

**EUROPAINSTITUT** der Universität Basel

---

Laurent Goetschel  
Daniel Michel

**Der aussenpolitische Handlungsspielraum der  
Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen  
Union: ein Blick auf einige Aspekte der  
Friedensförderung**

**BASLERSCHRIFTEN** zur europäischen Integration Nr. 89

---

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Das Institut bietet ein einjähriges, praxisbezogenes und interdisziplinäres Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced Studies in European Integration* an, sowie die Vertiefungsstudien *Major in Conflict and Development* und *Major in International Business*. Daneben führt das Institut zusammen mit der Juristischen, der Wirtschaftswissenschaftlichen und der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel einen *Masterstudiengang zu European Studies* durch. Es finden ausserdem regelmässig spezielle Weiterbildungskurse, Seminare und Vorträge statt. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

**[www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)**

ISBN-13: 978-3-905751-14-7

ISBN-10: 3-905751-14-3

**Laurent Goetschel** ist Professor für Politikwissenschaft am Europainstitut der Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace). Er war Leiter des Nationalen Forschungsprogramms „Schweizer Aussenpolitik“ (NFP 42) und hat zahlreiche wissenschaftliche Beiträge und Gutachten zu Fragen der Aussenpolitik verfasst.

**Daniel Michel** studierte an den Universitäten Bern und Genf Politikwissenschaft auf Bachelor-Stufe und machte an der Universität Basel einen interdisziplinären Master in European Studies. Er war als Projektmitarbeiter an der Erstellung der vorliegenden Studie beteiligt.

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Vorwort	7
Zusammenfassung	9
Einleitung	11
Teil I) Bestandesaufnahme der vertraglichen Grundlage innerhalb der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU	13
1.1. Allgemeine rechtliche Grundlagen und Bestimmungen der GASP	13
1.2. Aussenpolitischer Handlungsspielraum für Mitgliedstaaten der EU innerhalb der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)	16
1.2.1. Welches ist der Nutzen, und was sind die Kosten von ausserpolitischer Kooperation?	17
1.2.1.1. Zum Nutzen ausserpolitischer Kooperation	17
1.2.1.2. Zu den Kosten ausserpolitischer Kooperation	18
1.3. Auswirkungen der GASP auf die Aussenpolitik von Kleinstaaten in der EU	13
1.3.1. Veränderungen des ausserpolitischen Prozesses	20
1.3.2. Veränderungen des ausserpolitischen Outputs	21
1.4. Auswirkungen der GASP auf die schweizerische Aussenpolitik, wenn die Schweiz EU Mitglied wäre	24
1.4.1. Die Funktionsweise der GASP	24
1.4.1.1. Der institutionelle Rahmen der GASP	25
1.4.1.2. Die Politikinstrumente der GASP	25
1.4.1.3. Das Beschlussfassungsverfahren in der GASP	28
1.4.2. Welche ausserpolitischen Pflichten ergäben sich für die Schweiz, wenn sie Mitglied der EU wäre?	29

Teil II) Teilnahme der Schweiz an der GASP ohne EU-Mitgliedschaft?	32
2.1. Möglichkeiten für die Schweiz, sich als Nichtmitglied der EU punktuell an Aktivitäten der GASP zu beteiligen	32
2.1.1 Beispiele der bestehenden Mitwirkung der Schweiz an der GASP	32
2.2 Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der GASP/ESVP aus Sicht der Schweiz	34
2.3 Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der GASP/ESVP aus Sicht der EU	36
2.4 Einflussnahme der Schweiz auf Friedensoperationen der EU	37
2.5 Bereiche der Friedensförderung der Schweiz, in denen eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU sinnvoll wäre	38
Teil III) Herausforderungen an die Friedensförderungspolitik der Schweiz ausserhalb der EU	45
Zusammenfassende Schlussthesen: Autonomiegewinn vs. Einflussverlust?	52
Bibliographie	55
Liste der Gesprächspartner	59

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
ca.	circa
ebd.	Ebenda
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
eds.	editors
etc.	und so weiter
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Europäischer Unionsvertrag (konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 24.12.2002)
EVD	Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement
ff.	folgende (Seiten)
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
Hrsg.	Herausgeber
ICO	International Civilian Office
Kap.	Kapitel

NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungsorganisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
S.	Seite
UNO	United Nations Organization
vgl.	vergleiche

## **Vorwort**

Die Studie entstand im Jahre 2008 am Europainstitut der Universität Basel im Auftrag des Politischen Sekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Kontaktpartner war das Integrationsbüro und dessen Leiter, Botschafter Urs Bucher. Die Anregung zum Verfassen der Studie stammt von Staatssekretär Michael Ambühl.

Eine erste Fassung der Studie wurde in einem vom EDA im Januar 2009 organisierten Workshop diskutiert, an dem zusätzlich zum einladenden Integrationsbüro mehrere politische Abteilungen, das politische Sekretariat und die Direktion für Völkerrecht vertreten waren. Viele der dort eingebrachten Anregungen wurden für die Veröffentlichung aufgenommen. Beim Europainstitut leistete Beatrice Schaefer als Praktikantin wertvolle Vorarbeiten. Sie konnte hierfür auf die hilfreiche Begleitung durch die Assistentin des Fachbereichs Politikwissenschaft, Annina Bürgin, zählen. Daniel Michel war als wissenschaftlicher Mitarbeiter mit der Redaktion und der Strukturierung der Studie befasst. Laurent Goetschel führte die Gespräche und Interviews und nahm an der in der Einleitung erwähnten Tagung in Luxemburg teil. Zusammen mit Daniel Michel redigierte er die Endfassung.

Wir danken den Auftraggebern für die Möglichkeit, diese interessante Fragestellung anzugehen, den Gesprächspartnern für die wertvollen Informationen und Anregungen sowie das entgegengebrachte Vertrauen, den Workshopteilnehmenden für die konstruktiven Anregungen und schliesslich dem Europainstitut für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten und übrigen Infrastruktur. Für den Inhalt der Studie sind einzig die beiden Verfasser verantwortlich.

Laurent Goetschel  
Daniel Michel



## Zusammenfassung

Indem die Schweiz nicht der EU angehört, nimmt sie auch nicht an deren Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) teil. Daraus resultieren einerseits eine grössere Autonomie, andererseits ein geringerer Einfluss auf die Politik der 27 EU-Staaten. Es stellt sich die Frage, welches insgesamt die Effekte auf den ausserpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz sind. Zur Beantwortung dieser Frage wurden zunächst die Auswirkungen der GASP auf Mitgliedstaaten kleiner bis mittlerer Grösse untersucht. Dann wurden die Optionen analysiert, die sich einem Drittland wie der Schweiz zur Mitwirkung an der GASP und auch an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bieten. Schliesslich wurden auch noch die Herausforderungen ausgearbeitet, die sich der Schweiz zur Führung ihrer Friedensförderungs politik ausserhalb der EU stellen.

Die Mitwirkung in der GASP verursacht sowohl Nutzen als auch Kosten. Dem Gewinn an Informations- und Einflussmöglichkeiten stehen die Begrenzung der eigenen Initiativen und Sichtbarkeit gegenüber. Kleinere Staaten profitieren überdurchschnittlich vom erwähnten Nutzen, grosse Staaten haben dafür unter gewissen Umständen geringere Kosten zu tragen. Gerade die Nahostpolitik der EU ist in den letzten Jahren besonders von Ländern wie Deutschland, Grossbritannien und auch Frankreich geprägt worden. Kleinere Mitgliedstaaten sind dabei kaum in Erscheinung getreten. Für die Schweiz wären die Unterstützung der Genfer Initiative oder die Führung des eigenständigen Dialogs mit Iran als EU-Mitglied kaum möglich gewesen. Hingegen könnte die Schweiz als EU-Mitglied mit mehr Einfluss an ESVP-Missionen mitwirken. Auch wenn eine solche Beteiligung fallweise auch für Drittstaaten möglich ist, braucht es dazu einen beträchtlichen Koordinationsaufwand, der weder durch Sichtbarkeit, geschweige denn durch Mitentscheidungs-Möglichkeiten kompensiert wird. Seit 2003 hat sich die Schweiz an sieben zivilen oder militärischen Missionen der ESVP beteiligt. Anders als Norwegen, das mit Schweden, Dänemark und Finnland über natürliche Partner in der EU verfügt, hat die Schweiz keinen entsprechenden Zugang unter den Mitgliedstaa-

ten. Eine verstärkte Kooperation mit der EU würde inhaltlich für die Schweiz durchaus Sinn machen, denn ihre aussenpolitischen Ziele stimmen mit denjenigen der EU weitestgehend überein.

Damit stellt sich die Frage nach dem substanziellen Potenzial der Autonomie, die aus dem Abseitsstehen der Schweiz resultiert. Zielmässig weicht die Aussenpolitik der Schweiz nur marginal von derjenigen der EU ab. Wenn schon sind es unterschiedliche Vorgehensweisen. Die Schweiz hat somit ein Interesse, in enger Abstimmung und ergänzend zur Politik der EU zu agieren. Nicht oder schlecht abgestimmte Alleingänge verursachen mehr Kosten an „good will“ als sie an „public diplomacy“ kurzfristig zu generieren vermögen. Die Suche nach Spielräumen darf nicht losgelöst von politischen Opportunitätsüberlegungen erfolgen. Aussenpolitische Nischen wollen sorgfältig definiert, aussen- und innenpolitisch abgestützt und mit adäquaten Ressourcen versehen sein. Profilierung darf nicht zulasten aussenpolitischer Ziele und Werte erfolgen. Auch Brückenbildung ist kein Selbstzweck. Gerade im Bereich der Menschenrechte kann es nicht darum gehen, Kompromisse um ihrer selbst Willen zu schliessen. Die Schweiz ist und bleibt Teil der europäischen Wertegemeinschaft.

Aus diesem Grund kann die Schweiz ihren aussenpolitischen Handlungsspielraum vor allem dann effizient nutzen, wenn sie ihre eigenen Aktionen sowohl innenpolitisch breit abstützt als auch nach aussen mit den EU-Staaten abspricht und somit ihre Kooperation mit der Union verstärkt.

## **Einleitung**

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Auswirkungen der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union auf ihren ausserpolitischen Handlungsspielraum auszuloten. Der Fokus richtet sich auf die Friedensförderungspolitik. Dies ist sowohl durch das Interesse der Auftraggeber als auch dadurch bedingt, dass der weitaus grösste Teil der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Aussenbeziehungen der EU nicht über die GASP abgewickelt werden. Zugleich ist die Einschränkung vorzunehmen, dass nicht die gesamte Friedensförderungspolitik der Schweiz in die Analyse einbezogen wurde, sondern nur solche Aspekte, die für das Zusammenspiel mit der EU und damit für die Fragestellung der Studie von Bedeutung waren.

Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass sich die Schweiz an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU nicht beteiligt. Die GASP ist auch nicht Gegenstand eines bilateralen Abkommens und wird dies auch nicht sein. Daher stellt sich die Frage, welches die Vor- und Nachteile eines solchen Abseitsstehens sind. Die Schweiz erhält dadurch einerseits die Möglichkeit, eigenständig ihre Interessen wahrzunehmen. Andererseits ist sie nicht in den entsprechenden Strukturen eingebunden, in denen die EU-Staaten ausser- und sicherheitspolitische Angelegenheiten diskutieren und ihre Aussenpolitiken koordinieren. Wie wirkt sich dies auf ihr ausserpolitisches Handlungs- und Wirkungspotenzial aus?

Die Studie besteht aus drei Teilen: Der erste Teil beinhaltet eine Bestandesaufnahme des Ist-Zustandes der GASP und der sich daraus für die EU-Mitglieder ergebenden Verpflichtungen und Möglichkeiten. Daraus werden einerseits der Spielraum wiedergegeben, der den EU-Staaten verbleibt und andererseits die Grenzen aufgezeigt, die

der Schweiz als EU-Mitglied gesetzt würden. Der zweite Teil der Studie geht auf die Möglichkeiten ein, welche für die Schweiz bestehen, sich als Drittstaat punktuell an der GASP zu beteiligen. Der Dritte Teil der Studie untersucht den Handlungsspielraum und die damit verbundenen Herausforderungen, die sich der Friedensförderungs politik der Schweiz „am Rande“ der EU stellen. Abschliessend werden Autonomiegewinn und Einflussverlust der Schweiz einander gegenübergestellt. Thesenartig werden Aussagen über den tatsächlichen ausserpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz ausserhalb der EU und über die Bedingungen, die mit dessen erfolgreichen Nutzung verbunden sind, gemacht. Der gesamte dritte Teil der Studie und insbesondere die abschliessend formulierten Thesen sollen zum Denken anregen und geben nicht vor, einen umfassenden und primär auf Ausgewogenheit ausgerichteten Bericht zu liefern.

Die Studie gründet auf der Analyse relevanter Sekundärliteratur, Dokumenten und Interviews. Es werden sowohl auf EU- als auch auf Schweizer Seite entsprechende rechtliche Grundlagen und politische Konzeptpapiere einbezogen. Dazu gehören der EU-Vertrag, Regelungen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, ausserpolitische Berichte sowie Verfassungsgrundlagen in der Schweiz. Zusätzlich wurden Interviews mit 18 Personen aus Politik, Verwaltung, Think Tanks und Wissenschaft geführt (vgl. Liste der Gesprächspartner im Anhang).<sup>1</sup> Diesen Personen wurde die Vertraulichkeit ihrer Aussagen zugesichert. Die Liste der Gesprächspartner figuriert im Anhang. Der Studienverantwortliche profitierte auch von seiner Teilnahme an einer Tagung zur Rolle kleiner Staaten inner- und ausserhalb der Europäischen Union, die am 16. und 17. Mai 2008 in Schengen stattfand und vom Luxemburger Institut für Europäische und Internationale Studien organisiert worden war.

---

<sup>1</sup> Der Zeitpunkt der Befragungen brachte es mit sich, dass Ereignisse im Balkan und im Nahen Osten die Gespräche als Anschauungsbeispiele dominierten. Seither hat sich die Schweiz unter anderem mit der Übernahme der Interessensvertretung Russlands in Georgien (und umgekehrt) und in einer Vermittlung zwischen Armenien und der Türkei einbringen können.

## **Teil I) Bestandesaufnahme der vertraglichen Grundlagen innerhalb der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU**

Im diesem ersten Teil wird eine Bestandesaufnahme der vertraglichen und übrigen rechtlichen und formellen Grundlagen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU gemacht. Es geht zunächst darum, kurz aufzuzeigen, in welchem rechtlichen Rahmen sich die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU bewegt und welches die wichtigsten Entwicklungsschritte und Reformen gewesen sind. In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, inwiefern es für die Mitgliedstaaten der EU überhaupt noch einen ausserpolitischen Handlungsspielraum jenseits der GASP gibt. Es geht dabei auch um die Beantwortung der Frage nach dem Nutzen beziehungsweise den Kosten von ausserpolitischer Kooperation. Im dritten Abschnitt werden die Auswirkungen der GASP auf Kleinstaaten in der EU dargestellt. Darauf folgt im letzten Abschnitt eine kurze Darstellung der Auswirkungen der GASP auf die schweizerische Aussenpolitik, dies unter der hypothetischen Annahme, dass die Schweiz Mitglied der EU wäre.

### **1.1. Allgemeine rechtliche Grundlagen und Bestimmungen der GASP**

Die Entwicklung der GASP wurde in den letzten 40 Jahren im Zuge der verschiedenen Vertragsrevisionen (Einheitliche Europäische Akte, Maastrichter Vertrag, Vertrag von Amsterdam und Vertrag von Nizza) etappenweise vorangetrieben. Im Folgenden wird auf die wichtigsten Schritte eingegangen.

Die Idee für eine engere ausserpolitische Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde relativ spät, das heisst erst Anfang der 70er Jahre durch die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) realisiert. Diese behielt aber bis in die 80er Jahre ihren eher informellen Charakter bei und kam gegen Ende der 70er Jahre sogar beinahe zum Stillstand (vgl. Fröhlich 2008: 84). Erst in der Einheitliche Europäische Akte (EEA) 1986 konnte die

EPZ in einem völkerrechtlichen Vertrag fixiert werden. Mitunter aufgrund der grossen politischen Umwälzungen in den Jahren 1989 bis 1991 wurde 1990 die Idee einer neuen europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik lanciert. Diese Idee wurde wenig später im Maastrichter Vertrag über die Europäischen Union durch die Schaffung einer „Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) rechtlich verankert. Weil die Aussen- und Sicherheitspolitik für die Mitgliedstaaten ein sensibler Bereich war und bis heute geblieben ist, wurde dieser auch im Unionsvertrag weiterhin getrennt vom vergemeinschafteten Teil des Vertrags gehalten. Es entstand neben dem ersten Gemeinschaftspfeiler der zweite intergouvernementale Pfeiler. Die rechtlichen Bestimmungen finden sich in Art. J1 bis J18 des Maastrichter Vertrages (aktuell: Titel V, Art. 11-28 EUV). Als gemeinsame Ziele werden in Art. 11 Abs. 1 EUV unter anderem die Wahrung gemeinsamer Werte, die Formulierung grundlegender Interessen, die Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union in Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta; Sicherheit der Union; Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit; Förderung der internationalen Zusammenarbeit; Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten genannt. Zudem verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und gegenseitigen Solidarität zu unterstützen (Art. 11 Abs. 2 EUV).

Die genannten Ziele sollen mit denen in den Art. 12 und 13 EUV erwähnten Instrumenten erreicht werden. Die wichtigsten umfassen: gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte.

Die Jahre nach der Schaffung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik werden in der Literatur als „Jahre der Stagnation“ bezeichnet (Fröhlich 2008: 88). Schuld daran waren unter anderem die unzureichende Regelung von Kompetenzen, nationale Beharrlichkeit in der Ausübung der eigenen Aussenpolitik oder ungeklärte Fragen hinsichtlich der Finanzierung der GASP. Letztlich führte das Versagen der EU geschlossen und mit einer Stimme im Jugoslawienkonflikt aufzutreten dazu, dass im Jahr 1996/1997 erneut Reformbestrebungen ergriffen und diese im Vertrag von Amsterdam umgesetzt wurden. Der

Union wurden mehr Kompetenzen gegeben, indem sie laut Vertragstext nun alleine (und nicht mehr mit den Mitgliedstaaten zusammen) für die Formulierung und Umsetzung der GASP verantwortlich ist. Auch sind die Mitgliedstaaten explizit gehalten von Aktionen, die den Interessen der Union zuwiderlaufen, abzusehen (Art. 11 Abs. 2 EUV). Dennoch, auch nach diesen Änderungen bleibt die GASP weitgehend intergouvernemental ausgerichtet. Klare Merkmale, die sie als supranational erscheinen liessen, fehlen. So besteht beispielsweise keine Möglichkeit zur Rechtsetzung mit Direktwirkung, es fehlen weisungsunabhängige Organe mit umfassenden Handlungskompetenzen oder Mehrheitsabstimmungen in der Entscheidungsfindung<sup>2</sup> (vgl. Fröhlich 2008: 91).

Auf die Vertragsänderungen im Vertrag von Amsterdam folgte im Jahr 2000 erneut eine Vertragsreform, welche im Vertrag von Nizza festgehalten wurde. Wichtigste Änderung war die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP. Gemäss Art. 43 EUV kann eine Gruppe von mindestens acht Mitgliedern eine intensivierete Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder bei der Rüstungskoooperation anstreben. Ebenfalls als bedeutende Änderung zu erwähnen ist, dass in Bezug auf die Sicherheit der Union die Möglichkeit zur Aufgleisung einer künftigen gemeinsamen Verteidigung innerhalb der GASP geschaffen wurde (Art. 17 Abs. 1 EUV).

Die Zeit nach Nizza bis heute war zum einen vor allem durch die Weiterentwicklung von neuen Instrumenten im Rahmen der ESVP geprägt und zum anderen durch die Erarbeitung von Reformen der GASP in Rahmen des Verfassungsvertrags der EU und dann im Vertrag von Lissabon.

---

<sup>2</sup> Mehrheitsentscheidungen sind nur möglich, wenn dies durch eine vorgelagerte einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten ermöglicht worden ist (vgl. Kapitel 1.4.1.3).

## **1.2. Aussenpolitischer Handlungsspielraum für Mitgliedstaaten der EU innerhalb der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Wie im vorherigen Kapitel dargelegt wurde, setzt die GASP den EU-Mitgliedsländern einen rechtlich-institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sie sich in ihrem aussenpolitischen Handeln bewegen sollen. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie sich die GASP auf den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten auswirkt. Dabei werden Kosten und Nutzen, die sich aus der aussenpolitischen Zusammenarbeit ergeben, analysiert.

Wir gehen von der Annahme aus, dass diese Frage nicht pauschal für alle Staaten beantwortet werden kann. Gerade weil die GASP eine noch in weiten Teilen intergouvernemental ausgerichtete Politik der EU ist, spielen die Grösse und die relative Machtposition eines Landes eine zentrale Rolle. Die liberal-intergouvernementalistische Präferenzbildungstheorie postuliert, dass die Verteilung der Kosten und Nutzen aus der aussenpolitischen Zusammenarbeit von der jeweiligen Grösse und Machtposition der Mitgliedstaaten bestimmt wird (vgl. Moravcsik/Nikolaïdis 1999: 64). Diese These wurde in der GASP-Forschung insbesondere über Kleinstaaten in der EU in unterschiedlichen empirischen Befunden geprüft. So konnte beispielsweise eine ländervergleichende Studie zu den GASP-Politiken von Irland, Dänemark und den Niederlanden aufzeigen, dass kleine Staaten überdurchschnittlich von den im Rahmen der GASP zur Verfügung gestellten Informationen über Drittstaaten profitieren können (vgl. Tonra 1997: 183). Auch verbesserten diese Staaten ihren Zugang zu internationalen Akteuren markant, insbesondere während der Ausübung der Präsidentschaft (vgl. Tonra 1997: 184). Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, inwiefern kleine Staaten von grossen Staaten im Rahmen der GASP nicht bedrängt oder gar dominiert werden.

Für grosse Staaten, wiederum gemessen an ihrer relativen Machtposition, ist die Situation eine andere. Solche Staaten profitieren nicht auf die gleiche Art und Weise von der GASP, wie dies kleinere Staaten tun. Sie verfügten bereits vor ihrer EU-Mitgliedschaft über bessere Informationsgrundlagen und über bessere Zugangsmöglichkeiten im internationalen System. Hingegen verfügen grosse Staaten über

das Potenzial, erheblichen Einfluss auf die GASP zu nehmen oder „regime-prägend“ zu wirken. Eine Option, welche kleinen Ländern kaum in dieser Form offen steht (vgl. Goetschel 1998: 25). Grosse Länder können im Extremfall ihre eigene Politik „europäisieren“ und damit die Legitimation und Ausstrahlungskraft ihres internationalen Wirkens steigern. Dies ist beispielsweise in der Rolle Frankreichs bei EU-Missionen in Afrika gut erkennbar.

Auf der anderen Seite können jedoch auch grossen Ländern Kosten durch die Mitwirkung in der GASP entstehen. Dies trifft dann zu, wenn nicht sie das Regime prägen, sondern wenn letzteres ihrer eigenen Politik Schranken setzt. Diese Kosten, in Form von Reglementierung der Aussenpolitik, sind im Eintretensfall gewiss höher als für einen Kleinstaat (vgl. Wagner 2002: 138).

### **1.2.1. Welches ist der Nutzen, und was sind die Kosten von ausserpolitischer Kooperation?**

Nachfolgend werden die gemäss Wagner (2002: 129-133) wichtigsten Argumente aus der Forschungsliteratur bezüglich der Kosten aber auch des Nutzens, die sich bei einer ausserpolitischen Kooperation für Staaten ungeachtet ihrer relativen Machtposition ergeben kann, aufgelistet.

#### **1.2.1.1. Zum Nutzen ausserpolitischer Kooperation**

- *Erhöhung der Einflussnahme auf die internationale Politik:* Durch Ausnützung von Skaleneffekten, welche sich durch das Zusammenlegen von Ressourcen ergeben, können die Mitgliedstaaten ihre Einflussmöglichkeiten auf die internationale Politik steigern.
- *Mitsprachemöglichkeit:* In diesem Fall ist in Wagner (2002) von „Zugriffsmöglichkeiten auf das Verhalten von Partnerregierungen“ die Rede. So verpflichten sich die Mitgliedstaaten gemäss Art. 19 Abs. 1 EUV ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen zu koordinieren und für gemeinsame Standpunkte einzutreten. Das Eintreten für gemeinsame Standpunkte, so Art. 19 Abs. 1 wei-

ter, soll auch in internationalen Organisation und auf internationalen Konferenzen erfolgen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind.

- *Erleichterung der Informationsbeschaffung*: Wie bereits erwähnt, profitieren vor allem kleinere Mitgliedstaaten davon, Zugang zu Informationen zu erhalten, die sie sich sonst nicht beschaffen könnten. Dabei handelt es sich einerseits um Informationen über Dritte, die von anderen Mitgliedstaaten weitergegeben werden, andererseits aber auch um Informationen über Vorhaben der anderen Mitgliedstaaten. Auf diese Weise können nicht nur Transaktionskosten gesenkt, sondern auch Verhaltenserwartungen stabilisiert werden.
- *„Alibi- und Schutzschirmfunktion“*: Damit gemeint ist die Möglichkeit von Regierungen durch den Verweis auf die politische Zusammenarbeit einen Vorwand zu haben, um die aussenals auch die innenpolitischen Akteure für oder gegen eine Politikanpassung zu gewinnen. Durch den privilegierten Informationszugang sind Regierungen zudem eher in der Lage, ihren innerstaatlichen Handlungsspielraum zu erhöhen.

#### **1.2.1.2. Zu den Kosten ausenpolitischer Kooperation**

- *Souveränitätsverlust*: Als wichtigster Nachteil ausenpolitischer Kooperation wird in der Literatur die Einschränkung der Handlungsfreiheit genannt. Durch die ausenpolitische Kooperation wird die Möglichkeit unilateralen Handelns drastisch eingeschränkt. Dies kann dazu führen, dass national definierte Ziele nicht mehr umgesetzt werden können.
- *Prestigeverlust*: Die Einschränkung der nationalen Souveränität verursacht überdies immaterielle Kosten, die sich in verlorenem beziehungsweise nicht-realisiertem nationalen Prestige niederschlagen.

### **1.3. Auswirkungen der GASP auf die Aussenpolitik von Kleinstaaten in der EU**

Nachdem im vorangehenden Kapitel allgemein die wichtigsten Vorbeziehungsweise Nachteile von aussenpolitischer Kooperation präsentiert worden sind, wird in diesem Abschnitt spezifisch auf die Auswirkungen der GASP auf die Aussenpolitik von Kleinstaaten in der EU eingegangen. Grundlage dafür bilden die Ergebnisse einer Studie von Ben Tonra (2001) und Erkenntnisse aus den für unsere Studie durchgeführten Interviews. Die Aussagen beider Interviewgruppen weichen in einigen wichtigen Punkten voneinander ab. Dies dürfte dadurch bedingt sein, dass Interviewpartner aus unterschiedlichen Ländern berücksichtigt wurden, aber auch dass unsere Gespräche zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt wurden.

Ben Tonra untersuchte den Einfluss der GASP auf die nationale Aussenpolitik von Kleinstaaten. Mittels Interviews wurden Experten und Praktiker der betreffenden Länder befragt. Die Studie konzentriert sich auf die Staaten Dänemark, Niederlande, und Irland. Den drei Staaten wird ein ähnliches Verhalten auf internationaler Ebene unterstellt, nämlich, dass sie alle drei über geringe Einflusschancen auf ihre aussenpolitische Umwelt verfügen (vgl. Tonra 2001: 46).

Das Verhältnis von Kleinstaaten zur GASP kann in zweierlei Hinsicht geprägt sein. Zum einen besteht bei Kleinstaaten möglicherweise eine grössere Gefahr, dass sie bei einer Teilnahme an der GASP viel eher ihre aussenpolitische Unabhängigkeit verlieren als dies bei grossen beziehungsweise mächtigeren Staaten der Fall ist. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die GASP es Kleinstaaten ermöglicht ihre Aussenpolitik besser beziehungsweise effizienter zu verfolgen, indem sie beispielsweise eine Art „Kontrollfunktion“ über die grossen Staaten ausüben können (vgl. Tonra 2001: 46).

Diese Überlegungen bilden den Ausgangspunkt der Studie von Tonra. Die Gesprächspartner antworteten auf die Frage nach dem Einfluss beziehungsweise der Veränderung, welche die GASP aus ihrer jeweiligen Sicht in Bezug auf deren nationale Aussenpolitik hervorgerufen hatte. Die Antworten werden unterteilt in Veränderungen, die

den Politikprozess betreffen und in solche, die den Politikausgang oder -output zum Gegenstand haben. Die wesentlichen Erkenntnisse sind folgende:

### **1.3.1. Veränderungen des ausserpolitischen Prozesses**

- Gemäss der Studie von Tonra (2001: 257) heben die Befragten besonders den Nutzen des Informationszugangs hervor. Mehrere Befragte sagten, dass das nationale diplomatische Netzwerk ihrer Staaten übermässig von dem erweiterten Informationszugangs profitieren konnte.
- Die befragten Praktiker nennen als weiteren Vorteil den Zugang zu internationalen Akteuren, welchen sie als Nichtmitglied nicht gehabt hätten. Dieser Zugang wurde während der Dauer einer EU-Ratspräsidentschaft zusätzlich erhöht (vgl. Tonra 2001: 258-259).
- Die Befragung ergab zudem, dass die Teilnahme an der GASP administrative und strukturelle Effekte auf die Ministerien der drei Länder zur Folge hatte. In allen drei Ländern wurde das diplomatische Netzwerk ausgebaut. Die innere Struktur in den auswärtigen Ämtern wurde verändert und vergrössert (vgl. Tonra 2001: 259-260).
- Einige der Befragten stellten fest, dass es durch die Teilnahme an der GASP auch zu einer „Veränderung der Kultur“ gekommen sei (Tonra 2001: 260). Diese „Veränderung der Kultur“ lässt sich nach Tonra am ehesten damit erklären, dass es unter dem diplomatischen Personal zu einem neuen Selbstverständnis der eigenen Möglichkeiten gekommen ist. Ihre Stimmen erhielten in der GASP ein neues Gewicht, was für viele eine neue Erfahrung darstellte (vgl. Tonra 2001: 260).
- Einige der Befragten sagten aus, dass sie überdies eine Sozialisierung mit anderen Diplomaten innerhalb der GASP festgestellt hätten. Dies äusserte sich beispielsweise in der Wahrnehmung einiger Diplomaten, dass so etwas wie ein Konsensdenken unter den EU-Diplomaten etabliert worden sei (vgl. Tonra 2001: 261).
- Demgegenüber kann es gemäss unseren eigenen Recher-

chen auch vorkommen, dass einzelne grosse Länder die Haltung der EU in Bezug auf eine bestimmte Krise oder einen Konflikt festlegen und diese Haltung dann faktisch von der gesamten EU übernommen wird beziehungsweise für diese Geltung hat. Gerade im Nahostkonflikt trifft dies für Grossbritannien und Deutschland zu, die faktisch die EU-Nahostpolitik bestimmen.

- Im Fall von Iran, beispielsweise, wurden die EU-3 (Frankreich, Deutschland, Grossbritannien) ausserhalb der GASP mit einer Vermittlerrolle betraut. Gerade die Niederländer oder die Italiener waren darüber nicht sonderlich erbaut. Javier Solana, der Hohe Vertreter für die GASP, wurde von den P-5 (+1)<sup>3</sup> als Vermittler beauftragt, nicht von den EU-27.
- Obwohl formell alle EU-Mitgliedsländer gleiche Mitwirkungsmöglichkeiten in der GASP besitzen, spielen die grossen Länder und dabei vor allem Frankreich, Deutschland und Grossbritannien eine grössere Bedeutung. Dies wirkt sich doppelt aus: Einerseits haben diese Länder mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Einfluss auf die GASP. Andererseits wird solchen Ländern eher als kleineren Staaten verziehen, wenn sie einmal aus dem Verbund ausscheren. Grosse Mitgliedstaaten haben somit sowohl mehr Einfluss als auch mehr Autonomie als kleinere Staaten in der GASP (vgl. Goetschel 1998: 15).

### **1.3.2. Veränderungen des ausserpolitischen Outputs**

- In Bezug auf den ausserpolitischen Output ergab die Befragung von Tonra, dass sich die Auswirkungen auf die drei von ihm untersuchten Länder unterschiedlich darstellen: Die irische und dänische Beteiligung an der sicherheitspolitischen Kooperation auf EU-Level entwickelte sich nur graduell und ablehnend und blieb in beiden Fällen eher zaghafte. Anders verhält es sich in den Niederlanden: Während das Land der ausser- und sicherheitspolitischen Kooperation anfangs eher

---

<sup>3</sup> Es handelt sich um die permanenten fünf Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates (Frankreich, Grossbritannien, Russland, USA und die Volksrepublik China) sowie um Deutschland.

skeptisch gegenüberstand, fand es zum Zeitpunkt der Befragung viel eher Unterstützung wobei es bei seinen institutionellen und politischen Äusserungen nach wie vor Zurückhaltung demonstriert (vgl. Tonra 2001: 261).

- Unsere Befragung ergab ergänzend, dass im militärischen Bereich der ESVP auch einst zurückhaltende Staaten wie Schweden oder Irland recht aktiv geworden sind und sogar Kommando-Aufgaben übernommen haben.
- In der Studie von Tonra waren sich hinsichtlich der Veränderung der eigenen ausserpolitischen Agenda die Befragten Dänemarks, der Niederlande und Irlands einig, dass der Einfluss der GASP auf ihre ausserpolitische Agenda signifikant war. Gemäss der Befragung von Tonra beeinflusste die GASP, abgesehen von bestimmten Kerninteressen sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitiken, die ausserpolitische Agenden der drei Länder wesentlich. Die GASP wurde für alle drei Länder zu einem zentralen Forum, in dem ausserpolitische Interessen formuliert werden. Zusammen mit der Expansion der Aufgaben innerhalb der GASP wuchs auch der Aufgabenbereich der ausserpolitischen Akteure in den drei Ländern. Für die Befragten war eine weitere bedeutende Veränderung die Tatsache, dass sie sich nun an einem regelmässig stattfindenden Dialog beteiligen konnten. Dies ermöglichte es, dass über ihre eigenen Positionen vermehrt diskutiert und debattiert wurde (vgl. Tonra 2001: 263-264).
- Die Frage, ob Kleinstaaten durch die Teilnahme an der GASP einen grösseren internationalen Einfluss erreichen als wenn sie isolationistisch agieren würden, wurde von den Befragten der Studie von Tonra praktisch einstimmig bejaht. Zum Beispiel können Kleinstaaten durch einen entscheidenden Input, beispielsweise zu einer gemeinsamen Position, ihren internationalen Einfluss geltend machen (vgl. Tonra 2001: 267-268).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Als Beispiel von erfolgreicher Einflussnahme werden Aktionen von Irland oder Dänemark auf die europäische Südafrikapolitik in den 1990er Jahren genannt.

- Aus unserer Befragung ging das Motto „be small and smart“ als Erfolgsrezept für das Geltendmachen von kleinstaatlichem Einfluss in der GASP hervor. Das napoleonische Diktum „la politique étrangère d'un pays est dictée par sa géographie“ müsste demnach ergänzt werden durch die Einsicht, dass es letzten Endes die Politiker seien, welche die Entscheidungen fällten. Mit anderen Worten: Die Macht innerhalb der EU wird primär durch die Qualität von Politikerinnen und Politiker geprägt und nur sekundär durch die geographische, wirtschaftliche etc. Grösse. Was zählt, ist der Einfluss auf die Ergebnisse der Politik.
- Negativ eingeschätzt wurde bei unserer Befragung die aussenpolitische Sichtbarkeit kleinerer Länder, die auch als Output gesehen werden kann. So seien Österreich, Finnland und Schweden seit ihrem Beitritt zur EU als internationale Akteure fast verschwunden. Sie beklagten sich auch, keinen Handlungsspielraum mehr zu haben. Obwohl die GASP insgesamt nicht so verpflichtend ist, gilt dies für kleine Mitgliedstaaten mehr als für grosse Mitgliedstaaten.

Zusammenfassend kann nach Tonra gesagt werden, dass sich aus Sicht der Befragten die Reichweite und Einflussnahme von Kleinstaaten in ihrer Aussenpolitik durch die Teilnahme an der GASP generell verstärkt haben. Auch hinsichtlich des Politikausgangs konnte gemäss den Befragten die Effektivität von Kleinstaaten gesteigert werden. Dennoch gibt es Bereiche, in denen die GASP Druck auf die Kleinstaaten ausgeübt hat und somit deren Handlungen und Politiken beschränkt wurden. So besteht gemäss den Ergebnissen aus der Studie von Tonra Konsens darüber, dass die GASP die Unabhängigkeit des Handlungsspielraums der Kleinstaaten in aussenpolitischen Fragen begrenzt hat. Der einzige Weg für die Verfolgung einer unabhängigen Linie bestünde darin, eine von der Mehrheit der EU-Staaten angestrebte Politik unter der Begründung eines Zuwiderlaufens mit grundlegenden nationalen Interessen abzulehnen (vgl. Tonra 2001:

268-270).<sup>5</sup>

Unsere Befragungen ergaben ein noch etwas stärker nuancierteres Bild: So scheint es, dass insbesondere in den letzten Jahren und vor allem in Bezug auf die Nahostpolitik die grossen EU-Staaten tonangebend gewesen sind und den Handlungsspielraum der kleinen Länder stark eingeschränkt haben. Um ihren Einfluss mit Erfolg geltend zu machen, müssen kleine Staaten nicht nur punkto Inhalt, sondern auch mit Blick auf den Politikprozess noch „smarter“ sein als bisher. Hingegen hat die Stärkung der sicherheitspolitischen Dimension durch die ESVP die Mitwirkungsmöglichkeiten kleiner Staaten nicht geschmälert, ganz im Gegenteil: Sie konnten sich sogar mit Leitungsrollen in bestimmten Missionen profilieren.

#### **1.4. Auswirkungen der GASP auf die schweizerische Aussen politik, wenn die Schweiz EU Mitglied wäre**

In diesem Kapitel geht es nun darum aufzuzeigen, welche institutionellen Auswirkungen die GASP auf die schweizerische Aussenpolitik hätte, falls die Schweiz EU-Mitglied wäre. Politisch ist anzunehmen, dass eine Teilnahme der Schweiz an der GASP ähnliche Auswirkungen auf die schweizerische Aussenpolitik haben und ähnliche Veränderungen herbeiführen würde, wie dies im vorangehenden Kapitel dargelegt worden ist. Dies trifft unter der Annahme zu, dass auch die Schweiz in die Kategorie der Kleinstaaten fällt und als EU-Mitglied über einen vergleichbaren aussenpolitischen Handlungsspielraum wie derjenige von Irland, den Niederlanden oder Dänemark verfügen würde. Nun soll eine kurze Übersicht über die Funktionsweise der GASP es ermöglichen, deren Auswirkungen auf die schweizerische Aussenpolitik in institutioneller Hinsicht besser zu erfassen.

##### **1.4.1. Die Funktionsweise der GASP**

Im ersten Kapitel wurden bereits die Ziele und die Entstehung der GASP erläutert. Der Fokus richtet sich nun auf den institutionellen Rahmen sowie auf die Handlungsinstrumente und die Beschlussfassung.

---

<sup>5</sup> Anmerkung: dies dürfte allerdings nur punktuell möglich sein, siehe dazu Kap. 1.4.1.3.

#### **1.4.1.1. Der institutionelle Rahmen der GASP**

Die nationale Aussen- und Sicherheitspolitik gehört für Staaten zu den sensiblen Bereichen, über die sie möglichst unabhängig bestimmen wollen. In der Terminologie der Disziplin der internationalen Beziehungen gehört sie zu den „high politics“, welche sich von denen der „low politics“ (wie beispielsweise Agrar-, Gesundheits- oder Sozialpolitik) abgrenzt. Aus diesem Grund erstaunt es nicht, dass sich die GASP in der Umsetzung in einigen Punkten wesentlich von den Gemeinschaftspolitiken unterscheidet. So werden im EU-Vertrag vor allem den Mitgliedstaaten und intergouvernementalen Gremien wie dem Rat eine besonders grosse Bedeutung beigemessen.

Nach Borchardt bewegt sich die GASP „in einem **einheitlichen institutionellen Rahmen**: es wirken daran die Organe mit, die auch im Rahmen der EG existieren“ (Borchardt 2002: 431, Hervorhebung im Original). Ein wesentlicher Unterschied zu den Gemeinschaftspolitiken macht jedoch die unterschiedliche Kompetenzaufteilung unter den Organen der EU aus. Zum Beispiel wird das Recht zur Unterbreitung von Initiativen nicht von der Kommission, sondern vor allem vom Vorsitz, einem anderen Mitgliedstaat oder vom Hohen Vertreter wahrgenommen.<sup>6</sup> Das Europäische Parlament wird zu wichtigen Aspekten in der GASP angehört und vom Vorsitz über weitere Entwicklungen informiert (vgl. Borchardt 2002: 431).

#### **1.4.1.2. Die Politikinstrumente der GASP**

Wie bereits erwähnt, stehen der GASP verschiedene Instrumente zur Verfügung. Diese umfassen: gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Aktionen, Beschlüsse und der Abschluss von internationalen Übereinkünften. Auf diplomatischer Ebene zählen Erklärungen und ein enges Kontaktnetz mit Drittstaaten ebenfalls zu den Handlungsmöglichkeiten innerhalb der GASP.

---

<sup>6</sup> Unter dem „Vorsitz“ wird dasjenige Land verstanden, das turnusgemäss während einem halben Jahr die EU-Ratspräsidentschaft in der EU innehat. Dieses Land führt während der Zeit ebenfalls den Vorsitz an Tagungen im Rat der Europäischen Union.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 EUV werden gemeinsame Strategien vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates beschlossen, in denen wichtige Interessen der Mitgliedstaaten bestehen. Eine gemeinsame Strategie legt die Ziele, die Dauer und die Mittel, welche von den Mitgliedstaaten der Union bereitgestellt werden sollen, fest. Im Rahmen gemeinsamer Strategien kann der Rat gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Das Beschlussverfahren bei militärischen oder verteidigungspolitischen Fragen bildet eine Ausnahme: In diesen Bereichen muss die Beschlussfassung immer einstimmig erfolgen. Wenn ein Land aus wichtigen Gründen der nationalen Politik einen Beschluss ablehnt, so kann der Rat die Frage an den Europäischen Rat weiter verweisen. Dieser muss dann einstimmig darüber entscheiden.

Nach Art. 15 EUV kann der Rat gemeinsame Standpunkte annehmen. Unter einem gemeinsamen Standpunkt wird eine Haltung der EU zu einer bestimmten Frage geographischer oder thematischer Art verstanden. Er kann gegenüber einem Drittland oder auf einer internationalen Konferenz bestimmt werden. Die Mitgliedstaaten sind dann angehalten, ihre nationale Politik in Übereinstimmung mit dem beschlossenen gemeinsamen Standpunkt zu bringen.

In Art. 14 EUV sind die Bestimmungen über gemeinsame Aktionen festgelegt. Eine solche erfolgt, wenn aufgrund einer bestimmten Situation eine operative Aktion unter Beteiligung der Mitgliedstaaten der EU notwendig ist. Die Ziele, der Umfang, die erforderlichen Mittel und falls nötig die Zeitdauer sowie die Bedingungen müssen dargelegt werden.

Neben gemeinsamen Aktionen können auch Beschlüsse gefasst werden. Dem Rat obliegt es, diese Beschlüsse für die Durchführung von gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitiken zu treffen (Art. 13 Abs. 3 EUV). Sowohl die Beschlüsse als auch die gemeinsamen Standpunkte und die gemeinsamen Aktionen sind für die Mitgliedstaaten bindend (vgl. Borchardt 2002: 436).

Weiter besitzt der Rat die Möglichkeit, den Vorsitz zu Verhandlungen mit einem oder mehreren Staaten oder einer internationalen Organisation zu ermächtigen (Art. 24 Abs. 1 EUV). Dies kann dann der

Fall sein, wenn es im Bereich der GASP notwendig erscheint, eine Übereinkunft mit einem Drittstaat zu schliessen. Allerdings sind solche Übereinkünfte, wenn sie vom Rat auf Empfehlung des Vorsit zes einstimmig beschlossen sind, für Mitgliedstaaten, die aufgrund von nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften gebunden sind, nicht zwingend. Um schnell auf Ereignisse in der Welt reagieren zu können, verfügt die EU über die Möglichkeit in Erklärungen die Position der EU gegenüber einem Drittland oder über eine bestimmte internationale Frage zu äussern. Schliesslich nimmt die EU an zahlreichen Treffen mit Drittländern oder Ländergruppen teil. Diese finden auf allen politischen Ebenen statt und werden meist in Form eines politischen Dialogs oder als Demarchen geführt (vgl. Borchardt 2002: 436-437).

Zu erwähnen ist ferner die Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit, die mit dem Vertrag von Nizza (2000) auf die GASP ausgedehnt worden ist. Gemäss Art. 43 EUV können mindestens acht Mitgliedstaaten eine solche Zusammenarbeit anstreben, vorausgesetzt sie beachten die Verträge und den einheitlichen Rahmen der Union. Ebenfalls müssen diese Staaten den Besitzstand der Gemeinschaft wahren.

Von Relevanz ist zudem die Absichtserklärung zur Bildung einer gemeinsamen Verteidigung. So wurde mit der Vertragsrevision von Nizza die Möglichkeit zu einer gemeinsamen Verteidigung gegeben. Diese soll gemäss Art. 17 Abs. 1 EUV bestehende Verpflichtungen gegenüber der NATO aber nicht tangieren. Weitere Schritte in diesem Bereich können vom Europäischen Rat beschlossen werden. Dieser würde den Mitgliedstaaten einen Beschluss gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Annahme empfehlen (Art. 17 Abs. 1 EUV).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Weitere Ausführungen insbesondere zu friedensfördernden Einsätzen siehe Kap. 2.1.1.

### 1.4.1.3. Das Beschlussfassungsverfahren in der GASP

Nach Art. 23 Abs. 1 EUV werden Beschlüsse im Rahmen der GASP vom Rat grundsätzlich einstimmig gefasst. *De facto* erhalten die Mitgliedstaaten dadurch ein Vetorecht und können Beschlüsse blockieren. Damit der Rat in seinem Handeln nicht allzu sehr eingeschränkt wird, sieht der EU-Vertrag zwei Kompromiss-Varianten vor. Diese gelten allerdings nicht für Beschlüsse zu militärischen oder verteidigungspolitischen Fragen. In diesen beiden Bereichen bleibt das Einstimmigkeitsprinzip zwingend.

Zum einen besitzt ein Mitgliedstaat die Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“. Das heisst, er kann sich seiner Stimme enthalten, muss dafür aber eine förmliche Erklärung abgeben. Durch die Stimmenthaltung wird er zwar von der Pflicht zur Durchführung des Beschlusses – inklusive allfälliger finanzieller Verpflichtungen – entbunden, muss aber akzeptieren, dass der Beschluss für die Union insgesamt bindend ist. Falls mehrere Staaten, die insgesamt über mehr als ein Drittel der gewichteten Stimmen verfügen, von dieser Möglichkeit gebrauch machen, kommt der Beschluss nicht zustande (Art. 23 Abs. 1 EUV).

Eine andere Möglichkeit besteht bei Voten mit qualifizierter Mehrheit.<sup>8</sup> Beabsichtigt ein Mitgliedstaat (unter Benennung von wichtigen Gründen der nationalen Politik) die Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit abzulehnen, so wird die Abstimmung im Rat nicht durchgeführt. Der Rat kann daraufhin mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, ob die Frage an den Europäischen Rat weitergeleitet wird. Im Europäischen Rat muss die Frage dann einstimmig entschieden werden.

---

<sup>8</sup> Gemäss Art. 23 Abs. 2 EUV sind Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit möglich beim Beschluss von gemeinsamen Aktionen oder gemeinsamen Standpunkten im Rahmen gemeinsamer Strategien, die vom Europäischen Rat entsprechend beschlossen wurden, sowie bei der Durchführung Gemeinsamer Aktionen oder bei der Ernennung von Sonderbeauftragten.

### **1.4.2. Welche aussenpolitischen Pflichten ergäben sich für die Schweiz, wenn sie Mitglied der EU wäre?**

Bei einer Mitgliedschaft der Schweiz zur EU müsste sich die Schweiz zunächst einmal zur Übernahme des „acquis communautaire“ verpflichten. Das heisst, das gesamte Vertragswerk der EU müsste übernommen und in die schweizerische Gesetzgebung implementiert werden. Hinzu käme, dass die Schweiz an den Treffen des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union und weiteren EU-Gremien teilnehmen müsste. In Bezug auf die Aussenpolitik müsste die Schweiz einmal gefällte Politikmassnahmen mittragen. Einige Pflichten der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP werden im Folgenden aus dem Unionsvertrag nochmals zusammengefasst:

- „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“ (Art. 11 Abs. 2 EUV).
- „Der Rat nimmt gemeinsame Standpunkte an. In den gemeinsamen Standpunkten wird das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht“ (Art. 15 EUV).
- „Die Mitgliedstaaten koordinieren ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein. In den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, setzen sich die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die gemeinsamen

- Standpunkte ein“ (Art. 19 Abs. 1 EUV).
- „Unbeschadet des Absatzes 1 und des Art. 14 Abs. 3 unterrichten die Mitgliedstaaten, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind, die dort nicht vertretenen Mitgliedstaaten laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse. Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen“ (Art. 19 Abs. 2 EUV).
  - „Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Kommission in dritten Ländern und auf internationalen Konferenzen sowie ihre Vertretungen bei internationalen Organisationen stimmen sich ab, um die Einhaltung und Umsetzung der vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkte und gemeinsamen Aktionen zu gewährleisten“ (Art. 20 EUV).

Anders als im Gemeinschaftsrecht (erster Pfeiler) verfügt die GASP (zweiter Pfeiler) über keine Rechtsakte wie Richtlinien oder Verordnungen. Das heisst, die Bestimmungen innerhalb des zweiten Pfeilers sind nicht justiziabel und können somit nicht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingeklagt werden. Zudem besteht für Mitglieder, wie im Kapitel 1.4.1.3. dargelegt, die Möglichkeit zur konstruktiven Enthaltung, beziehungsweise bei Voten mit qualifizierter Mehrheit sich einem Beschluss nicht anschliessen zu müssen.

Dieser Zustand lässt sich damit erklären, dass sich die GASP bis heute weder dem Intergouvernementalismus noch dem Supranationalis-

mus eindeutig zuordnen lässt. Viel eher ist sie, und bleibt sie vorerst wohl auch, „[...]ein signifikantes Beispiel für eine Fusion nationaler und gemeinschaftlicher Ressourcen, die durch eine spezifische Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Verfahren und Handlungslogiken von Akteuren in zusammengesetzten Institutionen [...] geprägt wird“ (Regelsberger 2001, zitiert in Fröhlich 2008: 24). Das heisst aber auch, dass die GASP die nationale Aussenpolitik ihrer Mitglieder nicht ersetzt. Viel eher existiert sie, wie Mahncke es ausdrückt, „[...] in tandem with them“ (Mahncke 2004: 28).

Klar ist, dass die Schweiz beim jetzigen Entwicklungsstand der GASP weder auf ihre Neutralität verzichten müsste, noch dazu gezwungen werden könnte, an militärischen Aktionen jegwelcher Art teilzunehmen, die sie als mit ihrer Neutralität für inkompatibel erachten würde. Dies folgt aus dem Einstimmigkeitserfordernis in diesem Politikbereich. Mit der Möglichkeit zur konstruktiven Enthaltung verfügte die Schweiz gegebenenfalls sogar über ein Ventil, um allfälligem internationalem politischen Druck innerhalb der EU vorzubeugen und ihre Eigeninteressen zu wahren, ohne dabei aber das Handeln der Union zu behindern.

Hingegen hätte sie unbestrittenermassen nach einem Beitritt weniger Flexibilität für die Gestaltung ihrer Aussenpolitik und insbesondere auch ihrer Friedensförderungspolitik. Sie müsste mehr Rechenschaft ablegen. Dies würde zurzeit vor allem ihre Nahostpolitik betreffen. Eine EU-Mitgliedschaft würde voraussichtlich eine Konzentration der Aussenpolitik der Schweiz auf weniger Themen mit sich bringen, um zu gewährleisten, dass die zuständigen Arbeitsgruppen im Rat mitverfolgt werden könnten. Dort, wo sie mitmachen würde, könnte die Schweiz jedoch ihre Ideen besser verkaufen. Ihre Expertise würde von der EU sicher geschätzt. Würde die Schweiz im Namen der EU auftreten, hätte sie vor Ort auch mehr Einfluss.

## **Teil II) Teilnahme der Schweiz an der GASP ohne EU-Mitgliedschaft?**

### **2.1. Möglichkeiten für die Schweiz, sich als Nichtmitglied der EU punktuell an Aktivitäten der GASP zu beteiligen**

Nachdem der allgemeine rechtliche Rahmen der GASP aufgezeigt und der Frage nach dem aussenpolitischen Handlungsspielraum von Kleinststaaten in der EU nachgegangen worden ist, wird in diesem Kapitel konkret auf die Zusammenarbeit der Schweiz als nicht EU-Mitglied im Rahmen der GASP eingegangen. Gibt es eine solche Zusammenarbeit? Und wenn ja, wie gestaltet sie sich? Bevor die rechtlichen Aspekte erläutert werden, wird eine kurze Übersicht über bereits bestehende gemeinsame Aktivitäten gegeben. Die darauf folgende Darstellung der rechtlichen Grundlagen erfolgt aus zwei verschiedenen Blickwinkeln: Es wird zunächst auf die rechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit im Bereich der GASP aus Schweizer Sicht eingegangen, und in einem zweiten Schritt werden die rechtlichen Grundlagen aus der Sicht der EU gegenüber Drittstaaten dargestellt. Der letzte Abschnitt widmet sich der Frage nach weiteren Interessengebieten, bei denen aus Schweizer Sicht eine Intensivierung der Zusammenarbeit möglich wäre.

#### **2.1.1. Beispiele der bestehenden Mitwirkung der Schweiz an der GASP**

Eine Kooperation der Schweiz mit der EU im Rahmen der GASP fand bisher ausschliesslich im Bereich von friedensfördernden Einsätzen statt. In den übrigen Bereichen der GASP ist eine Zusammenarbeit bisher keine gangbare Option gewesen. Auch gibt es keinen regelmässigen, formalisierten politischen Dialog zwischen der Schweiz und den GASP-Vertretern der EU.

Friedensfördernde Einsätze der EU sind innerhalb der GASP in der ESVP institutionalisiert. Die ESVP soll es der EU erlauben, ihre Verantwortung im Sinne eines umfassenden Krisenmanagements wahrzunehmen. Eine EU-Mission kann gemäss Art. 17 Abs. 2 EUV huma-

nitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen beinhalten. Friedensfördernde Massnahmen können sowohl zivile oder polizeiliche als auch militärische Operationen sein. Für die Koordination solcher Missionen wurde in Nizza (2000) die Schaffung permanenter politischer und militärischer Strukturen beschlossen.

Seit 2003 beteiligt sich auch die Schweiz an einzelnen friedensfördernden Einsätzen innerhalb der ESVP. Genauer gesagt handelt es sich dabei um punktuelle Einsätze, die von Schweizer Experten und Armeeangehörigen sowohl in zivilen als auch in militärischen Operationen geleistet werden.<sup>9</sup>

Zu den aktuellen Auslandseinsätzen der Schweiz im Rahmen der ESVP gehören folgende Operationen:

- EUPM in Bosnien und Herzegowina: Innerhalb dieser zivilen EU-Polizeimission ist die Schweiz seit 2003 mit einzelnen Experten vertreten.
- EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina: An dieser militärischen EU-Operation zur Friedenserhaltung beteiligt sich die Schweiz seit November 2004 mit rund 25 Personen (bestehend aus zwei Beobacherteams, einem Helikopter-Detachment sowie einzelnen Stabsoffizieren).
- EUPOL RD CONGO: Seit Anfang 2008 beteiligt sich die Schweiz mit einer Justizexpertin an der zivilen EU-Mission in der Demokratischen Republik Kongo.
- EULEX Kosovo: Die Schweiz beteiligt sich seit Mitte Juni 2008 an dieser zivilen ESVP-Mission mit bis zu 16 Expertinnen und Experten.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Homepage Integrationsbüro EDA/EVD: Informationsblatt Friedensförderung abrufbar unter: [http:// www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00798/index.html?lang=de](http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00798/index.html?lang=de) [Stand: November 2008].

<sup>10</sup> Ebd.

Zu den abgeschlossenen Einsätzen zählen:

- Proxima, Polizeimission der EU in Mazedonien: Unterstützt durch Schweizer Experten, beendet am 14. Dezember 2005.
- Aceh Monitoring Mission (AMM): Unterstützt durch Schweizer Experten, beendet am 15. Dezember 2006.
- EUFOR RD Congo: Unterstützt durch zwei unbewaffnete Militärärzte, beendet am 30. November 2006.<sup>11</sup>

## **2.2. Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der GASP/ESVP aus Sicht der Schweiz**

Ein militärischer Einsatz zur Friedensförderung kann nach Schweizer Militärgesetz nur aufgrund eines Mandates der UNO oder der OSZE angeordnet werden. Ein Einsatz kann seit der Annahme der Revision des Militärgesetzes im Jahr 2001 auch mit bewaffneten Kontingenten erfolgen. Allerdings darf die Bewaffnung nur dem Selbstschutz der Armeeangehörigen und zur Sicherstellung des Auftrags dienen. Ist ein bewaffneter Auslandseinsatz vorgesehen, so muss er von der Bundesversammlung bewilligt werden, falls er länger als drei Wochen dauert oder mehr als 100 Armeeangehörige vorgesehen sind. Eine Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen (vgl. Schweizer Militärgesetz Art. 66ff.).

Neben der Bundesverfassung<sup>12</sup> bildet bei der zivilen Friedensförderung das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003 die gesetzliche Grundlage.

Es bieten sich zurzeit zwei Möglichkeiten zur Teilnahme an einer EU-Mission: Entweder kann die Schweiz von sich aus ein Interesse zur Teilnahme an einer EU-Mission bekunden oder sie wird von der EU diesbezüglich angefragt. Dabei kann die Schweiz unabhängig dar-

---

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund gemäss Art. 24 Abs. 2 zum Einsatz für die Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie sowie friedlichem Zusammenleben der Völker.

über entscheiden ob, wann, wo und in welchem Umfang sie an einer ESVP-Mission teilnehmen will.<sup>13</sup> Für die bisherigen Einsätze wurde jeweils ein Partizipationsabkommen abgeschlossen, worin die Modalitäten der schweizerischen Beteiligung geregelt sind. Dies könnte sich in Zukunft ändern, da gegenwärtig die Möglichkeit eines ESVP-Rahmenabkommens mit der EU geprüft wird. Ein solches Abkommen brächte für die Schweiz Vorteile, da es allgemeine Modalitäten für weitere Operationen vertraglich festlegte, was den administrativen Aufwand wesentlich verringern würde. Zudem könnten Einsätze flexibler und rascher als bisher erfolgen, wie das Integrationsbüro EDA/EVD in ihrem Informationsblatt zur Friedensförderung schreibt.

Auf die Vorteile eines entsprechenden Rahmenabkommens mit der EU weist auch Christiane Callsen (2007: 118) hin. Die Autorin geht davon aus, dass die Notwendigkeit einer multilateralen Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Friedensförderung an Bedeutung gewinnen wird. Dabei spielt die EU als Akteurin der Friedensförderung eine zentrale Rolle wobei anzunehmen ist, dass sie diese in Zukunft noch weiter ausbaut.<sup>14</sup> Um als Drittstaat die Kooperation in diesem Bereich mit der EU zu vertiefen, bedarf es jedoch keiner Mitgliedschaft, wie die Beispiele Norwegen und Kanada zeigen. Diese beiden Länder haben ihre Unterstützung im Bereich der zivilen und militärischen Friedensförderung seit 2004 beziehungsweise 2005 in einem Rahmenabkommen mit der EU bereits geregelt. Für die rein technische Mitwirkung an ESVP-Missionen verliert die Frage der Mitgliedschaft an Bedeutung. Von viel grösserer Bedeutung für die EU ist, ob ein Land „capacities“ beziehungsweise Leistungen anzubieten hat, die auch tatsächlich gebraucht werden. Diese Leistungen können militärischer oder ziviler Art sein. Auch ist die EU fallweise an der politischen Unterstützung interessiert, welche die Mitwirkung von Drittstaaten mit sich bringt. Damit wird die Legitimation der jeweiligen

---

<sup>13</sup> Vgl. Informationsblatt zur Friedensförderung des Integrationsbüro EDA/EVD a.a.O.

<sup>14</sup> Diese Einschätzung wird auch von anderen Autoren vertreten. Siehe Bruno (2006: 133).

Aktion gestärkt (Richter 2009: 29-30).

### **2.3. Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der GASP/ESVP aus Sicht der EU**

Die rechtlichen Grundlagen für eine Teilnahme an EU-geführten friedensfördernden Operationen von Drittstaaten wurden anlässlich des Gipfeltreffens in Nizza im Jahr 2000 vom Europäischen Rat festgelegt. Sie stützen sich auf die Leitprinzipien, welche vom Europäischen Rat in Helsinki wie folgt verfasst wurden:

„Die Union gewährleistet den Dialog, die Konsultation und die Zusammenarbeit mit der NATO und ihren nicht der EU angehörenden Mitgliedstaaten, anderen Ländern, die sich um einen Beitritt zur EU bewerben, sowie anderen zukünftigen Partnern bei der EU-geführten Krisenbewältigung unter voller Wahrung der Beschlussfassungsaunomie der EU und des einheitlichen institutionellen Rahmens der Union“.

Im Weiteren wurde auf dem Europäischen Rat in Helsinki zwischen Operationen unterschieden, die auf die Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen und solchen, die nicht darauf zurückgreifen. Wird vom Rat beschlossen, auf Mittel der NATO zurückzugreifen, so können diejenigen NATO-Mitglieder, die nicht der EU angehören, sich daran beteiligen, wenn sie dies wünschen. Falls die Mittel der NATO nicht beansprucht werden, dann können die besagten Staaten vom Rat zur Teilnahme an einer Operation eingeladen werden. Ebenfalls können, gemäss den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, diejenigen Länder, die sich um einen Beitritt zur EU bewerben vom Rat zur Teilnahme an einer EU-geführten Operation eingeladen werden. Welche Option aber steht den übrigen europäischen Staaten zur Verfügung, die sich an einer EU-geführten Operation beteiligen wollen? In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki steht diesbezüglich:

„Russland, die Ukraine und andere europäische Staaten, die in den politischen Dialog mit der Union eingebunden sind, sowie andere interessierte Staaten können eingeladen werden, sich an den EU-geführten Operationen zu beteiligen“.

Für ein Drittland wie die Schweiz, das in keine der oben genannten Kategorien passt, ist demnach eine Teilnahme nur möglich, wenn es dazu von der EU eingeladen wird. Sicherlich kann die Schweiz ihr Interesse an einer Beteiligung von sich aus signalisieren und wird dann möglicherweise rascher zu einer Teilnahme eingeladen. Die Einflussnahme auf eine EU-geführte Friedensmission bleibt aber, wie nachfolgend beschrieben wird, sehr beschränkt.

#### **2.4. Einflussnahme der Schweiz auf Friedensoperationen der EU**

Wie bereits dargelegt worden ist, behält sich die EU bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Friedensoperationen die absolute Autonomie in ihrer Beschlussfassung vor. Ob, wo und in welchem Umfang eine Friedensmission überhaupt durchgeführt wird, darüber befinden generell die zuständigen EU-Gremien (vgl. Mauer 2003: 66).

Daraus geht hervor, dass die Schweiz auch wenn sie von sich aus ein Angebot zur Teilnahme an die EU macht, weder beim Entscheidungsprozess für oder gegen eine Friedensmission der EU mitwirken, noch wesentlichen Einfluss auf eine bereits beschlossene Operation nehmen kann. Dies gilt auch dann, wenn die Schweiz bereits an einer Mission beteiligt ist, denn dann nimmt sie lediglich an den Beratungen über den operativen Stand der Mission teil (vgl. Mauer 2003: 66). So gesehen, sind die Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf die von der EU avisierten Friedensoperationen selbst bei einer bereits bestehenden aktiven Teilnahme sehr gering. Dies dürfte sich auch beim Abschluss eines entsprechenden Rahmenabkommens kaum ändern.

Drittstaaten wie Norwegen ist es in der Vergangenheit bereits gelungen, Einfluss auf eine Mission zu nehmen. So konnte Norwegen in

Afghanistan zusammen mit Schweden und den baltischen Staaten innerhalb der so genannten „nordischen Dimension“ vor allem die Bereiche Gender und Menschenrechte stärken und mitgestalten. Wie das Beispiel zeigt, setzt ein solcher Einfluss jedoch eine ausgebauten Vernetzung innerhalb des Kreises der EU-Mitgliedstaaten voraus. Doch selbst für Norwegen erweist sich die Kooperation mit der EU im Rahmen solcher Missionen als recht harzig. Dabei ist Norwegen das Drittland, das zweifellos am meisten und engsten mit der EU in diesem Bereich kooperiert. Zudem ist Norwegen aber auch Mitglied der NATO und gehört überdies einer „Battle Group“ an.<sup>15</sup> Doch auch hier partizipiert Norwegen an den Entscheidungsprozessen nur indirekt via Schweden, dies obwohl letzteres nicht Mitglied der NATO ist. Insgesamt bleibt der Zugang für Drittstaaten zu internen EU-Dokumenten schwierig, dies trotz substanziellem Einsatz und abgeschlossener Sicherheitsabkommen.

## **2.5. Bereiche der Friedensförderung der Schweiz, in denen eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU sinnvoll wäre**

Abschliessend wird ein kurzer Überblick der aussenpolitischen Ziele und Prioritäten der Schweiz gegeben. Diese Übersicht dient dazu, festzustellen, in welchen Bereichen die Schweiz an einer erweiterten Zusammenarbeit im Bereich der Friedensförderung mit der EU interessiert sein könnte.

Die Ziele der Aussenpolitik der Schweiz sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 54 und 101) definiert. In Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung heisst es:

„Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung

---

<sup>15</sup> Unter so genannten „Battle Groups“ der EU versteht man mobile, multinational zusammengesetzte Kampfseinheiten, welche innerhalb kurzer Zeit zur Durchführung einer Friedensoperation in eine Krisenregion (auch ausserhalb Europas) entsandt werden können.

von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“

Diese Ziele wurden im aussenpolitischen Bericht 2000 weiter konkretisiert. Als Oberziel der Aussenpolitik wird die „Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz“ definiert. Zwei der weiteren Ziele beziehen sich implizit auf die Friedensförderung. Es sind dies die Ziele: 1) Friedliches Zusammenleben der Völker sowie 2) Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie. Der Schwerpunkt liegt beim ersten Ziel in der Verhütung gewaltsamer Konflikte. Geographisch gesehen liegt das Hauptaugenmerk auf den Ländern in Südost- und Osteuropa sowie der Mittelmeerregion. Thematisch werden die Schwerpunkte Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat, Förderung des Dialogs im Konfliktfall und Bemühungen für den Wiederaufbau gesetzt. Beim zweiten Ziel (der Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie) liegt das Hauptanliegen in der humanitären Politik, die in der Fortführung der aussenpolitischen Tradition der Schweiz betrieben werden soll. Thematisch sollen Massnahmen zur Achtung und Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat schwerpunktmässig gefördert werden (BBI 2001: 294-306).

Im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung hat der Bundesrat für die Periode von 2004 bis 2007 die folgenden Ziele formuliert. Der Bundesrat will:

1. „eine aktive Rolle als Vermittler im Rahmen von politisch-diplomatischen Friedensprozessen spielen und gute Dienste in einer Form anbieten, die den heutigen Realitäten Rechnung trägt;
2. wirkungsvolle Programme der zivilen Konfliktbearbeitung aufbauen, die sich an den Bedürfnissen der Menschen in Konfliktregionen orientieren;
3. innerhalb der UNO und anderen Organisationen diplomatische

- Initiativen zu friedenspolitisch relevanten Themen einbringen oder mittragen und diese mit Begleitmassnahmen unterstützen;
4. multilaterale Friedensmissionen und bilaterale Aktionen mit schweizerischen Expertinnen und Experten des Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF) tatkräftig unterstützen;
  5. strategische Partnerschaften mit gleichgesinnten Staaten, ausgewählten internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Akteuren aus der Wirtschaft und Wissenschaft aufbauen, um die Qualität und die Wirksamkeit der Arbeit des EDA zu erhöhen.<sup>16</sup>

Wie dem Bericht 2007 des EDA über Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik - Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (EDA: 2007) - zu entnehmen ist, haben sich seit dem aussenpolitischen Bericht 2000 nicht nur die Schwerpunktgebiete (und wie oben gesehen die Ziele) verlagert, sondern es wurden auch bestimmte thematische Schwerpunkte neu gesetzt. Die wesentlichen Punkte aus dem Bericht 2007 sollen im Folgenden kurz dargestellt werden. Es geht darum aufzuzeigen, wo die Länder-/ Regionenfokussierung in der zivilen Friedensförderung der Schweiz liegt, welche thematischen Schwerpunkte die Schweiz dabei setzt und in welchem Verhältnis die Schweiz als Akteurin beziehungsweise Geberin auftritt.

Der Fokussierungsprozess auf Länder oder Regionen, in denen die Schweiz in friedensfördernden Bereichen tätig ist, wurde im Jahr 2004 aufgenommen und konnte 2007 abgeschlossen werden. Die wichtigsten Länder und Regionen der Schweizer Friedenspolitik sind: Südosteuropa, Naher Osten, Nepal, Sri Lanka, Kolumbien, Burundi/

---

<sup>16</sup> Homepage Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten EDA: Kurzinformation - Die Zivile Konfliktbearbeitung der Schweiz. Abrufbar unter: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/peac.Par.0033.File.tmp/ZivileKonfliktbearbeitungSchweiz.pdf> [Stand: November 2008].

Grosse Seen und Sudan. Die grössten finanziellen Beträge gingen an Südosteuropa (rund 30% des geographischen Budgets) insbesondere an den Kosovo und an Bosnien und Herzegowina. An zweiter Stelle (mit 20% des geographischen Budgets) liegt der Nahe Osten (vgl. EDA 2007: 4).

Die thematischen Schwerpunkte sind in Prozent der Gesamtausgaben (ca. 53.2 Mio. Franken) im Jahr 2007 folgendermassen verteilt: Begleitung von Friedensprozessen (24%), Verfassungsfragen (5%), Vergangenheitsarbeit (8%), Medien (3%), Religion/Politik/Konflikt (3%), Wirtschaft/Menschenrechte/Konflikt (2%), Wahlprozesse (4%), Friedensoperationen (1%), Minenräumung/Waffen/Polizei (19%), Menschenrechte (17%), Humanitäre Politik (6%), Migration (1%), Themenübergreifend (7%) (vgl. EDA 2007: 6).

Die Schweiz gab dem Bericht zufolge im Jahr 2007 rund 55% aller Ausgaben aus dem Rahmenkredit für zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte für Projekte aus, die sie selbst lanciert oder umgesetzt hat. Sie handelte dabei als Akteurin. Die restlichen 45% der Ausgaben wurden für die Finanzierung von Tätigkeiten ausgegeben, in denen die Schweiz bei der Durchführung nicht beteiligt gewesen ist. Dabei handelte sie gemäss Definition als Geberin (vgl. EDA 2007: 7).

Um die Frage beantworten zu können, in welchen Bereichen die Schweiz an einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU interessiert sein könnte, muss auch auf die Prioritätensetzung der EU im Bereich der Friedensförderung eingegangen werden. Dazu wird ein Überblick der wesentlichen Aspekte des zivilen Krisenmanagements im Rahmen der ESVP gegeben: Wo liegen deren thematischen und geographischen Schwerpunkte? Und gibt es Gemeinsamkeiten mit der Ausrichtung der schweizerischen Interessen in diesem Bereich?

Neben dem militärischen bildet das zivile Krisenmanagement ein wichtiger Bestandteil der ESVP. Der Europäische Rat hat sich im Jahr

2000 auf dem Gipfel in Feira, Portugal für die Festlegung von vier Hauptbereichen ziviler Aspekte ihres Krisenmanagements entschieden. Die vier Bereiche umfassen: Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung sowie Katastrophenschutz (Europäischer Rat 2000: 26-29). Die Ziele, welche die EU in diesen Bereichen festlegte, wurden bis ins Jahr 2003 erreicht. Im Bereich der Zivilpolizei verfügt die EU heute über einen Bestand von über 5'000 Polizisten aus den Mitgliedstaaten. Von diesen können 1'400 in weniger als 30 Tagen verlegt werden. Somit können Polizeioperationen durchgeführt werden, die von Beratung, Assistenz und Schulungen bis zur Substituierung von lokalen Polizeikräften reichen. Bei der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit stellen die Mitgliedstaaten der EU mittlerweile 631 Experten (Staatsanwälte, Richter, Gefängnisbeamte) zur Verfügung. Diese können im Rahmen von Krisenmanagement-Operationen zur Unterstützung des Justizsystems eingesetzt werden. Auch im Bereich der Zivilverwaltung verfügt die EU über einen Pool von 565 Experten, die innert kurzer Zeit eingesetzt werden können. Im Bereich des Zivilschutzes kann die EU 579 Zivilschutz-Experten sowie 4'445 Personen als so genannte Interventions-Teams mobilisieren. Im Dezember 2004 kam zu den vier Prioritätsbereichen die Möglichkeit für Beobachtungsmissionen hinzu. Das Ziel solcher Beobachtungsmissionen besteht darin, durch Präsenz vor Ort zur Prävention von Gewaltanwendung beizutragen. Auch soll dadurch das Engagement der EU in Krisenregionen sichtbar gemacht werden. Für Beobachtungsmissionen stellen die EU-Mitgliedländer insgesamt 505 Personen bereit. Weitere Bemühungen zur Verbesserung und Verstärkung solcher zivilen Aktivitäten sind im Gange und wurden im Kontext der *Civilian Headline Goal 2008* im Dezember 2004 vom Rat weiter konkretisiert.<sup>17</sup>

Per Juni 2008 wurden insgesamt elf sowohl zivile als auch militärische Missionen im Rahmen der ESVP geführt. Sieben davon sind rein zivile, zwei militärische und weitere zwei sind gemischte militärische/

---

<sup>17</sup> Homepage Rat der Europäischen Union: European Security and Defence Policy: the civilian aspects of crisis management – Factsheet May 2007. Abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1346&lang=EN&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1346&lang=EN&mode=g) [Stand: November 2008].

zivile Operationen. Zählt man die bereits abgeschlossenen Missionen dazu, hat die EU seit 2003 insgesamt zwanzig Missionen unter ihrer Federführung durchgeführt. Der geographische Schwerpunkt dieser Missionen lag und liegt auf dem Afrikanischen Kontinent (8), der Region des Westbalkans (6), im Nahen Osten(3), in Asien (2) und im Südkaukasus (1).<sup>18</sup>

Wie aus der Gegenüberstellung hervorgeht, gibt es wesentliche Berührungspunkte zwischen den ausserpolitischen Interessen und den Zielen der Schweiz mit jenen der EU. Geographisch ist sowohl der EU als auch der Schweiz daran gelegen, Stabilität und Frieden zunächst in ihrem unmittelbaren Wirkungsraum zu fördern. Das sind primär sowohl für die EU als auch für die Schweiz die Regionen Balkan sowie Naher Osten. Auch in der thematischen Ausrichtung sind Gemeinsamkeiten festzustellen. Vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Zivilverwaltung, die zu den prioritären Bereichen der EU gehören, kann die Schweiz auf Erfahrungswerte und ein breites Expertenwissen zurückgreifen (siehe auch Trachsler 2002: 63-96).

In Zukunft dürften mit dem Vertrag von Lissabon die europäischen Institutionen eine grössere Rolle in der Gestaltung der GASP spielen als bisher. Der Vertrag von Lissabon sieht diesbezüglich drei wichtige institutionelle Änderungen vor: Zum einen verlängert sich die EU-Ratspräsidentschaftsdauer von heute sechs Monaten auf zwei-einhalb Jahre. Es wird zudem einen Hohen Vertreter für Aussen- und Sicherheitspolitik geben, welcher zugleich Vize-Präsident der EU-Kommission und in dieser Doppelfunktion zuständig für eine einheitliche EU-Aussenpolitik sein wird. Zu seiner Unterstützung erhält der Hohe Vertreter einen neuen „Europäischen Auswärtigen Dienst“, welcher sich aus Beamten der Mitgliedländer und Angestellten der EU-Institutionen zusammensetzt. Die Aussenpolitik der EU sollte durch diese Neuerungen gestärkt werden und sich gegen aussen gewichti-

---

<sup>18</sup> Homepage Rat der Europäischen Union: Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne. Abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU70400\\_ESDP5\\_carteFR.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU70400_ESDP5_carteFR.pdf) [Stand: November 2008].

ger einbringen können.<sup>19</sup> Dadurch wird es für Drittstaaten tendenziell schwieriger sein mitzuwirken, weil sie keinen direkten Zugang zu diesen Institutionen haben.

---

<sup>19</sup> Homepage der Europäischen Union: Der Vertrag auf einen Blick. Die EU in der Welt. Abrufbar unter: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/external\\_relations/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_de.htm) [Stand: November 2008].

### **Teil III) Herausforderungen an die Friedensförderungspolitik der Schweiz ausserhalb der EU**

Dieser letzte Teil der Studie beleuchtet die Opportunitäten, aber auch die Gefahren, die sich einer autonomen Friedensförderungspolitik der Schweiz stellen.<sup>20</sup> Inhaltlich bedingt kommen neben Fragen des Verhältnisses zur EU auch solche grundsätzlicher aussenpolitischer Natur der Friedensförderung zur Sprache.

Grundsätzlich ist zunächst festzuhalten, dass die Schweiz die Zielsetzungen der EU im Rahmen der GASP weitestgehend teilt. Die Schweiz kann sich somit allenfalls komplementär, jedoch nicht konträr zur EU verhalten. Sie kann andere Methoden anwenden. Ihre Ziele sind jedoch dieselben. Zudem kann die Schweiz ihre eigenen Positionen vertreten, aber was erreicht sie allein damit? Sie kann zu Treffen mit Vertretern der EU-Mitglieder in Brüssel Sitzungen einberufen, etwa zu den Beziehungen zu „schwierigen Akteuren“ wie (Hamas, Iran, etc.). Norwegen macht das auch. Konkrete Ergebnisse lassen sich daraus jedoch nur mit Mühe ableiten. Häufig schliesst sich die Schweiz, zusammen mit Norwegen und Kanada, den Positionen der EU an und wird dann auch in den Informationsaustausch mit der EU miteinbezogen. Die EU wiederum schliesst sich nur sehr selten den Positionen Dritter an. Es kann vorkommen, etwa im Bereich der Menschenrechte, aber nur dann, wenn die EU selber keine Initiative ergreift.

Die Schweiz steckt als EU-Nichtmitglied in einem ähnlichen Dilemma wie Norwegen: Sie hat einerseits grössere Handlungsspielräume, zugleich aber eine stark verminderte Fähigkeit, Prozesse zu steuern. Daher sollte ein Land, das sich ausserhalb der EU befindet, vor allem die Fähigkeit pflegen, sich in Prozesse einzubringen oder diese von aussen zu beeinflussen. Dies hat mit dem Zugang und dem politischen Potenzial zu tun. Es geht aber auch um die Perspektive

---

<sup>20</sup> Grundlage dafür bieten die Inhalte der geführten Gespräche. Diese werden nicht im Einzelnen nachgewiesen.

des eigenen Tuns durch Dritte. Einen „guten“ Vorschlag zu haben, reicht nicht aus. Es kann etwas logisch und trotzdem politisch nicht opportun sein. Einen durchdachten Vorschlag zu haben, ist nicht zu verwechseln mit der Legitimität, diesen auch in die internationale Politik einzubringen. Damit wird keineswegs verneint, dass es der Schweiz nicht auch gelingt, fallweise konstruktive Beiträge an internationale Bemühungen der Friedensförderung zu leisten.

Die Fähigkeit, Prozesse zu steuern oder zu beeinflussen, befindet sich jedoch in einer gewissen Konkurrenz zu derjenigen, Spielräume oder so genannte Nischen zu nutzen. Manchmal stellt die Suche nach Spielräumen zu wenig die Frage nach der politischen Opportunität. Es besteht die Gefahr, dass Spielräume gesucht werden, um Profil zu erreichen, und nicht um Prozesse zu fördern. Das Ergebnis davon ist, dass die Nutzung von Spielräumen nicht als Politik sichtbar wird. Dies schadet der Schweiz im In- und Ausland.

Damit stellt sich die Frage nach der Art der Spielräume oder Nischen, die gesucht werden. Die Schweiz hat keine Möglichkeiten, die internationale Agenda aus eigenem Antrieb zu beeinflussen: Sie hat keine „agenda-setting power“. Ihre Politik muss folglich auf Gelegenheiten reagieren: Sie ist „opportunity-driven“. Diese Grundbedingungen schweizerischer Aussenpolitik bedeuten jedoch nicht, dass auf jede sich anbietende Gelegenheit aufgesprungen werden muss. Die Frage ist, was die Schweiz als Gelegenheit oder als Nische bezeichnet: Es kann nicht darum gehen, all das zu tun, was andere nicht tun. Und es kann auch nicht darum gehen, das Gegenteil dessen zu tun, was die anderen tun. Dies gilt erst recht mit Blick auf die EU, mit der die Schweiz die allermeisten aussenpolitischen Ziele gemeinsam hat. Die Tatsache, dass gegenüber einem internationalen Konflikt oder einer anderen spannungsgeladenen Frage ein EU-Prozess im Gang ist, darf nicht unterschätzt werden. Es sollte nicht absichtlich anders gehandelt werden. Der mögliche kurzfristige Gewinn an „public diplomacy“ wird rasch durch andere politische Verluste zunichte gemacht. Die Schweiz kann zwar freier

reden, als wenn sie EU-Mitglied wäre. Sie wirkt dadurch „interessanter“. Ob ihre Politik aber deswegen effizienter ist, bleibt offen.

Wenn eine Sonderhaltung einmal gegeben ist, sollte die Schweiz gerade als EU-Nichtmitglied das Erreichte politisch besser valorisieren. Dazu gehört eine stärkere Unterstützung auf höchster Ebene, das heisst auf Stufe Bundesrat. Etwa in Nepal hatte die Schweiz für das Zustandekommen des Friedensabkommens mit den Maoisten eine wesentliche Rolle gespielt. Es erfolgte jedoch keine international sichtbare politische Verarbeitung. Die Schweiz hat, gerade im Vergleich zu den Norwegern, immer noch Mühe, die politische Karte zu spielen. Die von ihr gestellten Peacebuilding Advisors sind rangmässig zu tief angesiedelt, um dies selber tun zu können. Diese Valorisierungsarbeit sollte jedoch erst dann erfolgen, wenn ein Prozess abgeschlossen ist oder sich auf dem besten Weg dorthin befindet. Vorsicht ist angesagt, wenn Vermittlungen noch im Gang sind. Dies zeigte das Beispiel der Verhandlungen zwischen Syrien und Israel. Wird einmal ein solcher Prozess publik gemacht, ist es meistens vorbei. Es ist wie ein Film, der im falschen Moment beleuchtet wurde. Im Falle der komplexen Nahost-Architektur kann ein solcher Vorgang auch negative Auswirkungen auf andere Initiativen der Schweiz haben.

Andererseits steht ein Land, das sich wie die Schweiz ausserhalb der EU befindet und eine aktive Friedensförderungspolitik betreiben möchte, auch unter Erfolgsdruck – aussen- wie auch innenpolitisch. Da ist die Versuchung gross, sich auch mal in Szene setzen zu wollen. Diesbezüglich sind zwei Kriterien von ausserordentlich grosser Bedeutung: Langatmigkeit und die damit verbundenen Ressourcen sowie die innenpolitisch breite Abstützung. Friedensförderung setzt einen langen Atem voraus. Beziehungen wollen langfristig und sorgfältig aufgebaut sein. Kurzfristiger Erfolgsdruck ist ein denkbar schlechter Ratgeber. Diese Langatmigkeit ist etwa bei den Norwegern sehr ausgeprägt. Langatmigkeit stellt auch die Frage der Ressourcen: Die nachhaltige Bearbeitung von Nischen darf nicht zulasten der übrigen Aussenpolitik gehen. Einzelstaatliche Friedensförderung setzt eine ausgeprägte Vernetzung vorhandener Ressourcen voraus, sowohl

inner- als auch ausserhalb des entsprechenden Departements. Ein verstärktes Eingehen von Partnerschaften mit anderen Ländern und NGOs kann in dieser Hinsicht sehr gewinnbringend sein. Dies wiederum setzt eine ausgeprägte Sensibilität für politische Prozesse und die klare Definition des angestrebten eigenen Mehrwerts voraus. Weder das Eine noch das Andere kann ex-post erreicht werden. Heutzutage schafft es die Schweiz nicht oder nur mit Mühe, Verbündete zu finden. Dies gilt sogar, wenn sie etwas erreicht hat. Dabei wird die Schweiz von der EU als sehr aktiv wahrgenommen und auch von den USA. Sie hält gewisse Kommunikationskanäle offen, was sehr geschätzt wird, auch wenn man nicht offen darüber spricht. Die Schweiz sollte den Austausch mit den EU-Ländern früher und systematischer pflegen. Im Grunde ist grosses Interesse an Schweizer Informationen vorhanden und auch viel Sympathie für die verfolgte Politik.

Viele EU-Vertreter erkennen sich in der Schweizer Haltung zu Fragen der Nahostpolitik wieder. Es ist auch höchst unklar, wie es zur Haltung der EU gegenüber der Hamas gekommen ist. Offenbar handelte es sich um einen Beschluss des Quartetts, an den „man“ sich gebunden fühlte, ohne je gefragt worden zu sein.

Von zentraler Bedeutung ist nicht nur eine aussen-, sondern auch eine möglichst breite innenpolitische Abstützung. Es sollte für die Schweiz prioritär sein, einen möglichst breiten politischen Konsens für das Vorhaben im Inland zu haben. Der ganze Bundesrat sollte hinter entsprechenden Vorhaben stehen. Auch das ist etwas, das die norwegische Friedensförderung auszeichnet. Sie ist parteiübergreifend solide verankert. Die innenpolitische Abstützung ist die notwendige Ergänzung zur aussenpolitischen Transparenz. Es darf sich nicht um eine personalisierte oder als innenpolitisch parteigebundene Politik handeln.

Der in der Schweiz losgetretene Kopftuchstreit im Anschluss an den Besuch der Aussenministerin in Iran war symptomatisch für das innenpolitische Misstrauen gegenüber der verfolgten Aussenpolitik. Überhaupt liefert die Politik der Schweiz gegenüber Iran ein interessantes Anschauungsbeispiel: Es gelang der Schweiz, Ende des Jahres 2005

ins Spiel zu kommen. Die EU-3, das heisst Frankreich, Deutschland und Grossbritannien, waren ziemlich irritiert. Vor allem Frankreich und Grossbritannien waren über den Vorstoss der Schweiz wenig begeistert. Sie warfen der Schweiz vor, die internationale Gemeinschaft zu spalten und ihre Vermittlung mit der Vertretung der US-amerikanischen Interessen zu verwechseln. Der Rest der EU-Staaten war eher frustriert, weil sie selber nichts unternehmen konnten. Einerseits hätte für die Schweiz wohl durchaus ein Potenzial bestanden, gewisse nicht unbedeutende EU-Staaten auf ihre Seite zu bringen, etwa Italien, die Niederlande oder Spanien. Diese hätten dann innerhalb der EU ihr Gewicht einbringen können. Im Nachhinein ist dies jedoch sehr schwierig. Man kann sich nicht mit denjenigen zu verbünden suchen, die man einst ausschliessen wollte. Andererseits war es für die Schweiz etwas vermessen, zu versuchen, im Alleingang, die P-5 oder die EU-3 zu beeinflussen oder gar zu spalten.

Dies rührt an die Grundsatzfrage, wieso die plötzliche Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik auf Iran erfolgte: War es das Ergebnis einer strategischen Überlegung oder die Folge des stagnierenden Erfolgs der Schweizer Politik im Palästina-Konflikt? Das Potenzial eines Beitrags der Schweiz ist sicher vorhanden. Es braucht dafür jedoch eine sehr intensive Vernetzung. Wenn man weiss, wer was in der Welt macht, kann man die eigenen Initiativen auch besser positionieren. Im konkreten Fall wurden die relevanten Schweizer Botschaften in den P-5 Ländern erst ein halbes Jahr nach Beginn der Initiative informiert.

Die Schweiz sollte die Gefahr meiden, zu einem Olof Palme des 21. Jahrhunderts zu werden. Dies ist sicher keine Strategie der Schweiz. Jedoch besteht die Gefahr angesichts ihres institutionellen und politischen Abseitsstehens von der EU. Die Schweiz kann es sich nicht leisten, als Besserwisserin aufzutreten. Etwas mehr Selbstbescheidenheit wäre manchmal angesagt.

In dieser Hinsicht darf auch die Rolle des „bridge builder“ nicht überstrapaziert werden. Manchmal gelingt es der Schweiz, etwa im Rah-

men der UNO eine konstruktive Vermittlerrolle zwischen der moslemischen und der europäischen Gruppe zu bilden. Ein gutes Beispiel ist der Menschenrechtsrat. Diese Funktion des Brückenbauers darf und kann jedoch kein Selbstzweck sein. Sie macht nur dann Sinn, wenn sie inhaltlich mit den Zielen der Schweizer Aussenpolitik übereinstimmt. Wenn es um Fragen der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Menschenrechte geht, dann hat die Schweiz dieselben Ziele wie die EU: Entweder sie schliesst sich deren Haltung an, oder sie sollte dann besser schweigen. Die Verteidigung der Menschenrechte ist wichtiger als die Brückenbildung.

Eine Vermittlerrolle zwischen der EU und der UNO ist wiederum nur dort vorstellbar, wo keine anderweitig etablierten Foren bestehen. Für die EU hat die Möglichkeit, mit einer Stimme aufzutreten, Vorrang vor allen anderen Zielen. Die Schweiz kann nur vermitteln, wenn die Europäer direkte Verhandlungen mit der Gegenpartei verweigern. Sobald die Europäer verhandeln, hat die Schweiz keine Rolle mehr zu spielen. Die EU ist aus Gründen der internen Entscheidungsfindung steif und unflexibel: Hat sie sich einmal auf eine Position geeinigt, ist sie kaum mehr davon abzubringen.

Auch innerhalb der OSZE wirkt sich die Nichtmitgliedschaft in der EU aus: Wenn im ständigen Rat die USA, Russland, die EU und das betroffene Land ihre Stellungnahmen abgegeben haben, und dann kommt auch noch die Schweiz, wirkt dies manchmal etwas komisch. Und es ist oft auch nicht wichtig. Gute Ideen finden ab und zu trotzdem Anklang. Möchte die Schweiz aber darüber hinaus in internationalen Organisationen prägend mitwirken, ist dies mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Dieser kann sowohl politischer als auch finanzieller Natur sein wie sich bei der Aufnahme der Schweiz in das International Civilian Office (ICO) im Kosovo zeigte. Im Falle des ICO beteiligt sich die Schweiz in erheblichem Ausmass an der EULEX-Mission. Zudem hat sie sich durch die schnelle Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos ausgezeichnet. Hingegen spielte die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU bei der Übernahme des Vorsitzes der OSZE-Mission im Kosovo eine geringere Rolle. Die Schweiz hätte auch als EU-Mitglied

den Vorsitz der OSZE-Mission im Kosovo einnehmen können. Mit Österreich trat effektiv ein EU-Land ihre Nachfolge an. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass die Schweiz im Kosovo bei den zuständigen lokalen Behörden über ein sehr positives Image verfügte. Dies hing damit zusammen, dass sich die Schweiz sehr früh positiv zu einer möglichen Unabhängigkeit Kosovos geäußert hatte, was wiederum nur möglich gewesen war, weil die Schweiz nicht der EU angehörte.

Auch innerhalb des Europarates wirkt sich die Nichtmitgliedschaft in der EU aus: So erkundigte sich ein Mitglied der Europaratsdelegation der Eidgenössischen Räte kürzlich nach den Auswirkungen der Vorabgespräche der EU-Mitgliedstaaten vor jeder Sitzung des Ministerkomitees und einzelner Ausschüsse. Er legte dem Bundesrat nahe, dass die Schweiz sich ebenfalls mit Ländern wie Norwegen, Armenien und Island absprechen sollte, die sich in einer der Schweiz vergleichbaren Situation befänden.<sup>21</sup>

Zusammenfassend gibt es drei wichtige Kriterien, die zu einer erfolgreichen Friedensförderungs politik ausserhalb der EU führen: Die breite innenpolitische Abstützung, die aussenpolitische Kommunikation gegenüber anderen involvierten Regierungen und die Fähigkeit und Bereitschaft zum langen Atem. Als Richtlinie sollte ferner der Grundsatz gelten, dass Nischen und Spielräume nicht *per se* lohnenswerte Betätigungsfelder der Aussenpolitik darstellen, sondern sorgfältig evaluiert und Ziele gesetzt werden sollten. Je nach dem lohnt es sich ausserhalb der EU erst recht, entsprechende Absprachen und Konsultationen mit EU-Staaten zu treffen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass entsprechende Unternehmen der Schweiz von der EU als gewinnbringend und im eigenen Interesse liegend eingeschätzt werden.

---

<sup>21</sup> Anfrage von NR Andreas Gross vom 21.3.2007. Abrufbar unter: [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20071032](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20071032) [Stand: Januar 2009].

## **Zusammenfassende Schlussthesen: Autonomiegewinn vs. Einflussverlust?**

Die Schweiz gewinnt durch ihr Abseitsstehen an aussenpolitischer Autonomie. Sie kann ihre Aussenpolitik eigenständiger gestalten. Zugleich erleidet sie einen Einflussverlust, indem sie von den Austausch- und Entscheidungsprozessen der EU weitgehend ausgeschlossen bleibt. Die Frage war, wie sich dies für die Schweiz auf ihren aussenpolitischen Handlungsspielraum und das Erreichen ihrer aussenpolitischen Ziele auswirkt. Zur Beantwortung wurden neben den Folgen des Abseitsstehens auch die Möglichkeiten zur punktuellen Mitwirkung und die Fähigkeiten der Schweiz analysiert, ihre Autonomie tatsächlich zu nutzen. Die aus der Studie hervorgegangenen Ergebnisse werden nachfolgend thesenartig zusammengefasst:

- Das Abseitsstehen der Schweiz von der GASP entbindet sie davon, gemeinsame aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungen der EU-Mitgliedstaaten mitzutragen. Allerdings liegen die allermeisten dieser Entscheidungen in Themenfeldern, in denen die Schweiz dieselben oder ähnliche Ziele verfolgt wie die EU.
- Die Nichtmitgliedschaft der Schweiz hindert diese nicht, an Aktionen im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) teilzunehmen. Dies geschieht jedoch um den Preis eines beträchtlichen Koordinationsaufwandes und auch nur dann, wenn die EU dies ausdrücklich will. Hinzu kommen die fehlende politische Sichtbarkeit sowie keine Mitentscheidungsmöglichkeit über die Ausrichtung der jeweiligen Mission.
- Der von der Schweiz angestrebte Ausbau von friedensfördernden militärischen Einsätzen könnte in eine noch engere Zusammenarbeit mit der EU eingebettet werden, da sich die aussenpolitischen Ziele und Werte mit denjenigen der Schweiz grösstenteils decken und ein entsprechendes Kooperationsgefäss auf Seiten der EU bereits besteht.

- Als EU-Mitglied würde die Schweiz über einen gegenüber heute eingeschränkten aussenpolitischen Handlungsspielraum verfügen. Jedoch würden diejenigen Ideen, die sie einbringen würde, einfacher gehört und über einen stärkeren internationalen politischen Rückhalt verfügen.
- Zugleich werden die mit dem Vertrag von Lissabon angestrebten Reformen die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der EU weiter stärken, was für die Schweiz zur Folge hat, dass auch sie sich in aussenpolitischen Fragen in Zukunft noch klarer positionieren müssen, um auf dem internationalen Parkett weiterhin wahrgenommen zu werden.
- Die Schweiz nützt ihre aktuelle internationale „Narrenfreiheit“. Sie profiliert sich als Nischen-Spielerin und als Brückenbauerin. Im Rahmen der EU könnte sie dies nicht in diesem Ausmass tun. Sie müsste sich an die Position der Präsidentschaft halten und über ihre eigenen Handlungen verstärkt Rechenschaft ablegen.
- Nischen wollen klar definiert und die diesbezüglichen Ziele geklärt sein. Nicht alles, was nicht von anderen besetzt ist, ist eine Nische. Um ihre Politik zu optimieren, sollte die Schweiz präzisieren, was für Nischen sie sucht und wofür sie jeweils aktiv werden will.
- Eine konstruktive und effiziente Nutzung von Handlungsspielräumen durch die Schweiz setzt aussenpolitische Transparenz, innenpolitische Abstützung und einen angemessenen Einsatz auch langfristiger Ressourcen voraus.
- Brückenbildung kann eine sinnvolle Funktion sein, etwa zwischen der EU und den islamischen Ländern. Allerdings ist Brückenbildung kein Selbstzweck. Wenn die EU dieselben Werte und Ziele verfolgt, wie die Schweiz, macht Brückenbildung keinen Sinn.

- Die Möglichkeiten für die Schweiz, zwischen der EU und Dritten als Vermittlerin tätig zu sein, sind sehr begrenzt. Es geht nur dort, wo die EU Interesse an einer solchen Rolle hat und trotzdem (noch) keine entsprechenden Foren bestehen.
- Die Steuerung politischer Prozesse als Einzelakteur will sorgfältig geplant und strategisch angelegt sein. Die Schweiz verfügt als Nichtmitglied der EU über zusätzliche Handlungsspielräume. Deren erfolgreiche Nutzung ist jedoch mit erheblichen Koordinations- und Vernetzungserfordernissen verbunden.
- Anders als Norwegen mit der „nordischen Dimension“ verfügt die Schweiz nicht über privilegierte Zugänge durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten der Union. Das erschwert es ihr, innerhalb der EU gehört zu werden. Die Kultivierung besonderer Beziehungen zu bestimmten freundlich gesinnten Staaten wäre von Vorteil.

Insgesamt entsteht somit ein facettenreiches und nuanciertes Bild zum Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik: Die Schweiz muss in ihrer Politik die Haltung der EU berücksichtigen, dies unabhängig davon, ob sie Mitglied ist oder nicht. Als Nichtmitglied kann sie einfacher davon abweichen. Auch in diesem Fall sind Alleingänge aber mit Kosten verbunden. Die Vor- und Nachteile wollen sorgfältig abgewogen sein. Kurzfristigen Gewinnen an „public diplomacy“ stehen Verluste an Glaubwürdigkeit und an „goodwill“ gegenüber. Diese Verluste lassen sich durch intensiven Austausch mit den EU-Staaten reduzieren. Insgesamt gelangen wir somit zum Schluss, dass die Schweiz ihre Handlungsspielräume vor allem dann effizient nutzen kann, wenn sie diese innenpolitisch breit abstützt und ihre Kooperation mit der EU im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik weiter verstärkt.

## **Bibliographie**

### **Werke**

- Algieri, Franco (2001): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2001): Nizza in der Analyse. Strategie für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 161-201.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2002): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis. 2. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Bruno, Stefano (2006): Länderstudie Schweiz, in: Wenger, Andreas; Mauer, Viktor; Bruno, Stefano; Callsen, Christiane; Trachsler, Daniel (2006): Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Aussenpolitik. Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich. S. 114-137.
- Callsen, Christiane (2007): Friedenspolitik ist Sicherheitspolitik – Studie zur zivilen Friedensförderung der Schweiz, in: Wenger, Andreas; Mauer, Viktor (2007): Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2007. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich. S. 113-119.
- Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlag GmbH.
- Goetschel, Laurent (1998): The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe, in: Goetschel, Laurent (1998): Small States Inside and Outside the European Union. Boston: Kluwer Academic Publishers. S. 13-31.

- Mahncke, Dieter (2004): The Need for a Common Foreign Policy, in: Mahncke, Dieter; Ambos, Alicia; Reynolds, Christopher (eds.) (2004): European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality? Brussels: P.I.E. – Peter Lang. S.27-43.
- Mauer, Victor (2003): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung, in: Wenger, Andreas (Hrsg.) (2003): Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2003. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich. S. 43-68.
- Moravcsik, Andrew; Nikolaïdis, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, in: Journal of Common Market Studies 37:1, S. 59-85.
- Richter, Bastian (2009): Verteidigung, Sicherheit, Sichtbarkeit? ESVP-Operationen als Instrument europäischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Braunschweig: Technische Universität (Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 91).
- Regelsberger, Elfriede (2001): „Die GASP nach Nizza – begrenzter Reformeifer und ausservertragliche Dynamik“. In: *integration*, Jg. 24, 2/2001, S. 156-166.
- Tonra, Ben (1997): The Impact of Political Cooperation, in: Jorgensen, Knud Erik (Hrsg.): Reflective Approaches to European Governance, Basingstoke/London: Macmillan, S. 181-198.
- Tonra, Ben (2001): The Europeanisation of National Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union. Hampshire/ England: Ashgate Publishing Limited.
- Trachsler, Daniel (2002): Zivile Friedensförderung: Chancen für die Schweiz? in: Spillmann, Kurt R.; Wenger, Andreas (2002): Bul-

- letin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2002. Center for Security Studies, ETH Zürich. S. 63-96.
- Von Dosenrode-Lynge, Sören Zibrandt (1993): Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ. Chur/ Zürich: Verlag Rüegger.
- Wagner, Wolfgang (2002): Die Konstruktion einer europäischen Aussenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

### **Offizielle Dokumente**

- Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG): vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2009).
- Bundesrat (2001): Aussenpolitischer Bericht 2000 Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 13.2.2001. In: BBI 2001, S. 261-358.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: vom 18. April 1999 (Stand am 30. November 2008).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2007): Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik – Bericht 2007 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte 2007. Abrufbar unter: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0260.Fie.tmp/EDA%20Bericht%2007%20d%20V1.pdf> [Stand: November 2008].
- Europäischer Rat (Helsinki) (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I zu Anlage IV („Konsultation und Zusammenarbeit mit Ländern, die nicht der EU angehören und mit der NATO“), SN300/99, 10./11.12.1999.

Europäischer Rat (Feira) (2000): Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Feira) über die «Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik», 9149/00, 15.06.2000, S. 26-29.

## **Liste der Gesprächspartner**

### **Archer, Clive**

Professor and Director, Manchester European Research Institute,  
Manchester Metropolitan University

### **Baeriswyl, Pascale**

GASP / ESVP-Verantwortliche, Mission der Schweiz bei der EU

### **Bergesen, Eirik**

Second Secretary, Mission of Norway to the EU

### **Dahlberg Eikeland, Monica**

Counsellor for Security and Defence Policy, Mission of Norway to the  
EU

### **Délétroz, Alain**

Vice-President, International Crisis Group

### **Frentz, Jean-Marie**

Programme Officer, Delegation of the European Commission to the  
Syrian Arab Republic

### **Godet, Blaise**

Botschafter, Leiter der Schweizer Mission bei den Vereinten Nationen,  
Genf

### **Guldimann, Tim**

Botschafter, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Kosovo

### **Hänggi, Heiner**

Assistant Director, Centre for the Democratic Control of Armed  
Forces (DCAF)

### **Hirsch, Mario**

Directeur, Pierre Werner Institute in Luxemburg

**Maurer, Peter**

Botschafter, Leiter der Schweizer Mission bei den Vereinten Nationen in New York

**Missiroli, Antonio**

Chief Policy Analyst, European Policy Centre

**Mock, Hanspeter**

Koordination, Justiz & Inneres, Mission der Schweiz bei der EU

**Pfirter, Didier**

Botschafter für Sonderaufgaben, EDA

**Rood, Jan**

Professor and Head, European Studies Programme, Netherlands Institute of International Relations Clingendael

**Scheurer, Guillaume**

Stv. Leiter, Politische Abteilung IV, EDA

**Väyrynen, Raimo V.**

Professor and Director, Finnish Institute of International Relations

**Weston, Allison**

Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), General Secretariat, Council of the European Union

## BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

### \* *vergriffen*

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer).
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer).
- Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa.\*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy.
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates.
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit.
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements.
- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann).
- Nr. 10 Peter Schmidt, Die ausserpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa.
- Nr. 11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft.\*
- Nr. 12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie.

- O Nr. 13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz.
- O Nr. 14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr. 15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer).
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr. 17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ).
- O Nr. 18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.).
- O Nr. 19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective.
- O Nr. 20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995.
- O Nr. 21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines trans-nationalen Rechtspluralismus.
- O Nr. 22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch).
- O Nr. 23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture.
- O Nr. 24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer).\*
- O Nr. 25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte.
- O Nr. 26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas.
- O Nr. 27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft.\*
- O Nr. 28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften.
- O Nr. 29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne.
- O Nr. 30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe.

- O Nr. 31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht.
- O Nr. 32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects.
- O Nr. 33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers.\*
- O Nr. 34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr. 35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World.\*
- O Nr. 36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft.
- O Nr. 37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr. 38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer).
- O Nr. 39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz.
- O Nr. 40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN.
- O Nr. 41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union.
- O Nr. 42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus.
- O Nr. 44/5 Gabriela Arnold, Sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz.\*
- O Nr. 46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr. 47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union.

- O Nr. 49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich.
- O Nr. 50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr. 51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*.
- O Nr. 52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei aussenpolitischen Vorlagen?
- O Nr. 54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr. 55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr. 56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr. 57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr. 58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz.
- O Nr. 59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper.
- O Nr. 60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme.
- O Nr. 61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport.
- O Nr. 62 Georg F. Kraye, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung.
- O Nr. 63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead.
- O Nr. 64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multila-

teralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten.

- O Nr. 65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002.
- O Nr. 66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
- O Nr. 67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.
- O Nr. 68 Politik und Religion in Europa. Mit Beiträgen von Orlando Budelacci und Gabriel N. Toggenburg.\*
- O Nr. 69 Chantal Delli, Das Wesen der Unionsbürgerschaft, Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
- O Nr. 70 Federica Sanna, La garantie du droit de grève en Suisse et dans la L'Union européenne.
- O Nr. 71 Elze Matulionyte, Transatlantic GMO Dispute in the WTO: Will Europe futher abstain from Frankenstein foods?
- O Nr. 72 Rolf Weder (Hrsg.), Parallelimporte und der Schweizer Pharmamarkt.
- O Nr. 73 Marc Biedermann, Braucht die EU Lobbying-Gesetze? Annäherungen an eine schwierige Frage.
- O Nr. 74 Hanspeter K. Scheller, Switzerland's Monetary Bilateralism. The episode of 1975.
- O Nr. 75 Bruno Kaufmann/Georg Kreis/Andreas Gross, Direkte Demokratie und europäische Integration. Die Handlungsspielräume der Schweiz.
- O Nr. 76 Daniel Zimmermann, Die Zwangslizenzierung von Immaterialgüterrechten nach Art. 82 EG. Schutz vor Wettbewerb oder Schutz des Wettbewerbs?
- O Nr. 77 Laurent Goetschel/Danielle Lalive d'Epinay (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose?
- O Nr. 78 Georg Kreis (Hrsg.), Frieden und Sicherheit. Israel und die Nahostkrise als europäisches Thema.\*
- O Nr. 79 Christoph Nufer, Bilaterale Verhandlungen, wie weiter? Liberalisierung

der Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU: Gewinner und Verlierer aus Schweizerischer Sicht.

- O Nr. 80 Simon Marti, Die aussenpolitischen Eliten der Schweiz und der Beginn der europäischen Integration. Eine rollentheoretische Untersuchung der schweizerischen Teilnahme an der Lancierung des Marshallplans und an der Errichtung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa 1947-1948.
- O Nr. 81 Thomas Cottier, Rachel Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration / Thomas Cottier, Alexandra Dengg: Der Beitrag des freien Handels zum Weltfrieden.
- O Nr. 82 Martina Roth, Die neue Rolle Nicht-Staatlicher Organisationen. Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des Engagements in der Konflikt-Prävention; Gereon Müller-Chorus: Privatwirtschaftliche Organisation der Trinkwasserversorgung. Fluch oder Segen?
- O Nr. 83 Christoph A. Spenlé (Hrsg.), Die Europäische Menschenrechtskonvention und die nationale Grundrechtsordnung. Spannungen und gegenseitige Befruchtung.
- O Nr. 84 Peter Maurer, Europa als Teil der UNO.
- O Nr. 85 Georg Kreis (Hrsg.), Europa als Museumsobjekt.
- O Nr. 86 Christa Tobler (Hrsg.), Aspekte des Finanzdienstleistungs- und Unternehmenssteuerrechts nach dem EG-Recht und dem bilateralen Recht.
- O Nr. 87 Christa Tobler, Internetapotheken im europäischen Recht. Positive und negative Integration am Beispiel des grenzüberschreitenden Verkaufs von Arzneimitteln in der EU und in der Schweiz.
- O Nr. 88 Aušra Liepinyte, Emigration von Arbeitskräften nach dem EU-Beitritt: wer gewinnt und wer verliert? Eine Analyse am Fallbeispiel Lettlands.

ISBN-13: 978-3-905751-14-7  
ISBN-10: 3-905751-14-3

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel,  
Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66  
E-mail: [europa@unibas.ch](mailto:europa@unibas.ch), Internet: [www.europa.unibas.ch](http://www.europa.unibas.ch)

© Europainstitut der Universität Basel 2009

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.

ISBN-13: 978-3-905751-14-7  
ISBN-10: 3-905751-14-3