

Im Ausland zu Hause

Der abtretende Aussenminister Didier Burkhalter hat eine Annäherung an Europa gesucht – und ist dabei an Widerständen im Inland gescheitert. Auch sonst teilt er sein Schicksal mit seinen Vorgängern.

VON DENNIS BÜHLER

«Didier ist ein vollkommener Diplomat», würdigte John Kerry Bundesrat Burkhalter, kaum hatte dieser Mitte letzter Woche seinen Rücktritt angekündigt. «Ich bin stolz, ihn einen Freund nennen zu dürfen», so der ehemalige US-Aussenminister in der «NZZ am Sonntag». Lob von höchster Stufe hatte vor siebzig Jahren auch Max Petitpierre erhalten, der erste Schweizer Aussenminister nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. «Er ist ein erstklassiger Mann», sagte Winston Churchill, der bedeutendste britische Staatsmann des 20. Jahrhunderts.

Mit den meisten seiner neun Vorgänger seit 1945 teilt Burkhalter hohe internationale Anerkennung, aber auch einige Wessenszüge – eine historische Tour d'Horizon auf der Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden.

International geschätzt...

Die meisten Aussenminister genossen ihre Tänze auf der Weltbühne sichtlich. Keiner spielte dabei eine bedeutendere Rolle als der erwähnte Petitpierre, Vorsteher des Politischen Departements von 1945 bis 1961 und wie Burkhalter FDP-Politiker aus Neuenburg. Zunächst musste er die Schweiz in internationalen Diplomatenkreisen rehabilitieren: Sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion warfen Bern vor, gegenüber Nazideutschland zu viele Kompromisse eingegangen zu sein. Petitpierre löste die Aufgabe mit Bravour. Nicht nur gelang es ihm, Verständnis für die Neutralität – bis heute der wichtigste Grundpfeiler der Schweizerischen Aussenpolitik – zu schaffen, auch machte er Genf zur internationalen Adresse. Im Juli 1955 empfing er am Lac Léman die «Grossen Vier»: Als Gastgeber sass er mit US-Präsident Dwight D. Eisenhower, dem sowjetischen Ministerpräsidenten Nikolai A. Bulganin sowie dem britischen Premierminister Anthony Eden und dessen französischen Gegenpart Edgar Fauré am Verhandlungstisch. Der «Geist von Genf» war begründet.

«Petitpierre ist der Bedeutendste aller Schweizer Aussenminister», sagt Paul Widmer, ehemaliger Botschafter und Diplomatie-Experte. «Seine Politik stiess international auf Anklang, wurde aber – und das ist entscheidender – auch von der eigenen Bevölkerung mitgetragen.» Wie Petitpierre wurde auch Burkhalter für seine internationalen Auftritte gelobt: vor allem für seine Friedensbemühungen in der Ukraine im Jahr 2014, als die Schweiz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorstand. Anders als Petitpierre aber erlangte Burkhalter im Inland nie höchste Anerkennung, auch wenn er vor drei Jahren zum «Schweizer des Jahres» gewählt wurde. Das hat mit einem Defizit zu tun, das sich Burkhalter gleich mit einigen seiner Vorgänger teilte.

... zu Hause misstraut

So wohl sich die die meisten Aussenminister auf roten Teppichen und an internationalen Konferenzen fühlten, so gerne gingen sie innenpolitischen Konflikten und Begegnungen mit dem Stimmvolk aus dem Weg. Keiner der drei zwischen 1970 und 1993 regierenden welschen SP-Bundesräte Pierre Graber, Pierre Aubert und René Felber setzte sich in der Deutschschweiz genug für seine Anliegen ein. Und das, obwohl just in der öffnungsskeptischen Deutschschweiz europapolitische Abstimmungen gewonnen werden müssen. Folgerichtig kassierte der fast schon öffentlichkeitsscheue Aubert 1986 eine schallende Ohrfeige: Mehr als drei Viertel der Stimmden verwarfen den von ihm propagierten UNO-Beitritt.

Wie seine Vorgänger aus der Romandie verpasste es auch Burkhalter, seine Politik in der Deutschschweiz zu erklären und zu verteidigen. Nicht nur im Vorfeld der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014, als Burkhalter lieber Tee mit dem japanischen Kaiser Akihito trank, als für ein Nein zum Abschottungsbegehren der SVP zu kämpfen; sondern auch bei seinem Engagement für ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU, für das er sich seit Jahren wider alle politischen Realitäten starkmacht. «In der Schweiz muss ein Aussenminister in erster Linie ein guter Innenpolitiker sein», sagt Experte Widmer. «Er muss nicht nur im Bundesrat Mehrhei-



Max Petitpierre
1945–1961,
FDP, Neuenburg



Friedrich Traugott
Wahlen 1961–1965,
BGB, Bern



Willy Spühler
1966–1970,
SP, Zürich



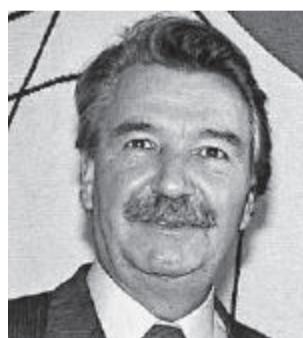
Pierre Graber
1970–1978,
SP, Neuenburg



Pierre Aubert
1978–1987,
SP, Neuenburg



Grosse Bühne:
Flavio Cotti (als
Bundespräsident)
am 3. August 1998
auf Staatsbesuch
bei Nelson Mandela
in Südafrika. Keystone



René Felber
1988–1993,
SP, Neuenburg

Flavio Cotti
1993–1999,
CVP, Tessin



Joseph Deiss
1999–2002,
CVP, Freiburg



Micheline Calmy-Rey
2003–2011, SP, Genf



Didier Burkhalter
2012–2017,
FDP, Neuenburg

15

Aussenminister zählt die Schweiz, seit dieses Amt zu Beginn des Ersten Weltkriegs 1914 geschaffen wurde. Zuvor hatte sich jeweils der Bundespräsident um die Beziehungen zum Ausland gekümmert. Am 20. September wählen National- und Ständeräte eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger für Didier Burkhalter.

ten erzielen, sondern auch den Souverän überzeugen, der hierzulande in der Aussenpolitik viel stärker mitmisch als in anderen Staaten.»

Kollegiale Konkurrenz

Jahrzehntelang war das Aussendepartement (EDA) eher unbeliebt: Der mehrheitlich bürgerliche Bundesrat überliess es gönnerhaft einem seiner zwei SP-Vertreter, Deutschschweizer gewährten Lateinern den Vortritt. Die wichtigere Aussenwirtschaftspolitik wurde im Volkswirtschaftsdepartement entworfen, dem freisinnige Magistraten vorstanden. Mit dem Abschluss der bilateralen Verträge, die unter Federführung von CVP-Aussenminister Flavio Cotti verhandelt und von dessen Nachfolger Joseph Deiss unterschrieben wurden, änderte sich das nur vordergründig. Zwar überstrahlte die Beziehung zu Euro-

pa nun alle anderen Politikbereiche. Jeder Bundesrat aber machte in seinen Dossiers eigene Aussenpolitik. Und auch institutionell band man das EDA zurück: Als die Regierung vor zwei Jahren den in Unnade gefallen Yves Rossier degradierte, übergab sie das Verhandlungsmandat dem Staatssekretär für internationale Finanzfragen, der dem Finanzdepartement untersteht (seit April liegt die Verantwortung wieder beim EDA). Seit einigen Jahren übernehmen zudem Asylministerin Simonetta Sommaruga und ihr Staatssekretariat für Migration etliche aussenpolitische Funktionen.

Auch deshalb flüchten sich Aussenminister von je her gerne auf die internationale Bühne. Besser als all ihre männlichen Kollegen beherrschte dieses Spiel Micheline Calmy-Rey, Burkhalters direkte Vorgängerin, die das Zeitalter der «öffentlichen Di-

plomatie» ausrief. Mal überschritt sie die Demarkationslinie zwischen Nord- und Südkorea in knallroten Schuhen, die sie später versteigern liess, mal trat sie offensiv für die Anerkennung des Kosovo ein. «Sie entrüstete sich zu häufig über irgendwelche internationalen Vorgänge», sagt Widmer. «Zwar betonte sie die Bedeutung der Neutralität, doch lebte sie diese sehr aktivistisch.»

In den vergangenen fünf Jahren brachte Burkhalter wieder Ruhe ins Departement, ein wenig Langeweile gar. Von seiner Amtszeit dürfte bald wenig mehr in Erinnerung bleiben als sein starkes Jahr 2014 an der OSZE-Spitze. Dennoch, sagt Widmer, sei Burkhalter insgesamt ein guter Aussenminister gewesen. «Gut, aber nicht überdurchschnittlich.» Burkhalter habe sich unauffällig in die Gilde seiner Vorgänger eingereiht.