Überlegungen zum Thema Kohärenz

Peter Maurer

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1298>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1995

Number of pages: 162-166

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Peter Maurer, « Überlegungen zum Thema Kohärenz », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 14 | 1995, Online erschienen am: 05 Mai 2013, abgerufen am 07 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1298>

Überlegungen zum Thema Kohärenz

Peter Maurer , Politische Direktion, EDA

Kohärenz als Thema des Berichtes über die Aussenpolitik in den 90er Jahren

In seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren ortet der Bundesrat Kohärenzbedürfnisse insbesondere auf drei Ebenen. Kohärenz in der Aussenpolitik sei wichtig

- um den „Standort Schweiz“ international attraktiv zu erhalten;
- um einen möglichst effizienten Einsatz beschränkter Mittel sicherzustellen und schliesslich
- um unsere Interessen international durch einheitliches Auftreten optimal durchzusetzen.

Durch entsprechende Koordinationsverfahren soll diesen Kohärenzbedürfnissen genüge getan werden. An anderer Stelle wird gesagt, eine Aufgabe des vorgelegten Konzeptes sei es, zu zeigen, „dass die Aussenpolitik eines Landes ein Ganzes bildet“. Was könnte das Ganze anderes sein als ein kohärentes Ganzes? Und wie sieht dieses Ganze aus?

Der erwähnte Bericht legt ein aussenpolitisches Zielfünfeck fest. Unter den einzelnen Zielbereichen

- Sicherheit und Frieden
- Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie

- Wohlfahrt
- Abbau sozialer Gegensätze und
- Schutz natürlicher Lebensgrundlagen

gibt es keine Zielhierarchie.

Alle Aktivitäten in den fünf Zielbereichen müssen allerdings im Sinne einer umfassend verstandenen Interessenpolitik begründbar sein. Die Interessenwahrung ist „ein alles durchdringendes Motiv, gewissermassen Rechtfertigung und Beweggrund jeglicher aussenpolitischen Aktivität“. Dies bedeutet, dass neben wirtschaftlichen unter anderem auch sicherheitspolitische und umweltpolitische Interessen zu definieren sind; es bedeutet auch, dass der Nachhaltigkeit der Interessenwahrung Bedeutung zu schenken ist und schliesslich auch, dass die Achtung ethischer und politischer Grundwerte Teil einer umfassend verstandenen Interessenpolitik ist.

Zielkonflikte und damit Kohärenzprobleme sind ins aussenpolitische Konzept eingebaut; sie sind letztlich nicht auflösbar. Ein Spannungsfeld springt bei einer solchen „Übungsanlage“ denn auch besonders ins Auge: Im Hinblick auf einen effizienten Ressourceneinsatz des Staates, auf eine möglichst überzeugende Vertretung nach aussen und auf die Erklärung der Aussenpolitik in der Öffentlichkeit ist ein hoher Grad an Kohärenz wichtig; im Hinblick auf die Vertretung einer grossen Zahl unterschiedlicher Interessen in einer pluralistischen Gesellschaft ist zuviel Kohärenz nicht erwünscht. Denn Kohärenz bedeutet konkret immer, Prioritäten zu setzen – die einen hinter den andern Interessen zurückzustellen.

Mit der Forderung nach einer kohärenten Aussenpolitik wird realistischerweise nicht eine widerspruchsfreie Ausgestaltung der Aussenbeziehungen angestrebt. Im Zentrum steht vielmehr die Frage: Mit welchem „policy mix“ erreichen wir insgesamt die besten Ergebnisse bezüglich der 5 Zielgebiete? Wie, d.h. durch welche Verfahren, werden Zielkonflikte politisch geregelt?

Zwei Strategien stehen im Vordergrund. Jene der

- Nutzenoptimierung (mit welchen Massnahmen in einem Zielgebiet können am meisten positive Auswirkungen in einem andern Gebiet erzielt werden?) und jene der
- Kostenminimierung (welche Massnahmen im einen Bereich haben am wenigsten negative Auswirkungen in anderen?)

Verschiedene Ebenen der Kohärenz

Hinter dem Begriff der aussenpolitischen Kohärenz verbergen sich wirkliche Probleme, politische Rhetorik, Wünsche, und Modeströmungen. Selbst wenn man sich bemüht, realistisch und pragmatisch zu bleiben, ist der Begriff vielschichtig.

Aussenpolitische Kohärenzfragen stellen sich auf verschiedenen Ebenen, wobei immer wieder schwierige Entscheide anstehen, ob eher zugunsten der Kohärenz oder zugunsten von möglicherweise ebenso legitimen Interessen entschieden werden soll. Stichwortartig dazu nur folgendes:

Kohärenz in der Zeit:

Wie steht ein Entscheid zu vergleichbaren, vorangehenden Entscheidungen? Besteht Kontinuität gegenüber früheren Beschlüssen und damit Kohärenz oder Diskontinuität und damit Inkohärenz? Unter welchen Bedingungen soll und kann von einer bisherigen Praxis abgewichen werden?

Beispiel: Die Schweiz hat während langen Jahren immer wieder Kriegsmaterial-exporte in ein bestimmtes Land erlaubt, verbietet nun aber solche.

Kohärenz zwischen innen und aussen:

Werden innen und aussen gleiche Massstäbe oder mindestens gleiche politische Orientierungen und Stossrichtungen gewählt?

Beispiel: Die Schweiz kennt selber im Innern strenge Umweltschutzvorschriften, unterstützt aber in einem andern Land durch einen Mischkredit den Bau einer Fabrik, welche die Umwelt erheblich belastet, und welche in unserem Lande keine Betriebsbewilligung erhielt. Oder: Die Schweiz setzt sich für möglichst liberale Marktzugangsregeln ein, nimmt aber gewisse Sektoren der eigenen Wirtschaft von dieser Forderung aus.

Kohärenz mit dem aussenpolitischen Umfeld:

Wo ist es sinnvoll, sich politischen Massnahmen „der Staatenwelt“, „der EU“, „Europas“, „massgeblicher Industriestaaten“ anzuschliessen und wo sind abweichende Massnahmen möglich und sinnvoll?

Beispiel: Die Mehrheit der Industrieländer einigen sich auf harmonisierte Exportkontrollvorschriften. Wie sinnvoll und wie realistisch sind schweizerische Sonderbestimmungen? Die Mehrheit der westeuropäischen Länder liefert Kriegsmaterial in ein bestimmtes Land, welches streng genommen nach der schweizerischen Gesetzgebung als Spannungsgebiet zu betrachten ist? Wie sinnvoll ist es, dass die Schweiz eine strengere Bewilligungspraxis anwendet?

Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln:

Besteht eine vernünftige Korrelation zwischen aussenpolitischen Zielen und den dafür aufgewendeten Mitteln (personell, finanziell)?

Beispiel: Die Schweiz erklärt, dass die Verminderung der Nord-Süd-Gegensätze eine aussenpolitische Priorität sei, kürzt aber wegen Budgetrestriktionen die dafür gesprochenen Kredite. Die Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Länder wird als europapolitische Priorität bezeichnet, doch werden auch hier Kredite gekürzt.

Kohärenz zwischen einzelnen Sachpolitiken:

Bestehen fundamentale Widersprüche zwischen einzelnen aussenpolitischen Sachbereichen?

Beispiel: Menschenrechte-Aussenwirtschaftspolitik. Umweltaussenpolitik – Aussenwirtschaftspolitik

Kohärenz zwischen einzelnen Akteuren:

Inwiefern besteht Kohärenz zwischen staatlichen und privaten Akteuren?

Beispiel: Die Schweiz weigert sich, wegen Spannungen in den bilateralen Beziehungen zu einem Land ihr Einverständnis zu einer grosszügigeren Umschuldung zu geben; gleichzeitig schliesst ein privates Firmenkonsortium unter schweizerischer Leitung einen Vertrag über einen Auftrag in Milliardenhöhe.

Kohärenz durch Verfahren

Aussenpolitische Kohärenz kann – in dem Masse wie sie politisch als wünschenswert erachtet wird – nur durch entsprechende Verfahren erhöht werden. Dazu ist folgendes zu bemerken:

- Das Kollegialitätssystem und seine verfahrensmässige Ausgestaltung auf Verwaltungsstufe (kleines und grosses Mitberichtsverfahren) liefert formell eine optimale Grundlage für eine kohärente Politik. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen gewährleisten, dass praktisch alle wichtigen Beschlüsse auf Regierungsstufe diskutiert und gefasst werden können. Das Ausmass an Kohärenz ist damit in der Schweiz ganz direkt eine Funktion des politischen Willens, kohärent zu sein.
- Wenn in diesem Verfahren Mängel auftreten, so können diese durch organisatorische Massnahmen auf Departementsstufe weitgehend behoben werden. Es ist letztlich eine Frage des Ressourceneinsatzes, wie viele Personen in einem Departement zur Prüfung der aussenpolitischen Kohärenz von bundesrätlichen Vorlagen eingesetzt werden. Grundlage für alle Bemühungen zu einer kohärenten Aussenpolitik auf Verwaltungsstufe bleibt allerdings die frühzeitige und umfassende Information des EDA über alle aussenpolitisch relevanten Tätigkeiten.

- Darüber hinaus sind natürlich die Chancen einer möglichst kohärenten Politik dort am grössten, wo rechtlich verbindliche Konsultationsmechanismen festgelegt sind, wie dies beispielsweise beim Kriegsmaterialgesetz der Fall ist, welche frühzeitig die Berücksichtigung unterschiedlicher Standpunkte gewährleisten. Sie sind entsprechend geringer, wenn bloss Konsultationen zwischen einzelnen Ämtern und Departementen vorgesehen sind.
- In diesem Sinne wäre es prüfenswert, (ähnlich den in der Aufgabenverordnung vorgesehenen generellen Klauseln über die finanzpolitische „Prüfung der Kreditbegehren und anderer Vorlagen“ durch die Finanzverwaltung, respektive die juristische Beratung und Instruktion durch das Bundesamt für Justiz), eine intensivere aussenpolitische Verträglichkeitsprüfung/Kohärenzprüfung durch das EDA vorzusehen. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass jede Vorlage von aussenpolitischer Bedeutung, welche vor den Bundesrat gelangt, mit einer Stellungnahme bezüglich ihrer aussenpolitischen Verträglichkeit zu versehen wäre.

Ob aussenpolitische Kohärenz nach den bisherigen oder allenfalls noch verbesserten Verfahren hergestellt wird, eines scheint heute offensichtlich:

Blosse „denial policies“, d.h. Verbote im Zeichen der Kohärenz sind nur in Ausnahmefällen sinnvoll, z.B. dort, wo die Schweiz sich den Sanktionen der Staatengemeinschaft gegen einen Rechtsbrecher anschliesst oder dort, wo Kriegsmaterial offensichtlich in Spannungsgebiete geliefert zu werden droht. Viel häufiger sollte nach „positiven Massnahmen“ gesucht werden. Ein länder-, themen- und sachspezifischer Dialog zwischen jenen Akteuren in der Schweiz, welche unterschiedliche Interessen verfolgen, dürfte mittel- und längerfristig die beste Gewähr dafür bieten, dass aussenpolitische Massnahmenpakete gefunden werden, welche innenpolitisch breiter abgestützt und aussenpolitisch kohärenter sind. Ohne einen solchen Dialog werden wir uns immer wieder die Frage stellen, weshalb trotz aller Kohärenzverfahren und Kohärenzprüfungen soviel Inkohärenz übrigbleibt.