunehmendes Gewicht innerhalb der Politik von Staaten, nicht nur in der Schweiz.

Die schweizerische Aussenpolitik organisiert sich basierend auf Kompetenzregelungen, wie sie Ende des 20. Jahrhunderts bei der Revision der Bundesverfassung eingeführt wurden. Einzelne, kleine Reformen wurden seitdem angegangen und durchgeführt.⁴ So wurde beispielsweise mit der Parlamentsreform um die Jahrtausendwende das Parlament in der Aussenpolitik gestärkt oder Staatssekretär:innen zur Entlastung der Bundesrät:innen in der Aussenpolitik eingeführt. Doch die Organisationslogik in der Schweizer Aussenpolitik blieb unverändert. So ist über im Laufe der Jahre eine Diskrepanz zwischen der Bedeutung der Aussenpolitik und den politischen und demokratischen Mitteln, diese zu gestalten und zu prägen, entstanden. Es ist höchste Zeit, dieses Missverhältnis

anzugehen und die Abläufe in der Aussenpolitik fit für die Zukunft zu machen. Nur so wird gewährleistet, dass sie, getreu dem Motto von Bundesrat Ignazio Cassis, auch der innenpolitischen Tragweite und der gesellschaftlichen Relevanz gerecht wird.

Dieser Policy Brief präsentiert drei Massnahmen für eine zukunftsfähige Aussenpolitik. Die vorgeschlagenen Massnahmen können als Paket angesehen, aber auch einzeln umgesetzt werden. Sie sollen der Schweizer Politik Mittel in die Hand geben, um eine der globalisierten Welt entsprechende Aussenpolitik betreiben zu können. Die Massnahmen setzen bei der Visionierung, Umsetzung sowie Evaluierung der Aussenpolitik an und betreffen somit alle Phasen von der Gestaltung bis zur Evaluation der Aussenpolitik. Die Umsetzung dieser Massnahmen würde das aussenpolitische Handeln des Bundesrates noch stärker legitimieren.

2. Einbettung

Die Bundesverfassung wurde lange als ein nach innen gerichtetes Dokument verstanden, das Rechtsfragen von inländischer Bedeutung behandelt. Heute finden sich in der Bundesverfassung sowohl prozedurale wie auch inhaltliche Vorgaben, welche die Schweizer Aussenpolitik und deren Ausgestaltung regeln.⁵

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Schweizer Aussenpolitik finden sich in vielerlei Verfassungsbestimmungen wieder.⁶ Die Gesamtheit der ausserpolitischen Regelungen kann in zweierlei Regelungen unterteilt werden,⁷ und zwar in formellen Kompetenzregelungen und in materiellen Orientierungspunkten.⁸ Der vorliegende Policy Brief fokussiert auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat, Parlament, Kantonen und Zivilgesellschaft im Rahmen der ausserpolitischen Strategiesetzung, deren Umsetzung sowie Revision.

Nach heutigem Recht ist der Bundesrat zuständig für die auswärtigen Angelegenheiten und vertritt die Schweiz gegen aussen.⁹ Er unterzeichnet völkerrechtliche Verträge und unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.¹⁰ Zudem erstattet der Bundesrat dem Parlament periodisch Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz.¹¹ Das Parlament wirkt bei der Willensbildung über wichtige ausserpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.¹² Bindeglied zwischen Bundesrat und Parlament sind die ausserpolitischen Kommissionen.¹³ Sie sollen einen stetigen Dialog ermöglichen und eine verbesserte Zusammenarbeit garantieren.¹⁴ Der Bund muss zudem Rücksicht auf die Interessen der Kantone nehmen, sie rechtzeitig und umfassend informieren sowie sie bei ausserpolitischen Entscheiden, die in ihre Zuständigkeitsbereich fallen, in geeigneter Form mitwirken lassen.¹⁵ Zudem können die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich im Rahmen der «kleinen Aussenpolitik» Völkerrechtsverträge abschliessen.¹⁶ Der Zivilgesellschaft kommt keine institutionalisierte Rolle in der Aussenpolitik zu.

2.1 Wandel durch Internationalisierung

Seit Jahrzehnten gewinnt die Aussenpolitik an Relevanz. Die internationalen Verflechtungen nehmen zu und werden gleichzeitig immer komplexer und thematisch vielfältiger.¹⁷ Politische Geschäfte sind vermehrt nicht mehr in eine klar innenpolitische, respektive aussenpolitische, Kategorie einteilbar. Vielmehr weisen sie jeweils sowohl eine innen- als auch eine aussenpolitische Dimension auf.¹⁸ Das zeigt sich auch darin, dass nicht nur das EDA Aussenpolitik betreibt, sondern auch alle Departemente in ihren Fachbereichen. Somit gewinnt die Exekutive an Einfluss gegenüber der Legislative, da ausschliesslich sie die Schweiz gegen aussen vertritt und somit auf beiden Ebenen der Innen- und Aussenpolitik auftritt. Die Legislative hingegen kann nur auf der innenpolitischen Ebene agieren.¹⁹ In verschiedenen Beispielen der jüngeren Vergangenheit, etwa beim UNO-Migrationspakt oder dem institutionellen Abkommen mit der EU, vollzog der Bundesrat wahrscheinlich aufgrund von Reaktionen aus dem Parlament und der Zivilgesellschaft einen Kurswechsel. Dies sorgt langfristig für Unsicherheit bei nicht breit vorkonsultierten Entscheidungen des Bundesrates. Eine breitere Abstützung der Aussenpolitik erscheint vor diesen Entwicklungen als notwendig und zielführend.

Hinzu kommt, dass der Multilateralismus vermehrt durch informelles Soft Law geprägt wird.²⁰ Während der Völkerrechtsvertrag durch verfassungsrechtliche Regelungen demokratische Legitimation durch das Parlament und Volk erfährt,²¹ bestehen solche Regelungen hinsichtlich Soft Law nicht. Diese Entwicklung führt zu einer weiteren Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament in der Aussenpolitik.²² Diese Veränderungen zeigen auf, weshalb es eine breiter abgestützte Aussenpolitik braucht. Es gilt, Wege zu finden, wie die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments in der Aussenpolitik gestärkt werden können, ohne die Handlungsfähigkeit der Regierung unnötig einzuschränken.

Der Wandel im Rahmen der Internationalisierung führt dazu, dass es für Akteur:innen, wie die Bundesverwaltung, das Parlament, die Kantone und die Zivilgesellschaft eine Herausforderung ist, die aussenpolitischen Dimensionen bei innenpolitischen Geschäften und vice versa zu überblicken und mit einzubeziehen.

2.2 Gestaltung der Aussenpolitik der Schweiz

Ziel des Bundesrats ist es, eine kohärente und wirkungsvolle aussenpolitische Praxis zu gewährleisten. Da nicht nur der Bundesrat aussenpolitisch aktiv ist, sondern auch die Kantone im Rahmen der «kleinen Aussenpolitik» international weitreichende Kompetenzen haben, oder Bundesrät:innen mit grenzüberschreitenden Dossier betraut sind, ergibt sich ein erhöhter Koordinationsaufwand. Der Whole-of-Switzerland-Ansatz versucht diesem Umstand Rechnung zu tragen, indem vermehrt interdepartemental koordiniert wird und Akteur:innen ausserhalb der Bundesverwaltung systematischer einbezogen werden.

Darüber hinaus legt der Bundesrat die Schweizer Aussenpolitik in Form einer Strategiekaskade fest. Er definiert für jede Legislaturperiode eine übergeordnete, interdepartementale Aussenpolitische Strategie mit diversen Schwerpunkten. Sie stellt das Kerndokument der aussenpolitischen Planung dar.²³ Darauf basierend kann er konkretisierende Folgestrategien in geografischer oder thematischer Weise ausarbeiten. So hat er beispielsweise eine Strategie zur Digitalaussenpolitik 2021-2024 verfasst oder die China-Strategie 2021-2024 veröffentlicht.²⁴ Im Parlament findet keine vorgängige Behandlung der Strategien statt.²⁵ In den aussenpolitischen Kommissionen wurde die Aussenpolitische Strategie 2020-2023 diskutiert. Da der Bundesrat die Strategie allerdings bereits vorgelegt hat, kann es sich nicht um eine Konsultation im Sinne von Art. 152 Abs. 3 ParlG handeln, sondern lediglich um eine Information.²⁶ Daraus ergibt sich, dass die heutige Mitwirkungspraxis des Parlaments vorwiegend einen Informationscharakter hat.

2.3 Überprüfung der aussenpolitischen Praxis des Bundesrates

Nach Veröffentlichung der Strategien ist der Bundesrat sowohl für deren Umsetzung durch die Departemente als auch für die darauffolgende Evaluation zuständig. Die Bundesversammlung nimmt die jährlich erscheinenden aussenpolitischen Berichte des Bundesrats zur Kenntnis. Die Parlamentarier:innen können sich zwar zu den Berichten äussern, doch findet keine politische oder gar rechtliche Beurteilung statt.²⁷ Wie die staatspolitische Kommission des Nationalrats im Bericht zum Parlamentsgesetz feststellt, geben die Einzelvoten der Parlamentarier:innen keine Rückschlüsse auf die Gesamtbeurteilung durch die Parlamentsmehrheit. Dieser Mangel an Gesamtbeurteilung steigert keinesfalls die Legitimation der Ziele und Konzepte.²⁸ Die Alternative, dass der aussenpolitische Bericht mittels eines Bundesbeschlusses vom Parlament abgesegnet werden muss, wurde durch den Verweis auf die beim Bundesrat liegende Hauptverantwortung in der Aussenpolitik verworfen.²⁹ Das Interesse an einer grösseren Handlungsfähigkeit und damit flexibleren Umsetzung der aussenpolitischen Zielen überwog einer stärkeren Mitwirkung des Parlaments.

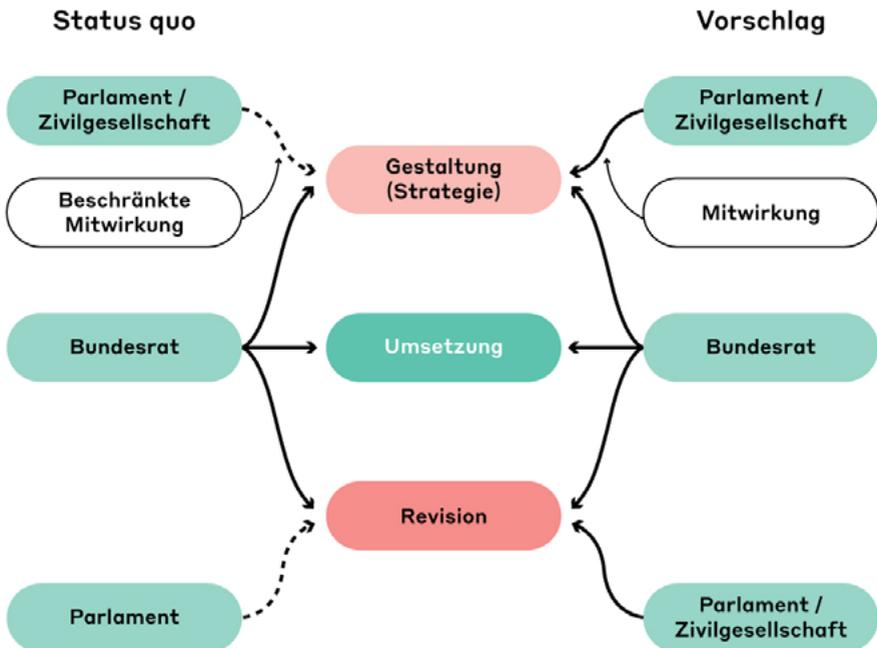
2.4 «Vision für die Schweizer Aussenpolitik 2028»

Die demokratische Legitimation der Aussenpolitik und eine flexible und somit handlungsfähige Aussenpolitik stehen in einem Spannungsfeld. So wird die Aussenpolitik oft als pragmatisch oder gar opportunistisch wahrgenommen.³⁰ Diese Problematik wird etwa hinsichtlich der Schweizer Sanktionsübernahmen der EU infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine oder dem Verhandlungsabbruch über das institutionelle Abkommen mit der EU sichtbar. Da eine übergeordnete Gesamtsicht nebst den sektoriellen Strategien fehlte, setzte Bundesrat Ignazio Cassis 2019 erstmals eine 10-köpfige Arbeitsgruppe ein, um eine Vision für eine zukunftsfähige Schweizer Aussenpolitik (AVIS2028) auszuarbeiten.³¹ Sie stellte u.a. fest, dass

«ein klar definiertes Miteinander» von Bundesrat und Parlament verloren gegangen sei.³² Während der Bundesrat zusehends seine Kompetenz in Frage gestellt sieht, beklagt das Parlament mangelnde Einbindung.³³ Auch die erweiterte Zivilgesellschaft kann sich nicht über einen institutionalisierten Rahmen einbringen.

Hier setzt dieser Policy Brief an und plädiert für ergänzende institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments und der Zivilgesellschaft im Gestaltungsprozess der aussenpolitischen Praxis. Der verstärkte Einbezug dieser Akteur:innen fördert nicht nur die Legitimation des Bundesrats als aussenpolitischer Akteur im In- und Ausland, sondern auch seine Handlungsfähigkeit in der Umsetzung einer breit abgestützten Aussenpolitik.

Mitwirkung in den Phasen der Aussenpolitik



3. Drei Massnahmen

3.1 Eine gemeinsame Vision

Wir fordern ein neues Bundesgesetz, welches einen institutionalisierten Prozess zur Ausarbeitung einer aussenpolitischen Vision durch das EDA einführt. Diese Vision wiederum soll fest in die Strategiekaskade eingebunden werden. Jeweils im Vorfeld zur Ausarbeitung der neuen, vierjährigen aussenpolitischen Strategie soll ein Prozess zur Visionierung stattfinden. Über eine digitale Plattform soll die Bevölkerung die Möglichkeit erhalten, ihre Vision und Ideen für die Schweizer Aussenpolitik einzubringen. Die Vorschläge können auch in physischer Form eingebracht und vom EDA auf die digitale Plattform geladen werden. Auf der Grundlage der Resultate werden relevante Stakeholder:innen aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft, Verwaltung und den Kantonen dazu aufgeboten, eine 10-Jahres-Vision, welche die mittel- und langfristigen Ziele der Aussenpolitik definiert, auszuarbeiten. Die erarbeitete Vision soll als einfacher Bundesbeschluss verabschiedet werden, was insbesondere zwei Vorteile bringt. Zum einen findet somit ein Vernehmlassungsprozess statt, bei dem sich weitere Akteur:innen in die Diskussion einbringen können. Zum anderen wird die Vision somit zu einem Beratungsgegenstand im Parlament.

Ansatzpunkt

2018 wurden mit der AVIS2028 erstmal bei der strategischen Ausrichtung der Aussenpolitik verschiedene Akteur:innen ausserhalb der Verwaltung eingebunden. Dieses Vorgehen wurde mit der «AVIS Review 22 – Aussenpolitik nach dem Ukraine-Krieg» wiederholt und ausgeweitet. Diese Entwicklung spiegelt ein Bedürfnis nach einer breit abgestützten Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik. So finden die verschiedenen Perspektiven, Bedürfnisse und Erfahrungen der am Prozess beteiligten Akteur:innen Eingang in die Vision.

Unser Vorschlag einer Vision, die in der Strategiekaskade verbindlichen Eingang findet und als einfacher Bundesbeschluss verabschiedet wird, hat den Vorteil, dass die Vernehmlassung den Einbezug weiterer relevanter Akteur:innen fördert und somit das Fundament der Vision stärkt und legitimiert. Aus der Zusammenführung der verschiedenen Vernehmlassungspositionen entsteht im Anschluss eine aktuelle, breit abgestützte, aussenpolitische 10-Jahres-Vision.

Die neue aussenpolitische Vision bildet dabei den politischen Rahmen für die darauffolgende Ausarbeitung der interdepartementalen, aussenpolitischen Strategie im bereits existierenden interdepartementalen Prozess. Die Aussenpolitische Strategie muss als Teil der Strategiekaskade auf die Elemente der Vision Bezug nehmen und diese in strategische Ziele übersetzen. Hier finden die langjährige Erfahrung und das hohe technische Wissen der Bundesverwaltung in der Ausarbeitung von nachhaltigen und wirkungsvollen Strategien Entfaltung. Somit wird eine breit abgestützte Gestaltung der Aussenpolitik ermöglicht und dem Interesse des Bundesrats für eine handlungsfähige Ausgestaltung und Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik Rechnung getragen.

Adressierte Akteur:innen

Das EDA ist verantwortlich für den Visionierungsprozess. Es lädt die breite Bevölkerung dazu ein, ihre Vision für die Schweizer Aussenpolitik auf einer digitalen, interaktiven Plattform darzulegen und zu diskutieren. Auf dieser Basis werden Vertreter:innen aus Kantonen, Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und der verschiedenen Departemente die Vision erarbeiten. Das EDA behält die Möglichkeit, die Liste eingeladener Personen aufgrund von Erfahrungen und Rückmeldungen anzupassen. Das Gremium sollte aufgrund seiner Grösse handlungs- und entscheidungsfähig sein, aber gleichzeitig die wichtigen aussenpolitischen Akteur:innen und Perspektiven abdecken.

Begründung

Mit dieser Massnahme kann die Schweizer Aussenpolitik nachhaltig gestärkt und besser demokratisch legitimiert werden. Durch das frühzeitige Führen von politischen Richtungsdiskussionen wird erstens der politische Wille gefördert und somit die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik erhöht. Die verschiedenen Akteur:innen haben die Möglichkeit, auf den strategischen Rahmen einzuwirken und die aussenpolitische Interessenabwägung mitzubestimmen.

Zweitens stärkt es den Fokus des EDA auf die strategische und inhaltliche Arbeit dank eines durch die Vision vorgegebenen Rahmens. Somit kann eine maximale Wirkung erzielt werden, ohne dass das EDA zu stark in sachpolitischen Diskussionen an Handlungsfähigkeit einbüsst. Die zusätzlichen Erfahrungen und Sichtweisen der Zivilgesellschaft und aussenpolitischer Akteur:innen mit unterschiedlichen aussenpolitischen Wirkungsfeldern stärken zusätzlich die gesamte aussenpolitischen Strategie.

Drittens wird der Whole-of-Switzerland-Ansatz durch den Einbezug und die Vernetzung wichtiger aussenpolitischer Akteur:innen im Visionsprozess gestärkt. Das Vorgehen basiert dabei entweder auf bereits etablierten Strukturen, wie der Vernehmlassung und der Strategiekaskade, oder baut auf Erfahrungen im Rahmen von AVIS2028 und des AVIS Review 22-Prozesses auf. Dadurch kann ohne grossen Aufwand und Unsicherheit ein nachhaltiger und umfassender Mehrwert erzielt werden.

Viertens wird das EDA durch die Federführung des breit abgestützten und interdepartementalen Prozess der Visionierung gestärkt. Diese Stärkung ist angezeigt, da sie dem Umstand einer zusehends globalisierten Welt Rechnung trägt, in der innenpolitische Entscheidungen aussenpolitische Konsequenzen nach sich ziehen und vice versa. Letzten Endes handelt es sich beim Prozess der Visionierung nicht nur um einen Prozess, welcher in die Zukunft gerichtet ist, sondern der auch die Vergangenheit reflektiert und die Gegenwart gestaltet.

3.2 Botschaftskapitel: «Verhältnis zur Schweizer Aussenpolitik»

In jeder Botschaft an das Parlament erläutert der Bundesrat in einem eigenständigen und interdepartemental ausgearbeiteten Kapitel, inwiefern sich der vorliegende Gesetzesentwurf in die aussenpolitischen Strategien einbettet und inwiefern der Entwurf zur Erreichung der aussenpolitischen Ziele (Art. 54 Abs. 2 BV, Aussenpolitische Strategie) beiträgt. Weiter werden in diesem Kapitel aussenpolitische Konsequenzen eines Zustandekommens und eines Scheiterns der Gesetzesvorlage dargelegt.

Ansatzpunkt

Das Kapitel setzt bei der zentralen Informationsquelle für die Beratung neuer Gesetzesvorlagen an. Die Botschaft zeigt durch das Kapitel die zunehmenden Interdependenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik auf. Diese werden transparent offengelegt, wodurch das Bewusstsein für die aussenpolitische Dimension von Geschäften gestärkt wird. Insbesondere bei vordergründig innenpolitischen Themen kann damit das Verständnis für den grösseren aussenpolitischen Rahmen gestärkt werden.

Zum anderen setzt das Kapitel bei der Kohärenz der Schweizer Politik an. Durch den interdepartementalen Charakter des Kapitels «Verhältnis zur Schweizer Aussenpolitik» wird die interdepartementale Zusammenarbeit und somit der Whole-of-Government-Ansatz gefördert. Es soll verhindert werden, dass verschiedene, nicht primär aussenpolitische Geschäfte die aussenpolitischen Strategien und Ziele unterlaufen. In diesem Sinne fordert unser Vorschlag insbesondere die verschiedenen Departemente und Bundesämter auf, einen institutionalisierten Fokus auf aussenpolitische Konsequenzen zu legen. Andererseits ermöglicht das zusätzliche Kapitel, dass sich Parlament und die vorberatenden Kommissionen - sprich die primären Adressat:innen der Botschaft - ein umfassendes Bild über die Gesetzesvorlage machen können.

Adressierte Akteur:innen

Wir fordern den Bundesrat auf, alle Gesetzesvorlagen im Rahmen eines interdepartementalen Prozesses in die Aussenpolitik der

Schweiz einzubetten und kritisch einzuordnen. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem EDA bei, welches die gesamte aussenpolitische Stossrichtung im Blick hat und Gesetzesentwürfe hinsichtlich möglicher aussenpolitischer Konsequenzen würdigen kann.

Begründung

Ein solches Kapitel fördert das Verständnis und Bewusstsein für die aussenpolitische Dimension der Geschäfte, insbesondere bei den Parlamentarier:innen. Die Mehrheit der Gesetzesvorlagen hat eine aussenpolitische Dimension. Durch das Kapitel werden diese Zusammenhänge transparent und einfach zugänglich gemacht. Dies fördert einerseits das Bewusstsein für aussenpolitische Abwägungen und erhöht gleichzeitig das Verständnis für aussenpolitische Zusammenhänge. Der Bundesrat erhält dadurch die Chance, seine Aussenpolitik zu erklären und Verständnis für sein aussenpolitisches Handeln zu gewinnen.

Zum zweiten erhöht ein solches Kapitel die Kohärenz in der Aussenpolitik. Bei sämtlichen Vorlagen wird die aussenpolitische Dimension aktiv miteinbezogen. Durch die Einbettung aller Vorlagen in die aussenpolitischen Strategien erhalten diese Grundlegendokumente mehr Gewicht und politische Relevanz. Dies fördert einen kohärenten Whole-of-Government-Ansatz und erschwert ein Unterlaufen aussenpolitischer Ziele durch verschiedene Sachbereiche. Dem Bundesrat bleibt jedoch weiterhin die Flexibilität, von Fall zu Fall zu entscheiden, inwiefern aussenpolitische Ziele mit der entsprechenden Vorlage zu verfolgen sind. Gegebenenfalls kann der Bundesrat bewusst und begründet negative aussenpolitische Konsequenzen in Kauf nehmen.

Zum dritten fördert ein solches Kapitel den öffentlichen Diskurs über aussenpolitische Konsequenzen und kann Zielkonflikte innerhalb der Aussenpolitik sichtbar machen. Als offizielle und öffentlich einsehbare Stellungnahme des Bundesrates zu Vorlagen ist die Botschaft auch für die organisierte Zivilgesellschaft ein wichtiger Referenzpunkt. Die transparente Offenlegung aussenpolitischer Überlegungen fördert die öffentliche Debatte über aussenpolitische Zielsetzungen, was die Stellung der Schweiz gegenüber dem Ausland klärt und das Vertrauen in die Schweiz als verlässliche Partnerin stärkt.

Viertens werden die ausserpolitischen Ziele nach Art. 54 Abs. 2 BV und die ausserpolitische Strategie konkretisiert. Durch die Botschaftskapitel kann anhand von konkreten Sachverhalten illustriert werden, in welchen Spannungsverhältnissen die Ziele zueinander stehen und wie diese im Falle eines Zielkonflikts abgewogen werden.

3.3 Ausserpolitischer Schattenbericht

Zivilgesellschaftliche Organisationen erarbeiten einen Schattenbericht zum ausserpolitischen Bericht des Bundesrates. Darin würdigen sie die ausserpolitischen Aktivitäten der Schweiz im vergangenen Kalenderjahr kritisch. Ähnliche Berichte sind bereits im Rahmen verschiedener UN-Konventionen³⁴ oder Konventionen des Europarates³⁵ etabliert und haben sich dort bewährt, wie beispielsweise bei der UNO-Behindertenrechtskonvention. Der ausserpolitische Schattenbericht soll dem Parlament zeitgleich zum ausserpolitischen Bericht des Bundesrates vorgelegt und von diesem beraten werden.

Ansatzpunkt

Der Vorschlag setzt bei der Evaluation der ausserpolitischen Aktivitäten des Bundesrats an. Das Parlament, welches die ausserpolitischen Aktivitäten verfolgt und den jährlichen ausserpolitischen Bericht des Bundesrates zur Kenntnis nimmt, soll in der Rolle als prüfende Instanz gestärkt werden.

Adressierte Akteur:innen

Zivilgesellschaftliche Organisationen erarbeiten zuhanden des Parlaments gemeinsam und unter Koordination einer dazu ernannten Organisation einen Bericht zur schweizerischen Ausserpolitik.

Begründung

Dieser Vorschlag stärkt das Parlament als prüfende Instanz der ausserpolitischen Aktivitäten und fördert damit die unabhängige

Evaluation der Aussenpolitik. Mit dem aussenpolitischen Bericht legt der Bundesrat Rechenschaft für seine aussenpolitischen Aktivitäten ab. Dieser Bericht wird vom Parlament jährlich von Gesetzes wegen zur Kenntnis genommen. Somit ist die primäre Informationsquelle des Parlaments bei der Evaluierung der Aussenpolitik der vom Bundesrat selbst verfasste Bericht. Ein Schattenbericht stärkt das Parlament insofern, als dass er ihm eine zweite und unabhängige Informationsbasis bietet. Das parallele Vorliegen beider Berichte ermöglicht eine fundierte und kritische Diskussion über die aussenpolitischen Aktivitäten im vergangenen Jahr. Durch die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft wird die Unabhängigkeit der Evaluation gestärkt.

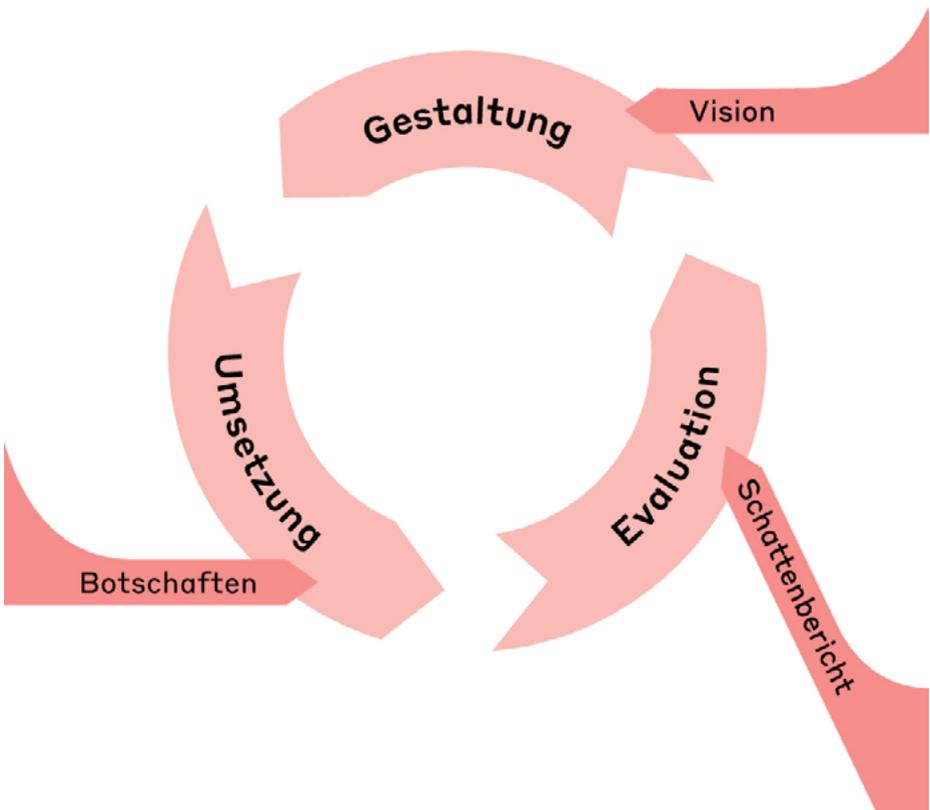
Zum zweiten ermöglicht ein Schattenbericht dem Bundesrat, regelmässige, strukturierte und fundierte Rückmeldungen zu seiner Aussenpolitik einzuholen. Mit dem Schattenbericht verpflichten sich relevante Akteur:innen der Zivilgesellschaft, sich kritisch und konstruktiv zur Aussenpolitik zu äussern und sich in die Debatte einzubringen. Dies erlaubt es dem Bundesrat, seine Aussenpolitik im Sinne des Whole-of-Switzerland-Ansatzes regelmässig differenziert zu spiegeln, was die aussenpolitische Stellung der Schweiz stärkt.

Zum dritten fördert die zeitgleiche Behandlung des aussenpolitischen Berichts des Bundesrates und des aussenpolitischen Schattenberichts der organisierten Zivilgesellschaft durch das Parlament eine öffentliche und ehrliche Debatte über die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen können sich effektiver in die aussenpolitische Debatte einbringen. Zudem ermöglicht ein Schattenbericht, Zielkonflikte innerhalb der Schweizer Aussenpolitik aufzuzeigen und Verständnis für das aussenpolitische Handeln des Bundesrates zu schaffen.

Viertens hat eine erhöhte Informationsdichte der aussenpolitischen Prüfung ebenfalls einen positiven Effekt auf den darauf folgenden Gestaltungsprozess in Form der Visionierung und der Strategieprozesse. Dementsprechend hat der Schattenbericht nicht nur eine beurteilende und einschätzende Funktion, sondern auch eine Planungsfunktion.

4. Fazit

Die Organisation der Aussenpolitik trägt den gestiegenen Herausforderungen des globalisierten 21. Jahrhunderts nicht genügend Rechnung. Eine Situation, in welcher der Bundesrat sowohl für die Visionierung, Umsetzung und Evaluation hauptsächlich alleinige Verantwortung trägt, wird der Relevanz der Aussenpolitik in einer stark vernetzten Welt nicht gerecht und schwächt dadurch ihre Legitimation. Die skizzierten Massnahmen können hier Abhilfe schaffen, indem sie punktuelle und konkrete Verbesserungen in allen drei Phasen der Aussenpolitik bieten.



Die drei Massnahmen «Institutionalisierung des Visionierungsprozesses», die «Ergänzung der Botschaften durch ein Kapitel Aussenpolitik» und «Erstellung eines Schattenberichts zur Aussenpolitik» zuhanden des Parlaments können dabei alle einzeln oder zusammen als Paket eingeführt und umgesetzt werden. Die Verknüpfung der Massnahmen sorgt jedoch für einen stärkeren Effekt. So können beispielsweise die Erkenntnisse aus einer konstruktiven und kritischen Auseinandersetzung mit der Aussenpolitik im Rahmen des Schattenberichts in die Erarbeitung der nächsten Vision einfliessen. Das Gewicht dieser Vision und der daraus abgeleiteten Strategien wird durch die Einbettung der Aussenpolitik in die Botschaften erhöht. Das Kapitel Aussenpolitik in den Botschaften bietet wiederum eine Grundlage für eine breitere Evaluation der Aussenpolitik, z.B. im Rahmen des Schattenberichts. So kann eine ganzheitliche und kohärente Aussenpolitik erreicht werden.

Die Massnahmen können aber auch einzeln oder zu unterschiedlichen Zeitpunkten umgesetzt werden. Jede Massnahme bietet für sich allein genommen eine Verbesserung der heutigen Situation. Die Einbindung der diversen aussenpolitischen Akteur:innen aus Kantonen, Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft im partizipativen Visionsprozess stärken konkret den Whole-of-Switzerland-Ansatz und der Schattenbericht ermöglicht eine breite und konstruktive Diskussion über die Aussenpolitik und aussenpolitische Zielkonflikte. Die Einbettung der Aussenpolitik in die Botschaft fördert dabei das Verständnis für die zunehmenden Interdependenzen, ohne den Bundesrat in der Umsetzung der Aussenpolitik zu beschränken.

Die vorgestellten Massnahmen gehen das wachsende Ungleichgewicht in der Aussenpolitik zwischen den politischen Akteur:innen effektiv an und stärken die Legitimation der Aussenpolitik langfristig. Sie verhelfen der Schweiz somit zu einer zukunftsgerichteten und breit abgestützten Aussenpolitik, die den Herausforderungen eines globalisierten 21. Jahrhunderts gewachsen ist.

Endnoten

- 1 Cassis, Ignazio: Aussenpolitik ist Innenpolitik, Ansprache anlässlich der Jubiläumsveranstaltung 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, 2018.
- 2 Vgl. EDA: Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, 2018.
- 3 Vgl. Oesch, Matthias: Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung, in: Oliver Diggelmann, Véronique Boillet, Gregor T. Chatton, Anne-Christine Favre, Andreas Ladner, Vincent Martenet, Sophie Weerts, Daniel Thürer, Damian Cueni (Hg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, 2020, S. 137.
- 4 Für einen historischen Überblick siehe: Kreis, Georg: Konkurrenz oder Kooperation? : Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920-1992), in: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire 25/3, 2018, S. 60–72.
- 5 Vgl. Art. 54 BV, Ehrenzeller, Bernhard: Vorbemerkungen Rz. 1 St. Galler Kommentar.
- 6 Vgl. Petrig, Anna: Democratic Participation in International Lawmaking in Switzerland after the 'Age of Treaties', in: Aust, Helmut Phillip und Kleinlein, Thomas: Encounters between Foreign Relations Law and International Law, Briges and Boundaries, 2021, S. 183 ff.
- 7 Vgl. Art. 54 BV, Ehrenzeller, Bernhard: Vorbemerkungen Rz. 1 St. Galler Kommentar.
- 8 Vgl. Art. 54 BV, Ehrenzeller, Bernhard: Vorbemerkungen Rz. 2 St. Galler Kommentar.
- 9 Art. 184 Abs. 1 BV.
- 10 Art. 184 Abs. 2 BV.
- 11 Art. 148 Abs. 3 ParlG.
- 12 Art. 23 ParlG; Art. 166 Abs. 1 BV.
- 13 Schnur, Aviva: Agieren oder Reagieren, Aussenpolitische Entscheidungsprozesse im Bundesrat und Bundesverwaltung, 2000, S. 78.
- 14 Schnur, Aviva: Agieren oder Reagieren, Aussenpolitische Entscheidungsprozesse im Bundesrat und Bundesverwaltung, 2000, S. 78.
- 15 Vgl. Art. 54, 55 BV.
- 16 Vgl. Art. 56 BV: Die Bundesverfassung ermächtigt die Kantone im Rahmen der sogenannten kleinen Aussenpolitik, innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche selbst Verträge mit dem Ausland abzuschliessen und mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt zu verkehren.
- 17 Siehe dazu Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 7 ff.
- 18 Als konkretes und aktuelles Beispiel zur Beziehung Schweiz-EU, siehe Pfisterer, Thomas: Ein Plus für die Demokratie, 2021.
- 19 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 17.
- 20 Vgl. Petrig, Anna: Democratic Participation in International Lawmaking in Switzerland after the 'Age of Treaties', in: Aust, Helmut Phillip und Kleinlein, Thomas: Encounters between Foreign Relations Law and International Law, Briges and Boundaries, 2021, Petrig, encounters, S. 181; EDA, AVIS 2028, 2019, S. 20.
- 21 Art. 140 und Art. 141 BV.
- 22 EDA, AVIS 2028, 2019.
- 23 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 138.
- 24 Vgl. Strategien der Schweizer Aussenpolitik: <https://admin.media-flow.ch/grundlegendendokumente-der-schweizer-aussenpolitik#2209>, zuletzt geprüft: 28. März 2023.
- 25 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 138.
- 26 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 138.
- 27 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 138.
- 28 BBl 2001 3467, S. 3492.
- 29 Lanz, Matthias: Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 139.
- 30 EDA, AVIS 2028, 2019, S. ii.
- 31 EDA, AVIS 2028, 2019, S. ii.
- 32 EDA, AVIS 2028, 2019, S. 20.
- 33 EDA, AVIS 2028, 2019, S. 20.
- 34 Zum Beispiel im Rahmen der UNO-Behindertenrechtskonvention: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgw/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen/staatenbericht.html>, zuletzt geprüft am: 6. April 2023.
- 35 Zum Beispiel im Rahmen der Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: https://istanbulkonvention.ch/assets/images/elements/Alternativbericht_Netzwerk_Istanbul_Konvention_Schweiz.pdf, zuletzt geprüft am: 6. April 2023.

Zitierweise

Detreköy, N., Gysin, L., Kalberer, S., Knöpfel, M. (2023). Für eine partizipative Aussenpolitik. Drei Empfehlungen zur Stärkung des Whole-of-Switzerland-Ansatzes. Bern: foraus - Forum Aussenpolitik.

Danksagung

Im Schreibprozess dieses Policy-Briefs durften wir von der umfassenden Erfahrung und Expertise von einer Vielzahl von hilfsbereiten Personen profitieren. Speziell möchten wir uns bei Prof. Dr. Laurent Goetschel, Markus Mugglin, Ständerat Benedikt Würth, Jonas Grätz-Hoffmann, Tobias Näf und das Review-Board sowie Cécile Rivière und dem Vorstand bedanken. Sie unterstützen die Autorenschaft durch wertvolle Gedanken, kritischen Rückmeldungen und motivierenden Worten im Schreib- und Review-Prozess. Besonderer Dank geht ebenfalls an das gesamte Team der foraus Geschäftsstelle rundum Riccardo Bussmann und Andrina Schmitz, welche mit ihrem Engagement die Ergebnisse zugänglich und verständlich machen.

Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus oder der externen Reviewer:innen.

www.foraus.ch

Bern | foraus – Forum Aussenpolitik | Marktgasse 36 | 3011 Bern
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | c/o Impact Hub, Rue de Fendt 1 |
1201 Genève | bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

Bei foraus aktiv werden

Durch das einzigartige Grassroots-Modell des Vereins setzt sich foraus für eine gesellschaftspolitische Zukunft der Schweiz ein und steht für eine konstruktive Aussenpolitik und einen informierten Dialog. Du teilst diese Vision? Werde jetzt bei uns aktiv und unterstütze uns! ●

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor:in

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner:in

Unser Gönnerverein «Cercle des donatrices & donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.



foraus.ch/mitglied-werden