

Aufstieg Asiens verändert Schweizer Aussenpolitik

Das weltpolitische Machtzentrum verschiebt sich nach Osten – dadurch schwindet auch der Einfluss der Schweiz. Gegensteuer kann der Kleinstaat mit einer stärkeren Präsenz in Asien und dem Einsatz für das internationale Rechtssystem geben. *Raphael Nägeli*

Abstract Der Aufstieg Chinas zur wirtschaftlichen und politischen Führungsmacht und die Dynamik einer Reihe von asiatischen Staaten bringen wirtschaftliche Chancen, stellen aber nicht nur die Staaten der Region, sondern auch die Schweiz und das seit 1945 bestehende multilaterale System vor beträchtliche Herausforderungen. Mit einer koordinierten Politik im Rahmen ihrer Asien-Strategie, basierend auf soliden bilateralen Beziehungen, verstärkten Engagements in regionalen Organisationen und gelebter Solidarität, versucht die Schweiz, die Chancen zu nutzen und ihre Interessen nachhaltig zu wahren. Der stärkere Einbezug aufstrebender asiatischer Staaten in die bestehenden multilateralen Organisationen, aber wo nötig auch die Verteidigung globaler Werte und Spielregeln sind Teil dieser Politik. Als Kleinstaat mit einer offenen Volkswirtschaft ist für die Schweiz der Erhalt der liberalen Weltordnung von vitaler Bedeutung.

Asien ist zu einem Zentrum der globalen Politik geworden. In der Region Asien-Pazifik, die sich zwischen Afghanistan, Japan und Australien erstreckt, leben 4,5 Milliarden Menschen. Die 39 Staaten der Region produzierten vergangenes Jahr über 42 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsproduktes (BIP), wovon ein Grossteil auf die G-20-Staaten China, Japan, Indien, Indonesien, Südkorea und Australien entfiel. Während asiatische Staaten einen immer grösseren Anteil am Welt-BIP haben, gehen die Anteile der USA und der EU zurück (siehe *Abbildung*). Mittlerweile finden 80 Prozent des Wachstums der globalen Mittelklasse in Asien statt.

Der zunehmende Einfluss Asiens zeigt sich auch in der Weltpolitik, wo insbesondere China, Indien, Japan und Indonesien eine immer wichtigere Rolle spielen. Allen voran baut das ständige Sicherheitsratsmitglied China systematisch seine Präsenz in der UNO aus und strebt erklärtermassen eine Ordnung an, welche mehr seinen eigenen Bedürfnissen entspricht als das bestehende multilaterale System. Mit der Errichtung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

und der New Development Bank (NDB) versucht China – in Ergänzung zu etablierten Entwicklungsbanken – die finanzpolitische Organisation in wichtigen Wirtschaftskorridoren zu gestalten. Dank einer Vernetzung im Rahmen der «Belt and Road Initiative» (BRI) will es allen teilnehmenden Ländern ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum garantieren. Ebenso dürfte diese «neue Seidenstrasse» China als Mittel dienen, um seine geopolitischen Ambitionen mit wirtschaftlicher Interdependenz und Soft Power zu untermauern. Das Vorhaben bringt zweifellos Chancen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung fragiler Staaten und Regionen. Gleichzeitig wird Chinas Auftrumpfen zur Herausforderung für Nachbarstaaten, für das multilaterale System und für das globale Gleichgewicht.

Die Abkehr der USA unter der Administration Trump von ihrer «Re-Balancing»-Strategie sowie deren Rückzug aus dem geplanten Handelsabkommen Trans-Pacific-Partnership (TPP) und aus den Pariser Klimaverträgen haben ein Vakuum hinterlassen, in das China gestossen ist. Die Rivalität zwischen den beiden Gross-

Die offizielle Schweiz im Raum Asien-Pazifik

Die Schweiz unterhält mit allen 39 Staaten der Region Asien-Pazifik diplomatische Beziehungen. Sie ist durch 17 Botschaften, 6 Generalkonsulate, 9 Kooperationsbüros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), 2 Swissnex-Standorte (Netzwerk im Bereich Bildung, Forschung und Innovation), 6 Wissenschafts- und Technologiebüros sowie 8 Handelsbüros vertreten.

Daneben gibt es direkte Kontakte des Parlaments, der Kantone und Städte, der Wirtschaft, akademischer Institutionen etc. Im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bündelt die *Abteilung Asien und Pazifik* (AAP) die schweizerischen Interessen und führt auf politischer Ebene die Fäden zusammen.

mächten prägt die Weltpolitik des 21. Jahrhunderts zusehends. Noch ist nicht absehbar, ob der Handelskrieg zwischen den zwei grössten Volkswirtschaften der Welt zu dauerhaften Verwerfungen führen wird. Bereits heute verändert sich das Machtgefüge in Asien, da bei den traditionellen US-Allianzpartnern Japan, Südkorea und Australien, aber auch bei den südostasiatischen Staaten das Vertrauen in die USA schwindet. In diesen Staaten wächst die Erkenntnis, dass sie sich neu und unabhängiger orientieren müssen.

Innerasiatische Konfliktlinien

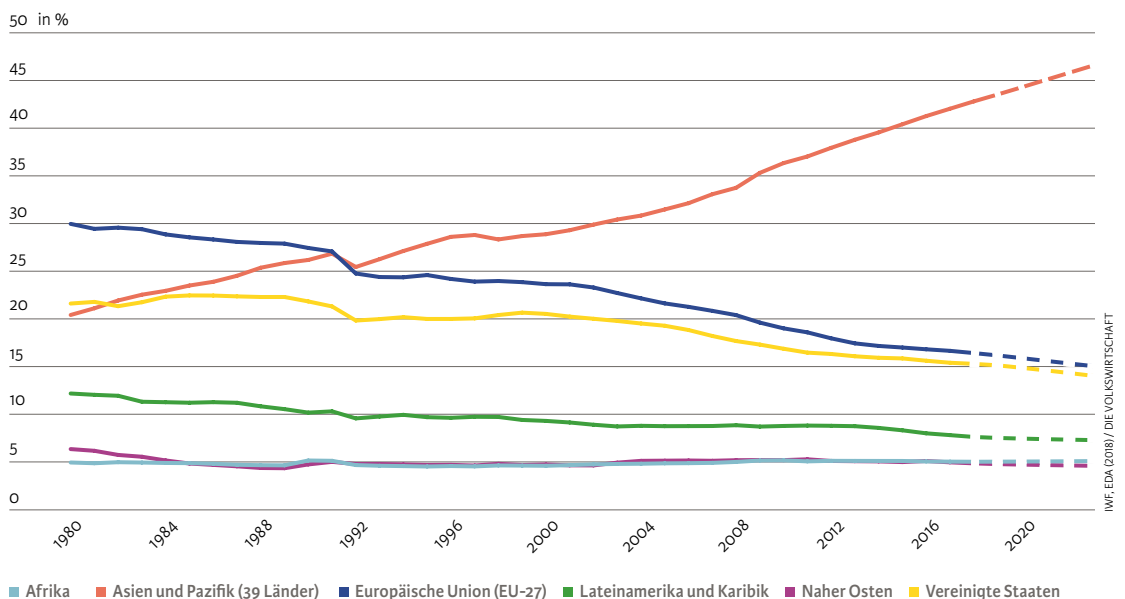
Die Liste der innerasiatischen Spannungsfelder ist lang: Markante Einkommensunterschiede, wachsende Umweltprobleme, schwache Gouvernanz oder instabile politische Verhältnisse bedrohen die Stabilität ebenso wie ungelöste historische Konflikte in Kaschmir und Afghanistan. Auch die Lage auf der Koreanischen Halbinsel bleibt unberechenbar. Dazu kommen neue interne Konflikte mit internationalen Auswirkungen wie die Rohingya-Krise in Myanmar oder der islamistische Terror in Indonesien, auf den Philippinen oder in Pakistan. Das steigende Selbstbewusstsein Chinas äussert sich auch in Friktionen an der indischen Grenze oder im Südchinesischen Meer.

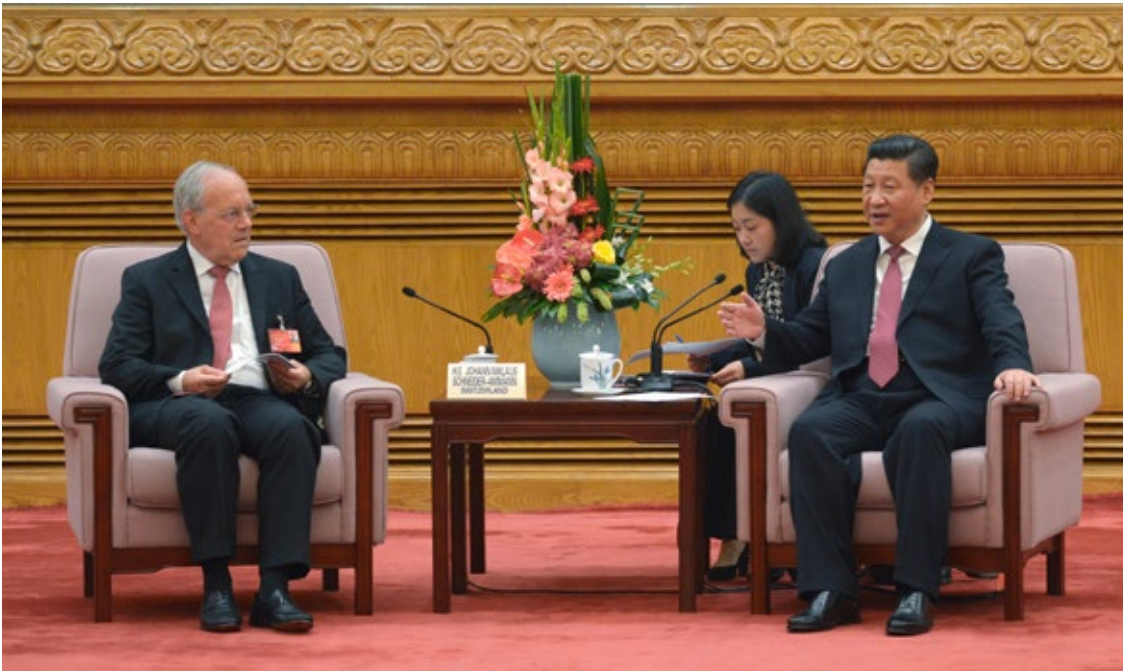
Die Abwesenheit einer starken regionalen Sicherheitsarchitektur führt dazu, dass Probleme oft bilateral gelöst werden. Über die Hälfte der Verteidigungsausgaben in der Region entfällt auf China, dahinter folgen Indien, Südkorea und Japan. Gleichzeitig sind Integrationstendenzen erkennbar, die primär wirtschaftlich motiviert sind. Das erfolgreichste Beispiel der asiatischen Integration ist der südostasiatische Staatenverband (Asean), dessen zehn Mitglieder beharrlich an einem engeren Wirtschaftsaustausch arbeiten. Auch beim TPP-Abkommen stehen die elf verbleibenden Pazifikstaaten – trotz des Rückzugs der USA – vor einem Abschluss.

Europas Einfluss schwindet

In der Schweiz tun wir gut daran, die historischen Dimensionen dieser Verschiebungen zu erkennen. Das BIP-Wachstum Chinas ist enorm: Während im Jahr 1980 die chinesische Wirtschaftsleistung 40 Prozent derjenigen der Schweiz betrug, hat China heute ein 20 Mal grösseres Bruttoinlandprodukt als die Schweiz. Mit dem relativen Gewichtsverlust Europas und des Westens befindet sich die Schweiz in einer neuen Position, und wir müssen davon ausgehen, dass sich unser Technologievorsprung und unsere relative Wirtschaftskraft in den kommenden Jahren weiter reduzieren.

Anteil der Weltregionen am globalen BIP (basierend auf Kaufkraftparität)





Die Schweiz ist Mitglied bei der von China initiierten Asian Infrastructure Investment Bank. Wirtschaftsminister Johann Schneider-Ammann und der chinesische Präsident Xi Jinping während der Unterzeichnungszeremonie im Juni 2015 in Peking.

Die Welt ist nicht nur multipolar, sondern auch multikonzeptionell geworden. Aufstrebende Mächte in Asien folgen teilweise anderen politischen Konzepten und gesellschaftlichen Werten. Um ihre Interessen in einem gewandelten weltweiten Gleichgewicht wahren zu können, muss die Schweiz auch mit diesen Staaten zusammenarbeiten. Dabei kann sie sich aber nur teilweise auf gemeinsame Wertvorstellungen abstützen. In anderen Fällen werden es punktuelle, konvergierende Interessen sein, welche uns mit neuen Partnern verbinden. Globale Probleme verlangen globale Antworten: Die nachhaltigen Entwicklungsziele der UNO und das Pariser Klimaabkommen sind Beispiele solcher Allianzen von Staaten aus West und Ost, Nord und Süd, die sich aus unterschiedlichen Gründen zu weltweiten Aktionen zusammengerauft haben. Die neue Seidenstrasse könnte ein weiteres Beispiel dafür werden.

Als Kleinstaat mit einer offenen Marktwirtschaft wird die Schweiz immer ein Interesse an verlässlichen internationalen Spielregeln und starken multilateralen Organisationen haben. So hat die Schweiz Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) unterstützt und setzt sich für deren Stärkung ein. Nur mit gleich langen Spiesen und anerkannten Streitschlichtungsmechanismen können wir sicherstellen,

dass nicht einzelne Staaten Macht vor Recht setzen. Das Bekenntnis zum Multilateralismus und zu den internationalen Regeln steht daher auch im Zentrum einer allfälligen Beteiligung der Schweiz an regionalen Initiativen wie der neuen Seidenstrasse. Die Stärkung der multilateralen Organisationen und die Verteidigung des Völkerrechts, des Rechtsstaates, der fundamentalen Menschenrechte und der liberalen Weltordnung liegen im ureigenen Interesse der Schweiz.

Image der Schweiz ist gut

Vor dem Hintergrund dieser Chancen und Herausforderungen gilt es, die Interessen der Schweiz durch eine kohärente Aussenpolitik in der Region Asien-Pazifik bestmöglich zu wahren (siehe auch *Kasten*). Diese umfasst drei Aktionslinien. Erstens gilt es, die bilateralen Beziehungen zu stärken. Hilfreich ist, dass die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und den asiatisch-pazifischen Staaten grundsätzlich sehr gut sind, zudem verfügt die Schweiz in den meisten Ländern über ein ausgezeichnetes Image. Da das Land gleichzeitig als weit entfernt und innerhalb Europas als wenig bedeutend wahrgenommen wird, erfordert es eine besonders intensive Beziehungs-

pflge, um die Interessen effektiv durchsetzen zu können und für spezifische Anliegen interessierte Partner zu finden. In den vergangenen Jahren wurden deshalb mit zahlreichen Staaten im Raum Asien-Pazifik regelmässige politische Dialoge etabliert. Die globalen Schwerpunktländer China, Indien und Japan werden dabei prioritär behandelt.

Wirtschaftlich gesehen ist es aus Schweizer Sicht entscheidend, gute Rahmenbedingungen für Investitionen und Handel zu sichern sowie das geistige Eigentum zu schützen. Derzeit bestehen unter anderem mit China, Japan und Südkorea Freihandelsabkommen.¹ Im vergangenen November konnten Verhandlungen mit Indonesien, das 270 Millionen Einwohner zählt, abgeschlossen werden. Weitere Abkommen sind mit Indien, Thailand und Vietnam geplant.

Die zweite Aktionslinie der schweizerischen Aussenpolitik betrifft die verstärkte Präsenz in regionalen Foren. So ist die Schweiz 2012 dem Asia-Europe-Meeting (Asem) beigetreten. Diese Plattform von 30 europäischen und 21 asiatischen Staaten erlaubt eine effiziente Beziehungspflege auf Minister- und Präsidentenstufe. Auch können dort Themen von übergreifender Relevanz wie Freihandel, Klima oder nachhaltige Entwicklung im regionalen Rahmen diskutiert werden. Darüber hinaus ist die Schweiz Mitglied der regionalen Foren zu Afghanistan und Pakistan. Zudem führt sie seit Juli 2016 eine sektorielle Dialogpartnerschaft mit den Asean-Staaten und prüft eine engere Zusammenarbeit mit der South Asian Association for Regional Cooperation und dem Pacific Island Forum.

Nachhaltigkeit und Menschenrechte

In einem dritten Schwerpunkt setzt sich die Schweiz für eine nachhaltige Entwicklung, Frieden und Menschenrechte in der Region ein. In den ärmsten Ländern der Region, Afghanistan, Laos, Kambodscha, Mongolei, Myanmar und Nepal, liegt der Fokus der Entwicklungszusammenarbeit auf den Themen Gesundheit, Berufsbildung, Wasser, Umwelt, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Migration. Zunehmend geht es dabei nicht um einen Wissenstransfer von der Schweiz zu den Empfängerstaaten, sondern um die Förderung gegenseitiger Interessen

wie etwa des Klimaschutzes. Schwerpunktländer der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit sind Indonesien und Vietnam.

Die Humanitäre Hilfe des Bundes hilft bei Katastrophen (jüngst bei Taifunen auf den Philippinen und Erdbeben in Indonesien), stärkt aber auch die Katastrophenvorsorge und leistet Nahrungshilfe an Kleinkinder in Nordkorea.

Auch bei der multilateralen Zusammenarbeit fokussiert die Schweiz auf menschliche Sicherheit und Friedensförderung, nukleare Abrüstung, nachhaltige Umweltpolitik, Klimaschutz. Die regelmässigen politischen Dialoge (wie zum Beispiel mit China zu Fragen der UNO) ermöglichen es, Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren. Sie bieten auch die Gelegenheit, für Unterstützung schweizerischer Positionen oder Kandidaturen wie auch für das internationale Genf zu werben.

Schliesslich beteiligt sich die Schweiz in der Überwachungskommission Neutraler Staaten (NNSC) auf der Koreanischen Halbinsel und ist Teil der Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (UNMOGIP). In Nepal, Sri Lanka, Myanmar, Indonesien, Thailand und den Philippinen unterstützt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Aktivitäten zur friedlichen Lösung von Konflikten. Unsere Expertise in diesen Bereichen wird sehr geschätzt, wie beispielsweise das Interesse mehrerer Staaten an Fragen des Föderalismus (Nepal und Myanmar) oder der Konfliktmediation (China und Thailand) zeigt.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Der Aufstieg Asiens bietet der Schweiz viele Chancen und etliche Herausforderungen. Mit ihrem klaren Bekenntnis zum Multilateralismus und ihren breiten Engagements im Rahmen der Asien-Strategie ist sie gut gerüstet, diese Chancen zu nutzen und die Herausforderungen zu bestehen.



Raphael Nägeli

Botschafter, Leiter Abteilung Asien Pazifik, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern

¹ Vgl. Beitrag von Christine Büsser Mauron (Seco) auf Seite 4.



Für ein ganzes Leben
Die Rotkreuz-Dienstleistungen
in der Schweiz

Jetzt informieren
dienstleistungen.redcross.ch



**Begleiten, Unterstützen, Stärken.
Wir sind da. Ganz in Ihrer Nähe,
für Sie und Ihre Familie,
für mehr Menschlichkeit.**

Schweizerisches Rotes Kreuz

