



Die Aussenpolitik der Schweiz: zwischen Dialog und Ausgrenzung

**Ansprache von Micheline Calmy-Rey
Bundesrätin**

**Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für
auswärtige Angelegenheiten**

**anlässlich der
Eröffnung der Botschafterkonferenz 2008**

Bern

Montag, 25. August 2008

Es gilt das gesprochene Wort!]

Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Meine Damen und Herren

In der schweizerischen Presse lesen sich Kommentare zu internationalen Ereignissen und Entwicklungen wie ein Kapitel aus der Religionsgeschichte des 16. und 17. Jahrhunderts: Im Zusammenhang mit der schweizerischen Aussenpolitik gelten Einbeziehen, Beeinflussen und Überzeugen als des Teufels. Ausgrenzen, Strafen und Zwingen scheinen die Allheilmittel. Man fragt sich beinahe, ob die Aufklärung je stattgefunden hat.

Moralisten scheinen derzeit Hochkonjunktur zu haben. Wenn es nach ihnen ginge, würde Israel nicht mit den Palästinensern sprechen, der nepalesische König hätte nie mit den Maoisten, die kolumbianische Regierung hätte nie mit den FARC gesprochen, die srilankische Regierung würde sämtliche Kommunikationskanäle zu den LTTE unterbrechen und der UNO Generalsekretär würde dem sudanesischen Präsidenten die kalte Schulter zeigen. Die internationale Gemeinschaft würde Nordkorea, Myanmar, Iran, Zimbabwe, die Hamas, die Hisbollah, die radikalen Schiiten in Irak und die LRA in Norduganda und noch einige Akteure mehr ausschliesslich mit Sanktionen und Bomben eindecken. Und sie hätte die Olympischen Spiele boykottiert.

Sollen wir auf diese Moralisten hören? Und wenn nicht: Sollen wir den Dialog suchen ohne zu unterscheiden, auch wenn das bedeutet, mit Ussama Ben Laden an einem Tisch zu sitzen? Was sollen wir mit Menschen, Gruppen und Staaten tun, die gegen das Völkerrecht und dessen Grundsätze verstossen? Wer ist ein Terrorist? Wer ist ein Freiheitskämpfer? Welche Mittel sind erlaubt bei der Verfolgung politischer Interessen, welche nicht?

Niemand kommt um diese Fragen herum, auch die Schweiz nicht.

Es gibt in der internationalen Gemeinschaft keinen allgemeinen Konsens darüber, wie mit Aufrufen zum Dialog und zum Boykott umzugehen ist, weder unter den Staaten noch in Bezug auf nichtstaatliche Akteure. In den letzten 15 Jahren hat sich ein breiterer Konsens darüber entwickelt, was rechtlich oder faktisch eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit darstellt und was schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen sind. Aber wir sind uns häufig nicht einig, ob wir Gespräche führen oder Sanktionen erlassen, die Hand ausstrecken oder boykottieren, den Dialog pflegen oder ausgrenzen sollen. Es scheint mir wichtig, ein Weltbild, das nur zwischen Gut und Böse unterscheidet, hinter uns zu lassen. Es gibt nicht nur schwarz und weiss,

Menschen und Länder sind selten einfach Feinde oder Freunde. Aber wie sollen wir mit den verschiedenen Grautönen umgehen?

Es gibt natürlich Situationen, in denen das Prinzip des Dialogs sorgfältig geprüft werden muss. Ich bin mir sehr wohl bewusst, dass wir vorsichtig und überlegt vorgehen müssen, wenn wir entscheiden, wer wann mit wem worüber sprechen soll. Wer den Dialog befürwortet, sollte auch eine Vorstellung davon haben, was er damit erreichen will und wann er möglicherweise aussichtslose Bemühungen beenden muss.

Ohne behaupten zu wollen, dass wir in dieser Frage allwissend sind, können wir uns, gestützt auf eine lange Erfahrung, mit Umsicht und Engagement vortasten. Gerade für unser Land, das über Jahrhunderte den Dialog zu einem wichtigen innen- und aussenpolitischen Instrument entwickelt hat und welches sich offen und unvoreingenommen den Herausforderungen der Zeit stellen muss, ist eine Standortbestimmung heute nötig.

Lassen Sie mich zunächst von Veränderungen und Spannungsfeldern, die jede und jeder von uns im internationalen Umfeld beobachten kann, sprechen und zeigen, weshalb dem Instrument des Dialogs, weit über jene Fälle, wo schwierige staatliche oder nicht-staatliche Akteure involviert sind, heute eine strategisch bedeutsame Rolle in den internationalen Beziehungen zukommt. Und lassen Sie mich dann erläutern, wie unter den sich verändernden Bedingungen präzise definierte und umsichtig angewandte Dialoge zu einem sehr nützlichen Instrument im Dienste einer aktiven Außenpolitik werden können.

Heute ist deutlich, dass mit den großen Veränderungen in Europa und in der Welt seit 1989 nicht das Ende der Geschichte eingeläutet wurde, sondern im Gegenteil eine neue Epoche und neue Spannungen begonnen haben:

- wir alle kennen die Probleme der menschlichen Entwicklung, so offensichtlich sind sie: eine Milliarde Menschen lebt mit weniger als einem USD/Tag; 2,6 Milliarden mit weniger als 2 USD/Tag;
- wir sind uns der enormen Herausforderungen für die menschliche Sicherheit bewusst, dem Fortbestand von gesellschaftlicher Gewalt, Terrorismus und Krieg: 56 offene Konflikte gab es 2005 laut Vereinten Nationen, und wir kennen die schockierenden Opferzahlen, welche mit diesen einhergehen;

- wir sind von einer Zeit des Überflusses in eine Zeit des Mangels getreten: Energie und Nahrungsmittel werden knapp, die Kluft zwischen vorhandenen und verbrauchten Ressourcen vergrößert sich und Lebensräume schrumpfen;
- die Globalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen schärft das politische Bewusstsein, dass die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung – trotz technologischen Fortschritten - nicht gegeben ist. Im Klimawandel kristallisieren sich neue Risiken für Länder und Gesellschaften;
- und die Dynamiken überlagern sich. Nehmen wir die wichtigsten Indikatoren der ökologischen Krise, der menschlichen Unsicherheit und der Unterentwicklung zusammen, sehen wir Afrika, insbesondere südlich der Sahara in „tief rot“, den Mittleren Osten und den weiteren indischen Subkontinent in rot, Lateinamerika in hellrot und den Rest der Welt mehr oder weniger im Grün- oder Schwarzbereich. Das ist eine Situation die, um das strapazierte Wort noch einmal zu gebrauchen, nicht nachhaltig ist.

Meine Damen und Herren

Eine Krise kommt selten allein: nicht nur ist das internationale System mit einer explosiven Mischung von Problemen konfrontiert, wir müssen auch feststellen, dass die internationale Politik selber großen Veränderungen ausgesetzt ist:

- „the rise of the rest“ oder anders gesagt, die demographische und wirtschaftliche Entwicklung des Südens, verändern das machtpolitische Gefüge der internationalen Beziehungen. In den weltweiten Statistiken rückt die euro-atlantische Welt und mit ihr die Schweiz schnell nach hinten und unten und verliert legitime Vertretungsansprüche in internationalen Entscheidungsorganen;
- während die internationalen Organisationen, welche nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, ihre Engagements ausbauen (es gibt heute über 120'000 UN Peacekeepers in rund 20 Missionen und 300'000 UNO Zivilisten in über 150 Ländern), entspricht die Art und Weise wie diese Institutionen funktionieren nicht mehr den realen Machtverhältnissen noch der Komplexität vieler Probleme. Der Ruf nach der Reform der internationalen Gremien, von den G8, über den Sicherheitsrat, zu den Bretton Woods Institutionen verstärkt sich. Auch wir stimmen in diesen Ruf ein und setzen uns dort, wo wir Einfluss und Mitsprache haben, für Reformen ein;

- viele Länder erleben, wie die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik durchlässig und traditionelle Abgrenzungen von Politikbereichen in Frage gestellt werden. Wirtschaftliche und gesellschaftlichen Gruppen und Gruppierungen gewinnen Macht und Einfluss gegenüber Staaten – man schaue zur Illustration nur auf die Verhältnisse von privaten Investitionen und staatlichen Hilfeleistungen in Entwicklungsländern;
- schließlich erleben wir seit dem Millennium die volle Kraft des technologischen Wandels, welcher sich seit einiger Zeit angekündigt hat. Virtuelle Welten und flexible Interessengruppen bestimmen die Räume mit, in denen Entscheidungen getroffen werden können. Gruppen von Staaten, Exponenten von Wirtschaft, Wissenschaft und NGOs agieren als themenspezifische Allianzen und Netzwerke; zahlreiche internationale Fonds und Initiativen, von UN-AIDS über „Avian Flu“ zu den verschiedensten Klimafonds mit gemischten staatlich-privaten Gouvernanzstrukturen, prägen vermehrt die internationalen Beziehungen. In dieser neuen Gemengelage von Staaten und Organisationen, die teilweise wie Männerchöre aus dem 19. Jahrhundert organisiert sind, weiß niemand mehr so genau, wer wofür Verantwortung trägt. „What a way to run the world“ titelte der „Economist“ vor wenigen Wochen und in der Tat, wer hat denn unter den heute über 1800 internationalen Organisationen, tausenden von Abkommen und der Vielfalt von Aktivitäten noch einen Überblick oder Durchblick?

Veränderungen stellen nicht von einem Tag auf den andern das Leben auf den Kopf, es gibt nicht nur Neues. Wir erleben vielmehr wie alte Strukturen mit neuen Probleme konfrontiert werden und neu und alt nebeneinander bestehen. Wie geologische Gesteinsschichten überlagern sich verschiedene Phasen der Moderne und ihre Gegenbewegungen.

Diese Feststellungen gelten auch für die schweizerische Außenpolitik, welche sich nicht auf die alleinige und traditionelle Wahrung der wirtschaftlichen Interessen beschränken kann und sich in den vergangenen Jahren verstärkt darum bemüht hat, neue Entwicklungen und Schweizer Interessen miteinander zu verbinden: wir diskutieren mit der EU schon lange nicht mehr nur über die Normen von Rasenmähern, sondern über Themen der globalen Menschenrechts- und Friedenspolitik; wir suchen unsere Beziehungen zu wichtigen Machtzentren der Zukunft zu gestalten und auszubauen, wie der Bundesrat an seiner Klausursitzung im Jahre 2005 zur Aussenpolitik beschlossen hat, wir haben in unserer Entwicklungs-, Friedens- und Menschenrechtspolitik Freiräume für ein verstärktes Engagement zu

globalen Fragen geschaffen und dafür im Parlament solide Mehrheiten gefunden, wir haben neue Themen im Bereich der menschlichen Sicherheit und der Menschenrechtsdialoge auf die internationale Agenda gesetzt. Und wir wagen Dialoge auch mit schwierigen Partnern.

Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Wir tun dies, weil wir sehen, dass die Alternativen schlechter sind. Weil Sanktionen und Isolierung abgesehen von Ausnahmefällen, in welchen die internationale Gemeinschaft mit einer Stimme spricht, zu gefährlichen Fehlern führen. Weil Dialog-Verweigerungen sich auf längere Sicht als erfolglos herausstellen. Wir tun es, weil der Realismus den Dialog gebietet.

Ich denke aber, wir sind uns nur unzureichend der strategischen Bedeutung von Dialogen für die Gestaltung unserer Außenpolitik bewusst.

Wir leben in einer Welt mit enormem Spannungspotenzial, welches sich in zahlreichen Konflikten entlädt; wir sehen ein internationales System im Umbruch. Dialoge als Mittel zu Problemlösung und Spannungsabbau drängen sich auf.

Wir sehen die vielen Einbahnstrassen unilateraler Machtpolitik, wo immer mehr Akteure wild um sich schlagen, ohne ihre Gegner wirklich zu treffen. Dialoge als Auswege und Ausstiege aus solchen untauglichen Strategien drängen sich auf.

Wir erleben die Ausweitung des Kreises der Teilnehmer an der Gestaltung internationaler Politik: die Ausweitung von Dialogen zwischen Staaten zum systematischeren Einschluss von nicht-staatlichen Akteuren verschiedenster Ausprägung drängt sich daher auf.

Wir erleben eine Erfolgsgeschichte von Dialogen in verschiedenster Ausprägung. Dialoge in Gang zu bringen und in Gang zu halten macht die „soft power“ aus, die immer weitere Bereiche der internationalen Politik erfasst und prägt. Immer mehr Länder und Organisationen erkennen die Attraktivität von Dialogen, sei es in der Verfolgung nationaler Interessen, bei der Lösung globaler Fragen oder als Fazilitation für den Aufbau von Dialogen zwischen Konfliktpartnern. Länder befinden sich im Wettbewerb ihrer Dialog-Fähigkeiten, welche sich immer mehr zum Schlüssel-Element einer „soft power Aera“ entwickeln. Immer mehr Länder suchen den Schlüssel vom bloßen Gespräch zur politisch verbindlichen Verhandlung über schwieriger Probleme und Konflikte.

Doch wirkliche Dialoge sind auch risikoreiche Unternehmungen; sie bedeutend meist absurd hohe Investitionen an Zeit und Ressourcen für unsichere oder bescheidene Resultate, Dialog verlangen die Auseinandersetzung mit komplizierten politischen Blockierungen, die Akzeptanz von Frustrationen – man denke zum Beispiel an die Vermittlungsbemühungen in Kolumbien. Und die Erfolge sind fragil. Dialoge verlangen vorsichtiges Navigieren bei Dilemmas, das ständige Hinterfragen politischer Positionen und Empathie gegenüber Partnern, die eigentlich auf ersten Blick solches nicht verdienen.

Die Wahrung unseres Wohlstandes und unserer Sicherheit durch Dialog gehört zu den Selbstverständlichkeiten der schweizerischen Außenpolitik und zu unseren starken Traditionen. Wir haben nie andere Machtmittel zur Verfügung gehabt als die Macht des Wortes. Reden und verhandeln, wenn Spannungen aufkommen, gehörte über die Jahrhunderte zu den Charakteristika unserer politischen Kultur und diese hat selbstverständlich die Tradition unserer Diplomatie geprägt. Wer dies abstreitet, hat die Schweiz nicht begriffen. Wer bekämpft, dass die Schweiz sich in Fortsetzung der Politik der Guten Dienste um den Aufbau von Dialogen, die Überbrückung von Funkstillen, das Ingangbringen von gewaltlosen Konfliktlösungen einsetzt, steht außerhalb der schweizerischen Tradition des Ausgleichs und der Schlichtung. Die Schweizerinnen und Schweizer haben das verstanden. Trotz aller Kontroversen wächst die Einsicht, dass internationale Konfliktlösung, Konflikt-Prävention und humanitäres Engagement einen wichtigen Teil der nationalen Sicherheitspolitik und damit der schweizerischen Interessenvertretung in der Welt darstellen.

Auch die Politik der Neutralität war und ist bis heute letztendlich eine Politik des Dialoges. Wir haben aus nahe liegenden Gründen, und weil wir selber ein Land mit ausgeprägtem Souveränitätsbewusstsein sind, Dialoge nie mit dem Ziel des „regime change“ geführt oder kaum je in der Außenpolitik aus ideologischen Gründen das Gespräch abgelehnt. Dialog um gemeinsame Interessen zu fördern und das internationale Recht zu stärken, hat uns in der Vergangenheit international Glaubwürdigkeit verschafft, oft aber auch Misstrauen hervorgerufen, besonders dann, wenn unsere Vorstellungen vom Dialog nicht den säkularisierten Heilserwartungen wichtiger Mächte und Staatengruppen entsprach. Das war in der Vergangenheit so und ist bis heute so geblieben. Wir waren nie ein Land höfischer Geheimdiplomatie; Transparenz und Berechenbarkeit unserer Außenpolitik sind der Kern unserer Glaubwürdigkeit.

In dieser Tradition müssen wir auch heute gegen allzu simplistische Dialogverweigerungen kämpfen und einen Kontrapunkt im Sinne des politischen Realismus setzen: die oft wenig reflektierte Stigmatisierung von politischen Kräften als „gute“, salonfähige oder „schlechte“ nicht dialogwürdige müssen hinterfragt werden. Nehmen wir das Beispiel des iranischen Nuklearprogramms: mit Blick auf weltweite, reale Verbreitung von Nuklearwaffen dürfen wir uns mit gutem Gewissen fragen, ob die Einhaltung des NPT nur ein iranisches Problem ist. Wir wissen, dass Organisationen wie Hizbullah, Hamas, die FARC, die LTTE oder die LRA auch zu terroristischen Mitteln greifen, die wir verurteilen. Es sind aber auch politische Akteure, die auf der Suche nach der Lösung eines Konflikts nicht ignoriert werden können. Dies zu vergessen führt in eine Sackgasse.

Ich weiß, und Sie alle wissen es: Es ist leichter, in den Lehnstühlen zu moralisieren als sich aktiv für Lösungen einzusetzen. Es ist schwieriger – und oft risikoreicher – Dialoge zu wagen als Gespräche zu verweigern. Wir haben in den letzten Jahren gelernt, dass es keine verbindlichen Formen von Fortschritt gibt. Um vorwärts zu kommen, braucht es Geduld und gemeinsam vereinbarte Kriterien, welche die Beurteilung der Arbeit bei jeder Etappe ermöglichen. Angesichts der fehlenden Alternativen sollte die Schwelle zwischen Erfolg oder Scheitern nicht zu starr definiert werden.

Ich lasse mich dabei nicht durch jene beirren, welche solchen Realismus als Proto-Terrorismus diskreditieren wollen. Einen Dialog führen heißt nicht, unakzeptable Handlungen zu rechtfertigen, verstehen bedeutet nicht entschuldigen und bedeutet keine Komplizenschaft. Dialoge bedeuten Kompromisse aber Kompromisse bedeuten noch lange keine Kompromittierung von Werten.

Meine Damen und Herren,

Selbstverständlich dürfen wir uns nicht einfach zu Advokaten des Dialoges immer und überall machen. Wir müssen uns vielmehr bewusst sein, dass wir heute vielerorts Neuland betreten und dass Traditionen an neue Gegebenheiten und im neuen Kontext angepasst werden müssen. Weil sich die Kontexte verändern, die Themen und die Partner ausweiten, brauchen wir einen systematischeren Umgang mit dem Thema Dialog. Bevor wir zu handeln beginnen, müssen wir die Risiken kalkulieren und uns selbst die harten Fragen stellen: Ist eine Situation reif für einen Dialog oder nicht, besteht eine wirkliche Opportunität? Besteht die Chance, etwas im positiven Sinne in Bewegung zu bringen oder sind Zeichen der

Gesprächsbereitschaft rein taktische Posen? Soll ein Dialog mangels Fortschritten aufgegeben oder gar nicht erst angefangen werden? Welcher Dialog, mit welchem Ziel genau, worüber, mit wem, in welchem Zeitpunkt und auf welcher Ebene? Jede Situation hat ihre Eigenheiten und definiert einen spezifischen politischen Raum, der sich verändern kann, kein Dialog-Raum gleicht dem andern.

Was Lakhtar Brahimi kürzlich die sieben Todsünden der Mediation nannte, gilt in jedem Fall auch für Dialoge, in welchen die Schweiz impliziert ist, ob das Ziel nun Mediation in einem Friedensprozess, globale Problemlösung oder Interessenvertretung im engeren Sinne ist. Zu vermeiden sind Ignoranz, Arroganz, falsche Versprechen, Parteilichkeit, Eile, Inflexibilität und Ohnmacht. Anzustreben sind demnach Wissen und Kenntnisse, Empathie, realistische Versprechen, erfüllbare Schritte, Unparteilichkeit, Geduld, Flexibilität und Einfluss. Wir haben intuitiv manches richtig gemacht und Fehler vermieden. Ein systematischeres Lernen, welches unsere Erfahrungen für weitere Dialoge fruchtbar macht, wäre aber für die Zukunft wichtig. Wer heute in komplexen Verhältnissen und zu schwierigen Themen agiert, braucht das systematische Lernen mit und an einer sich entwickelnden Thematik. Der Dialog über Dialoge ist ein zentrales Element bei der Kalibrierung politischen Handelns. Dazu gehört auch, dass wir offen über Fehler reden und Verbesserungen anstreben.

Gerade wenn wir delikate Dialoge mit Ländern und Gruppierungen anbahnen oder schwierige Themen aufnehmen, sind solche Rahmenbedingungen ständig neu zu beurteilen. Wie der Pilot, der vor dem Flug die „Checkliste“ durchgeht, dürfen auch wir zentrale Fragen nicht vergessen- ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige Beispiele:

- mit wem sprechen wir? Mit anerkannten Staaten oder einer internationalen Organisation? Mit nicht-staatlichen Akteuren und wenn dies so ist, welche Vorsichtsmassnahmen und Formate müssen wir beachten? Wir haben Dialoge mit Hamas und Hizbullah und andern islamistischen Organisationen, oder mit verschiedensten Gruppen im Kosovo geführt, weil sie offensichtlich legitime Interessen der Bevölkerung artikulierten. Wir haben dabei nicht deren Methoden legitimiert, sondern einen Beitrag zur Abkehr von Gewalt geleistet;
- in welchem nationalen und internationalen Kontext suchen wir den Dialog? Wir standen beispielsweise was das iranische Nuklearprogramm betrifft in engem Kontakt mit den "P5+1" und andern wichtigen Akteuren und haben Vorschläge so

kalibriert, dass eine Annäherung und Gesichtswahrung für alle Seiten möglich war; wir waren stets transparent gegenüber allen Partnern und haben in keinem Falle international vereinbarte Maßnahmen unterlaufen, im Gegenteil;

- wie ordnet sich ein Dialog ins internationale Normengefüge? Gibt es anerkannte internationale Sanktionen oder Anklagen vor dem Internationalen Strafgerichtshof? Wir haben niemals das Römer Statut und die Entscheide des Internationalen Strafgerichtshofes in Frage gestellt, sondern exploriert, welche Möglichkeiten das Statut internationalen Verhandlungen lässt und wie friedenspolitische und rechtliche Imperative verbunden werden können.

Kurz: wir müssen uns sorgfältig über Ziele, Voraussetzungen, richtiges Timing und über Risiken Gedanken machen, wenn wir uns in Dialogen engagieren. Denn solche und ähnliche Fragen definieren unseren politischen Raum. Sie lassen sich nicht generell abstrakt beantworten, sondern nur im Kontext und sie sind zentral für die Einschätzung politischer Risiken.

Dialoge gibt es in sehr unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlichen Zielen. Aber sie weisen immer zwei Aspekte auf: einen inhaltlichen auf der einen Seite und einen prozessualen auf der anderen Seite. Wir engagieren uns zu inhaltlichen Schlüsselthemen wie Machtteilung und Verfassungsgebung, Dezentralisierung und transitionelle Justiz; wir setzen uns für die Einhaltung von humanitären und menschenrechtlichen Normen ein und offerieren capacity-building zu kontroversen Themen. Und gleichzeitig ist eben unser Engagement für Dialoge auch ein prozessuales: wir stellen Kommunikationskanäle zur Verfügung, wir wecken das Verständnis und machen Vorschläge zur Prozessgestaltung und zu Verhandlungstechniken – wir sind kurz gesagt im „diplomatic engineering“ tätig:

- im Falle Kolumbiens haben wir uns primär darauf beschränkt, Kommunikationskanäle zur Verfügung zu stellen und aufgrund unseres humanitären Engagements Lösungen für die Geiseln zu finden;
- in Nepal hat unser Engagement ebenfalls im Aufbau von Kommunikationskanälen begonnen, doch hat sich dieses ausgeweitet in sehr substantielle Vorschläge zur Gestaltung des Friedensprozesses, zu einer engen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und zu substantiellen Beiträgen in Form von Ideen und Kompetenzen im Laufe des Verhandlungsprozess; auch haben wir nach dem Kompromiss mit den Maoisten operationelle Aktivitäten zur Unterstützung der internationalen Mission geleistet;

- auf dem Balkan, insbesondere in Kosovo oder Mazedonien kam zu substantiellen Lösungsvorschlägen praktisch die ganze Palette operationeller Aktivitäten unserer Friedens- und Sicherheitspolitik, der EZA und der humanitären Hilfe dazu, womit wir zu einem international anerkannten und substantiellen politischen Akteur wurden. Im internationalen Kontext haben wir durch das frühe Signal für ein unabhängiges Kosovo zudem einen wichtigen Beitrag zum internationalen Entscheidungsprozess geliefert;
- im Iran hatten wir das „diplomatic engineering“ vor Augen, als wir mit den „freeze for freeze“ Vorschlägen einen Weg suchten, die blockierten Gespräche zwischen Iran und den Großmächten wieder in Gang zu bringen und einen Einstieg in substantielle politische Verhandlung zu finden;
- im Nahen Osten haben wir durch unsere Bereitschaft, und notabene bevor es Mode wurde, mit Hamas und Hizbullah zu sprechen ein Zeichen gegen die Stigmatisierung gesetzt und Möglichkeiten sondiert, diese Bewegungen am politischen Prozess zu beteiligen – unser Engagement war auch hier primär von prozessualen Überlegungen bestimmt;
- in Sri Lanka oder Aceh waren andere Akteure führend in der Gestaltung des Friedensprozesses engagiert, doch haben wir, in engstem Kontakt mit diesen, inhaltlich substantielle Vorschläge bezüglich Verfassungsgebung und power-sharing einbringen können.

Doch die Bedeutung von Dialogen geht weit über schwierige und blockierte Friedensprozesse hinaus und betrifft oft nicht minder schwierige und delikate globale Themen. Wir haben uns auch hier bemüht, neben operationellen Beiträgen den politischen Dialog zu wichtigen Themen zu fördern und durch Bildung von Allianzen auf die internationale Agenda zu setzen:

- wir haben, jenseits bestehender Blöcke, verstärkt mit transregionalen Gruppen von Staaten gemeinsam operiert:
 - § in Fragen der nuklearen Abrüstung mit der New Agenda Koalition (Brasilien, Ägypten, Mexiko, Neuseeland, Südafrika, Schweden, Irland);
 - § zu wichtigen Themen der menschlichen Sicherheit, der Rechtsstaatlichkeit und der internationalen Strafgerichtsbarkeit (seien es die Anti-Personen-Minen, Kleinwaffen, der ICC, die Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt

und Entwicklung) mit einer breiten Koalition von meist kleineren und mittelgroßen Ländern aus allen Kontinenten;

§ wir haben mit Japan, der Türkei, der Slowakei und Costa Rica kürzlich eine Initiative zur Umsetzung der UNO Anti-Terrorstrategie entwickelt, welche weit herum als der substantiellste Beitrag in diesem Kontext anerkannt wurde;

- wir haben uns in Fragen des humanitären Zugangs mit den jeweils direkt involvierten engagiert, sei dies nun Israel und die Palästinenser im Falle von Gaza oder Myanmar nach dem Wirbelsturm;
- wir haben durch Plattformen von Staaten und Wirtschaft den Dialog zu globalen Themen verstärkt: wir kennen die Bedeutung des Davoser Forums und zahlreicher ähnlicher Foren, wir unterstützen den UN Global Compact und gehören zu den Sponsoren einer Initiative im UN-Menschenrechtsrat, welche innovative Ansätze zum Verhältnis von Menschenrechten und transnationalen Unternehmungen sucht;
- mit wenigen andern Ländern gehören wir zu den stabilsten und nachhaltigsten Unterstützenden für multilaterale Mediationsbemühungen, und wir ergänzen dieses durch bilaterale Anstrengungen. Wir haben ein internationales Wissens-Netzwerk zu Dialogen aufgebaut und stehen heute im engsten Kontakt mit praktisch allen Kompetenzzentren für Mediation;
- wir gehören zu einer Gruppe von Ländern, welche namhafte Schritte zur Stärkung der globalen Gouvernanz in den letzten Jahren mitgetragen und gefördert hat – vom Menschenrechtsrat, zur UNO Friedenskommission, zur Kohärenz des internationalen Entwicklungssystems und der Reform des UNO Sicherheitsrates, insbesondere seiner Arbeitsmethoden;
- wir haben den Dialog Ansatz in Thematiken eingeführt, die bisher viel stärker normativ orientiert waren: wir führen ausgewählte Menschenrechtsdialoge mit schwierigen Ländern und wir waren maßgeblich an der Schaffung der "Universal Periodic Review" (UPR) im Rahmen des Menschenrechtsrates beteiligt, wodurch sich die internationale Gemeinschaft ein Instrument gegeben hat, Blockierungen und Kontroversen um Menschenrechte in einem rationaleren Rahmen anzugehen.

Unsere Erfahrungen der letzten Jahre machen zudem deutlich: um Interessen zu verteidigen, muss man auch unkonventionelle Allianzen eingehen können, gerade

dort, wo traditionelle Netzwerke nicht zum Ziel führen: Die Schweizer Missionen bei der UNO in New York und Genf sind heute in über dreißig, meist transregionalen informellen Gruppen zur Förderung des einen oder andern Anliegens tätig und ähnliches gilt für andere multilaterale Missionen. Diese Interessen Allianzen geben gleichzeitig unseren bilateralen Beziehungen Substanz und eine zusätzliche Dimension.

Meine Damen und Herren

Die vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt: substantiell begründetes und zuverlässiges Prozessmanagement im Dialog, sei dieser nun auf die Lösung globaler Fragen oder im Sinne von Friedensallianzen fokussiert, gibt der Schweiz Gewicht, schafft Beziehungen dort, wo sich andere Länder auf traditionelle Foren und Allianzen verlassen können und verschafft ein eigenständiges Profil. Die Schweiz wird wahrgenommen und hat einen gewissen Einfluss, solange sie ein paar Schritte mehr als andere Macht, aber nicht allzu weit vorseilt, wenn unsere traditionellen Alliierten nicht dazu bereit sind. Sie befähigt die Schweizerische Außenpolitik zunehmend professionell mit Spannungen in den internationalen Beziehungen umzugehen.

Dialoge stehen dabei nicht im Widerspruch zu den wohlverstandenen Interessen des Landes, sie sind vielmehr Instrumente, diese Interessen zu verfolgen. Kontakte, Netzwerke sowie das diplomatische Wissen und Können tragen dazu bei, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen zu fördern: ohne den Dialog zu Nuklearfragen hätten wir kaum einen Gasliefer-Vertrag mit Iran abschliessen können; ohne unser starkes Engagement für den Dialog der Zivilisationen und Religionen, hätten bilaterale Probleme mit islamischen Ländern leicht ideologisch und religiös ausgeschlachtet werden können, was den ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz in der islamischen Welt massiv geschadet hätte.

Es wurden in den vergangenen Wochen und Monaten Stimmen laut, welche behaupteten, dass die Wahrung unserer Interessen, gewisse aussenpolitische Aktivitäten insbesondere im Bereich der Friedenspolitik und der Guten Dienste oder Fälle der Justiz unsere bilateralen Beziehungen zu wichtigen Staaten belasten würden.

Das Gegenteil ist der Fall denn:

- die USA haben unsere Unterstützung für den von EGL unterzeichneten Gas-Liefervertrag in Frage gestellt. Dennoch haben wir gute und konstruktive Beziehungen mit den USA. Noch nie gab es so zahlreiche Kontakte.
- wir haben, ohne übereilt vorzugehen, die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt. Dennoch haben wir ausgezeichnete Beziehungen zu Russland.
- trotz der Gerichtsfälle gegen zwei türkische Staatsangehörigen im Zusammenhang mit der Genozidleugnung in der Schweiz haben wir gute und intensive Beziehungen zur Türkei.
- trotz der Kritik am Vorgehen des Schweizer Emissärs in Kolumbien besteht der gemeinsame Wille, unsere Beziehungen zu vertiefen. Diesbezüglich habe ich mit meinem kolumbianischen Amtskollegen eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet.

Sie sehen: unsere Aussenpolitik und Diplomatie können die Wahrung unserer nationalen Interessen mit übergeordneten Zielen wie Frieden oder Non-Proliferation von Atomwaffen verbinden. Sie trägt sogar dazu bei, heikle innenpolitische Situationen in ihren aussenpolitischen Auswirkungen zu mildern.

Diese Beispiele zeigen, dass es mittel- und längerfristig keinen Widerspruch zwischen ökonomischen Interessen und ideellen Zielsetzungen unserer Außenpolitik gibt, wie gewisse Leute es gerne glauben. Prinzipientreue und Wertebewusstsein sind Teil unserer Glaubwürdigkeit und diese wiederum ist zentral, um unsere politischen und ökonomischen Interessen zu verteidigen: wenn sich ein Außenminister eines großen Landes stundenlang Zeit nimmt, mir ein schwieriges Kapitel seiner Geschichte zu erklären, so macht er das nicht, weil die Schweiz militärische oder ökonomische Machtmittel hätte, sondern weil sie durch ihr Engagement glaubwürdig Werte vertritt.

Meine Damen und Herren

Wie gesagt: Dialoge sind unausweichlich und deswegen zunehmend beliebt, sie sind problemadäquat und realistische Mittel in einem spannungsreichen Umfeld; sie sind gleichzeitig schwierig und risikoreich. Sie sind dies, weil keine Form des Dialoges fundamentalen Dilemmas entkommt:

- das Spannungsfeld von friedens- und menschenrechtspolitischen Zielen kristallisiert sich rund um die Thematik der Straffreiheit und wird heute in

verschiedenen Friedensprozessen aber auch rund um die Fälle Bashir, Joseph Kony/LRA oder Karadzic politisch debattiert;

- das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Interessenpolitik und internationalem Engagement hat Vorwürfe zur Folge, wonach wir Normen und Prinzipien den wirtschaftlichen Interessen opfern würden, oder die wirtschaftlichen Interessen durch friedens- oder menschenrechtliches Engagement gefährden;
- das Spannungsfeld zwischen dem Ziel möglichst störungsfreier Beziehungen zu allen Ländern und der Inkaufnahme vom Risiko ihrer vorübergehenden Verschlechterung. Die ganze Kunst der Diplomatie besteht übrigens genau darin, die Entstehung eines solchen Risikos zu verhindern;
- das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, unsere außenpolitische Aktivität zu erklären und der notwendigen Vertraulichkeit von Vermittlungsbemühungen;
- und schließlich auch das Spannungsfeld zwischen aktivem globalem Engagement der Schweiz und der Zurückhaltung, welche die politischen Kreise im Lande kennzeichnet.

Auch gegenüber solchen Dilemmas möchte ich für grauen Realismus statt für schwarz-weiße Prinzipien plädieren. Menschen wollen nicht entweder Frieden oder Menschenrechte, sie wollen nicht entweder Wohlstand oder Prinzipienwahrung, sie wollen nicht entweder Engagement oder Isolation. Sie verlangen mit Recht, dass verantwortliche Politiker und Diplomaten sich um Möglichkeiten bemühen, die verschiedenen Dimensionen zu optimieren. Man kann traditionelle Rechtssysteme mit dem internationalen Strafgerichtshof in Einklang bringen, man kann den Strafgerichtshof unterstützen und trotzdem Räume für diplomatische Prozesse schaffen, wenn man Agenden und Zielsetzungen den verschiedenen Dimensionen Rechnung trägt; man muss national Wirtschafts-Interessen mit globaleren Zielsetzungen in Einklang bringen. Und man kann und muss innenpolitisch darüber debattieren, welches außenpolitische Engagement es am besten erlaubt, vielfältige nationale Zielsetzungen zu verfolgen. Ich begrüße den innenpolitischen Dialog über unsere Außenpolitik, auch den kritischen und kontroversen. Aber ich weise die Vorstellung zurück, dass nur eine Diplomatie mit verbundenem Mund und gebundenen Händen die richtige Schweizer Außenpolitik betreiben könne. Die Schweizerinnen und Schweizer verstehen, dass wir oft in widersprüchlichen Situationen handeln, und Dilemmas auflösen müssen.

Wir haben in den letzten Jahren auch Stärken und Schwächen unseres Handelns erkannt:

- wir sind stark in der Initiation von Dialogen und im Prozessdesign, weil wir Mut zum Risiko, eine offensichtliche Glaubwürdigkeit und machtpolitische Neutralität verkörpern; wir sind weniger gut im „Endspiel“ weil dieses, logischerweise, vom machtpolitischen Kalkül der Direktbetroffenen dominiert wird und uns oft ganz einfach die strategische Tiefe fehlt, um ein komplexes Thema mit beschränkten Ressourcen zum erfolgreichen Abschluss zu führen;
- wir sind stark bei trans-regionalen Allianzen, doch dürfen wir uns nicht überschätzen; dem Vorteil der Kleinheit und Neutralität entspricht der Nachteil der mangelnden Masse und der Macht eines Gebildes wie der Europäischen Union. Wir sind nicht jenes Land, das am Ende eines diplomatischen Prozesses internationale Ressourcen in großem Ausmaß mobilisieren kann;
- wir sind ziemlich stark im Wissensmanagement und im systematischen Aufarbeiten von Situationen, in Idee und Innovation: Jede erfolgreiche Tätigkeit der letzten Jahre war und ist verbunden mit der EDA-internen und -externen Mobilisierung von Wissen. Wir haben nicht einfach Studien und Zentren um der Studien-und-Zentren-Willen gebildet, sondern durch systematische Wissenskooperationen dem informierten Dialog eine Chance gegeben;
- wir sind die großen Dilemmas schwieriger Dialoge innovativ angegangen: wir haben es verstanden, glaubwürdiger Advokat der internationalen Strafgerichtsbarkeit zu sein und in konkreten Situationen, wie etwa in Nord-Uganda, Lösungen vorgeschlagen, welche die Fortsetzung von Friedensgesprächen erleichtert haben, ohne die Verantwortlichen zu schonen;
- wir sind, im Vergleich zu andern, schnell und agil, weil wir relativ kurze Entscheidungsprozesse haben; wir haben dadurch auch ein überdurchschnittliches Risiko in der politischen Führung akkumuliert. Delikate Situationen werden nicht durch weit abgelegene Teile der Bürokratie behandelt, sie binden sofort auch mich als Chefin des EDA und den Bundesrat;
- wir können uns sicher durch systematischeres Lernen im Risiko Management schwieriger Situationen verbessern; wir können auch in delikatsten Themen und Prozessen das Wissen und die Fähigkeiten des gesamten Apparates besser nutzen. Und wir können durch klarere Rahmenbedingungen, insbesondere bei offensichtlich schwierigen Dialogen Aufregungen vermeiden;

- wir können über Ziele und Rahmenbedingungen besser kommunizieren;
- wir müssen besser verständlich machen, was wir können und was nicht. Wir müssen unsere Qualitäten im *diplomatic engineering* besser zur Geltung bringen und daraus einen „brand“ entwickeln, mit welchem sich ein „brand Management“ der diplomatischen Marke Schweiz betreiben lässt. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn die Bereitschaft besteht, den Realitäten in die Augen zu schauen statt abstrakte Prinzipien zu postulieren;
- wir müssen uns gewissen institutionellen Schwächen bewusst sein: wir sind nicht Mitglied der EU und damit eben außerhalb jenes Gebildes auf unserem Kontinent, das maßgeblich die internationale Dialog-Agenda bestimmt, sowohl in unserer Nachbarschaft als auch auf globaler Ebene – das haben die letzten Wochen wieder einmal deutlich vor Augen geführt. Es waren nicht die OSZE, nicht der Europarat (und auch nicht die UNO), welche in Georgien (und anderswo) vermittelnd gewirkt haben, sondern eben die EU. Und während es wichtig ist, dort bestmöglich mitzuwirken, wo wir dies können, dürfen wir nicht die Augen davor verschließen, dass es sich dabei oft um Organisationen handelt – dabei spreche ich von Organisationen wie der OSZE und dem Europarat, deren wir angehören –, welche Dialoge weiterführen, deren Spielregeln und Rahmenbedingungen anderswo gesetzt wurden;
- auch die Schwächen unseres Regierungssystems können wir nicht einfach ausblenden: wir müssen uns bei allen positiven Aspekten einer kleinen und als Kollektiv organisierten Regierung mit rotierender Präsidentschaft bewusst sein, dass dieses System den Auftritt der Schweiz in den internationalen Beziehungen erschwert und letztlich auf internationaler Ebene nicht oder nur schlecht verstanden wird. Auch das beeinträchtigt die Fähigkeiten im und zum Dialog.

Meine Damen und Herren

Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Wir sind nicht die einzigen, die realisiert haben, dass die Stellung eines Landes auch von seiner Fähigkeit abhängt, zur Lösung globaler Probleme beizutragen und an der Produktion globaler öffentlicher Güter teilzunehmen. Der Definition verschiedenster Dialog-Räume kommt dabei eine große Bedeutung zu. Ein glaubwürdiger Einsatz von Ressourcen, innovative Ideen und Dialogfähigkeit sind entscheidend. Jede Spannung von internationaler Bedeutung führt auch zur Konkurrenz zwischen jenen, welche zur Lösung beitragen können. Wir haben nicht die Lösung für alle Probleme,

aber wir haben inhaltlich und im diplomatischen „Engineering“ Fähigkeiten, die uns erlauben wichtige und gut definierte „Marktnischen“ zu bewirtschaften. Unsere Stärken liegen im Dialog und Dialogaufbau und in unserer Fähigkeit vernünftig mit dessen Risiken umzugehen.

Diese Fähigkeit zu nutzen, diese Stärken auszuspielen ist unser spezifischer Schweizer Beitrag an die internationale Politik. Wir dürfen darauf nicht verzichten. Diesen Beitrag zu leisten, liegt im schweizerischen Interesse.

Ich lade Sie ein, über Ihre Einsichten und Erfahrungen mit dem Instrument des Dialogs zu berichten, damit wir meine Konzeption davon vertieft diskutieren können.

Meine Damen und Herren

Es freut mich, hiermit den Dialog ... über den Dialog zu eröffnen.

MCR / 25.08.2008, Botschafterkonferenz