

01 **avenir | suisse**¹⁰⁰
think tank for economic
and social issues

SOUVERÄNITÄT

IM HÄRTETEST

**SELBSTBESTIMMUNG UNTER
NEUEN VORZEICHEN**

KATJA GENTINETTA

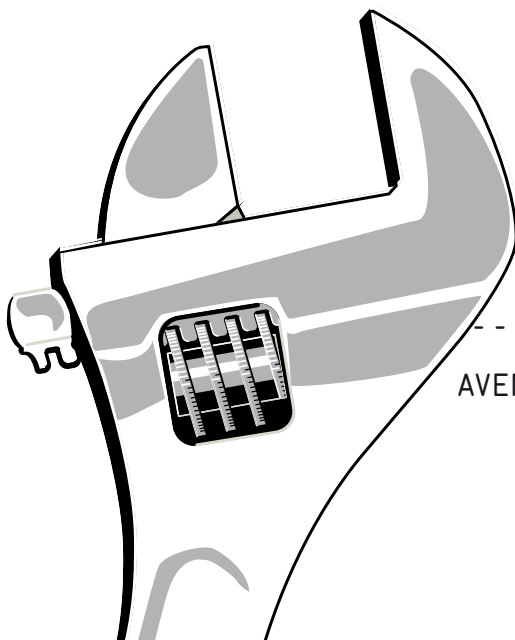
GEORG KOHLER (HRSG.)

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

NZZ **Libro**

SOUVERÄNITÄT IM HÄRTETEST SELBSTBESTIMMUNG UNTER NEUEN VORZEICHEN

KATJA GENTINETTA
UND GEORG KOHLER (HRSG.)



AVENIR SUISSE 2010

© 2010 Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: blackbox.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN: 978-3-03823-649-8

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

INHALT

Vorwort

Wider Denkverbote – Für eine schweizerische Souveränitätsstrategie 5

Georg Kohler und Katja Gentinetta

Teil I / Worum es geht

Was heisst Souveränität? 15

Georg Kohler

Wo steht die Schweiz heute? 41

Franz von Däniken

Seit wann ist die Schweiz souverän? 57

Thomas Maissen

Wohin bewegt sich die Souveränität? 81

Jürg Martin Gabriel

Wie steht die Schweiz zu Europa? 103

Dieter Freiburghaus

Teil II / Dimensionen der Souveränität

Aussenhandel: Unabhängigkeit als Marktvorteil 135

Heinz Hauser

Geldpolitik: Autonomie als Stabilitätsanker 163

Ernst Baltensperger

Steuerpolitik: Standortwettbewerb als Herausforderung	191
<i>Christian Keuschnigg und Martin Kolmar</i>	
Energiepolitik: Versorgungssicherheit als Ziel	217
<i>Urs Meister</i>	
Rechtsprechung: Rechtssicherheit als Standortfaktor	247
<i>Carl Baudenbacher</i>	

Teil III / Souveräne Schweiz: heute und in Zukunft	275
<i>Katja Gentinetta</i>	

Literaturverzeichnis	321
Zu diesem Buch	331

VORWORT

WIDER DENKVERBOTE – FÜR EINE SCHWEIZERISCHE SOVERÄNITÄTSSTRATEGIE

«Souverän» leitet sich her vom lateinischen «supremus», der Steigerungsform von «super». «Souverän» ist der, der zuoberst und der Höchste ist. – Wer die menschliche Seele einigermaßen kennt, wird sich nicht wundern, dass der Wunsch nach «Souveränität», dem Zu-höchst-Sein, immer mächtig und überall von grosser Bedeutung ist. Als Beispiel dafür können ebenso die europäischen Staatsschefs angeführt werden, die Europa geeint aus der gegenwärtigen Krise führen wollen – koste es, was es wolle –, wie auch gewisser Exponenten in der Schweiz, die diesem Gebilde fernbleiben wollen – um jeden Preis.

Dem möglichen Einwand, der etymologische Hinweis sei irreführend, weil er eine staatspolitische Reflexion allzu sehr in die Nähe von Psychologie und Psychoanalyse rücke, ist mit dem schlichten und sozialwissenschaftlich leicht belegbaren Befund zu entgegnen, dass Staats- und Volkssouveränität – sei es als nationale Unabhängigkeit oder als demokratische Selbstbestimmung – ganz offensichtlich «heisse» Begriffe sind: Durch sie und ihre expliziten und impliziten Inhalte werden elementare, in jeder Form von menschlicher Gemeinschaft unverzichtbare Gefühlskräfte geweckt, betroffen und lautstark gemacht. Denn zum Problem der Souveränität gehört nicht zuletzt das Thema der Exklusivität und der Distanz zum Fremden. Soziale Gruppen brauchen die Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Angelegenheiten, zwischen dem, was ihre Sache

ist, und dem, wofür sie nicht mehr verantwortlich sein können und wollen. Der Wunsch nach Freiheit von allem, was uns in unserer Autonomie stört, ist darum ebenso ursprünglich wie jener nach Abstand und Differenz.

Wer also über Souveränität nachdenkt, wird es gerade im Feld des Politischen mit heftigen Emotionen zu tun bekommen. Das gilt erst recht im Blick auf das Selbstbewusstsein der Schweiz und auf die Geschichte seiner Entstehung. Die identitätsbildenden Vorstellungen – wenn man will: die kollektiven Mythen der Schweiz – sind seit mindestens zweihundert Jahren mit den souveränitätspolitisch sehr effektiven Ideen der Neutralität, der Unabhängigkeit («Keine fremden Richter!») und der demokratischen Selbstbestimmung verflochten. Weil der viersprachigen Schweiz zudem eine klare kulturelle Klammer fehlt, ist sie eine im Grunde fragile Nation. Ihre heterogenen Teile waren anfänglich nur durch das gemeinsame Bedürfnis verbunden, nicht zur kulturell jeweils naheliegenden, viel grösseren Nachbarschaft zu gehören.

Hält man sich diese Sachverhalte vor Augen, dann wird klar, weshalb in der Schweiz das nationale Selbstgefühl so empfindlich reagieren muss, wenn zugleich beides in Frage gestellt wird: die bisherige Strategie grösstmöglicher Unabhängigkeit und die sehr eigene, gegen jede Regierung von «oben» oder «von aussen» averse Demokratie. Solche Zweifel beunruhigen die kollektive Selbstsicherheit nicht nur des Landes, sondern auch die individuelle seiner Bürger und Bürgerinnen.

Und doch müssen wir uns in der gegebenen Lage exakt diesem Problem stellen: Was kann schweizerische Souveränität heute überhaupt noch heissen? Wie ist sie optimal zu realisieren? Mit welchen möglichen Zukunftsszenarien sollten wir rechnen? Was wären, besser: was sind die je geeigneten Strategien einer vorausschauenden Souveränitätspolitik, die diesen Namen verdient, und darum mehr ist als das defensive Reagieren von Fall zu Fall, das wir in den letzten Monaten ziemlich gut beobachten konnten?

Nun ist der staatspolitische Begriff der «Souveränität» als solcher nicht bloss vielschichtig und kompliziert, er ist auch historisch wandelbar und ideologisch unter ganz unterschiedlichen Perspektiven zu verwenden. So reicht er von der Begründung der Vorrechte absolutistischer Königsherrschaft bis zur Erklärung der abstrakten Verfahrenslegitimität des zeitgenössischen Rechtsstaatsprinzips. Kennzeichnend für die heutige Situation ist allerdings die Tatsache, dass im Zeitalter der Globalisierung – in der Welt faktischer Interdependenzen – die Länder zwar formal noch über die obersten legislativen und jurisdiktiven Kompetenzen verfügen. In ihren effektiven Handlungen aber sind sie durch die Ansprüche, Erwartungen, Normen und durchsetzungsstarken Interessen anderer Staaten, internationaler Organisationen und multinationaler Akteure ökonomischer oder zivilgesellschaftlicher Art mehr und mehr beschränkt oder gar fremdbestimmt. Zumal im Bereich der Menschenrechte ist dieser Prozess zu beobachten; man findet die entsprechenden Belege aber ebenso auf vielen anderen Gebieten – von der Ökologie bis zur Fiskalpolitik. Dabei ist die Wirkungsmacht dieser äusseren Einflüsse unabhängig von der Mitgliedschaft eines Staates in internationalen oder supranationalen Organisationen. Im Gegenteil: Wer sich nicht selbst einbringt, unterliegt ihnen umso mehr.

Das eben Gesagte gilt generell, also für die Spielräume staatlicher Aktivität insgesamt, und keineswegs nur bezogen auf eine Grossregion wie Europa. So vermochte die OECD die Definition unseres Bankgeheimnisses und die Schengen-Gruppe unsere Einwanderungsregeln zu transformieren; selbst multinationale Unternehmen kamen nicht umhin, den Global Compact zu unterzeichnen.

Realpolitische Vernunft verlangt, dass man all dies nicht bloss registriert, sondern in Auseinandersetzung mit dem Thema einer schweizerischen Souveränitätsstrategie ausdrücklich bearbeitet und in unterscheidbare Handlungsalternativen übersetzt. Das bedeutet zuallererst jedoch den Abschied von der Annahme, Dinge wie ein EU-Beitritt oder getarnte Souveränitätsverzichte wie der «auto-

nome Nachvollzug» dürften eigentlich gar nicht diskutiert, geschweige denn als ernsthafte Option und/oder riskante Selbstlähmung erwogen werden.

Keine Tabus; wider jedes Denkverbot! ist daher die erste Maxime der vorliegenden Publikation, die zum einen auf die Dringlichkeit einer fundamentalen Erörterung der schweizerischen Aussenpolitik im begonnenen 21. Jahrhundert aufmerksam machen will, zum andern – und vor allem – diesen Diskussionsraum energisch aufschliessen und auch wirklich – so umsichtig wie furchtlos – betreten möchte.

Die drei Teile des Buches versuchen dieser Absicht systematisch zu genügen. Im ersten Teil werden der Begriff, die Geschichte und das aktuelle Umfeld der (schweizerischen) Souveränität analysiert, um so die Möglichkeiten und Engpässe eidgenössischer Sonderwege einer allgemeinen Bewertung und Beurteilung zugänglich zu machen. Der zweite Teil konkretisiert diese Analyse durch die Untersuchung zentraler Politikfelder, auf welchen die Verflechtung des Landes und seiner Handlungsräume in supranationale Zusammenhänge besonders gut zu erkennen ist: Aussenhandels-, Geld-, Steuerwettbewerbs- und Energiepolitik sowie Rechtsprechung sind die Gegenstände, die von einschlägigen Experten unter der expliziten Vorgabe untersucht werden, je aus ihrer spezifischen Sicht und sowohl aus globaler wie europäischer Perspektive klare Empfehlungen für die den Interessen des Landes am besten dienende Politikkonzeption zu formulieren. Es ist keine Überraschung, dass bei dieser Voraussetzung konträre Strategievorstellungen entstanden sind. Während die einen für die Fortsetzung (und Fortsetzbarkeit) des bisherigen Bilateralismus gegenüber der EU plädieren, ergeben sich aus der Betrachtung anderer Materien offenere oder sogar entschieden integrationsbefürwortende Positionen.

Der dritte Teil zieht die Schlüsse aus den entwickelten Überlegungen und Sachverhalten. Er beginnt, die Aufsätze der ersten beiden Teile knapp referierend, mit der Vergegenwärtigung der verschiedenen Aspekte der heutigen

Handlungssituation – schweizerisch gesagt: Er zeichnet die «Auslegeordnung», die sich aus den jeweiligen Texten ergibt. Dass sich von ihnen nicht einfach ein kohärentes Politikprogramm ableiten lässt, ist selbstverständlich; zu widersprüchlich sind die Ergebnisse. Vor allem zeigt sich die charakteristische Kluft zwischen den primär ökonomisch orientierten Sichtweisen und den politologisch-staatswissenschaftlich argumentierenden Beiträgen. Um trotzdem zu einer Ordnung zu gelangen, wird die Reflexion in die mögliche Zukunft fortgesetzt.

Alles Handeln ist Vollzug in der Zeit, das heisst, es geschieht unter bestimmten, historisch veränderbaren Umständen: Was in der einen geschichtlichen Lage optimal ist, kann unter neuen Bedingungen weniger zielführend oder sogar falsch sein. Unbestritten bleibt, dass es in jedem Fall darum gehen muss, eine Strategie zu besitzen, die die grösstmögliche Selbstbestimmung des Landes, seine Souveränität eben, ermöglicht. Um diesem Gedanken Kontur zu geben, entwirft der dritte Teil alternative Szenarien künftiger globaler und europäisch-kontinentaler Entwicklungen; eher pessimistische Vorstellungen eines renationalisierten Europas mit wenig Wirtschaftswachstum, sozialen Konflikten und grösseren Spannungen zwischen den Machtblöcken der multipolaren Welt des 21. Jahrhunderts oder ein optimistisches, vielleicht auch realistischeres Bild, das bei den erwähnten Punkten von positiven Annahmen ausgeht. Dass die Schweiz, verflochten wie wenige andere Länder in die globalen Interdependenzen der Gegenwartsmoderne, so oder so von den denkbaren Zukunftsalternativen betroffen sein wird, braucht nicht erläutert zu werden.

Im letzten Schritt werden im Licht der unterschiedlichen Szenarien die bestmöglichen Handlungsoptionen erwogen; also Souveränitätsstrategien formuliert. Dass für die Schweiz – und trotz aller Berücksichtigung der globalen Verhältnisse – die Beziehungen mit EU-Europa von überragender Bedeutung sein müssen, sollte klar sein. Mitten im europäischen Kontinent gelegen, neben Liechtenstein ausschliesslich umgeben von Staaten der EU, kann sich die

Eidgenossenschaft schon längst nicht mehr als extraterrestrischer Planetoid verstehen, der seine Souveränität behauptet wie einst Tell. Das wird übrigens – mit fast schon brutaler Eindringlichkeit – besonders dann sichtbar, wenn man nüchtern die Souveränitätsspielräume der Schweiz unter der Annahme pessimistischer Szenarien untersucht; gerade dann erscheinen sie geringer als im weniger düsteren Ausblick. Doch auch unter günstigeren Umständen ist zu erkennen, dass der Bilateralismus mitsamt seinem sogenannten «autonomen Nachvollzug» auf die Dauer in die Sackgasse der «EU-Passivmitgliedschaft» führt.

Das ist bedauernswert, aber weil Politik – und schon gar: Souveränitätspolitik – auch in der direkten Demokratie die Kunst ist, aus dem Möglichen das Beste zu machen, müssen die heimlichen Denkverbote, die den hiesigen Diskurs seit der EWR-Abstimmung von 1991 beirren, aufgehoben und durchbrochen werden.

Damit man uns richtig liest: Der vorliegende Band ist keineswegs ein Plädoyer für einen unumgänglichen EU-Beitritt, für den Tausch des Frankens gegen den Euro, für die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 15 Prozent und für ähnlich «unschweizerische» Dinge. Er kann das gar nicht sein, weil er ja, wie oben betont, die gegensätzlichen Positionen der Lagebeurteilung berücksichtigen will und muss. Was er jedoch in die Analysen einzubeziehen fordert, ist die Vorausschau unter systematisch variierten Gesichtspunkten. Notwendig ist daher die vorurteilslose Betrachtung der Gegebenheiten im Hinblick auf denkbar verschiedene künftige Gegenwarten. Nach 20 Jahren des bilateralen Wegs und nach mannigfachen Erfahrungen, die dem unparteiischen Beobachter unübersehbar gemacht haben, dass die Europäische Union keine Politikerillusion ist, sind solche Besinnungen überfällig. Wenn sich die Schweiz vor dieser Tatsache verschliesst, die zu unserer Situation ebenso gehört wie die Souveränitätstransformationen in der Gegenwartsmoderne, dann wird sie die Fakten nicht ändern, aber umso schmerzhafter mit ihnen zusammenstossen.

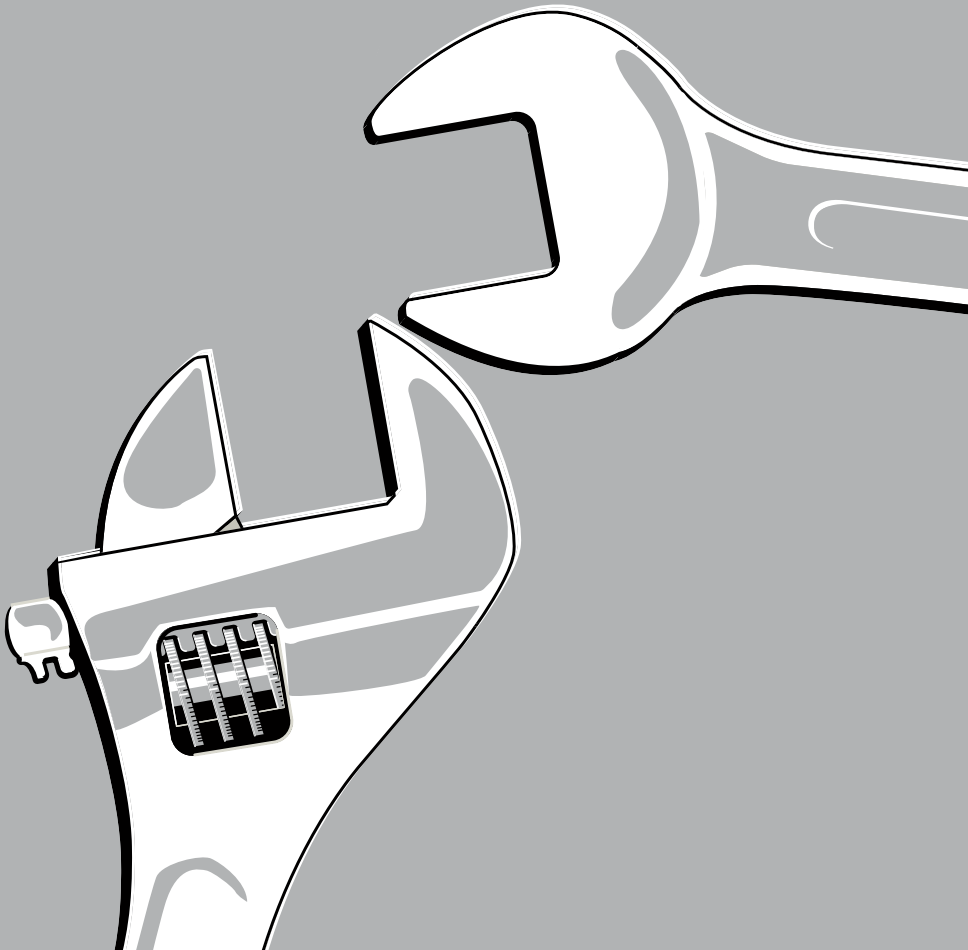
Eine letzte Bemerkung: Im Jahre 2010 sind die EU wie die Währungsunion in einer manifesten Krise. Es gibt Zeitgenossen, die an diese Feststellung die Hoffnung auf die Rückkehr zur Nationalstaatlichkeit der europäischen Länder zwischen 1945 und 1990 knüpfen. Natürlich ist ein Zerfall der nach dem Sturz des Ostblocks auf 27 Mitglieder angewachsenen EU nicht ausgeschlossen. Allerdings: Wäre das gut für die Schweiz und ihre Bürger und Bürgerinnen? Ganz gewiss nicht; eine schwache, gar zerbrochene Europäische Union dürfte die Schweiz nicht nur schwächen, sondern ihren Wohlstand, ihre Sicherheit und ihren Frieden möglicherweise gar gefährden. Das sollte man nicht vergessen. Weil freilich auch dieses Szenario zu bedenken ist, verlangt es gleichfalls eine eigene Variante der Souveränitätsstrategie; es ist die einzige, die den gegenwärtigen Bilateralismus vollumfänglich stützt – weil sich jede andere Diskussion dann erübrigt.

So oder so, die Schweiz ist keine Insel, schon gar nicht in Zeiten der Globalisierung. Über mögliche Souveränitätspolitiken nachzudenken, heisst, diese Einsicht zu vollziehen.

Georg Kohler und Katja Gentinetta

TEIL I

WORUM ES GEHT



WAS HEISST SOUVERÄNITÄT?

GEORG KOHLER

«Souveränität» ist eine zentrale, abgründige und unentbehrliche Kategorie jeder Lehre des Politischen und der Politik. Weil die Kategorie der «Souveränität» aber im Kern nichts anderes als ein (notwendiger) Schleier über der Paradoxie dessen ist, was man knapp «Staatsgewalt als Rechtsmacht» nennen darf, gehören zum Thema Souveränität unauflösbare Zweideutigkeiten und gedankliche Spannungen, die sich rasch zeigen, wenn man die Sache zu durchdenken beginnt. Das muss von vornherein konstatiert sein und darum sollte auch von vornherein auf die Erwartung verzichtet werden, die aktuellen Probleme des Souveränitätsbegriffs – und insbesondere diejenigen seiner schweizerischen Realisierungsform – liessen sich ohne weiteres, sozusagen *more geometrico*, ableiten und auf «eindeutig richtige» Weise lösen.

Im Folgenden will ich zuerst an die politisch-rhetorische Dimension erinnern, in welcher der Begriff – oder das Schlagwort – der «Souveränität» stets eine grosse Rolle spielte und immer noch spielt. Jedenfalls im Fall der Schweiz ist das Thema der Souveränität von ganz besonderer Bedeutung. Das hat Gründe, die ich im Zusammenhang mit der Idee der «Willensnation» ausführlicher erörtern werde. Zuvor sind aber zwei Dinge zu klären: erstens das vieldeutige Wesen des Souveränitätsbegriffs als solches und sein Verhältnis zum Prinzip der Demokratie. Zweitens – und im Rahmen der internationa-

len Beziehungen – die generell für die Jetztzeit charakteristische Stellung des Gutes der Souveränität; wenn man will: seine eigentümliche Relativität auf dem Feld der «nach 1989» unübersichtbar gewordenen «postnationalen Konstellation» (HABERMAS, 1992). Souveränität wird zur «bargaining resource», zum Verhandlungsgut.

Hält man sich die aus den veränderten Bedingungen der Gegenwartsmoderne erklärable Transformation des Souveränitätsgedankens vor Augen, dann wird unstrittig, dass er für rhetorische Kurzschlüsse und simple Entweder-oder-Argumentationen nicht mehr zu gebrauchen ist. Umso wichtiger wird es, seiner Komplexität sorgfältig nachzudenken und ihr entsprechend zu operieren; in der Theorie wie in der Praxis.

Die Souveränität der Schweiz: Thema im Kampf der Meinungen

«Ich sehe Erneuerungskräfte [...] nur in beschränktem Ausmass am Werk. Was ich aber deutlicher erkenne, sind die Zwänge. Wir stehen einerseits unter Handlungsdruck. Wir werden die Aussenseiterposition grundsätzlich nicht auf Dauer halten können. Unser Abseitsstehen wird uns jedenfalls einiges kosten, und vielleicht mehr, als wir heute vermuten. Denn ich denke nicht, dass wir à la longue auf dem Weg bilateraler Verhandlungen zu relativ günstigen Formeln des Zusammenlebens mit der EU gelangen können. Ich glaube nicht, dass die EU jenen Ländern, die sich ganz deutlich dafür entschieden haben, Aussenseiter zu bleiben, stets ähnliche Bedingungen einräumen kann wie ihren eigenen Mitgliedern. Andererseits setzen wir uns mit der Aussenseiterrolle unter wachsende innere Spannung. Die Herausforderungen früherer Zeiten haben uns innerlich zusammengeführt; das Problem unserer Stellung zu Europa bewirkt heute das Gegenteil und verschärft zusätzlich die Identitätskrise der Staatsnation, die sich seit einigen Jahren manifestiert» (LUCHSINGER, 1984, 152 f.)

Dies ein Auszug aus einem Gespräch mit Fred Luchsinger, dem ehemaligen Chefredakteur der nzz, von 1993 über die Auswirkungen der neuen Weltlage nach 1989 auf die Schweiz. Was Luchsinger vor mehr als sechzehn Jahren erwartete, ist inzwischen Realität geworden. Die Aussenseiterrolle der Schweiz findet weder im kontinentalen noch im globalen Rahmen grossen Respekt. Im Gegenteil, sie wird immer stärker als mehr oder weniger gut verkleidete Trittbrettfahrerposition denunziert und entsprechend unter Druck gesetzt. Da aber die Schweiz – wie alle Länder der OECD-Welt (oder womöglich noch stärker als der Grossteil davon) – nicht über das faktische Souveränitätspotenzial verfügt, um diesen Druck zu ignorieren, und im Übrigen auch schon durch ihren Weg des Bilateralismus auf europäischer Ebene in mannigfaltige Souveränitätsteilungen eingebunden ist, hilft es für die konkrete Lagebeurteilung nichts, pathetisch an überkommene Souveränitätsvorstellungen zu appellieren. Denn allzu rasch wird so aus einer wichtigen Debatte ein rhetorisch-polemischer Begriffskrieg, der, statt der fälligen Policy- und Polity-Analysen, sich in blossen Politics-Formen, das heisst in emotionalisierten und ritualisierten Schlagwortgefechten, erschöpft.

Beispiele für diese These sind nicht schwierig zu finden; eines mag hier genügen. Im «Editorial» der Nummer 26 vom 25. Juni 2009 der Zeitschrift «Die Weltwoche» fragt ihr Herausgeber und Chefredakteur Roger Köppel im Blick auf den in diesem Jahr scharf gewordenen Konflikt um das Schweizer Bankgeheimnis und mit Bezug auf das Thema der Souveränität – und ganz ohne Scheu vor dramatischen Effekten: «Begeht die Schweiz Selbstmord aus Angst vor dem Sterben?» Gemeint sind die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten, die das sog. «Bankkundengeheimnis» betreffen und, das ist im Sommer 2009 leider unvermeidlich, indirekt geht es dabei auch um den Fall der Bank UBS bzw. ihre gerichtsnotorisch gewordene Praxis in den USA.

Köppels Fazit: «Die Schweiz gibt nach ohne Gegenleistung. Totale Anpassung statt Widerstand [...] die Elite lenkt ein und kapituliert, weil sie die

Konsequenzen fürchtet. [...] Die Defätisten wenden ein: Das schweizerische Bankkundengeheimnis sei ein alter Zopf, es werde nicht mehr verstanden, eine Schlaumeierei aus vergangenen Zeiten, die sich niemandem vermitteln lasse. [...] Das Argument zielt daneben. Erstens: Die Souveränität der Schweizer Rechtsordnung ist keine Manipulationsmasse für Unternehmensführer und Politiker. Sie kann nicht am Volk vorbei aufgeweicht werden und in ihr Gegenteil verkehrt werden. Zweitens: Die Politik der vorausseilenden Kapitulation ist schlechte Politik.» Statt dieser «Kapitulationsformel» plädiert Köppel forsch für Härte und Resistenz: «Was würde denn passieren, wenn sich die Schweiz den Forderungen des Auslands für einmal widersetze? Was wäre die Folge, wenn die Schweiz für einmal auf dem Rechtsstandpunkt beharrte und ihre souveräne Ordnung gegen die Begehrlichkeit der anderen verteidigte?»

Ja, was würde passieren? – Gewiss kein Raketenangriff aus dem Raum Allgäu gegen die Bank Wegelin in St. Gallen und kein Streufeuer aus Apache-Bordkanonen über dem Paradeplatz von Zürich. Dennoch ist die Nonchalance abenteuerlich, mit der hier die Wirkungsasymmetrien der internationalen Zusammenhänge ausgeblendet werden, in die die Schweiz nun einmal verstrickt ist; abenteuerlich, besser: jenseits gebotener Klugheit. In einem Punkt muss man Köppel aber entschuldigen: Was der Schweiz derzeit sicher fehlt – und leider auf vielen Gebieten fehlt –, ist die einigermaßen exakte Darstellung der jeweiligen Interessenlagen, Abhängigkeiten, Trümpfe und Konterchancen im heutigen Machtspiel der internationalen Akteure, in diesem prinzipiell zwar zivilisiert-rationalen, also unkriegesischen, nichtsdestoweniger aber den je eigenen Vorteilen verpflichteten Konkurrenzkampf um ökonomische Ressourcen und politischen Einfluss. Denn erst auf der Grundlage solcher Situationsanalysen ist der Übergang von der rhetorisch-polemisch beschallten Politics-Arena zur nachhaltigen Policy-Konzeption und zu einer eigentlichen «Souveränitätsstrategie» wirklich zu vollziehen.

Souveränitätsphantasma und Kleinstaatssyndrom

Obwohl, wie zuzugeben ist, die erforderlichen Politikfeldanalysen (noch) nicht verfügbar sind, um Köppels Widerstandsideologie angemessen detailliert zu widerlegen, sind an Letzterer doch die beiden Leitgedanken zu erfassen, die sie begründen – und verwirren. Man darf sie das «Phantasma der absoluten Souveränität» und das «Kleinstaatssyndrom» nennen. Dazu die folgenden Bemerkungen:

Weil erstens «die» Souveränität unter den Bedingungen der Gegenwart – auch – ein Objekt einzelstaatlichen Handelns, d.h. tatsächlich eine «bargaining resource» (KEOHANE, 1995) geworden ist; weil daher zweitens Souveränitätsverzicht den guten Sinn haben, Problemlösungen zu erlauben, die die nationalstaatliche Demokratie – auf sich allein gestellt – nicht finden könnte; weil drittens Volkssouveränität, selbst in der direktdemokratischen Schweiz, nicht mit einer altgermanischen Thing-Veranstaltung verwechselt werden sollte, ist jeder Rekurs auf so etwas wie eine sakrosankte Souveränität, die «keine Manipulationsmasse für Unternehmensführer und Politiker» (KÖPPEL) sei, eine Argumentationsfigur, die die Reflexion exakt dort unterbrechen will, wo sie zu beginnen hat.

Und es ist ebenso das Phantasma der absoluten Souveränität, das sehr oft hinter jener Kritik an der Fortschreibung des menschenrechtsbasierten Völkerrechts und der ihm dienenden Institutionen steht (man denke an den «Europäischen Menschenrechtsgerichtshof» in Strassburg), die von den Vertretern der AUNS-Schweiz besonders kräftig und laut geübt wird. Dabei wäre ja bereits an Jean Bodins Überlegungen zu erkennen, dass es «absolute» (Rechts-) Souveränität überhaupt nie geben kann.

Charakteristisch für den zweiten Leitgedanken, das «Kleinstaatssyndrom», ist der aus dem «Souveränitätsphantasma» resultierende Widerwille und die

Gegnerschaft zu suprastaatlichen Organisationseinheiten mit eigener (wenn gleich delegierter, vgl. dazu KOHLER, 2005) Souveränitätsbefugnis. «Den internationalen Organisationen ist nicht zu trauen», meint Köppel im zitierten Text. Verlassen kann man sich offenbar nur auf sich selbst – wie Schillers Tell verkündet: «Der Starke ist am mächtigsten allein.»

Die Unbrauchbarkeit dieser Devise für eine nationale Souveränitätsstrategie muss man im Rahmen der postnationalen Konstellation der Gegenwart nicht lange erläutern. Erwähnenswert ist sie gleichwohl, weil sie auf die Hintergrundsüberzeugung verweist, die, zum Beispiel, die kritisch-feindliche Deutung einer Grossrauminstitution wie diejenige der EU steuert: Solche Gebilde erscheinen in ihrem Licht als Hegemonialmittel der Grossstaaten, als Dominanzgebilde abhängiger («unsouveräner») Vasallen, denen sich eine auf ihre Selbstbestimmung bedachte Eidgenossenschaft, wo immer es geht, entschlossen entziehen muss.

Dass diese Sicht sowohl die Tatsache der durchaus überproportionalen (und rechtlich gesicherten) Einflusschancen mittlerer und kleiner Staaten in der EU ausblendet wie überhaupt vergisst, dass unter den heutigen Umständen globaler Interdependenz die Unterscheidung zwischen Gross- und Kleinstaaten nicht mehr recht greift, scheint mir freilich unbestreitbar zu sein.

Souveränitätsphantasma und Kleinstaatssyndrom begründen politische Perspektiven, die für die Entwicklung realistischer, realitätstauglicher Verhaltensregulative für die Schweiz fatal sind. Sie verzerren die Wahrnehmung sowohl der Chancen wie der Grenzen und Gefahren der heute so nötigen wie möglichen Selbstbestimmung des Landes im Gefüge der gegebenen Umwelt. – Was «Souveränität» heute heisst, sollte man sowohl auf der Höhe der Zeit diskutieren und zugleich tiefgründig genug angehen, um die Komplexität des Problems schon an seiner begriffsgeschichtlichen Herkunft abzulesen zu können.

Bodins Lehre

Das oszillierende, innerlich kontroverse Wesen des Souveränitätsbegriffs wird gleich bei dessen erstem neuzeitlich-modernem Theoretiker, bei Jean Bodin, evident: dann, wenn man Bodins Definition der Souveränität zu begreifen versucht. «Unter der Souveränität ist die dem Staat eignende absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt zu verstehen» (BODIN, 1981, I., 205).

Die fundamentale Frage, durch welche die dem Gedanken der Souveränität immanente Schwierigkeit sichtbar wird, ergibt sich aus dem charakterisierenden Adjektiv: Was kann «absolute» Staatsgewalt tatsächlich meinen, wenn gleichzeitig gilt, dass jeder – selbst der grösste und mächtigste Staat – erstens ein partikulares, also notwendigerweise beschränktes Konstrukt inmitten von anderen, gleichermassen limitierten Gebilden ist und zweitens eine menschliche, also, jedenfalls zu Zeiten Bodins (1529–1596), stets eine auf «naturrechtliche» Bestimmungen bezogene Einheit darstellt?

Um beim zweiten Punkt zu beginnen: (Absolut) souverän ist nach Bodin, «wer ausser Gott keinen Höheren über sich anerkennt» (ebd., 207). Und das ist für ihn der Fürst, der höchste (supremus) Machtinhaber, welcher «in keiner Weise dem Befehl anderer unterworfen [sein darf] und [der] in der Lage sein [muss], den Untertanen [sowohl] das Gesetz vorzuschreiben, [als auch] unzweckmässige Gesetze aufzuheben oder für ungültig zu erklären und durch neue zu ersetzen» (ebd., 213). Das Gesagte gilt jedoch bloss hinsichtlich des positiven, menschengemachten Rechts. Denn alle Fürsten sind und bleiben immer noch «den Gesetzen Gottes [unterstellt], dem Naturrecht, und [ausserdem sogar denjenigen] verschiedenen von den Menschen gemachten Gesetzen [...], die allen Völkern gemeinsam sind» (ebd., 213).

Schon für Bodin ist also die «absolute» Staatsgewalt eine relative Angelegenheit. Denn, noch einmal, den Gesetzen Gottes sowie denjenigen der Natur sind

«alle Fürsten der Erde unterworfen und es steht nicht in ihrer Macht, sich über sie hinwegzusetzen, ohne sich eines Majestätsverbrechens an Gott schuldig zu machen» (ebd., 213), und selbst menschengemachte Verbindlichkeiten können, wie zitiert, unter gewissen Voraussetzungen nicht einfach gekappt werden.

Ich will hier aber nicht länger frühneuzeitliche Überlegungen zur Konzeption fürstlich-obrigkeitlicher Rechtsetzungsmacht analysieren (so sinnvoll das wäre – schliesslich haben sie in der Konsequenz zum dominanten Begriff der Souveränität des modernen Einzelstaates geführt), sondern gleich, angeleitet von Bodins Definition, drei Feststellungen treffen, die noch heute – besser gesagt: heute in herausragender Weise – gültig sind.

Zum Begriff der Souveränität gehört erstens das Paradox, einerseits die Forderung nach der höchsten und letzten Regelungsmacht zu erheben, andererseits an diesem Postulat immer wieder scheitern zu müssen; und zwar sowohl in faktischer wie in normativer Hinsicht. Zweitens gehört zum Begriff der Souveränität sowohl das Moment faktischer Überlegenheit und realer Übermacht; der Souverän muss in der Lage sein, sich durchzusetzen, oder er ist nicht (mehr) souverän; als auch das Moment der obersten, normativen Rechtsetzungskompetenz: Gesetz und Recht sollen das sein, was er als solches bestimmt. Auf beiden Feldern ist das allerdings ein zu grosser Anspruch. Denn drittens gehört zum Begriff der Souveränität nicht nur die unausweichliche Erfahrung, dass die von ihm gemeinte normative Rechtsgewalt durch die Macht des Faktischen – zum Beispiel durch innenpolitische Gegenkräfte oder aussenpolitische Interessenkonstellationen – durchkreuzt wird, sondern gleichermassen – wie eben bereits bei Bodin offensichtlich wird – die Konfrontation mit normativen Vorgaben und Schranken, die vom jeweiligen Träger der Souveränität nicht mehr rechtens aufzuheben sind, sondern von ihm höchstens verletzt werden können.

Der im Souveränitätsbegriff notwendigerweise virulente Konflikt zwischen Rechtsmacht und Steuerungsmacht, zwischen der legitimen Kompetenz,

Herrschaft durch und als Recht zu realisieren, und der tatsächlichen Fähigkeit, für die reale Anerkennung der eigenen Anordnungen bei den Rechtsgenossen zu sorgen, zeigt sich in der Gegenwart auf vielen Gebieten; besonders auffällig dort, wo die Rechtsmacht zu gross für die vorhandene Steuerungsmacht ist (etwa beim Verhältnis der Schweiz zu den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union hinsichtlich des sog. «Bankkundengeheimnisses»), aber auch dort, wo die nationalstaatliche Rechtsmacht auf die Normen und Instanzen (etwa der internationalen oder suprastaatlichen Gerichtsbehörden) von anderen Rechtsetzungsmächten – vor allem des Völkerrechts bzw. der Völkergemeinschaft – stösst.

Allerdings: Wie selbstwidersprüchlich und fragwürdig die Idee des Souveräns und der Souveränität auch sein mag, sie ist und bleibt – staatsformenübergreifend – ein zentrales und politisch «geladenes» Merkmal moderner Staatlichkeit; ein Merkmal, das freilich in seinem genauen Ausmass und in seiner Bedeutung für das, was ein Staat ist, keineswegs klar definiert werden kann. Schärfer formuliert: Gerade an der Zunahme derjenigen Zumutungen, die man heute als «souveränen Staat» zu akzeptieren hat, lässt sich erkennen, wie sehr sich die Idee des Staates in den letzten Jahrzehnten verändert hat. Nicht ohne Grund wird der «Transformationsprozess moderner Staatlichkeit, der sich im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts noch beschleunigte, [...] pointiert als Prozess der «Entsouveränisierung» des Staates beschrieben» (PETERSSON und SCHRÖDER, 2007, 105). Die Entsouveränisierung in rechtlicher Hinsicht ergibt sich aus der fortschreitenden faktischen Entmachtung des Einzelstaates, die im europäischen Rahmen seit 1945 – und im Einklang mit dem Aufbau supranationaler Institutionen – zu beobachten ist. «Ob wir an die innere oder äussere Sicherheit denken, an die Daseinsvorsorge, das volkswirtschaftliche Wohlergehen und den Schutz der Umwelt – ein Grossteil jener Aufgaben, die die Rechts- und Staatsform menschlicher Selbstorganisation auf den Plan rufen, überschreiten heute staatliche Grenzen. Zusätzlich [gewannen] auf der internationalen Bühne neue Akteure Macht und Einfluss: international tätige

Unternehmen, inter- und transnationale Institutionen und regierungsunabhängige Organisationen. [Diese] Neuerungen [entfalten] eine Dimension, die die Politik und ihre Theorie entscheidend verändert» (HÖFFE, 1999, 13 f.).

Das alles besagt natürlich nicht, dass der mehr und mehr entmächtigte Einzelstaat am Ende überflüssig wird. Das stimmt weder unter real- noch unter idealpolitischen Gesichtspunkten, aber es zwingt dazu, über den heutigen Sinn und die Möglichkeiten einzelstaatlicher Souveränität und über das nachzudenken, was man «Grossrauminstitutionen mit abgestufter Souveränität» nennen kann. Die – normativ betrachtet – wichtigsten Gründe für die Beschäftigung mit diesen Dingen sind jedoch ein schwerwiegendes Problem und ein unleugbares Faktum; das Problem der Demokratie und das Faktum der spezifischen Voraussetzungen gelingender kollektiver Autonomie. Wie nämlich demokratische Selbstbestimmung, losgelöst vom Pfeiler einzelstaatlicher Souveränität, bestehen soll, ist völlig unklar; und immer diskussionsbedürftig ist die Frage, wie Demokratie im Horizont der erwähnten Grossrauminstitutionen mit abgestufter Souveränität nachhaltig zu existieren und sich zu entwickeln vermag.

Legitimität, Demokratie und (National-)Staat

Zur Auseinandersetzung mit der Möglichkeit von Demokratie zwingt die primäre Thematik jedweder politischen Theorie und Philosophie: die Frage der Legitimität. (Politische) Legitimität ist ein Begriff, der nur aus der Teilnehmerperspektive der in einer politischen Einheit zum «Wir» einer gemeinsamen Handlungsgemeinschaft und -betroffenheit zusammengeschlossenen Personen zureichend erläutert werden kann. Legitimität ist, wie schon Max Weber betont, zuerst und zuletzt «Legitimitätsglaube»; eine subjektive Einstellung, die diejenigen, die sie besitzen, zur Anerkennung und zum freiwilligen Gehorsam gegenüber den Akten und Anordnungen der sie betreffenden

Herrschaftsmacht motiviert. Der «Glaube» mag sich auf rationale Einsicht, auf schlichte Gewohnheit oder auch auf (quasi) religiöse Annahmen bezüglich der Richtigkeit (= des Gerechtfertigt-Seins) der anordnenden Autorität stützen; wichtig ist jedenfalls, dass angesichts unvermeidlicher Dezisionen (die nie allen erhobenen Forderungen und betroffenen Interessen befriedigend zu entsprechen, nie also zu einstimmiger Akzeptanz zu gelangen vermögen) der dafür verantwortlichen Ordnungsmacht die Folgebereitschaft nicht entzogen wird. Und zwar auch nicht von denen, die man in ihren Wünschen enttäuscht hat. Dieser Legitimitätsglaube erzeugt das, was «basale Legitimität» heissen darf; deren (bzw. der durch sie charakterisierten Macht) zentrales Merkmal ist die Fähigkeit, Entscheidungen eine ursprüngliche, allgemeine Anerkennung ermöglichende Gültigkeit – Legitimität eben – zu verleihen.

Um es mit den Mitteln antithetischer Verkürzung zu sagen: Die Wirkungen der mit basaler Legitimität ausgestatteten Instanz sind «gut» bzw. legitim, weil sie von der «richtigen», grundsätzlich anerkannten Legitimationsinstanz ausgehen, während diese Handlungsmacht selbst nicht etwa darum «gut» ist, weil sie die «richtigen» (z.B. die den Wünschen der Betroffenen gemässen) Entscheide fällt. Die Autorität der basalen Legitimität ist das Kriterium für die Anerkennungswürdigkeit einer bestimmten Entscheidung, während die sonstige Qualität dieser Entscheidung gerade nicht als Kriterium für die Geltung der verantwortlichen Autorität dient. – Natürlich sind das Vereinfachungen und Idealisierungen, die modifiziert werden müssten; zum Zweck einer Profilbildung sind solche Zuspitzungen gleichwohl sinnvoll.

Spätestens seit dem Ende des Sowjetreiches in ganz Europa, in Westeuropa sicherlich ab 1945 und im Mainstream der Politischen Philosophie seit dem 18. Jahrhundert, ist es die nationalstaatliche, rechtsstaatlich-verfassungsmässige Demokratie, die als die mit basaler Legitimität ausgestattete Institution auftreten darf. Mit dieser Ordnung wie selbstverständlich verknüpft ist das normative Postulat, aber auch die sozialwissenschaftlich einigermassen verlässlich fassbare

Tatsache eines umfassenden «Wir», also das kollektive Subjekt der politischen Einheit, als empirisches Faktum. Wer «Wir, das Volk» verkörpert, ist einerseits verfassungsrechtlich-institutionell als das Kollektiv der autonomen («volkssouveränen») Staatsbürgergemeinschaft definiert, andererseits aber auch als die durch die Identifikation mit gewissen gemeinsamen Bildern und Symbolisierungen und durch faktische Gefühle bewirkte Zusammengehörigkeit zu beschreiben. Die Bedeutung dieser kollektivpsychologischen und empirischen Bedingungen für das Gelingen demokratischer Praktiken ist selbst dann nicht zu unterschätzen, wenn man davon ausgeht, dass das durch eine unverwechselbare Tradition und Geschichte (nicht notwendigerweise durch eine eigene Sprache) gebildete Volk bzw. Nationalbewusstsein gewiss nicht die letzte und alleinige, vopolitische Grundlage dessen abgibt, was als ihr Demos notwendigerweise für den möglichen Bestand einer Demokratie vorausgesetzt werden muss.

Über basale Legitimität verfügt also jene Autorität, die nicht primär am Erfolg der diversen Outputs ihres Entscheidungshandelns gemessen wird. Die Effizienz und das Gut-für-uns-alle-Sein ihrer jeweiligen Akte bleiben gerade ausser Betracht, wenn es um das Eigentümliche der basalen Legitimität geht; deren vernünftiger Sinn liegt darin, den Glauben an die Legitimität der Autorität aus dem Streit um die stets umstrittene oder mindestens bestreitbare Qualität der einzelnen Autoritätsakte herauszuhalten. Wie gesagt: In der Gegenwartsmoderne ist die Inhaberin der basalen Legitimität die grundrechtsgestützte, der Autonomie der Einzelnen wie der Gemeinschaft verpflichtete Demokratie auf nationalstaatlicher Basis. Denn nur in dieser Gestalt finden sich heute jene Elemente versammelt, die für die selbsttragende Ausübung von demokratischer Praxis unabdingbar sind: die genügend stark ausgeprägte und abgrenzbare Wir-Identifikation einer grösseren Anzahl von untereinander unbekanntem Personen, die es diesen erlaubt, sich ebenso als die gemeinsamen Inhaber wie als die freiwilligen Untertanen der alles Weitere fundierenden staatsbürgerlichen Herrschaftskompetenzen zu begreifen – und sich als solche gegenseitig immer wieder zu bestätigen.

Der moderne basale Legitimitätsglaube ist untrennbar mit der Demokratie verknüpft, weil allein diese Figur das fundamentale normative Prinzip der Moderne, die Idee der Selbstbestimmung, in individuell-privater wie in kollektiv-politischer Hinsicht zu realisieren vermag; und der moderne basale Legitimitätsglaube ist immer noch mit der nationalstaatlichen Version der Demokratie liiert, weil sich das für sein Funktionieren notwendige «Wir» bislang erst in den historisch zwar durch mannigfache Kontingenzen geprägten, durch ihre Entstehungsgeschichte aber auch plausibilisierten und stabilisierten Grenzen nationaler Identitätsbildung formen und entwickeln konnte.

Die gute Demokratie braucht eine vitale Öffentlichkeit, diese ist mit jenem Demos verknüpft, der realgeschichtlich betrachtet eben «Nation» heisst. «Wenn man auf die vergangenen zwei Jahrhunderte schaut, muss man sagen, dass es neben der Idee der «Nation» keine andere Idee gegeben hat, die Menschen wirkungsmächtig zu einem Kollektiv zusammenzufassen fähig gewesen ist, so dass es dauerhaft handlungsfähig zu sein vermochte. Das hat nur die Nation geschafft. Auf diese Erfahrung setzen deshalb auch die heutigen «Staatenbauer». Im Rekurs auf die Idee der Nation wollen sie jene umfassende politische Gemeinschaft schaffen, die Strukturen und Institutionen aufbaut, ein Parlament, eine Verwaltung, eine funktionierende Wirtschaft. – Ohne Nation ist das nicht möglich. – Ich sehe jedenfalls bislang keine Alternative. Gesellschaften, die keine Nation bilden, zerfallen in Gruppen, die nicht mehr fähig sind, ein – über die eigene enge Community hinaus – umfassendes Zusammengehörigkeitsbewusstsein zu entwickeln» (LANGWIESCHE, 2007, 64).

Was der Historiker Dieter Langewiesche kühl konstatiert, ist die realgeschichtliche Antwort auf das politikphilosophische Grundproblem, wie ein verschiedene soziale und ethnische Gruppierungen umfassendes Zusammengehörigkeitsgefühl zustande kommen kann, dessen Bestand eine politische Einheit im eigentlichen Sinne überhaupt erst ermöglicht. – Wer die «Entsouveränisierung» der modernen Staatlichkeit registriert, muss sich mithin nicht allein

über die Möglichkeit der guten Demokratie den Kopf zerbrechen, er kommt auch nicht daran vorbei, seine Überlegungen mit der noch fundamentaleren Frage nach der Bedingung von politischer Ordnung überhaupt zu verbinden: Politische Einheiten im eigentlichen Sinn kristallisieren sich nämlich mit der Lösung der Frage aus, wie sozial verbindliche Handlungsmacht zugunsten rechtlich legitim regulierter Gewaltbändigung, also zugunsten der Überwindung des «Naturzustandes», zustande kommen kann. Solche Handlungsmacht setzt voraus, dass es in irgendeiner Weise ein Zentrum der Entscheidung gibt, das über die jeweils letzte, d.h. über die am Ende ausschlaggebende Wahlmöglichkeit verfügt.

Eine unabdingbare Voraussetzung der Lebensfähigkeit jeder Demokratie besteht daher zweifellos in der Forderung, über einigemassen intakte und glaubwürdige Handlungsmacht zu verfügen. Fehlende Handlungsmacht zersetzt die soziale Verankerung auch eines demokratischen Systems: Demokratie ohne Handlungsfähigkeit ist ein leeres Wort, und politische Herrschaftsmacht ohne demokratische Verankerung ist faktisch oft instabil und normativ hinfällig.

Womit ich bei der kaum zu überschätzenden Wichtigkeit der «Nation» im Rahmen der Antwort auf die Grundfrage nach der Möglichkeitsbedingung von demokratischer politischer Ordnung angelangt bin: Funktionierende Demokratien verlangen unabdingbar das Bestehen von Gemeinsamkeitsfaktoren, die den demokratischen Souverän in wirksamer Weise als «Wir, der Demos» erfahrbar und damit auch aus der Innenperspektiven des Einzelnen verbindlich machen. Ein Lob des Chauvinismus ist daraus nicht zu gewinnen. Klar ist aber, dass sich diese Notwendigkeit subjektiv erfahrbarer Gemeinschaftlichkeit unmittelbar mit den geschichtlich-kulturellen Vorgaben und Differenzen verbindet, in denen sich die menschliche Sozialnatur allemal verwirklicht. Wenn das aber gilt, dann ist die Wirklichkeit nationaler Zusammengehörigkeit notwendigerweise auch mit der Differenz zwi-

schen dem «Eigenen» und dem «Fremden» verknüpft: Jede politische und demokratische Wir-Einheit benötigt, um sein zu können, was sie sein soll, Identität, Begrenzung der Zuständigkeiten und eine dem Extremfall standhaltende Kohärenz. Diese Anforderungen lassen sich bei Berücksichtigung der menschlichen Besonderheiten in der Tat nur durch die Identifikation mit historisch vorgegebenen Idealen realisieren; darum sollen Bürger, altmodisch gesagt, «ihr Vaterland lieben».

Dieser Exkurs in die fundamentale Logik des Politischen sollte noch einmal veranschaulichen, was alles mit dem Thema «Souveränität» auf dem Spiel steht; nämlich nicht weniger als elementare Institutionen der gesellschaftlichen Selbstorganisation. Die moderne Idee der politischen Legitimität verweist auf die historisch gewachsene Wirklichkeit der nationalstaatlichen, zwischen «Wir» und «Ihr» systematisch unterscheidenden Demokratie. Diese ist aus innersten Konstruktionsnotwendigkeiten mit dem Prinzip der Souveränität, dem Anspruch auf real wirksame Rechtsmacht, verkoppelt – doch eben diese Macht scheint der einzelstaatlichen Demokratie mehr und mehr zu entgleiten. Das ist die Konstellation, in deren Licht sich jede hinreichend informierte und tief genug ansetzende Reflexion bewegen muss.

Im Folgenden werde ich mich zunächst mit allgemeinen Aspekten des aktuellen Souveränitätsproblems befassen, um dann den Blick auf das spezifische Thema der schweizerischen Volkssouveränität zu richten.

Verhandlungsgut und Kernbestand

Erstens: Der Ort und die Realisierung der Souveränität ist im modernen demokratischen Rechtsstaat weder an einen einzigen Souveränitätsträger gebunden noch durch eine einzige Funktion beschreibbar. Das wird klar, wenn man nach der Weise fragt, wie sich heute die «Volkssouveränität» verwirklicht.

Man muss das per negationem verdeutlichen, denn «das Volk» der Volkssouveränität lässt sich keineswegs in einer klar umrissenen Figur anschaulich machen. Auch direkt demokratische Mehrheitsentscheide über Verfassungsgeschäfte sind ja durch rechtsstaatliche Verfahren reguliert. Das souveräne Volk konstituiert sich darum als solches nur im Zusammenwirken einer Vielzahl von institutionellen Akteuren und geregelten Abläufen. Dabei stehen «die Institutionen der öffentlichen Freiheit [...] auf dem schwankenden Boden der politischen Kommunikation derer, die sie, indem sie sie nutzen, zugleich interpretieren und verteidigen. Dieser Modus einer selbstbezüglichen Reproduktion der Öffentlichkeit [markiert] den [eigentümlichen] Ort, an den sich die Erwartung einer souveränen Selbstorganisation der Gesellschaft zurückgezogen hat. Die Idee der Volkssouveränität wird [...] entsubstantialisiert» (HABERMAS, 1992, 626).

Das heisst: Die souveräne Macht der Demokratie und die Macht des demokratischen Souveräns verkörpern sich nicht in irgendeiner – individuellen oder kollektiven – Person bzw. Instanz, sondern existieren allein in Ausübung der Prozeduren der Meinungs- und Willensbildung der Rechtsgenossen des Gemeinwesens. Dass dabei auch die Delegation von Souveränitätsbefugnissen vorgenommen werden kann, versteht sich von selbst.

Entsprechend beweglich und vielgestaltig ist das, was man als die Trägerschaft und als den Vollzug der Souveränitätskompetenz zu begreifen hat.

Zweitens: Die zunehmende Delegation von Souveränitätskompetenzen – von der nationalen Ebene auf suprastaatliche Niveaus – ist das Resultat eines säkularen Trends. Die fortschreitende Ausbreitung und Entwicklung der wissenschaftlich-technischen Zivilisation sorgt mit strenger Folgerichtigkeit für die Autarkieverluste, die selbst grössere Staaten nötigen, zentrale Aufgaben der öffentlichen Gewalt in Kooperation mit anderen Staaten – und das bedeutet: im Rahmen transnationaler, ergo übergeordneter

Organisationsformen – zu bearbeiten. Das ist inzwischen so offensichtlich geworden, dass eine Beispielliste zu liefern, sich erübrigt. Doch die Einsicht in diese Tatsache und also in die praktische Notwendigkeit, die faktischen, Staatsgrenzen durchdringenden Abhängigkeiten gesellschaftlich-zivilisatorischer Natur durch Souveränitätsverschiebungen und Legitimitätsdelegationen zu kompensieren und sie sowohl in die Anerkennung supranationaler Koordinationsbedürfnisse wie in die Konstruktion postnationaler Institutionen umzusetzen, ist primär durch die Absicht verursacht, die jeweilige einzelstaatliche Eigenständigkeit zu konservieren – und keineswegs durch den Wunsch, sie in irgendeiner Weise zu schwächen!

Die als solche fast zur Normalität gewordenen Transfers bislang national ausgeübter Souveränitätskompetenzen zu transnationalen Akteuren verdanken sich und ihre bemerkenswert stillschweigende Akzeptanz nicht allein den realpolitischen Sachzwängen der gegenwartsmodernen Zivilisation, sondern, mentalitätstheoretisch betrachtet, ebenso dem fundamental veränderten Verständnis dessen, was Souveränität heute ist und heisst; ein Verständnis, das der bekannte amerikanische Politologe Robert O. Keohane respektlos als Verhandlungsmasse (*bargaining resource*) umschreibt: «Sovereignty no longer enables states to exert effective supremacy over what occurs within their territories: [...] Rather than connoting the exercise of supremacy within a given territory, sovereignty provides the state with a legal grip on an aspect of a transnational process [...]. Sovereignty is less a territorially defined barrier than a bargaining resource for a politics characterized by complex transnational networks. Although this shift in the function of sovereignty is a result of interdependence, it does not necessarily reduce discord, since there are more bargaining issues between states that are linked by multiple channels of contact than between those with barriers between them. Such discord takes place within a context from which military threats are excluded as a policy option, but distributional bargaining is tough and continuous» (KEOHANE, 1995, 676 f.).

Die Interdependenz zwischen souveränen Staaten in Zeiten der Globalisierung verringert sowohl die faktische (Souveränitäts-)Macht des Einzelstaats wie – als Folge nötig gewordener Kompetenztransfers – dessen Rechtsordnungsgewalt. Das geschieht allerdings, ohne die einzelstaatliche Souveränität als Rechtskonzept prinzipiell aufzuheben, ja ohne sie als solche überhaupt in Frage zu stellen. Eher ist das Gegenteil richtig: Im Kontext der Gegenwartsmoderne gewinnt die besondere Fähigkeit des Einzelstaates, internationale Verträge zu schliessen und damit zwischenstaatliche Gestaltungschancen wahrzunehmen, immer stärkere Geltung. Dabei lohnt es sich, sehr genau zwischen passiven Souveränitätsverlusten und kalkulierten Souveränitätstransfers zu unterscheiden. Nur dort und dann, wo das Letztere der Fall ist, wird der jeweilige Staat seine «bargaining resource» optimal einzusetzen in der Lage sein.

Drittens: Ende Juni 2009 erging das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts über den «Lissabon-Vertrag» der Europäischen Union; ein Urteil, das in unserem Zusammenhang – besonders unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten – Beachtung verdient. Es ruft nämlich in Erinnerung, dass es auch unter den Bedingungen der Gegenwart (und selbst im Grossraum der transnationalen europäischen Staatengemeinschaft) Grenzen einzelstaatlicher Souveränitätsabtretung geben muss, also ein Minimum nationalstaatlicher Input-Legitimation nicht unterschritten werden darf. Das Urteil demonstriert ebenfalls, dass die EU ein politisches Gebilde sui generis bleibt, d.h. weder ein Super- noch ein Bundesstaat ist – jedenfalls so lange nicht, als die involvierten Staatsvölker im Rahmen ihrer bestehenden nationalen Verfassungsverfahren nichts anderes beschliessen.

Der Karlsruher Bundesverfassungsgerichtshof stellt unter anderem Folgendes fest: «Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt ins-

besondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung prägen, sowie für solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind» (FAZ Frankfurter Allgemeine, 2009, 2).

Ohne in die juristischen Details zu gehen, meint das zwar nicht, dass der deutsche Bundestag den für die Weiterentwicklung der EU wichtigen Vertrag von Lissabon (den die Iren in einer ersten Volksabstimmung 2008 ja abgelehnt hatten) blockiert, weil er ihn nicht ratifizieren darf. Aber es verlangt, dass das sog. «Begleitgesetz» zu diesem Vertrag in wesentlichen Bestimmungen geändert werden soll. Bundestag und Bundesrat, die parlamentarischen Repräsentanten des souveränen Volkes und seiner föderativen Gliederung, müssen in zentralen politischen Fragen stärker an den Entscheidungen auf europäischer Ebene beteiligt werden.

Zusammengefasst: Die bisherige europäische Einigung auf der Basis völkerrechtlicher Verträge zwischen souveränen Staaten kann und darf nicht stillschweigend so ausgebaut werden, dass die jeweiligen Einzelstaaten ihre Wahlfreiheit im Hinblick auf grundlegende Probleme verlieren. «Über Krieg und Frieden, über Strafrecht und Polizei, über Einnahmen und Ausgaben, über Bildung, Medien und Religion muss im Wesentlichen weiterhin in Deutschland entschieden werden. Ein Kernbestand an Aufgaben und Strukturen bleibt unveräusserlicher Teil der Souveränität» (MÜLLER, 2009). – Was dann auch im Rahmen der repräsentativen Demokratie der deutschen Bundesrepublik verlangen würde, dass alle, die einen noch stärkeren Souveränitätstransfer und damit einen eigentlichen europäischen Bundestaat möchten, die souveräne Nation, die Gesamtheit der Staatsbürger und -bürgerinnen, befragen müssten.

Viertens und als Fazit: Das Thema der Volkssouveränität erscheint unter den gegebenen historischen Voraussetzungen als ebenso fundamental wie kompliziert.

ziert. Ein Gegenstand simpler Entweder-oder-Argumentationen ist es weniger denn je. Und es ist ein Thema, das den sogenannten Kleinstaat genauso beschäftigt wie einen europäischen Grossstaat vom Format Deutschlands (und selbst die Supermacht USA kann der schmerzhaften Erfahrung nicht entgehen, dass ihre faktische Kraft ebenso wie ihre Rechtsherrschaft auf Grenzen stösst). Das Problem einer wohlüberlegten Policy auf dem Gebiet notwendiger Souveränitätstransfers ist daher für jeden heutigen Einzelstaat ein vordringliches Thema und ein ausserordentlich wichtiges Traktandum realpolitischer (oder, in der Terminologie der Politikwissenschaften, realistischer) Vernunft, wenn sich ein Land die Notwendigkeit, die Chancen, die Defizite, insgesamt: die Handlungsoptionen vergegenwärtigt, die aus der gegenwartszivilisationstypischen Einbindung in die entstandenen, sich stetig weiter und neu formierenden Grossrauminstitutionen mit abgestufter Souveränität resultieren. Dass in solchem Kontext das Nachdenken über die Kernbestände nationalstaatlicher Souveränität nicht fehlen darf und von grosser demokratietheoretischer wie praktischer Aktualität ist, gilt also nicht nur für die «Willensnation Schweiz».

Willensnation Schweiz

Die kulturell betrachtet recht heterogene Schweiz ist (gemessen an der europäischen Staatenwelt im Jahre 2010) ein gar nicht so kleiner Staat im Herzen des Kontinents, geformt von einer sehr eigenen Tradition, für die der von Ernest Renan im 19. Jahrhundert geprägte Begriff der «Willensnation» in der Tat charakteristisch ist: «La Suisse, si bien faite, puisqu'elle a été faite par l'assentiment de ses différentes parties, compte trois ou quatre langues. Il y a dans l'homme quelque chose de supérieur à la langue: c'est la volonté. La volonté de la Suisse d'être unie, malgré la variété des ces idiomes, est un fait bien plus important qu'une similitude souvent obtenue par des vexations» (RENAN, 1875, 298f.).

Nicht irgendeiner quasinaturalen ethnischen oder sprachlich-kulturellen Homogenität verdanke die Schweiz ihre nationalstaatliche politische Form, meint Renan, sondern dem ausdrücklichen, freien und bewussten, also rational bestimmten Willen ihrer Bürger. Natürlich konnte diese Behauptung schon zu Renans Zeiten als Übertreibung kritisiert werden; allzu stark verdrängt sie die historisch-strukturellen Kräfte und unpersönlichen Traditionsmächte, die auch im Fall der Schweiz die explizite Bundesstaatsgründung getragen und mit verursacht haben. Dennoch trifft sie den entscheidenden Punkt, und zwar sowohl in ereignisgeschichtlich-erklärender wie in theoretisch-systematischer Hinsicht.

Die moderne Gründung der Schweiz im Jahre 1848 war das Produkt einer intentionalen Konstruktion; zunächst von Eliten und dann der gesamten Bevölkerung. Die Schweiz konnte als solche Konstruktion erfolgreich nur werden und bleiben, weil diese Konstruktion der Einsicht in die Logik der Sache folgte – nämlich dem Lösungsprimat des politischen Problems: wie unter den Bedingungen der Moderne tragfähige politische Einheiten möglich werden; rechtlich institutionalisierte Gebilde, die in der Lage sind, zwischen ihren in vielfacher Hinsicht sehr ungleichen Mitgliedern jenes Mass an gegenseitiger Loyalität zu erzeugen und zu bewahren, das die beiden zentralen Aufgaben löst, die den Kern des Politischen bilden; erstens die dauerhafte Gewährung des Rechtsfriedens zwischen verschiedenen Mächten der Gesellschaft und zweitens, über die Minimalbedingungen von Law and Order hinaus, die gemeinsame Verpflichtung auf einen Gesellschaftsvertrag, der auf faire Lebenschancenverteilung für alle achtet.

Das Politische, das in solcher Perspektive gemeint ist, unterscheidet sich sowohl von der Tagespolitik wie vom System marktförmiger Tauschvorgänge und Entschliessungsprozeduren. Denn es bezeichnet den Ort, der die Möglichkeit von beidem – von alltäglicher Politik und ökonomischer Tätigkeit – zuallererst freisetzt: durch die realitätsprägende Kristallisation jenes Grund-

konsenses der Gesellschaft, der die Prinzipien des Zusammenlebens und der Bewältigung der Konflikte festlegt. Ohne die Institution einer zumindest impliziten Verfassung als der dauerhaft gewordenen Lösung des politischen Basisproblems hängen sowohl die übliche Regierungstätigkeit eines politischen Verbandes wie der private Marktverkehr in der Luft.

Das Stichwort heisst «Volkssouveränität»; genauer: Volkssouveränität in ihrer helvetischen Realisierungsform. Für die meisten Schweizer selbstverständlich und für jeden Nichtschweizer einigermassen schwer begrifflich ist nämlich die unmittelbare Verknüpfung des identitätsbildenden Nationalgefühls mit den speziellen Elementen der schweizerischen direktdemokratischen Verfassung. Die Strukturen der helvetischen Form, Volkssouveränität rechtlich zu verwirklichen (zu denen nicht bloss die Volksinitiative und das Instrument des Gesetzesreferendums gehören), sind affektiv hoch besetzte Werte. Denn die Identifikation mit ihnen gehört immer noch zum emotionalen Fundament, zum Kern des Wir-Gefühls, das die Integration dieses mehrsprachigen und kulturell stark diversifizierten «Volkes» ermöglicht hat.

Das also ist der psychosoziale bzw. gemeinschaftspsychologische Sinn des Begriffs der schweizerischen Willensnation, die nie eine Kulturnation oder ein Ethnos war: Die explizit politische, in der Verfassung Gesetz gewordene Verständigung – und nicht irgendeine vorpolitische Zusammengehörigkeit – bildet den Grund der nationalen Einheit. Deshalb erscheint alles, was die Gehalte dieser Verständigung in Frage stellt, als (jedenfalls potenzielle) Bedrohung des kollektiven Selbst – und dadurch auch der individuellen Identität (zumindest bei denen, die das Schweizer-Sein als einen wesentlichen Aspekt ihrer Persönlichkeit betrachten).

Diese für die Schweiz und die Schweizer charakteristische, tiefe Verbindung zwischen kollektiver Identität, persönlichem Selbstverständnis und direktdemokratisch-volkssouveräner Verfassung erklärt freilich nur unzureichend

die ziemlich neurotische Reaktion weiter Teile der Bevölkerung auf die seinerzeit von der Regierung und von der Mehrheit des Parlamentes angestrebte engere Anbindung der Schweiz an die EU. In der Tat ging es ja bei der berühmten Abstimmung vom 6.12.91 keineswegs um die Vollmitgliedschaft in der EG (EU). Zur Debatte stand lediglich eine Assoziation im Rahmen des EWR. – Weshalb diese Aktivierung panischer Abwehrreflexe gegen die «Brüsseler Eurokratie» in der politisch angeblich so vernünftigen Willensnation?

Genauer besehen enthüllt sich der verbreitete Anti-EU-Affekt als der begriffliche Ausdruck grosser Verunsicherung. Das «Paradigma Schweiz», das aus der gelungenen Bundesstaatskonstitution von 1848 erwuchs, die Entwicklung einer modernen Industrienation erlaubte, die europäischen Kriege von 1914 und 1939 überstand und nach 1950 zu eminentem volkswirtschaftlichem Wohlstand geführt hat, ist aus verschiedenen Gründen nicht mehr so intakt, wie es früher lange Zeit gewesen ist. Einerseits wegen der bekannten zivilisationstypischen Vernetzungsprozesse aller Handlungsbedingungen und Risikofolgen, die im Rahmen einzelstaatlicher Regierungsfähigkeiten nicht mehr adäquat bewältigt werden können, andererseits wegen der damit zusammenhängenden motivationalen Effekte auf das Bürgerbewusstsein – und vor allem auf das Bürgerbewusstsein der Angehörigen einer direktdemokratischen «Willensnation».

Denn diese setzt, um sein und bleiben zu können, was sie ist, ein speziell hohes Mass an Engagement und an Partizipationsbereitschaft sowie die Überzeugung der Staatsangehörigen voraus, im eigenen Haus das Sagen zu haben. Es muss dem einzelnen Bürger, der einzelnen Bürgerin gleichermassen wichtig sein, Schweizer/Schweizerin zu sein, wie er/sie glauben darf und muss, unmittelbar den Souverän zu repräsentieren. Solch subjektive Einstellungen werden jedoch unplausibel, wenn die Institution, der sie gelten, selber objektiv entmächtigt wird. Nicht zufällig ist in der schweizerischen Bevölkerung seit Jahren eine Spaltung in zwei Lager zu beobachten. Den indifferent ge-

wordenen «Politikmüden» stehen die superpatriotischen Verteidiger des alten Neutralitätsmodells der Schweiz gegenüber, in dessen Namen jede Veränderung und Anpassung der formellen und informellen Verfassung an die neuen Realitäten erbittert bekämpft wird. Die Helvetofundamentalisten und deren Führer sind es, die die tatsächlich komplizierte Problemlage der «Willensnation» (und darüber hinaus: der nationalstaatlichen Demokratie überhaupt) in einfache und polemische Formeln wider die europäische Integration übersetzen – und damit die Abstimmungen immer wieder gewinnen, weil die politikmüden Indifferentisten abstinert bleiben.

Gewiss: Das Dilemma der Schweiz ist das jeder anderen demokratischen Nation in Europa; allerdings schlägt es bloss bei uns direkt aufs Bürgerbewusstsein und dessen Plebiszitärverhalten durch. Das Dilemma ist dasjenige einer äusserst schmerzhaften Wahl zwischen den Forderungen der neuzeitlichen Legitimität und der Unumgänglichkeit schwerwiegender Souveränitätsbeschränkungen des Einzelstaates. Was sonst ist Demokratie, wenn nicht die Möglichkeit der (Mehrzahl der) Bürger und Bürgerinnen, über ihre Gesetze selbst und letztverbindlich zu bestimmen, weil darin die Wahrnehmung der Souveränität besteht? Welchen Wert besitzen solche Souveränitätsakte aber noch, wenn die Gestaltung der entscheidenden Materien nicht mehr bei den nationalen Parlamenten liegt?

Es sind also sehr komplexe Widersprüchlichkeiten, die hier ins Spiel kommen, und sie lassen sich – wie etwa das Beispiel des deutschen Bundesverfassungsgerichts demonstriert – auch als gesamteuropäisches Identitätsproblem präsentieren: Wie bringen wir zur Deckung, was offensichtlich auseinandergedriftet ist – unsere zivilisatorische, marktgesellschaftlich-globalisierte Identität und unsere kulturell-demokratische, nationalstaatsbürgerliche Identität? Dass die eine zugunsten der anderen einfach verschwinde, ist keine realistische Annahme. Notwendig ist daher sowohl die Entwicklung einer transnationalen «europäischen» Bürgerloyalität (die dem nicht mehr nationalstaatlichen

politischen System, also z.B. der EU, die unerlässliche psychosoziale Basis verschafft) wie die stabile rechtliche, insbesondere demokratiethoretisch taugliche Vermittlung zwischen den zwei Niveaus transnationaler und nationalstaatlicher institutioneller Zusammengehörigkeit. Kurz: Die Schweiz ist ein Sonderfall – und doch keiner. Auch sie muss, wie jeder europäische Nationalstaat, sich so nüchtern wie möglich fragen, was gut für sie ist. Und dazu gehört die realistische Bewertung der eigenen Machtchancen.

Ein Nachsatz für Vorsichtig: Ich habe nicht umsonst an drei Stellen mit Nachdruck die Verbindung zwischen der Idee und der Wirklichkeit von gelingender Demokratie mit dem Konzept der nationalstaatlichen Souveränität erinnert; nämlich im Zusammenhang des Problem basaler Legitimierung hoheitlichen Handelns (II.); unter dem Aspekt der stets notwendigen Wahrung und Bewahrung des Kernbereiches nationaler Souveränitätsbefugnisse (III.); schliesslich bei der Erörterung dessen, was die Identität der «Willensnation Schweiz» ausmacht (IV.). Damit sollten Eckpunkte und Grenzlinien desjenigen Raumes markiert werden, auf und in dem die «bargaining resource» Souveränität überhaupt sinnvoll zu behandeln ist. Das will sagen: («Die») Souveränität ist in der Tat keine Manipulationsmasse, die beliebig geteilt, verteilt, abgegeben werden darf. Doch sie ist ebenso wenig ein Granitblock oder Findling aus Urzeiten, der sich jeder Bearbeitung entzieht. Souveränität ist ein zentrales Brückenprinzip der modernen Welt, das die Selbstbestimmung des Demos mit der transnationalen Ordnung der Völkergemeinschaft zu verbinden gestattet.

WO STEHT DIE SCHWEIZ HEUTE?

FRANZ VON DÄNIKEN

In der Welt von heute befindet sich jedes Land, ob gross oder klein, in einem Netz von Abhängigkeiten. Es geht nicht allein um formelle Abhängigkeiten, wie sie sich aufgrund internationaler Verträge ergeben. Vielmehr bestehen in einer arbeitsteiligen und interdependenten Welt vor allem auch faktische Abhängigkeiten, welche den Gestaltungsspielraum eines Staats einschränken. Die «normative Kraft des Faktischen», ein der Rechtslehre entnommener Begriff (Georg Jellinek), wirkt auch in den internationalen Beziehungen. Wie kann man ihr begegnen? Wie kann ein Staat seine internationalen Abhängigkeiten mit seiner Stellung als souveräner Staat unter einen Hut bringen? Wie kann er einseitige Abhängigkeiten, Druckenfälligkeit oder gar Fremdbestimmung auf ein Minimum beschränken und gleichzeitig seine langfristigen nationalen Interessen wahren?

In der Staatslehre geht es beim Thema Souveränität unter anderem um die Frage, wer der höchste Gesetzgeber ist. Im Fall der Schweiz ist bekanntlich das Volk der Souverän. In den internationalen Beziehungen geht es um die Frage nach dem grösstmöglichen Mass an Selbstbestimmung. Souverän ist ein Land, das über seine Angelegenheiten, über seine Stellung in der Welt, über sein Schicksal in Freiheit selber bestimmen kann.

Blick auf globale Entwicklungen

Es ist üblich geworden, die weltweiten internationalen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte mit dem Begriff der Globalisierung zu umschreiben. Gemeint ist damit der Vorgang der zunehmenden globalen Verflechtung aller Bereiche, vor allem in Wirtschaft und Gesellschaft. Mit der Globalisierung sind die Spielregeln des internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen Industriestaaten und Schwellenländern, so argumentiert der amerikanische Autor Thomas L. Friedman in seinem Buch «The World Is Flat», einheitlicher, ist die Welt flacher geworden. Nehmen wir an, der Befund sei richtig; trifft er auch auf die internationale Politik zu? Ist die Welt, politisch gesehen, flacher geworden?

Internationale Beziehungen sind alles andere als eine exakte Wissenschaft. Wohl besteht für sie ein globaler Rahmen, der sich mit einer Art Koordinatensystem vergleichen lässt. Darin gibt es Spielregeln. Das universelle Völkerrecht gehört dazu, das System der Vereinten Nationen und anderes mehr. Dieses Koordinatensystem ist aber weit davon entfernt, vollständig, geschweige denn vollkommen zu sein. Die Aussenpolitik eines Landes hat Regeln zu beachten, die sich nicht aus einem System oder einer logischen Ordnung zwingend ableiten, sondern die sich aus ganz anderen Faktoren ergeben. Dazu zählen seine Geographie und seine Geschichte, seine Grösse und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, aber auch seine innenpolitische Verfassung sowie seine Aussen- und Sicherheitspolitik. Wenn die aus solchen Faktoren abgeleiteten aussenpolitischen Regeln einer Logik gehorchen, dann ist es jene der Kräfteverhältnisse, sprich der Macht. Auch in der Welt des 21. Jahrhunderts sind Machtverhältnisse, you may like it or not, den für die internationalen Beziehungen geltenden normativen Spielregeln bezüglich Wirksamkeit oft überlegen. Wir leben in einer Welt, die ebenso von der Macht und vom Ringen nach Vorteilen bestimmt ist wie vom Recht.

So gesehen, gibt es keine globale politische oder rechtliche Ordnung, welche der faktisch globalisierten Welt entspräche. Wohl keimten zu Beginn der neun-

ziger Jahre, nach dem Ende des Kalten Kriegs und mit der zeitweiligen Erstar-
kung der Vereinten Nationen, Ansätze zu einer Weltordnung auf; doch es blieb
bei den Ansätzen. Der politische Zustand der Staatenwelt entspricht nicht einer
demokratischen, für alle 192 Staaten in gleicher Weise geltenden Weltordnung.
Politisch ist die Welt nicht flach, sondern zerklüftet. War sie zwischen 1945 und
1989 bipolar geprägt, so erscheint sie heute, in Kategorien von Macht und Ein-
fluss gesprochen, als multipolar oder als nichtpolar. Aber was heisst hier «oder»?
Wer heute von einer multipolaren Welt spricht und dabei China, die EU, Indien,
Japan, Russland und die USA im Auge hat, wird zugeben, dass die Polarität im
Vergleich zum bipolaren Zustand während der Zeit des Kalten Kriegs einiges
an Schärfe verloren hat. Stellt man zudem die Zahl der weiteren Akteure von
Gewicht in Rechnung – seien es Staaten, internationale und regionale Organi-
sationen, multinationale Unternehmen, Medien, NGO sowie Netzwerke aller
Art –, so lässt sich mit guten Gründen von einer nichtpolaren Welt sprechen
(Richard HAAS, «The Age of Nonpolarity»). Jedenfalls ist Macht heute weniger
auf einzelne Protagonisten verteilt als früher, sondern auf eine wachsende Zahl
von Akteuren. Unter ihnen gibt es allerdings solche, die aufgrund ihrer Grösse,
ihres Einflusses und ihres Gestaltungswillens – um nicht von Machtstreben zu
sprechen – mindestens regional oder thematisch dominieren.

Diese Feststellung relativiert auch das Argument, dass die Globalisierung der
Lebensverhältnisse in der Tätigkeit der zahlreichen internationalen Organi-
sationen abgebildet, ja von diesen nicht nur gefördert, sondern auch umfassend
geregelt sei. Das Argument hat etwas für sich; niemand wird bestreiten, dass
die WTO dem weltweiten Warenaustausch Flügel verliehen hat. Doch auch
diese Organisationen werden letztlich von der Politik beherrscht, von den
«rapports des forces», die keiner Sachlogik folgen.

Das ist die Welt, in der die Schweiz – wie alle anderen Staaten auch – ihren
Platz hat und in der sie sich immer wieder positionieren muss. Mit Begriffen
wie Macht, Einfluss oder Hegemonie tut sich das Land jedoch schwer. Man

setzt auf die Macht des Rechts und nicht auf das Recht der Macht, wie immer wieder betont wird. Doch dieses Postulat bleibt in der Welt von heute oft ein frommer Wunsch. Will sich die Schweiz nicht ganz treiben lassen, muss sie sich als ein stark auf das Ausland angewiesenes Land über die Machtverhältnisse, in deren Einfluss sie sich befindet, klar sein und entsprechend handeln. Die Staatsführung, insbesondere die Aussenpolitik, ist gefordert. Wie kann man, unter gleichzeitiger und wirksamer Wahrung nationaler Interessen, bestehenden Abhängigkeiten und Einflussnahmen von aussen auf die Dauer am besten begegnen? Die Frage stellt sich mit Blick auf weltweit bestehende Abhängigkeiten und Interessen, vor allem aber mit Blick auf das Verhältnis der Schweiz zur EU.

Abhängigkeiten und Vernetzung

In der einen oder anderen Form sind alle Staaten auf die Zusammenarbeit mit dem Ausland angewiesen, woraus Abhängigkeiten entstehen. Diese sind so zahlreich wie vielgestaltig. Es gibt Abhängigkeiten, die vital und zwingend sind. Als Land ohne Bodenschätze ist die Schweiz auf die Einfuhr von Rohstoffen vollständig angewiesen und wird es immer sein. Die Gestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik, um ein anderes Beispiel zu nennen, ist ohne ausgreifende Komponenten über die Landesgrenzen hinaus nicht sinnvoll. Der Beispiele sind viele, vor allem im Fall der Schweiz. Wie geht man mit diesen Abhängigkeiten um, wenn verhindert werden soll, dass sie unversehens übergewichtig werden, den Handlungsspielraum eines Landes über Gebühr einschränken und es druckanfällig machen?

Es gibt darauf eine lakonische Antwort: durch internationale Zusammenarbeit, welche der Wahrung nationaler Interessen dient und zu diesem Zweck auf Mitwirkung und Vernetzung abzielt. Für die Schweiz ist sie seit langem gängige Münze. Dort, wo ihre Interessen auf dem Spiel stehen, erachtet sie es seit eh als eine Selbstverständlichkeit, bilaterale Staatsverträge abzuschlies-

sen oder sich einem multilateralen Regelwerk anzuschliessen und einer internationalen Organisation beizutreten. Die multilaterale Zusammenarbeit hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen enormen Aufschwung erfahren. Die Schweiz gehört heute den meisten staatlichen Organisationen und Programmen an, welche universelle Berufung haben. Sie widerspiegeln die Komplexität einer vernetzten Welt. Dabei ist es der Schweiz immer wieder gelungen, zusammen mit anderen Staaten auf die Politik einer Organisation Einfluss zu nehmen. So meisterte sie den Spagat zwischen Interessenwahrung einerseits und Begrenzung von Abhängigkeiten anderseits.

Ein gutes Beispiel für eine erfolgreiche Interessenwahrung bildet die Welthandelsorganisation WTO, das frühere GATT, wo die Schweiz während Jahrzehnten einer der «opinion leaders» war, auf den gehört wurde. Dem stand nicht entgegen, dass sie in derselben Organisation für spezifische Aspekte ihrer Wirtschafts- und Handelspolitik immer wieder kritisiert wurde. Doch es kann kein Zweifel bestehen, dass das Land wegen seiner Agrarpolitik international stärker unter Druck gekommen wäre, hätte es als langjähriges und erfahrenes Mitglied der WTO nicht alle Register der diplomatischen Interessenwahrung und Koalitionenbildung beherrscht.

Die Schweiz ist im Weiteren Mitglied zahlreicher regionaler, vor allem europäischer Organisationen, so auch des Europarats. Im letzteren Fall hat sie sich mit ihrer Mitgliedschaft auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterstellt, welcher dem Europarat den Charakter einer supranationalen Organisation verleiht. Auf den ersten Blick wird man sagen, dass die Schweiz damit ein Stück ihrer Souveränität preisgegeben hat. Das stimmt; doch es stellt sich sogleich die Frage, was sie im Gegenzug dafür erhalten hat. Es ist dies die Verpflichtung der anderen Mitgliedstaaten, höchstinstanzliche Urteile zum Schutz von Menschenrechten ebenfalls in Strassburg justiziabel zu machen. Damit erhält die Schweiz die verbindliche Gewissheit eines erhöhten Schutzes der Menschenrechte in Europa, was zur Sicherheit und zum

Frieden in Europa beiträgt und die höchst sporadische Kassation schweizerischer Gerichtsurteile durch den Gerichtshof in Strassburg aufwiegt.

Diese Überlegung zur Europarats-Mitgliedschaft lässt sich übertragen auf die globale Ebene, d.h. auf die Mitgliedschaft der Schweiz bei jenen universellen Organisationen, die in zunehmendem Mass direkte oder indirekte Normsetzungsbefugnisse beanspruchen. Welche Prärogativen eines Staates werden durch solche Ansprüche geschwächt, bzw. worin liegt der Mehrwert einer Mitgliedschaft im Vergleich zum souveränitätspolitischen Preis, den sie kostet? Mit anderen Worten: Aus einem punktuellen Souveränitätstransfer an eine internationale Institution kann sich per Saldo ein Souveränitätsgewinn in Form von Mitwirkungsrechten oder anderen Vorteilen politischer und wirtschaftlicher Natur ergeben. Solche Überlegungen treffen nicht nur auf die Schweiz zu, sondern auch für EU-Mitglieder. Just im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lisabon haben sie in jüngster Zeit neuen Aufwind erhalten. In der Tschechischen Republik und in Deutschland mussten sich die höchsten Verfassungsgerichte damit befassen. Als Frankreich vor 17 Jahren über den Vertrag von Maastricht abstimmte, gab es unter Hinweis auf die damit verbundene Einschränkung der finanzpolitischen Souveränität prominente Stimmen gegen das Vertragswerk.

Lassen sich mit der internationalen Zusammenarbeit die Abhängigkeiten in Grenzen halten, bzw. lassen sich damit die Interessen der Schweiz unter maximaler Schonung ihrer Souveränität wahren?

Jeder Staatsvertrag, ob bilateral oder multilateral, schränkt den Handlungsspielraum eines Staates ein. Er geht eine Verpflichtung ein, deren Einhaltung er akzeptiert, weil er die Rechte, die ihm der Vertrag verschafft, als mit der Verpflichtung mindestens äquivalent oder eben vorteilhaft ansieht. So muss sich die Schweiz auch immer fragen, ob sie nicht durch autonome Gesetzgebung Verhältnisse schaffen kann, welche den Abschluss eines Staatsvertrags und damit das Eingehen von möglicherweise weitgehenden Verpflichtungen erübrigt.

Allerdings gibt es Bereiche, wo autonomes Legiferieren den angestrebten Vorteil nicht verschaffen wird. Den Zugang zum EU-Binnenmarkt erhält die Schweiz nicht automatisch dadurch, dass sie auf nationaler Ebene autonom inhaltlich gleichwertige Normen erlässt. Zudem ist auch und gerade der sog. autonome Nachvollzug ein souveränitätspolitisch unbefriedigender Ansatz, der die Abhängigkeiten nicht reduziert, sondern, wenn auch in verschleierter Form, bestärkt.

Wer in einer internationalen Organisation – oder allgemeiner: in der Aussenpolitik – seine Interessen nachhaltig wahren will, muss das Prozessdenken beherrschen. Dies wiederum setzt die Festlegung der nationalen Interessen im Sinn einer langfristigen Strategie voraus. Deren Umsetzung erfordert eine jahrelange aussenpolitische und diplomatische Kärnerarbeit, die nur ein Mitgliedstaat wirksam leisten kann; von aussen lässt sich wenig bis nichts erreichen. Sie ist alles andere als glamorous und eignet sich nicht dazu, die Publizitätsbedürfnisse eines Politikers, einer Politikerin zu befriedigen. Immer wieder erliegt die schweizerische Aussenpolitik, meist unter dem Druck der anderen Fälligkeiten gehorchenden Innenpolitik, der Illusion, man könne wichtige internationale Anliegen punktuell und kurzfristig durchsetzen. Der schweizerische Wunsch, beim Treffen der G-20 vom 1. April 2009 in London dabei zu sein, um das schweizerische Bankgeheimnis in seiner bisherigen Ausgestaltung zu retten, mag als monumentales Beispiel für eine solche Illusion stehen.

Das Beispiel verdient einen kurzen Exkurs. Die G-20 besteht seit zehn Jahren und umfasst die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer. Die Europäische Union ist selbstverständlich darin vertreten, nämlich durch: die EU-Kommission, die EU-Präsidentschaft, Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien. In London waren zudem noch Spanien und die Niederlande dabei; die EU war somit mit nicht weniger als 8 Teilnehmern präsent. Trotz entsprechenden Versuchen ist es der Schweiz in den letzten Jahren nicht gelungen, Einsitz in die G-20 zu erhalten; erzwingen lassen sich solche Ansprüche nicht. Warum ist das Beispiel interessant?

Die Gruppe der Zwanzig ist keine internationale Organisation, sondern ein informeller Zusammenschluss von Staaten, der die Zusammenarbeit in Fragen der internationalen Finanzbeziehungen fördern soll. Sie verfügt über keine Normsetzungsbefugnisse. Über ihre Absprachen und Empfehlungen beeinflusst die Gruppe hingegen die Entwicklungen im globalen Finanzsystem stark, sei es direkt, sei es über Positionen, welche die Mitglieder anschliessend in internationalen Gremien vertreten. Die G-20 ist ein Beispiel für die informellen «rapports de forces», welche in den internationalen Beziehungen wirken. Bei jedem Beitritt zu einer internationalen Organisation muss sich die Schweiz überlegen, wie gross deren Normsetzungsbefugnisse und wie die Entscheidungsverfahren geregelt sind. Dabei kann es durchaus sein, dass Organisationen mit wenig oder mit keinen Normsetzungsbefugnissen stärkere Wirkung entfalten als solche mit weitgehenden Befugnissen.

Wenn schweizerische Interessen auf dem Spiel stehen, erachten es die politisch bestimmenden Kräfte des Landes als selbstverständlich und notwendig, dass sich die Schweiz um einen Beitritt bemüht. Im Fall der G-20 wirkt der Umgang der Schweiz mit der Macht plötzlich entspannter, offensichtlich aus der Einsicht heraus, dass nur die Mitgliedschaft eine angemessene Interessenwahrung sichert. In einem einflussreichen internationalen Gremium, dem man nicht angehört, Interessen wahrnehmen zu wollen, ist schwierig, wenn nicht unmöglich. Für ein Nichtmitglied sind allenfalls Strategien gefragt, die dazu dienen, sich indirekt Gehör zu verschaffen. Sie bedürfen aber einer optimalen internationalen Vernetzung, einer Vorbereitung von langer Hand und einer professionellen Umsetzung auf angemessenem politischem Niveau. Rettungsversuche fünf Minuten vor zwölf sind untauglich und wirken kopflös.

Die Zusammensetzung der G-20 verdeutlicht, dass die Schweiz ihre Beziehungen zur EU nicht nur bilateral sehen darf. Sie muss sich bewusst sein, dass die EU international ein Faktor von Gewicht ist und dass sie mit der EU auch in allen multilateralen Gremien rechnen muss. Mit anderen Worten: Hätte die

Schweiz als EU-Mitglied Gelegenheit, innerhalb der Union ihren Standpunkt und ihre Interessen während Jahren und hartnäckig vorzubringen, wäre ihre Ausgangslage im Hinblick auf die Arbeiten der G-20 – selbst als Nichtmitglied dieser Staatengruppe – in der Regel besser.

Die Schweiz muss sich gut überlegen, welche Positionen sie auf die Dauer vertreten und wofür sie auf die Barrikaden steigen will. Entspricht ein Standpunkt – zum Beispiel die Verweigerung internationaler Rechtshilfe in Fällen der Steuerrückziehung – den langfristigen Interessen der Schweiz und hat er mit Blick auf internationale Entwicklungen und auf die Interessen des Auslandes gegenüber der Schweiz realistischerweise eine Chance auf dauerhafte Wahrung?

Die Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen verschafft den Mitgliedstaaten grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten. Gleichzeitig sind die multilateralen Institutionen aber auch Abbild der politischen Realitäten auf dieser Welt. Einige Akteure sind gewichtiger als andere, haben allein aufgrund ihres Gewichts mehr Einfluss als andere oder üben sich im «power play». Ein Land wie die Schweiz ist diesen politischen Realitäten nicht machtlos ausgeliefert. Es gibt Gegenstrategien, wozu die Bildung von Koalitionen mit Gleichgesinnten gehören kann, aber auch Absprachen mit den Protagonisten. Eine Prise Machiavellismus kann dabei nichts schaden. Vor allem aber ist zu überlegen, welche Staaten in einer Organisation für wichtige Fragen auf die Dauer den Positionen der Schweiz am nächsten, sprich «like-minded» sind. Die Überlegung führt zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU.

Schweiz - EU: Souveränität versus Fremdbestimmung

Die Schweiz befindet sich, geopolitisch betrachtet, in der Einflussphäre der Europäischen Union. Das war schon vor der grossen Wende von 1989/90 der Fall, es ist heute so und wird es auch in Zukunft bleiben. Es handelt sich

dabei nicht um ein politisches Statement, sondern um eine Aussage von der Qualität eines physikalischen Gesetzes. Die Frage nach dem machtbewussten Umgang mit dem Ausland, zumal mit dem nahen Ausland, stellt sich für die Schweiz vor allem im Verhältnis zur Union. Sie ist es zuerst, die der Schweiz Frieden und Sicherheit vermittelt und auch die Voraussetzungen für die Erarbeitung ihres Wohlstands schafft. Das Land hängt von der EU entscheidend ab, allem voran in wirtschaftlicher Hinsicht. Wenn die Union von der Schweiz etwas will, wenn sie wirklich dazu entschlossen ist, dann wird sie es erhalten. Die Abhängigkeit hat ein Mass erreicht, welches die Schweiz druckanfällig macht und die Frage nach ihrer Autonomie aufkommen lässt.

Es gibt viele Gründe dafür, warum sich die Schweiz mit der Europäischen Union schwer tut. Dass sie an diesem europäischen Einigungswerk nicht von Anfang an mitgewirkt hat, ist aus geschichtlichen Gründen verständlich. Gleichzeitig fehlte der schweizerischen Politik aber auch von Anfang an die Einsicht in die tieferen Beweggründe der europäischen Integration. Zum mangelnden Verständnis für die Friedensmotivation kamen immer wieder kleinkarierte Zweifel am Gelingen; Zweifel, welche die Entwicklungen der EU bis in die jüngste Zeit begleiten. Viel zu lang herrschte in der Schweiz eine rein wirtschaftliche Wahrnehmung der EU vor, welche durch die zahlreichen bilateralen Verträge wirtschaftlichen Inhalts noch bestärkt wurde. So erwies es sich zum Beispiel noch bis tief in die achtziger Jahre hinein als unmöglich, den damaligen Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zu einem Besuch bei der EU-Kommission zu bewegen; man überliess das lieber dem Kollegen im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Ausserdem befasst sich, wer sich mit der EU auseinandersetzt, mit etwas Dynamischem. Für jedes Drittland ist dies eine Herausforderung: Sich auf etwas einlassen zu müssen, das sich bewegt und – wenn auch in Schüben – laufend weiterentwickelt. Die politische Schweiz hingegen liebt es statisch. Sich auf Prozesse einlassen und mit einem Gebilde arrangieren zu müssen, das institutionell nicht leicht einzuordnen ist und das sich ständig weiterbewegt, fällt ihr schwer. Schliesslich

weist das Gebilde supranationale Eigenschaften auf, welche für die Mitgliedstaaten auch staatspolitische Konsequenzen haben.

Über die Bedeutung der EU als Wirtschafts- und Handelspartner der Schweiz seien nicht viele Worte verloren. Die Union ist für unser Land von vitaler Bedeutung. Demgegenüber ist die Schweiz für die EU in wirtschaftlicher Hinsicht relativ wichtig, jedenfalls keine *Quantité négligeable*; doch sie ist für die Union nicht lebenswichtig. Mit anderen Worten: Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der Schweiz und der EU führen faktisch zu stark asymmetrischen Abhängigkeiten. Wie sind sie geregelt?

Seit bald einem halben Jahrhundert bilden die Beziehungen Schweiz-EU eine unvollkommene, nachgeschaltete Funktion zu den Integrationsfortschritten auf Seiten der EU. Die Geschichte der zwischen Bern und Brüssel abgeschlossenen Vereinbarungen spiegelt den jeweiligen Integrationsstand. 1972 schloss die Schweiz mit der EWG das Freihandelsabkommen ab. Schon damals war die Gemeinschaft ein anderes Gebilde als 15 Jahre zuvor, zur Zeit ihrer Gründung. Inzwischen ist die europäische Integration weiter fortgeschritten, zeitweise mit Siebenmeilenstiefeln. Es sind dabei mehrere Quantensprünge erfolgt. Nach wie vor verhandelt die Schweiz indessen mit der EU über bilaterale Verträge. Am Instrumentarium also hat sich seit bald 40 Jahren nicht viel geändert. Fundamental verändert hat sich jedoch das Ausmass der Abhängigkeiten. Dazu beigetragen hat seit den Verhandlungen über den EWR vor allem die Forderung der EU, dass ihre im Verhandlungsbereich bestehenden Rechtsbestimmungen als Grundlage für den Vertragsinhalt herangezogen werden. Es geht um nichts anderes als um die Übernahme des EU-Rechts, des *acquis communautaire*, in die Verträge. Mit deren Genehmigung rezipiert die Schweiz also EU-Recht.

Der Standpunkt der Union entbehrt nicht der Logik: Will ein Drittstaat sich an ihren Errungenschaften beteiligen, so kann er das – beidseitiges Interesse

vorausgesetzt – tun, doch muss es on an equal footing geschehen. Diese Gleichstellung erfolgt über die Rezeption des *Acquis communautaire*. Die Haltung der EU ist auch vor dem Hintergrund einer wachsenden Kluft zwischen dem umfassenden Integrationsstand der EU einerseits und dem begrenzten Potenzial bilateraler Vereinbarungen andererseits zu sehen. Die funktionale Logik des Binnenmarktes führt dazu, dass immer mehr Politikbereiche miteinander verzahnt sind, und zwar so, dass sich einzelne sektorielle (vertikale) Bestimmungen kaum mehr herausklauben lassen ohne Berücksichtigung der horizontalen Regelungen. Stichworte dafür sind das sektorübergreifende Wettbewerbsrecht oder die Justiziabilität von Bestimmungen des EU-Rechts. Man nehme die Freiheit der Dienstleistungen. Ist es denkbar, dass die Schweiz – wie von Protagonisten der schweizerischen Assekuranz und der Wirtschaft gefordert – mit der EU ein Abkommen über den uneingeschränkten Zugang schweizerischer Versicherer zum EU-Binnenmarkt aushandeln kann, ohne gleichzeitig den gesamten *Acquis* im Bereich der Finanzdienstleistungen zu übernehmen, also auch jenen für die Tätigkeit der Banken?

Für die Schweiz ergeben sich daraus zum Teil höchst problematische Folgen, die ihre Stellung als souveräner Staat tangieren. Sie sind nicht in erster Linie inhaltlicher, sondern politischer Natur. Die Schweiz übernimmt Recht, an dessen Ausarbeitung sie nicht beteiligt war und dessen Weiterentwicklung sie nicht oder kaum beeinflussen kann. In Verträge einwilligen zu müssen, deren Inhalt nur *à prendre ou à laisser* ist, widerspricht der Souveränität eines Landes. Dem lässt sich entgegen, dass die Schweiz ja die meisten Rechtsüberzeugungen ihrer europäischen Nachbarn teilt und demzufolge die Übernahme von EU-Recht für sie in der Regel kein fundamentales Problem sein sollte. Das ist inhaltlich richtig, auch wenn bisweilen namhafte Diskrepanzen vorkommen; doch den politischen Stachel der fehlenden Mitbestimmung räumt der Hinweis nicht aus. Es wurde und wird immer wieder versucht, diesen Stein des Anstosses mit Hilfskonstruktionen zu beseitigen: Einsitznahme in Komitees (ohne Stimmrecht, notabene), Beteiligung an Arbeitsgruppen, Mit-

wirkung am «decision shaping» – alles mit dem Ziel, der Schweiz ein Recht wenn nicht auf Mitsprache, so doch auf Mitgestaltung zu geben. Alle diese Konstrukte in Ehren: Mitbestimmung an gemeinschaftlichen Entscheidungen bringen sie nicht, diese ist nur über einen Beitritt zu erlangen.

Die Rezeption von EU-Recht erfolgt keineswegs nur über die zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen Verträge. Der schweizerische Gesetzgeber achtet generell darauf, keine Bestimmungen zu erlassen, welche das Land von EU-weiten Entwicklungen ausklammern bzw. es in Konflikt mit der EU bringen könnten. Seit Jahren enthält jede Vorlage an die Eidgenössischen Räte zu diesem Zweck ein Kapitel über Europakompatibilität. Dieses latente Schielen des Gesetzgebers auf die EU fällt in das Kapitel des autonomen Nachvollzugs – ein Begriff, der wohl Souveränität suggerieren soll, in Wirklichkeit aber nur den schleichenden Autonomieverlust der Schweiz beschönigt.

Dem allmählichen Hineinschlittern der Schweiz in die Stellung eines «zugewandten Ortes» lässt sich mit bilateralen Verträgen auf die Dauer nicht entgegenwirken. Im Gegenteil, der bilaterale Weg baut die Abhängigkeiten aus, zumal die Schweiz ihn auf der Grundlage von EU-Recht beschreitet. Doch unbeirrt führen Bundesrat und Parlament die Politik des Bilateralismus fort, ausgerichtet auf eine fortschreitende wirtschaftliche Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt. Sie wissen sich dabei im Einklang mit einer Mehrheit der Bevölkerung, welcher die Vorteile der bilateralen Verträge mit der EU lange genug eingetrichtert wurden. Ja, noch immer wird der bilaterale Weg als die Politik eines sich betont souverän gebenden Staates wahrgenommen. Ist es nicht paradox: Man will unabhängig bleiben und verfolgt eine Politik, welche die Abhängigkeiten laufend bestärkt. Es hat damit zu tun, dass in der schweizerischen Öffentlichkeit ein formelles Verständnis von Souveränität vorherrscht. Dieses wird den Realitäten nicht gerecht. Schon bezüglich des Vertragsinhalts hat die Schweiz keine andere Wahl, als das entsprechende Recht der Union zu übernehmen. Sodann ist sie auch bezüglich der Wahl der

Verhandlungsthemen nicht völlig frei; einzelne Themen wurden und werden ihr von der EU aufgedrängt. Es bestätigt das Bild eines Landes, das im Verhältnis zur Union je länger, desto weniger Herr über sein Schicksal ist.

Ausblick

Die Globalisierung der internationalen Beziehungen und die dadurch gewonnenen komparativen Wettbewerbsvorteile auf den Weltmärkten, die geopolitischen Entwicklungen und andere Gründe mehr verleiten bisweilen zur Annahme, dass die Schweiz mit dem Ausbau ihrer weltweiten Beziehungen die Abhängigkeit von der Europäischen Union mindern könnte. Vor allem die wirtschaftliche Erstarkung von Ländern wie Russland, China, Indien, Brasilien und anderen hat so die offizielle Schweiz veranlasst, ihre Beziehungen zu diesen Staaten mindestens rhetorisch zu intensivieren. Die Stagnation der WTO-Verhandlungen veranlasste die Schweiz zudem, ihre Freihandelsbeziehungen weltweit auszubauen. Auch die Aussenpolitik scheint wieder einen stärkeren Akzent auf ihre universelle Berufung zu legen; der Ausbau des weltweiten diplomatischen Vertretungsnetzes und eine sich auf vier Kontinente erstreckende Politik der Friedensförderung sind dafür Ausdruck. Doch wäre es eine Illusion zu glauben, dass der an sich hochoberwünschte Ausbau der Beziehungen zu allen Herren Ländern – seien sie gross, seien sie klein – die Abhängigkeit der Schweiz von der EU verringerte und damit die leidige Europafrage entschärfte. Auch in einer globalisierten Welt bleiben regionale Abhängigkeiten bestehen.

Die Zahlen allein sprechen eine deutliche Sprache. Im vergangenen Jahr gingen gut 60 Prozent der schweizerischen Exporte in die EU, und über 80 Prozent der Importe kamen aus diesem Raum. Demgegenüber machten die schweizerischen Ausfuhren in die USA, nach Russland, China, Japan, Indien und nach Brasilien zusammen keine 20 Prozent aus. Und die Importe aus die-

ser Staatengruppe beliefen sich auf gut 10 Prozent der Gesamteinfuhren. Um ein einzelnes Beispiel zu nennen: Der Anteil der Ausfuhren in die Russische Föderation an den schweizerischen Gesamtausfuhren betrug 1,5 Prozent; bei den Einfuhren machte die entsprechende Zahl 0,6 Prozent aus.

Es bekommt der Schweiz nicht, ihre Aussenbeziehungen allein vom Kriterium wirtschaftlicher Grösse leiten zu lassen; auch deshalb nicht, weil diese auf tönernen Füßen steht könnte. Aussenpolitik ist viel mehr als nur Wahrung wirtschaftlicher Interessen. Das strategische «Hinterland» der Schweiz bildet nicht Asien, Amerika oder Afrika, sondern Europa. Staaten wie die USA, Russland, China und andere gestalten ihre internationalen Beziehungen gemäss ihren nationalen Interessen und setzen diese Interessen wenn nötig mit Macht und Einflussnahme durch. Gerade «like-minded» wird die Schweiz sie ja nicht nennen. Naiv wäre der Glaube, sie könnte sich mit Hilfe von bilateralen Vereinbarungen über die gegenseitige Zusammenarbeit dem unterschwelligen Machtpoker dieser Staaten entziehen. Die jüngsten Auseinandersetzungen mit den USA zeigen dies drastisch.

Mit Blick auf die Abhängigkeiten eines Staates in einer vernetzten Welt spricht man mit Vorteil von einer relativen Souveränität. Die Relativierung der Souveränität wird wettgemacht durch den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit. Beitritt zu internationalen Abkommen und Organisationen, Mitwirkung und Mitbestimmung: Das sind die Strategien, mit denen sich Autonomieverluste begrenzen und Souveränitätsgewinne erzielen lassen, will man denn der Kraft des Faktischen Einhalt gebieten.

Im Fall der Europäischen Union scheint dieser Weg verbaut zu sein. Man nimmt die mit dem Abseitsstehen verbundenen Abhängigkeiten, die Druckanfälligkeit, den autonomen Nachvollzug zum Preis einer befriedigenden Regelung wirtschaftlicher Sachzwänge in Kauf. Die bilateralen Verträge, so das vorherrschende Argument, sichern der Wirtschaft einen weitgehenden

Zugang zum EU-Binnenmarkt und erlauben ihr gleichzeitig, die Vorteile des Standortes Schweiz strategisch weiter zu nutzen. Wichtiger als Mitsprache in europäischen Angelegenheiten ist für eine solche Haltung, dass dem Land Wohlstand und Vollbeschäftigung erhalten bleiben. Eine Mehrheit der Bevölkerung scheint diese Sichtweise zu teilen. Allerdings wurde sie bisher in Unkenntnis gelassen über den Preis, den das Land dafür entrichtet. Darin könnte ein erster Schritt bestehen, dass sich nämlich die politisch bestimmenden Kräfte in der Schweiz Rechenschaft ablegen über den schleichenden Autonomieverlust, den die gegenwärtige Europapolitik der Schweiz für das Land zur Folge hat; Rechenschaft nicht nur gegenüber sich selbst, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit. Das Fazit kann dann immer noch lauten: weiter wie bisher. Doch es darf nicht in Unkenntnis darüber gezogen werden, wohin dieser Weg führt.

SEIT WANN IST DIE SCHWEIZ SOVERÄN?

THOMAS MAISSEN

Seit wann ist die Schweiz souverän? Diese Frage lässt sich sehr unterschiedlich beantworten, je nachdem, ob man damit ein (im Rahmen einer Rechtsordnung gewährtes) Recht auf Selbstbestimmung meint oder eine Praxis der Selbstbestimmung oder aber das Selbstverständnis einer souveränen Gemeinschaft, die sich auch als solche bezeichnet und von ihresgleichen, den anderen Souveränen, akzeptiert wird, so dass sie auf ihrem eigenen Territorium formal uneingeschränkt («absolut») Herrschaft ausüben kann. Will man die Rolle der Souveränität in der schweizerischen Geschichte verstehen, so empfiehlt sich vor allem Letzteres und damit ein engeres Verständnis, als es die Herausgeber dieses Bandes vorschlagen: «Grösstmögliches Selbstbestimmungsrecht» ist bedingt, nicht absolut, und formuliert ausserdem ein Ziel der staatlichen Ordnung, nicht – wie der herkömmliche Souveränitätsbegriff – ihre Grundlage.

Die Reichsfreiheit der Eidgenossen

Der skizzierte Sprachgebrauch zeigt bereits, dass «Souveränität» kein zeitloses Phänomen ist, sondern historisch entstanden ist und sich historisch wandelt, sowohl als Konzept als auch als dadurch legitimierte politische Praxis.

«Selbstbestimmungsrecht» und autonomes Handeln gibt es hingegen in der Geschichte immer wieder, wenn eine Obrigkeit in einem bestimmten Raum nicht gewillt oder fähig ist, herrschaftliche Gewalt auszuüben. Ein solches Vakuum erlaubt, ja provoziert im Spätmittelalter die Bildung verschiedener Eidgenossenschaften im Alpenraum: die burgundische um Bern, die bündnerische und diejenige im Wallis, aber auch den Brückenschlag zwischen den ländlichen Waldstätten und den Städten Luzern, Zürich und Bern. Deren Praxis der Selbstbestimmung wird sehr bewusst als gewährtes Recht wahrgenommen, als Privileg innerhalb der Rechtsordnung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Die eidgenössischen Orte verstehen sich als «gefreite Stände»: Ihre Herrschaftsrechte, in deren Zentrum die (Blut-) Gerichtsbarkeit steht, verdanken sie dem Kaiser, dem sie unmittelbar, ohne (habsburgische) fürstliche Zwischengewalt, unterstellt sind.

Diese Reichsfreiheit bildet die Grundlage des eidgenössischen Selbstverständnisses bis weit ins 17., ja teilweise ins 18. Jahrhundert hinein. In der nationalen Geschichtsschreibung seit dem späten 19. Jahrhundert ist dagegen eine bis heute nicht auszurottende «faktische Unabhängigkeit» der Schweiz formuliert worden, die im Schwabenkrieg 1499 errungen worden sei – einem Krieg eben gegen die Schwaben und nicht gegen das mittelalterliche Kaiserreich, von dem sich die alten Eidgenossen nicht durch Unabhängigkeit abgrenzen wollen wie die späteren gegenüber dem Wilhelminischen Kaiserreich. Der Reichsadler als Symbol der Reichsfreiheit schmückt im 17. Jahrhundert noch alle Kantonswappen und viele Rathäuser, und im 16. Jahrhundert lassen sich die eidgenössischen Orte noch oft ihre Privilegien vom neu gewählten Kaiser bestätigen. Die (im Prinzip universal gedachte) Rechtsordnung ist der Rahmen, in dem die subsidiären kantonalen Rechts- und Friedensordnungen aufgehoben und eingefügt sind. Das gilt uneingeschränkt auch für die Reformierten, obwohl sie stets mit einem katholischen Kaiser konfrontiert sind; und ebenso wird von der Tatsache abstrahiert, dass dieser Kaiser seit 1438 stets ein Spross der Habsburger ist, zu denen das Verhältnis historisch nicht un-

belastet ist. In der Praxis unproblematisch ist dies, weil die Eidgenossen sich zwar im Universalreich verorten, aber im politischen Herrschaftsverband Reich kaum mehr präsent sind. Heerfolge leisten sie nicht, Steuern entrichten sie keine, abgesehen höchstens von seltenen Pulverlieferungen für den «heiligen» Krieg gegen die Türken.

Auch in diplomatischer Hinsicht sind die Beziehungen der Eidgenossen – aber auch anderer peripherer Reichsglieder (Niederlande, Böhmen, Savoyen oder Preussen) – zu Kaiser und Reich manchmal fast wie zwischenstaatliche, so dass man am Reichstag «Eidgenossen und andere christliche Potentaten» auch in denselben Topf werfen kann. Tatsächlich führen die Eidgenossen mit ihren Bündnissen, namentlich mit Frankreich, auch eine selbständige Aussenpolitik, die auf das Reich wenig Rücksichten nimmt. Gleichwohl oder vielleicht gerade auch deswegen, um die Schweizer in die Pflicht zu nehmen, spricht der Kaiser sie als «Unsere und des Reichs Liebe und Getreue» an. Treue soll an die Verpflichtung des Vasallen gegenüber seinem Lehnsherrn erinnern. Erst 1654 willigt Kaiser Ferdinand III. in «eine dem freien Stand» entsprechende Titulatur ein und wendet sich nun an den «gestrengen, vesten und ehrsamben unnsereu besonders lieben Gesandten gemeiner Eidgnoschafft aller 13 Orthen in Schweiz».

Diese Änderung erfolgt nicht zufällig kurz nach dem Westfälischen Frieden von 1648, der in der erwähnten Schultradition als Beginn der «juristischen Unabhängigkeit» der Schweiz gilt. Auch das trifft den Sachverhalt nicht genau. Was Kaiser und Reich dem Basler Gesandten Johann Rudolf Wettstein zugestehen, ist eine sogenannte Exemption: die Befreiung von einer höheren Rechtsinstanz, in diesem Fall die definitive Befreiung aller eidgenössischen Orte vom Reichskammergericht, das allerdings nur noch für die spät – 1501 – dazugekommenen Orte Basel und Schaffhausen eine Rolle gespielt hat. Die Exemption ist, in durchaus mittelalterlichem Sinn, weiterhin ein Privileg; es wird also vom Herrscher einem ihm Untergeordneten gewährt. Die Beziehung zwischen

dem Kaiser und den Eidgenossen ist formal nach wie vor eine reichsrechtliche-hierarchische, nicht eine völkerrechtlich-gleichwertige. Ferdinand III. entlässt die Schweiz nicht in die Souveränität, obwohl Wettstein dieses damals im Deutschen noch ganz ungewohnte Wort in seinen Verhandlungen verwendet und gefordert hat, «eine Lobliche Eidgenossenschaft bey ihrem freyen, souverainen Stand und Herkommen fürbass ruhig und ohnturbirt zu lassen».

Diese Terminologie ist dem Eidgenossen von französischen Diplomaten einge-flüstert worden. Wettstein möge sich für seine Forderung, vom Reichskammergericht befreit zu werden, nicht auf das Reichsrecht und die in diesem Rahmen gewährten Privilegien berufen, sondern auf die Freiheit, «so sie durch das Recht der Waffen erlangt» sei. Die Franzosen bedienen sich, nicht erst in Westfalen, der Souveränitätslehre, um das Reich und damit die Habsburger zu schwächen. Die Logik ist einfach. Das Reichsrecht besagt, dass Territorien, die einmal zum – stets auch heilsgeschichtlich gedeuteten – Reich gehört haben, ihm nicht entfremdet werden können. Für die Souveränitätslehre dagegen beruht Herrschaft nicht auf althergebrachten Rechtstiteln, sondern auf der Fähigkeit, diese faktisch zu behaupten, nicht zuletzt durch Waffengewalt. So kann Frankreich legitimieren, dass es sich selbst frühere Reichsterritorien in Lothringen oder im Elsass aneignet. Das Reich wird aber auch geschwächt, wenn Teile davon sich für souverän erklären und damit in keiner Weise mehr dem Kaiser unterstellt sind, der innerhalb des Reichs keine weiteren Souveräne neben sich dulden kann. Diese Strategie verfolgen die Gesandten Ludwigs XIV. 1648 nicht nur mit Bezug auf die Eidgenossenschaft, sondern auch auf die Niederlande, denen explizit Souveränität zugestanden wird und die so den Reichsverband verlassen. Selbst das Ende des Alten Reichs im Jahr 1806 wird nach dieser Logik erfolgen: Indem Napoleon im Frieden von Pressburg für seine deutschen Verbündeten Bayern, Baden und Württemberg die Souveränität erlangt, gehören sie völkerrechtlich nicht mehr zum Reich und treten bald auch offiziell daraus aus, so dass Franz II. als Kaiser abdankt und das Heilige Römische Reich Deutscher Nation für aufgelöst erklärt.

Die konfliktreiche Rezeption von Jean Bodins Souveränitätslehre

Diese Folgen der Souveränitätslehre hat sich Jean Bodin nicht erträumen können, als er sie 1576 in seinen «Six livres de République» ausdrücklich als Erster formuliert. Aber die Stossrichtung ist durchaus von ihm so intendiert. Die Souveränitätslehre ist auf den französischen König gemünzt, der absolut – durch keine weltliche Institution oder Person eingeschränkt – herrschen soll. Das heisst einerseits nach aussen, dass ihm kein fremder Herrscher übergeordnet ist und insbesondere nicht die beiden Universalismächte des Mittelalters, Kaiser und Papst. Indem dieses Prinzip eines Nebeneinanders von gleichrangigen Staaten sich im 17. Jahrhundert durchsetzt, wird die Souveränität zur Grundlage des Völkerrechts. Andererseits zielt Bodins Souveränität nach innen und wird damit zur Grundlage des Staatsrechts: Das obrigkeitliche Gewaltmonopol darf durch keine internen Konkurrenten in Frage gestellt oder eingeschränkt werden – also nicht durch mächtige Hochadlige, auf Mitsprache drängende Generalstände, ihre Privilegien verteidigende Städte oder Kirchen, die einen göttlichen Auftrag für sich reklamieren.

Es ist alles andere als ein Zufall, dass Bodin ebenso wie im 17. Jahrhundert sein geistiger Nachfolger Thomas Hobbes ihre Lehre als Zeugen und Opfer der religiösen Bürgerkriege formulieren. Adlige Privattheere ringen im Namen des richtigen Glaubens um die Vorherrschaft im Land, der König und mit ihm Ordnung und Einheit des Landes drohen in der Anarchie unterzugehen. In dieser Situation definiert Bodin einen bestehenden, aber marginalen Rechtsbegriff entscheidend neu: «souverain» heisst, aus dem lateinischen «superior», ursprünglich komparativ «höher» und bezeichnet eine höhere Rechtsinstanz, dann auch das höchste Appellationsgericht, «cour souveraine». Bodin dagegen versteht das Wort nicht nur im Superlativ, sondern auch die ganze Staatsgewalt umfassend, die ihren Kern nicht mehr in der Rechtsprechung, sondern in der Gesetzgebung hat, von der alle anderen obrigkeitlichen Kompetenzen ausgehen. Gerade darauf bezieht sich auch der Absolutismus des souveränen

Herrschers: Er ist durch positives Recht nicht gebunden («legibus solutus»), er kann frei von Brauch und Tradition neue Gesetze erlassen, insbesondere aber auch alte aufheben, wenn ihm das für das Staatswohl richtig zu sein scheint.

Die Souveränitätslehre ist also, mit ihrer innen- wie aussenpolitischen Stossrichtung, ein spezifisches Produkt der französischen Religionskriege, das aber universelle Gültigkeit beansprucht. Sie formuliert den Anspruch auf ein uneingeschränktes Gewaltmonopol, wie es selbst in Frankreich höchstens im 19./20. Jahrhundert vorübergehend Realität wird, obwohl Monarchen und Republiken es zielbewusst und zentralistisch anstreben. Erst recht wird die Souveränitätslehre den vielen politischen Gebilden nicht gerecht, die es anderswo in der Vormoderne gibt. Das gilt wie gezeigt für das Reich mit seinem eigenwilligen Nebeneinander von Kaiser und Reichsständen. Das gilt aber ebenso für die Eidgenossenschaft. In seiner Logik findet Bodin für beide eine ähnliche Definition: Da es keine uneingeschränkte Zentralgewalt gibt und Reichsfürsten beziehungsweise Kantone Hoheitsrechte vom Münzrecht über die Truppenaushebung bis zur Gesetzgebung selbständig ausüben, seien sie souverän.

Damit legt Bodin den Finger auf einen dauerhaften problematischen Punkt der Schweizer Geschichte: Sind die Kantone souverän, so handelt es sich um einen Staatenbund; ist aber die Eidgenossenschaft souverän, wo ist dann die notwendige Zentralgewalt? Im Rahmen der Souveränitätslehre lässt sich für das helvetische Mischungsverhältnis keine eindeutige Lösung finden. Am ehesten lässt sich sagen, dass die Kantone nach innen, staatsrechtlich, souverän sind, da die Tagsatzung kein Weisungsrecht ihnen gegenüber hat; dass aber die äussere, völkerrechtliche Souveränität trotz dem Bündnisrecht der Kantone mindestens teilweise bei der Eidgenossenschaft liegt. Tatsächlich werden die «dreizehn Canton der Bünde» von den Franzosen seit 1516 als Gruppe in Friedensverträge eingeschlossen. Der Westfälische Friede spricht von den «Cantones» beziehungsweise «verbündeten Ständen Helvetiens und Rätiens». Der Friede von Rijswijk von 1697 zählt dann konkret auf, was das

«Corpus Helveticum» ausmacht, nämlich auch die Zugewandten, «les treize Cantons de Ligues Suisses et leurs Coalliez, savoir l'Abbé et la Ville de Saint Gall, la République de Valais, le Prince et Etat de Neuf-Châtel, la Ville de Genève et ses dépendances, les Villes de Mulhausen et Bienne et les trois Ligues des Grisons». Völkerrechtssubjekt ist also die Eidgenossenschaft als Ganzes, deren Teile aber einzeln erfasst werden, was etwa für das Reich oder die Niederlande nicht üblich ist.

Man könnte nun erwarten, dass die Kantone selbst erfreut und stolz Bodins Angebot der Souveränität aufgreifen. Das ist allerdings nur sehr zögerlich der Fall. Die zugewandte Stadt Genf, die sich im frühen 17. Jahrhundert erstmals als «libre & souveraine» (damals übersetzt mit «freye und für sich eigne Statt») bezeichnet, bringt damit gegenüber Savoyen ihren Anspruch auf Selbständigkeit zum Ausdruck. Wenn sich aber der Grosse Rat von Genf ab 1700 als «Souverain Conseil» bezeichnet, dann provoziert dies Widerspruch und Unruhen, die sich in der Rhonestadt durch das ganze 18. Jahrhundert hinziehen und diese auch wegen Rousseaus Rolle zu einem Laboratorium der Französischen Revolution werden lassen. Der Genfer Titel ebenso wie das im 17. Jahrhundert allmählich auftauchende «souveräne Republic» richten sich nämlich nicht nur oder vielmehr – in einer von Kriegen verschonten Schweiz – bloss sekundär gegen äussere Bedrohungen. Vielmehr drücken sie den innenpolitischen Anspruch eines Souveräns aus, wie ihn etwa in Bern die Räte 1682 explizit erheben auf alle «solche rechte und gerechtigkeiten, die durchgehends in allen wohlpolicirten ständen einem souverainen fürsten und obersten landesherrn als dem höchsten oberhaupt und gewalt competiren und zugehören thund». Der Souverän ist zwar republikanisch, also ein Kollektiv, zielt aber wie ein absoluter Monarch darauf ab, uneingeschränkt neue Gesetze erlassen und alte Vorrechte aufheben zu können.

Die Sprache der Souveränität ist also eine Waffe im innenpolitischen Machtkampf, der bis zur Absetzung eines bisherigen Herrschers führen kann, wenn

etwa 1628 die Walliser Zenden «als souverainischer status» die weltliche Herrschaft des Bischofs von Sitten beenden. Wer Opfer der Souveränitätslehre wird, ergibt sich je nach Situation unterschiedlich. Das souveräne Bern erklärt die privilegierten Aarauer zu Untertanen, Schaffhausen entrechtet im 18. Jahrhundert als «absolutus Dominus» das Dorf Wilchingen, das sich ebenso vergeblich auf Reichsrechte beruft wie Stein am Rhein, das Zürich 1784 militärisch besetzt. In Zug und Graubünden sind es dagegen die Landgemeinden, die als Souverän alte Vorrechte des Hauptorts beschneiden und wie 1709 die Gerichtsgemeinde Klosters auch gegen aussen, von Fürsten und «Potenzen», für sich eine Titulatur einfordern, «wie es einem Souverainen und gefreyten Standt sich gebührt». In denselben Jahren um 1700 entbrennen in den Stadtkantonen Zürich, Basel und Bern ähnlich wie im erwähnten Fall von Genf innerstädtische Konflikte um die Frage, wer zum Souverän zählt. Überall fühlt sich die Bürgerschaft durch eine beschränkte Gruppe von regimentsfähigen Familien um die herkömmlichen Mitspracherechte gebracht, wonach «kein Burger des anderen souverainer Herr» sein könne, wie der Berner Samuel Henzi verkündigt, der 1749 als Verschwörer hingerichtet wird.

Dass die Souveränität den stärkeren politischen Akteuren als Waffe dient, um ihre Gegenspieler um alte Rechte zu bringen, erklärt mit der auch sprachlichen Nähe zu Frankreich, weshalb die Souveränitätslehre sich im Westen und in den grossen reformierten Kantonen bis 1700 durchsetzt, jedoch kaum in den katholischen Landsgemeindekantonen. Stans und Sarnen schmücken ihre Rathäuser noch um 1720 mit Reichsadlern, die auch auf den seltenen Münzprägungen in Obwalden und Appenzell Innerrhoden in den 1740er Jahren zu sehen sind. Diese Kleinststaaten zählen zu den Verlierern des Zweiten Villmerger Krieges von 1712 gegen Bern und Zürich. Gerade in dieser Situation soll ihre Staatlichkeit nicht auf der Souveränitätslehre beruhen, welche Herrschaft in der Fähigkeit begründet, sie (militärisch) zu verteidigen, und damit die Mächtigen bevorzugt. Vielmehr baut die Staatlichkeit der Landsgemeindekantone auf den symbolischen Schutz einer (katholischen) Weltord-

nung, des Heiligen Römischen Reichs das einst die zusehends archaischen Herrschaftsrechte gewährt hat und weiterhin Platz bietet auch für kleine Reichsstädte mit wenigen hundert Einwohnern. So ist es nur scheinbar paradox, wenn diejenigen Innerschweizer Kantone, die heute in Fragen der Europapolitik die Souveränität am stärksten reklamieren, in der frühen Neuzeit diejenigen sind, die ihr am wenigsten geneigt sind. Das Ziel ist beide Male die Bewahrung grösstmöglicher Autonomie von vergleichsweise strukturschwachen, peripheren Alpentälern, die in anderen Ländern längst unter die ebenso unmittelbare wie desinteressierte Herrschaft von hauptstädtischen Metropolen gelangt sind.

Souveräne Eidgenossenschaft oder souveräne Kantone?

Tatsächlich paradox ist allerdings der Umstand, dass die Eidgenossenschaft in der Zeit grösster Fremdbestimmung, als «Schwesterrepublik» und de facto französischer Satellitenstaat, erstmals und vorübergehend umfassend souverän im Sinne Bodins wird. Die Helvetische Republik von 1798 symbolisiert dies unter anderem durch die erste Nationalflagge (eine grün-rot-gelbe Trikolore) und richtet auch das erste schweizerische Aussenministerium ein. Dieser Einheitsstaat, «une et indivisible», ist dank einer nationalen Exekutive und Legislative souverän einerseits nach innen, gegenüber den – wie die französischen Départements – auf reine Verwaltungseinheiten reduzierten Kantonen; und andererseits nach aussen, insofern bereits die Bildung dieser Verwaltungseinheiten das ganze Territorium abdeckt und damit auch die zehn geistlichen Reichsfürsten auf Schweizer Boden definitiv einschliesst: die Bischöfe in Chur und Basel sowie Äbte, insbesondere denjenigen von St. Gallen. Mit dem von Napoleon betriebenen Reichsdeputationshauptschluss von 1803 erlöschen dann definitiv sämtliche Rechte und Ehrentitel von Reichsfürsten in der Schweiz und umgekehrt – erst jetzt sind reichs- wie völkerrechtlich die letzten Bande zum Imperium gelöst. Die bisherigen Reichsenklaven werden durch

die ebenfalls von Napoleon verfügte Mediationsverfassung von 1803 Teile von bestehenden oder – im Falle St. Gallens – Kern eines neugebildeten Kantons.

Die Mediationsverfassung stellt auch die kantonale Souveränität mit der Massgabe wieder her, dass die nunmehr (ohne Wallis, Neuenburg und Genf) 19 Orte alle Gewalt ausüben, die sie nicht ausdrücklich dem Bund übertragen. Damit wird das 1798 begonnene Experiment mit der Volkssouveränität im Nationalstaat bereits wieder beendet, das zu Putschen und Bürgerkriegen mit drei Lagern geführt hat: den radikalen und den gemässigten Anhängern sowie den entschiedenen Gegnern der Helvetischen Republik. Die Idee der Volkssouveränität in einer Nation von gleichberechtigten Bürgern hat durchaus gewichtige Anhänger unter den einheimischen Aufklärern, die – wie namentlich Peter Ochs und Frédéric-César de La Harpe – dafür schon in ihrer Zeit und in der späteren Geschichtsschreibung als unschweizerische Handlanger Frankreichs abgetan werden. Die durch eine gesetzgebende Gewalt repräsentierte Volkssouveränität, das allgemeine Wahlrecht und die Gewaltenteilung lassen sich aber tatsächlich nur deshalb in die Schweiz einführen, weil französische Truppen die konservativen Vormächte – zuerst die westlichen Patrizierkantone um Bern, dann die Innerschweizer Landsgemeindekantone – militärisch besiegen und das Land kontrollieren. Wie sehr die alte Eidgenossenschaft auch Teil des alten Europa gewesen ist, zeigt sich etwa in Bern, wo 1798 auf Weisung der französischen Revolutionsoffiziere die bisherigen Wappen als «signes de l'ancien régime» entfernt werden: Sie haben eine Krone über dem Berner Bären gezeigt, ein «emblème de l'oligarchie» und damit ein Symbol der Souveränität von wenigen Patriziern in einer nach ständisch Kriterien geschiedenen Gesellschaft.

Die Restauration nach dem Ende des napoleonischen Empires schafft viele Errungenschaften der Helvetik und der Mediation ab. Gleichwohl wird die Ständegesellschaft nicht vollständig neu errichtet, obwohl die Berner nicht allein sind, wenn sie die alten Untertanenverhältnisse wiederherzustellen und

sich die Waadt und den Aargau selbst zum Preis eines Bürgerkriegs wieder einzuverleiben suchen. Das verhindern die Mächte, die am Wiener Kongress eine neue europäische Ordnung errichten, vor allem der russische Zar Alexander I., ein früherer Schüler La Harpes. Es ist auch keine Eigenleistung der untereinander völlig zerstrittenen Eidgenossen, dass die Schweiz als einzige Republik die napoleonische Zeit überlebt und in Wien nicht – wie das einst mächtige Venedig – Österreich zugeschlagen wird oder – wie die Niederlande – einen König erhält. Vielmehr liegt es im Interesse der Mächte, dass zwischen Österreich und Frankreich ein souveräner Pufferstaat bestehen bleibt, dem sie aus diesem Grund 1815 an der zweiten Pariser Friedenskonferenz auch die immerwährende Neutralität zuerkennen.

Die Neutralität ist ursprünglich eine Folge der konfessionellen Spaltung und darob aussenpolitischen Lähmung der Eidgenossenschaft, die seit dem späteren 17. Jahrhundert zusehends als schweizerische «Maxime» betrachtet worden ist, aber erst jetzt von der völkerrechtlichen Theorie in die Praxis gelangt. Anerkennung und Garantie der Signatarstaaten beziehen sich auf die Neutralität wie auf die Integrität und Unverletzbarkeit des Territoriums in seinen neuen Grenzen. Es handelt sich also nicht um ein Diktat einer selbstbestimmten Schweiz, sondern eine wechselseitige Zusage der fünf monarchischen Grossmächte, dass sie im gemeinsamen Interesse dieses republikanische Relikt des Ancien Régime dulden wollen.

Auf schweizerischer Seite ist die Formulierung des Neutralitätsparagrafen Charles Pictet-de Rochemont zu verdanken – also keinem Vertreter der alten Orte, sondern von Genf, das mit Neuenburg und dem Wallis nun die Zahl der Kantone vollständig macht. Nach den jakobinischen und zentralistischen Erfahrungen der Revolutionszeit ist für die Genfer klar, dass sie von ihrer früheren kleinstaatlichen Souveränität am meisten bewahren können, wenn sie im grösseren Verband der Eidgenossenschaft einen Platz finden. Tatsächlich ist der Bundesvertrag von 1815, der die napoleonische Mediationsverfassung

ablöst, im Unterschied zu dieser eben keine (nationale) Verfassung, sondern ein Vertrag von «souveränen Ständen». Das verunmöglicht eine kohärente und eigenständige schweizerische (Aussen-)Politik, was genau dem Kalkül des federführenden österreichischen Aussenministers Metternich entspricht. Immerhin hat die erneuerte Tagsatzung die Kompetenz, Bündnisse und Handelsverträge abzuschliessen, während die Kantone weiterhin Militärkapitulationen und Wirtschaftsverträge mit Drittstaaten, aber auch (Sonder-) Bündnisse untereinander eingehen können. Die ganze Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik ist wieder kantonal. Allein das Armeewesen erhält, explizit zur Gewährleistung des Territoriums und «zur Behauptung der Neutralität», durch ein Bundesheer einen nationalen Charakter und eine gesamt Eidgenössische «Kriegscasse»; es bleibt allerdings aus kantonalen Kontingenten zusammengesetzt. Die Armbinde mit Schweizerkreuz und ab 1840 erstmals auch die Fahne mit dem Schweizerkreuz symbolisieren eine gesamtstaatliche Ausrichtung, und entsprechend werden Offiziere, Schützenvereine und soldatisch ausgerichtete Turnvereine zu Vorkämpfern des Nationalgedankens.

Die anderen Gegenspieler der 1815 erneut etablierten alten Eliten sind liberal-aufgeklärte Angehörige desselben Patriziats, insbesondere aber regimentsferne Bürger nicht nur der Hauptstadt, sondern vor allem der früher unselbstständigen ländlichen Städte, aber auch wohlhabende Bauern – insgesamt relativ gut gebildete und stark in der beginnenden Industrialisierung engagierte Gruppen. Diese Ausgangslage ist ähnlich wie im übrigen Europa, doch haben die Gegner des restaurierten Ancien Régime einen Vorteil: Anders als in einer (absoluten) Monarchie widersprechen Volkssouveränität und Verfassungsgedanke in der von jeher republikanischen Schweiz nicht der Tradition und dem Legitimitätsempfinden. Ausserdem ist die Schweiz zwar in Europa machtpolitisch irrelevant; aber die kantonale Souveränität, die daran schuld ist, ermöglicht zugleich auch Spielräume für autonome Reformwege – etwa im Tessin, das auch in der Verfassung von 1814 die Souveränität der «Gesamtheit der Bürger» zugesprochen hat. Es entspricht diesen Rahmenbedingun-

gen, dass nach der französischen Julirevolution von 1830 neben dem Vorreiter Tessin zehn weitere Kantone liberale Verfassungen einführen, während entsprechende Bemühungen für eine nationale «Bundesurkunde» scheitern. Doch im vertrauten kantonalen Rahmen üben jetzt gerade die grossen Kantone die Volkssouveränität ein, in der Form einer repräsentativen, auf direkten Wahlen beruhenden Demokratie, mit Gewaltenteilung, Rechtsgleichheit und (einigen) Freiheitsrechten. Über diese liberalen Vorstellungen gehen die radikalen Freisinnigen hinaus. Für sie erschöpft sich die Volkssouveränität nicht in einem vom Bürgertum dominierten, tendenziell statischen parlamentarischen System. Sie erkennen dem Volk nicht nur mittelbar das Recht zu, jede Verfassung, alle Gesetze und Verträge selbst zu beurteilen und gegebenenfalls abzuändern. Im Gefolge Jean-Jacques Rousseaus verkünden die Radikalen sogar ein Volksrecht auf Revolution und praktizieren es auch – etwa 1846 in Genf.

Allerdings ist «das» Volk keineswegs automatisch liberal oder gar radikal. Es ist dies in der Regel, solange es gegen alte reaktionäre Eliten darum geht, politische und rechtliche Gleichstellung zu erlangen. Es ist dies nicht mehr, als es gegen neue rationalistische Eliten darum geht, Kirche und Religion zu verteidigen. Hierin stehen sich konservative Katholiken und Reformierte durchaus nahe, wenn sie etwa im «Züriputsch» 1839 oder wenig später in Luzern die liberalen Regierungen stürzen, die vor allem im Bereich der Erziehung den herkömmlichen Glauben zu bedrohen scheinen. Mit dem Postulat und den Mitteln der Volkssouveränität – Petitionen, Volksversammlungen, politischen Vereinen und allgemeinen Wahlen – wird den Liberalen vor Augen geführt, dass sie vielleicht die Sprache des Fortschritts gepachtet haben, nicht aber die Sache des Volkes. Als im Aargau die Klöster aufgehoben und in Luzern die Jesuiten berufen werden, eskalieren die Streitigkeiten auf nationaler Ebene und verweben die religiösen Fragen mit den staatsrechtlichen: Garantiert der Bundesvertrag von 1815 nicht die Klöster (§ 12), schränkt er die kantonale Hoheit in Religionsfragen ein? Lautet die erste Antwort Ja und

die zweite Nein, dürfen dann souveräne Kantone sich zu einem Schutzbund zusammenschließen, oder verstösst dies gegen die Vorschrift, dass «unter den einzelnen Cantonen keine dem allgemeinen Bund oder den Rechten anderer Cantone nachtheilige Verbindungen» geschlossen werden sollen (§ 6)?

Tatsächlich formiert sich allmählich eine (nicht nur reformierte) liberal-radikale Mehrheit der Kantone, die der Ansicht ist, dass die «Schutzvereinigung» von sieben (katholischen) konservativen Ständen zur Verteidigung der kantonalen Souveränität gerade in Religionsfragen einen illegalen Sonderbund darstellt. Gleichsam in Vorwegnahme einer nationalen Souveränität und insofern auf wackliger legaler Basis unterwirft diese Tagsatzungsmehrheit im Sonderbundskrieg von 1847 nicht nur die konservativen Kantone, sondern leitet auch eine Verfassungsrevision ein, für die es bei einem zwischenstaatlichen Vertrag wie demjenigen von 1815 eigentlich das Einverständnis aller Betroffenen brauchte. Vor dem Hintergrund der Februar- und Märzrevolutionen in Europa und gegen den Widerstand in den unterlegenen Sonderbundskantonen gelingt es im Sommer 1848 mit einigen prozeduralen Tricks, die neue Bundesverfassung zu verabschieden. Auch im Sinne der Sieger ist es, wenn der erste Artikel die 22 souveränen Kantone aufzählt, um im dritten anzufügen, dass diese souverän sind, «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist». Der Bund ist es auch, der den Orten ihre Souveränität garantiert (Art. 5), und die Bundesversammlung entscheidet bei Kompetenzstreitigkeiten, ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonsouveränität gehört (Art. 74). Im Sinne Bodins ist die Situation klar: Der Bund beziehungsweise Nationalstaat ist souverän. Doch die Schweiz hält – bis in die aktuelle Bundesverfassung von 1999 mit dem wortgleichen Art. 3 – wider die reine Lehre an einer doppelten Souveränität fest, um die föderalistischen Geister nicht zu irritieren. Wegen dieser konfliktträchtigen Unklarheit wird auch in innenpolitischen Debatten die Frage nach der (inneren) Souveränität möglichst vermieden, selbst wenn es um Kompetenzfragen geht. Ausnahmen finden sich nur dann, wenn es gilt, eifersüch-

tig die Staatlichkeit der Kantone zu reklamieren: In seiner Verfassung vom 20. März 1977 wird der Jura, bis 1792 fürstbischöfliches Reichsterritorium, beanspruchen, er habe seine Souveränität «wiederhergestellt».

1848 wird die Garantie der kantonalen Souveränität (Art. 5) daran gebunden, dass die Kantone im Sinn der Volkssouveränität eine republikanische Verfassung haben (Art. 6). Das nötigt einerseits die Bündner zur Verfassungsänderung von 1853, in der die Gerichtsgemeinden ihre bisherige Souveränität an das Volk abtreten, wodurch alle Bündner Bürger politisch gleichwertig werden. Andererseits muss Neuenburg nun seine auf das Jahr 1707 zurückgehenden Bande mit Preussen lösen, als König Friedrich I. in Personalunion auch Fürst von Neuenburg geworden ist. Zwar stürzen dort 1848 Republikaner die royalistische Regierung, doch der König, inzwischen Friedrich Wilhelm IV., hält an seinen Rechten fest, und 1856 versuchen seine Anhänger einen Gegenputsch. Deren Scheitern führt zu preussischen Kriegsdrohungen, die eine nationalistische Aufwallung in der Schweiz hervorrufen: Nach den langen Jahrzehnten, in denen sie etwa in der Flüchtlings- und Pressepolitik regelmässig diplomatischen Interventionen der Grossmächte ausgeliefert gewesen ist, regt sich nun der Stolz der souveränen Nation. Viele Schweizer sind deshalb enttäuscht, dass sie ihre Eigenständigkeit nicht mit der Waffe beweisen können, weil der Neuenburgerhandel nicht an der Grenze, sondern an Pariser Konferenztischen beigelegt wird und der Preussenkönig 1857 auf Neuenburg verzichtet. Nun ist die Souveränität der Schweiz auf ihrem ganzen Territorium völkerrechtlich uneingeschränkt.

Es sind tatsächlich die völkerrechtlichen Beziehungen und «auswärtigen Angelegenheiten überhaupt» (Art. 90), die seit 1848 in der exklusiven Souveränitätskompetenz des Bundes liegen, dem sich nun auch wieder ein Aussenministerium zutut. Der andere Bereich, in der eine zentralistische Regelung als nötig empfunden wird, ist die Vereinheitlichung der Münzen, Masse und Gewichte im Hinblick auf einen einheitlichen Wirtschaftsraum. Dagegen

bleiben die politischen Rechte auf Gemeindeebene, die Handelsfreiheit und – für Juden – die Niederlassungsfreiheit sowie die Kulturfreiheit weiterhin eingeschränkt. Erst ausländischer Druck vor allem aus Frankreich, den Niederlanden und den USA führt 1866 in der überhaupt ersten (Teil-)Revision der Bundesverfassung dazu, dass die Juden die Freizügigkeit erhalten; in der neuen Bundesverfassung von 1874 dann auch die «freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen» (Art. 50). Damit sind alle männlichen Bürger gleichberechtigte Teile des souveränen Volks.

Ein wichtigeres Motiv für die Verfassungsrevisionen von 1872 (gescheitert) und 1874 ist allerdings die Stärkung der Schweiz gegen aussen: im Kulturkampf gegen den als fremde, «ultramontane» Macht empfundenen Papst, dessen Eingriffe in die nationalen Angelegenheiten verhindert werden sollen (Art. 50, 4: Bundesgenehmigung für Errichtung von Bistümern); und in den Armeeartikeln, welche die Lektionen aus dem Neuenburgerhandel, dem Savoyerhandel und dem Deutsch-Französischen Krieg ziehen, in dem bereits die Grenzbesetzung und die Internierung der Bourbaki-Armee etliche kantonale Kontingente überfordert haben. Die zuerst geplante völlige Zentralisierung der Armee trägt entscheidend zum Scheitern des ersten Verfassungsentwurfs von 1872 bei. Der Kompromiss von 1874 belässt Infanterie und Kavallerie in der kantonalen Hoheit, überantwortet dem Bund aber neben den Spezialtruppen die Gesetzgebung im Armeewesen und die Kontrolle des Vollzugs.

Wird die Stellung des Bundes gegenüber den Kantonen so insgesamt gestärkt, so wird sie gegenüber dem nominellen Souverän, dem Volk, geschwächt: Das obligatorische Verfassungs- und fakultative Gesetzesreferendum, aber auch die Verfassungsinitiative (ab 1891) unterwerfen Legislative und Exekutive dessen Vetomacht. Mit tendenziell konservativer Stossrichtung werden diese Instrumente zu effizienten Werkzeugen all derer, die sich in der Folgezeit dem lange Zeit vor allem von der freisinnigen Mehrheit in Parlament und Bundesrat betriebenen Ausbau nationalstaatlicher Institutionen und Kompetenzen

widersetzen: Katholisch-Konservative, Föderalisten, sprachliche Minoritäten (vor allem die französische), Bauern und die svp, aber auch die sp. Die direkte Demokratie wird sich im 20. Jahrhundert auch der Aussenpolitik bemächtigen: Die subventionierenden Nachbarstaaten Deutschland und Italien haben den Rückkauf der Gotthardbahn durch den Bund von ihrer Einwilligung abhängig gemacht, weshalb sie im 1909 unterzeichneten Gotthardvertrag Tarifvergünstigungen zugestanden bekommen. Dies wird von vielen Schweizern als solche Einschränkung der nationalen Souveränität empfunden, dass 1921 das Staatsvertragsreferendum eingeführt und 1977 sowie 2003 weiter ausgebaut werden wird.

Unabhängigkeit und Neutralität als aussenpolitische Orientierungspunkte

Während die Souveränitätsproblematik, wenn man von juristischen Föderalismusdiskussionen absieht, innenpolitisch-staatsrechtlich in der Regel umschifft wird, um föderalistische Irritationen zu vermeiden, wird sie aussenpolitisch-völkerrechtlich im Bundesstaat auf zwei damit zusammenhängende, aber nicht deckungsgleiche Konzepte und Schlagworte fokussiert: «Unabhängigkeit» und «Neutralität». Betont wird also nicht positiv die Selbstbestimmung, die aktive Gestaltung (etwa der Aussenpolitik), sondern negativ der Anspruch, von anderen Mächten und ihren Konflikten verschont zu bleiben. Dieser Schwerpunkt entspricht den machtpolitischen Realitäten und dem Selbstverständnis eines republikanischen Kleinstaates in einem – bis weit ins 20. Jahrhundert – durch Imperien geprägten und entsprechend bedrohlichen Europa.

Äussere Souveränität beruht demnach auf aussenpolitischer Zurückhaltung, einerseits bei der Unterstützung liberaler Bewegungen im Ausland, wie sie die Radikalen in der Frühzeit des Bundesstaats noch als ideologische Verpflichtung verstanden haben, und andererseits im immer unmissverständlicheren

Verzicht auf Expansion. Werden nach der napoleonischen Zeit Restitutionen und Arrondierungen (u.a. Veltlin, Konstanz) gefordert und auch noch 1860 im Savoyerhandel (Gebiete um Genf) angestrebt, so wird nach dem Ersten Weltkrieg den beitriftswilligen Vorarlbergern die kalte Schulter gezeigt. Dieses dezidierte Festhalten an den bestehenden Grenzen ist vor dem Hintergrund der nationalen Einigungen in Italien und Deutschland (bis hin zum gewünschten und erfolgten Anschluss Österreichs 1919/20 bzw. 1938) zu verstehen, die viele historische Staaten aufgrund ethnisch-sprachlicher Kriterien zusammenfassen und damit aufheben. Dieses Prinzip gefährdet die mehrsprachige und – in einem bis 1918 monarchisch geprägten Europa – archaisch-republikanisch geprägte Schweiz, die sich dauerhafter Sympathie nur im fernen England erfreuen kann. Der auch realpolitisch für ein Binnenland naheliegende Verzicht auf den – immerhin erwogenen – Erwerb von Kolonien fügt sich in diese Aussenpolitik, die umso unnachgiebiger und manchmal durchaus martialisch auch in Kleinigkeiten den völkerrechtlichen Respekt für die eigene territoriale Integrität einfordern kann, als sie diesen auch ihren Nachbarn gewährt. Diese Position wird gegen Bismarck im Wohlgemuthhandel 1889 mit explizitem Bezug auf das souveräne Recht auch des Neutralen vertreten, einerseits deutschen Sozialisten Asyl zu gewähren, solange sie nicht gegen ihr Heimatland agitieren, und andererseits einen deutschen Spion und Agent provocateur – Polizeiinspektor August Wohlgemuth – auszuweisen, wofür auch vorübergehende deutsche Repressalien in Kauf genommen werden.

Völkerrechtliches Pendant zur aussenpolitischen Betonung der staatlichen Unabhängigkeit ist die bewaffnete Neutralität, deren Bedeutung in der skizzierten Situation zunimmt und sich in erster Linie auf die Nachbarstaaten bezieht, die im 19. und 20. Jahrhundert in immer neuen Koalitionen an allen wichtigen Kriegen auf dem Kontinent führend beteiligt sind. Historisch gründet die Neutralität einerseits im europäischen Mächtegleichgewicht und in der schweizerischen Mittelstellung zwischen Österreich und Frankreich, zu denen nun Italien und das deutsche Kaiserreich hinzukommen; und an-

dererseits wie erwähnt in der konfessionellen Spaltung der Eidgenossenschaft in Katholiken und Protestanten, so dass die Verwicklung in europäische (Konfessions-)Konflikte zwingend den Zerfall der Eidgenossenschaft bedeutet hätte. Insofern erfüllt die Neutralität stets auch die Funktion, den fragilen innerhelvetischen Ausgleich vor tendenziell spalterischen aussenpolitischen Entscheidungen zu bewahren, wobei sich die konfessionellen Parteien im 19. Jahrhundert zu ideologischen – liberalen und konservativen – wandeln und vor allem während des Ersten Weltkriegs zu sprachlichen, als die Westschweizer fast einhellig der Entente anhängen, die Deutschschweizer dagegen mehrheitlich den Mittelmächten.

In dieser Situation gelingt es auch nicht, die Rechte der Neutralen durchzusetzen, wie sie unter sehr aktiver Mitwirkung der Schweiz im Lauf des 19. Jahrhunderts debattiert und 1907 in der Haager Konvention kodifiziert worden sind. Danach ist den Neutralen der freie Handel mit den Kriegführenden nach dem Prinzip des «courant normal» bei Kriegsbeginn gestattet, solange der Staat selbst nicht eigentliches Kriegsmaterial liefert oder subventioniert. Von kriegführenden Mächten umgeben und von ihren Lieferungen (Lebensmittel, Kohle, Chemie) abhängig, kann die Schweiz ihren Anspruch auf Freihandel nicht durchsetzen. In klarem Verstoss gegen die Souveränität überwachen Kontrollkommissionen sowohl der Entente als auch der Mittelmächte in der Schweiz selbst den Warenverkehr, damit die von ihnen exportierten Güter nicht der gegnerischen Seite zugute kommen. Obwohl Deutschland sich im Tausch für unverzichtbare Rohstoffe und Waren etwa dringend benötigte Lebensmittel sichert, verschiebt sich die anfangs ausgeglichene Importmenge, so dass die Entente, welche die Weltmeere kontrolliert, bei Kriegsende fast doppelt so viel Waren in die Schweiz einführt wie die Achsenmächte und entsprechend stärkeren Einfluss auch auf die schweizerischen Ausfuhren ausüben kann. Dem gegenüber stehen neutralitätswidrige Handlungen von Deutschschweizer Exponenten, die Deutschland zugute kommen (Obersten-Affäre, Affäre Hoffmann).

Um in dieser Situation zu beweisen, dass die Neutralität allen Mächten nützlich ist, erweist die Schweiz ihnen unproblematische und willkommene Dienstleistungen wie die Vertretung diplomatischer Interessen oder – gegen Entgelt – die medizinische Betreuung von gefangenen Kriegsverletzten. Die «Guten Dienste» als spezifische, vermittelnde Aufgabe des Neutralen in der Staatenwelt haben schon seit der Gründung des Bundesstaats eine bald zunehmende Rolle gespielt. Ab 1864 engagiert sich der Bundesrat für das ein Jahr zuvor gegründete Rote Kreuz. Ebenfalls in Genf findet 1872 das Alabama-Schiedsgericht statt, in dem alt Bundesrat Jakob Stämpfli eine entscheidende Rolle beim erfolgreichen Versuch spielt, zwischen den USA und Grossbritannien eine friedliche Lösung zu vermitteln. Weitere Schiedsgerichte unter Schweizer Beteiligung folgen, während die Eidgenossenschaft ihre internationale Nützlichkeit auch als Vorkämpferin von internationalen Organisationen beweist, die der engeren wirtschaftlichen und kulturellen Vernetzung der konkurrierenden Nationalstaaten dienen sollen. 1865 wird die Internationale Union der Telegraphenverwaltungen in Bern gegründet, 1874 folgt dort der Weltpostverein, weiter das Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr und die Weltorganisation für geistiges Eigentum. Gerade im Hinblick auf das geistige Eigentum kontrastiert die bundesrätliche Suche nach Normen, die für alle souveränen Staaten verbindlich sind, damit, dass die Kantone bis 1874 an ihrem souveränen Anspruch festhalten, das Urheberrecht gesetzlich selbst festzulegen. Internationale Vernetzung stärkt also die interne Stellung des Bundes, der in diesem Kontext allein als Souverän anerkannt wird.

Infolge der Tradition guter kleinstaatlicher Dienste im Schnittraum der europäischen Grossmächte, aber auch wegen des schweizerischen Sitzes privater internationaler Organisationen wie des Bureau international permanent de la Paix (Nobelpreis 1910) wird Genf nach dem Ersten Weltkrieg gegen internationale Konkurrenz Sitz des Völkerbunds. Der Versailler Friede, der dies festlegt, anerkennt auch die Neutralität der Schweiz und ihre internationale Funktion «zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens». Dieses Verständnis der

Neutralität als Teil einer Friedensordnung, die Katastrophen wie den Ersten Weltkrieg verhindern soll, wird auch vom Bundesrat insofern übernommen, als er sich zu einer Einschränkung der Souveränität bereit erklärt, so dass wirtschaftliche – aber keine militärischen – Sanktionen des Völkerbunds mit getragen werden sollen. Diese sogenannte differentielle Neutralität ist innenpolitisch sehr umstritten, und entsprechend knapp fällt die Zustimmung von Volk (56 Prozent) und Ständen (11½:10½) zum Völkerbund aus.

Mit einiger Zuversicht beteiligt sich insbesondere Aussenminister Giuseppe Motta an den Arbeiten des Völkerbunds, dessen Wirken von existentieller Bedeutung zu sein scheint für ein plurikulturelles Land, das von Kriegen der Nachbarstaaten vielfältig betroffen wäre. Neben weiteren internationalen Gremien, die sich vor allem in Genf, aber auch in der übrigen Schweiz etablieren, zeugen davon Schiedsgerichtsverfahren und internationale Konferenzen, wie sie 1923 in Lausanne und 1925 in Locarno stattfinden und den Verliererstaaten Türkei beziehungsweise Deutschland den Weg zurück in die Völkerwelt bahnen. Als aber die faschistischen Mächte in den dreissiger Jahren nicht zuletzt unter Berufung auf ihre Souveränität die überstaatlichen Mechanismen des Völkerbunds auszuhebeln beginnen, weicht auch die Schweiz einer Auseinandersetzung mit den aufrüstenden Nachbarn aus: de facto 1935/36, als sie sich im Abessinienkrieg einseitig an Sanktionen nur gegen Abessinien und nicht auch gegen den italienischen Aggressor beteiligt, de iure nach dem Anschluss Österreichs an das Dritte Reich, als der Völkerbund im Mai 1938 der Schweizer Bitte entspricht, keine wirtschaftlichen Sanktionen mit tragen zu müssen. Das bedeutet die Rückkehr zur integralen Neutralität (und damit Souveränität).

Im Zweiten Weltkrieg wird die schweizerische Neutralität und Unabhängigkeit insgesamt respektiert. Soweit hierbei rationale Argumente ausschlaggebend sind, was zumindest bei Hitler diskutabel ist, scheinen für alle Kriegsparteien die Vorteile eines unbesetzten Landes zu überwiegen, das unter Wahrung der nationalen (Import-)Bedürfnisse bereit ist, seine wirtschaftlichen

Leistungen auf das dominante Lager auszurichten: ab Sommer 1940 auf das Dritte Reich, gegen Kriegsende auf die westlichen Alliierten. Äusserer Druck und eigene Interessen (Versorgungslage, Produktionsaufträge) führen in verschiedener Hinsicht zu Verstössen gegen das Neutralitätsrecht: Clearingkredite an Deutschland zur Finanzierung seiner Einkäufe von (strategischem) Material in der Schweiz; ungleiche Ausfuhr von Waffen; kaum kontrollierte Transitfahrten zwischen Italien und Deutschland; Auslieferung von privaten Bankguthaben an die Alliierten nach Kriegsende. Solange die nationale Unabhängigkeit und, als deren Voraussetzung, die Neutralität selbst nicht in Frage gestellt werden, bewahren NS-Sympathisanten und antibolschewistische Anhänger einer deutschen Neuordnung des Kontinents erhebliche Freiräume, ohne sich allerdings sehr zahlreich zu manifestieren.

Diese problematischen Bereiche werden in der Nachkriegszeit kaum als solche wahrgenommen, entsprechende Kritiker, vor allem im Ausland, mit der Begründung abgetan, die nationale Unabhängigkeit habe Konzessionen verlangt. Als Voraussetzungen, um dieses Hauptziel zu erreichen, gelten seit der Geistigen Landesverteidigung der dreissiger Jahre der innere Schulterschluss über die Grenzen von Klasse, Partei, Sprache und Geschlecht hinweg sowie die (militärische) Opferbereitschaft bei einem allfälligen Angriff. Die Volkssouveränität spielt in dieser Argumentation keine entscheidende Rolle, erst recht nicht der liberale Parlamentarismus, wohl aber das föderalistische Zusammenleben unterschiedlicher Kleinstaaten – also weniger moderne Homogenität als historisch begründete, freiheitliche Vielfalt, wie sie 1941 dem Historiker Karl Meyer (1941) als eigener Weg erscheint, «unabhängig von dem anderen Europa»: «Die Bereitschaft, für diese Freiheit jedes Opfer zu bringen, ist der Urquell der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dieses Sonderfalles der europäischen Geschichte» (s. auch KLEY 2005).

Die nationale Sammlung rekurriert also auf eine Souveränität, die exklusiv in ihrer aussenpolitischen Form als Unabhängigkeit von einem verhängnis-

vollen Europa verstanden wird und deshalb in bewaffneter Neutralität gründen muss. Dies ist nicht nur die Ideologie der Geistigen Landesverteidigung, sondern auch die Schablone, vor der nach dem Krieg das nicht vorhersehbare Glück gedeutet wird, dass die Schweiz als – neben Schweden – einziges kontinentaleuropäisches Land den Katastrophen von Weltkriegen, Faschismus und Kommunismus entgangen ist und, im Kalten Krieg, weiter entgeht. Die übrigen Staaten deuten ihre Blutopfer und Demütigungen als Folge nationalstaatlicher Hybris und folgen Churchills Aufforderung «Let Europe arise», indem sie sich in überstaatlichen Verbänden zusammenschließen, um Sicherheit, Unabhängigkeit und Wohlstand zu gewährleisten: von der UNO über die NATO bis zur EU. In der Schweizer Selbstwahrnehmung ist dagegen gerade die anderswo als fragil und schuldhaft erlebte aussenpolitische Souveränität die Voraussetzung, damit der Sonderfall weiterexistieren kann. Es wird eine oft scholastische Scheidung zwischen politisch-militärischen internationalen Zusammenschlüssen einerseits und wirtschaftlich-kulturellen andererseits gezogen und dem machtpolitischen Kleinstaat Partizipation nur in letzteren zugedacht, in der Überzeugung, dass die globale Verflechtung einer effizienten wirtschaftlichen Grossmacht mit dem Abschied aus einer stets konfliktträchtigen und irrationalen Staatenwelt einhergehen könne.

Doch die mit der Neutralität gerechtfertigten Souveränitätsvorbehalte, die auch mit vielen Vorteilen einhergehen, werden in der Völkerwelt nur akzeptiert, solange diese Selbstverabschiedung auch für sie funktional ist. Das wird allmählich klar, nachdem 1989 die Bipolarität des Systemgegensatzes an ein Ende gelangt und mit ihm auch die Rolle der Schweiz als «Neutraler des Westens», die das Land in den Nachkriegsjahrzehnten durchaus verantwortungsbewusst zu spielen gewusst hat. In der Zeit nach 1989 sieht das Ausland diese Haltung zusehends als «Rosinenpicken» an: Der wirtschaftliche Vorteil aus einer globalisierten Welt wird gezogen, ohne den politischen Preis – in Form von expliziten Souveränitätsverzicht – für die Weltordnung zu bezahlen, die das globale Wirtschaften erst möglich macht. Zu einem solchen

aussenpolitischen Souveränitätsverlust und dem damit einhergehenden Gewinn an Mitsprache und echten Gestaltungsmöglichkeiten wären die Vertreter der schweizerischen Aussen(wirtschafts)politik wohl überwiegend bereit. Allein der innenpolitische Souverän will ihn nicht, weil er geprägt von den nationalstaatlichen Erfahrungen und Deutungen des 19./20. Jahrhunderts die äussere Souveränität und die Neutralität als die wichtigste Voraussetzung für sein friedliches Gedeihen ansieht. Wenn die Schweizer Eliten ihren internationalen Handlungsspielraum erhöhen wollen, müssen sie daher nicht wie früher um Unabhängigkeit von fremden Mächten ringen, sondern gegen die Vetomächte in der direkten Demokratie, deren Sperrminorität dank Ständemehr im Extremfall (11½ kleinste Kantone) kaum mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten ist. Einfacher als die Auseinandersetzung mit diesem referendumsfähigen Souverän und seinen selbsternannten nationalkonservativen Vorkämpfern wäre es also, gleichberechtigt und innerhalb derselben Rechtsordnung mit Vertretern anderer Staaten zu verhandeln. Doch welche Vetomacht verzichtet schon freiwillig auf ihre Vetomacht?

WOHIN BEWEGT SICH DIE SOUVERÄNITÄT?

JÜRGEN MARTIN GABRIEL

Betrachtet man den Staat als wichtigsten Akteur der internationalen Politik, so steht seine Souveränität im Zentrum der Aufmerksamkeit. Souveränität ist allerdings keine unveränderbare Grösse. Im Gegenteil, sie unterliegt einem steten Wandel, wobei der internationale Kontext eine wesentliche Rolle spielt. Dieser nimmt verschiedene Formen an, kann konfliktuell oder kooperativ, integrativ oder desintegrativ sein. Jede der vier Möglichkeiten ist, wie ich zeigen will, mit einem unterschiedlichen Hoheitsverständnis verbunden. In einem schwergewichtig konfliktuellen Umfeld entwickeln Staaten in der Regel eine defensiv-statische Souveränitätskonzeption, welche Sicherheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung betont. Ändert sich das Umfeld, wird es friedlicher und offener, so ist es durchaus üblich, dass Staaten bilaterale und multilaterale Beziehungen eingehen und sich ein kooperativ-dynamisches Hoheitsverständnis zulegen.

Verdichten sich Interdependenzen und werden überstaatliche Regelungen grenzüberschreitender Aktivitäten angestrebt, so verändert sich das Souveränitätsverständnis einmal mehr und wird supranational-integrativ. In solchen Fällen kommt es zu einer Umverteilung staatlicher Hoheit, ein Thema, dem im vorliegenden Artikel besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. In einem desintegrativen Umfeld wird Hoheit ebenfalls umverteilt, doch die

Tendenz ist umgekehrt. Wie das Beispiel der Sowjetunion zeigt, wird bei der Auflösung eines Staates Souveränität nach «unten» transferiert. Es entstehen neue und kleinere Staaten, und das den Prozess begleitende Hoheitsverständnis ist zumindest anfänglich stark abwehrend und restriktiv. Im schlimmsten Fall enden desintegrative Tendenzen im totalen Staatsversagen und, wie Somalia zeigt, in der vollständigen Auflösung eines Staatsgebildes und im politischen Chaos. Logischerweise löst sich dabei auch das Souveränitätsverständnis selber auf.

Mit desintegrativen Entwicklungen hat sich die Schweiz bis heute nicht direkt auseinandersetzen müssen. Die drei anderen Tendenzen jedoch erleben (oder erlebten) wir hautnah. Als Reaktion auf zwei Weltkriege wurde unser Souveränitätsverständnis ein defensiv-restriktives. Das änderte sich nach 1945, denn im Gleichschritt mit der Öffnung unserer Grenzen trat die Schweiz verschiedensten bi- und multilateralen Abkommen bei und legte sich ein kooperativ-dynamisches Hoheitsverständnis zu. Der Wandel bereitete uns wenig Mühe, denn die Umverteilung von Hoheit stand dabei nicht zur Diskussion. Als Teil der europäischen Einigung wurde unser Umfeld aber auch integrativ, und die Schweiz war aufgefordert, ein mit Supranationalität kompatibles Souveränitätskonzept zu entwickeln. Damit tut sich das Land bis heute schwer. Das verwundert, denn innerhalb der Schweiz wird Hoheit permanent umverteilt, auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene. Bei Gemeindefusionen ist diese Umverteilung besonders radikal, denn dort wird eine ganze Staatsebene gegen eine neue eingetauscht. In der Europäischen Union ist die Umschichtung weit weniger umfassend; da werden, in kleinen und pragmatischen Schritten, nur begrenzte Hoheitsmengen umverteilt. Auch sind solche Prozesse keine Einbahnstrasse, kein einseitiger Transfer und insbesondere kein Nullsummenspiel, bei der die eine Seite all das gewinnt, was die andere verliert. Der Prozess basiert auf allen Ebenen auf dem für die Politik üblichen Geben und Nehmen, auf einem Ver«handeln» staatlicher Hoheit.

Es gilt auch zu betonen, dass Souveränität keinen Selbstzweck darstellt. Sie ist, wie alle politische Macht, ein öffentliches Gut, das als Mittel zur Erreichung übergeordneter Ziele eingesetzt wird. Dazu gehören andere öffentliche Güter, beispielsweise die innere und äussere Sicherheit oder die Unabhängigkeit, aber auch private Güter wie Eigentumsrechte oder die Rede- und Versammlungsfreiheit. Politik wird deshalb auch als «hoheitliche Zuordnung von Werten» definiert (EASTON 1965). Diese gibt es in konkreter und abstrakter Form. Beispiele konkreter Privatgüter sind Ferienhäuser, Armbanduhren oder Haustiere, die ihrerseits auf abstrakten Privatgütern basieren, wie dem erwähnten Eigentumsrecht, oder anderen Freiheits- und Grundrechten. Öffentliche Güter konkreter Natur sind Autobahnen, Staatsschulen oder der Schweizerfranken. Abstrakt sind wiederum deren Grundlagen, das heisst die Gesetze, auf denen sie beruhen. Zu ihnen gehören die politischen Rechte sowie, in eher konkreter Form, die sie verkörpernde Aktivbürgerschaft und die von ihr eingerichteten politischen Institutionen wie Legislativen, Exekutiven und Justiz. Öffentliche oder auch «Gemeingüter» sind nicht zu verwechseln mit kollektiven Gütern wie Luft und Wasser oder, wie die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom sie auch nennt, mit «common-pool resources» (CPR). Die «Tragödie» solche Güter besteht laut Autorin darin, dass sie keinen Besitzer haben, weder einen staatlichen noch einen privaten (Ostrom 1990).

Hoheitsträger haben die Kompetenz, Fragen letztinstanzlich zu entscheiden. Bei der Zuordnung von Werten sprechen sie das «letzte» Wort, und dies – wenn nötig – unter Anwendung «letzter» oder gewaltsamer Mittel. Denn wie Max Weber betont, beinhalten Souveränität und Letztinstanzlichkeit (sowie Politik schlechthin) auch das Monopol «legitimer Gewaltsamkeit», womit er sagen will, dass öffentliche Macht gegen den Willen des Einzelnen durchgesetzt werden kann. Hoheit ist auch in diesem Sinn eine «höhere» Macht. Wie Weber ebenfalls festhält, bedarf die Anwendung solcher Gewalt der Legitimität, weshalb staatliche Hoheit eine ethische Grundlage braucht. Zu unterscheiden ist im Weiteren zwischen formeller und effektiver Souve-

ränität. Zollbehörden besitzen die Kompetenz, Grenzkontrollen durchzuführen. Ob diese beim heutigen Handelsverkehr jedoch vollziehbar und wirksam sind, ist eine andere Frage. Entscheidungs- und Vollzugshoheit können auseinanderklaffen.

In einem modernen Staat gibt es mehr als eine Quelle hoheitlicher Macht. In England wird aufgrund monarchischer Traditionen noch immer die Krone (gegenwärtig die Königin) als «Sovereign» bezeichnet, obwohl der Sitz effektiver Hoheit weitgehend beim Parlament von Westminster liegt. Bei uns meint man mit dem Souverän das politisch aktive Volk. Seine Entscheide besitzen einen hohen Stellenwert, doch der alleinige Gesetzgeber ist es nicht. Auch allgemein anerkannte Rechtsnormen kommen ins Spiel, weshalb Hoheit rechtsstaatliche und demokratische Quellen hat. Im Idealfall ergänzen sie sich gegenseitig, doch Konflikte entstehen dann, wenn Volksentscheide – wie das Minarettverbot – grundlegende Normen verletzen. Es überrascht deshalb nicht, dass Schweizer Hoheit, im Sinne der Gewaltenteilung, auf verschiedene Machtträger verteilt ist. In einem föderalistischen Staat ist Hoheit zudem auf mehreren Ebenen angesiedelt. Gemäss Art. 3 unserer Verfassung sind auch die Kantone Träger von Souveränität, und diese wird zuweilen umverteilt. Die Übertragung kantonaler Kompetenzen an den Bund ist zur Routine geworden, und auch bei der Gründung des Kantons Jura wurde Hoheit in grossem Stil transferiert. Dasselbe geschieht bei Gemeindefusionen. Zwar befasst sich der vorliegende Beitrag primär mit der nationalen Ebene, und dies aus aussenpolitischer Sicht, doch die hier behandelten Fragen kommen, wie angedeutet, auf allen Ebenen und in allen Staaten vor. Zur Veranschaulichung und zum besseren Verständnis gewisser Punkte ist es jedoch nützlich, auf Beispiele aus dem eignen Land zurückzugreifen.

Souveränität und Konflikt

Die europäischen Staaten entstanden in einem weitgehend konfliktuellen Umfeld geprägt durch Vorherrschafts- und Religionskriege. Auch die alten Eidgenossen mussten sich ihre Unabhängigkeit mehrfach physisch erkämpfen. Sie lebten in einem Unsicherheitssystem, in dem die beteiligten Staaten nach 1648 (Westfälischer Friede) ihre Souveränität zwar gegenseitig anerkannten – diese aber ebenso regelmässig verletzten. Souveränität war oft nicht mehr als «organisierte Heuchelei» (KRASNER 1999). Unsere eigene Hoheit wurde von Napoleon krass missachtet und erst am Wiener Kongress von 1815 wiederhergestellt. Die Gründung des Bundesstaats im Jahre 1848 stärkte die innere und die äussere Souveränität der Schweiz, doch die aufkommende deutsch-französische Rivalität bedrohte sie erneut, führte zum Krieg von 1870 und endete in zwei Weltkriegen, beide dicht an unseren Grenzen.

Das politische Umfeld der europäischen Staaten war zu jener Zeit ambivalent. Der Respekt für Souveränität zeigte sich in Anstrengungen, die Unabhängigkeit aller Staaten durch eine mehr oder weniger erfolgreiche Gleichgewichtspolitik zu gewährleisten. Doch das System hatte, wie angedeutet, auch hegemoniale Züge. Diese manifestierten sich in ständigen Versuchen, das Gleichgewicht zu stören, Vorherrschaftspositionen zu etablieren und die Souveränität eroberten Staaten mit Gewalt zu verletzen. Es war ein System, in dem Frieden und Krieg alternierten und Letztere als legales, normales und rationales Instrument souveräner Akteure galten. Aus Sicht des klassischen Völkerrechts war Krieg (wie auch Neutralität) ein souveränes Recht oder, wie Karl von Clausewitz sagt, eine blosser «Weiterführung der Politik mit anderen Mitteln», eine Konzeption, die auch mit «Realismus» gleichgesetzt wird. Man spricht hier von einem «anarchischen Selbsthilfesystem», einer dezentralen Ordnung, in der jeder Staat für seine eigene Sicherheit verantwortlich ist (WALTZ 1979).

Begrenzte Kriege, unter Beachtung der klassischen Regeln ausgetragen, mögen als rationale Staatsinstrumente gelten, und im 18. Jahrhundert war dies oft der Fall. Doch die beiden Weltkriege wurden schrankenlos geführt – völkerrechtlich, ideologisch und technisch. Es kam zum «totalen Krieg», und das System endete 1945 in der Selbsterstörung. Das anarchische Selbsthilfesystem souveräner Staaten entpuppte sich als Negativsummenspiel, in dem es zumindest unter den Europäern nur noch Verlierer gab. Man begann sich ernsthaft zu fragen, ob der für das «Balancieren» bezahlte Preis noch rationalen Kriterien entsprach. Philosophisch ausgedrückt, und wie Georg Kohler zeigt, war dies die Folge der hobbesianischen Logik – oder des «realistischen» Dilemmas. Das klassisch-europäische Konfliktsystem war 1945 am Ende, und die Spielregeln wurden geändert. Die UNO-Charta beschneidet die staatliche Souveränität in einem wichtigen Punkt: Kriege als Instrument internationaler Konfliktlösung sind verboten. Die Charta enthält das Prinzip der Kriegsächtung.

Konfliktuelle Systeme prägen das staatliche Souveränitätsverständnis. Angesichts der allgegenwärtigen Unsicherheit wird Souveränität logischerweise mit nationaler Unabhängigkeit gleichgesetzt oder, präziser formuliert, mit der Abwehr von Fremd- und der Bewahrung von Selbstbestimmung. Deshalb ist sie auch nicht verhandelbar. In zwei Weltkriegen galt dies ganz besonders für die Schweiz und betraf zudem die bewaffnete Neutralität, wobei man oft vergisst, dass sie ebenfalls kein Selbstzweck ist (GABRIEL 1997). Öffentliche Güter standen somit hoch im Kurs – auf Kosten etlicher Privatgüter. Die Handels- und Gewerbefreiheit, aber auch andere Grundrechte, wurden eingeschränkt. Die Folgen zeigten sich vorwiegend beim grenzüberschreitenden Handelsverkehr. Die Mehrheit der Staaten lebte damals in einem weitgehend geschlossenen, sprich protektionistischen Umfeld. Eine von Wohlstandseinbußen begleitete Selbstversorgung wurde als durchaus vernünftig betrachtet.

Die das System dominierende Kosten-Nutzen-Rechnung basierte auf der Abwägung von Selbst- und Fremdbestimmung. Ein Franken für Waffen oder

Bunker erschien wertvoller als ein Franken für Privatfahrzeuge und Zweitwohnungen, denn Erstere förderten die Selbstbestimmung mehr als Letztere. Dasselbe galt für die Landwirtschaft, wo ein Franken für die Selbstversorgung nützlicher war als einer für unsichere Importe. Staatliche Vorschriften durchdrangen das Wirtschaftsleben, Verbände und hoheitlich abgesegnete Kartelle vermehrten sich und gewannen an Macht. Der Impuls kam oft von aussen, auch im Fall der Schweiz. Die angelsächsischen Seemächte, welche die Weltmeere kontrollierten, verlangten vom Neutralen eine staatliche Zusicherung, dass mittels Importen nicht die gegen ihre Feinde verhängte Blockade umgangen wurde. Im Überseehandel wurde der Staatsinterventionismus zur Regel. Obwohl die Kosten-Nutzen-Rechnung nicht ökonomischen Prinzipien entsprach, galt sie als durchaus rational. Die eingesetzten Mittel standen im Einklang mit dem angestrebten Zweck.

Für die Schweiz war das defensiv-restriktive Souveränitätsmuster ein Erfolg: Wir bewahrten unsere Sicherheit und Unabhängigkeit. Doch dafür bezahlte man einen Preis – die Ausdehnung staatlicher Macht. Das galt für alle vom Krieg betroffenen Länder; überall nahmen die hoheitlichen Kompetenzen gewaltig zu. In gewissen Bereichen war das vorteilhaft, in anderen jedoch problematisch. In der Wirtschaft wurde der Staat mit Sicherheit zu dominant, und manchmal war er auch überfordert. Am Ende des Zweiten Weltkriegs erwarteten viele einen schlankeren Staat – begleitet von einem anderen Souveränitätsverständnis.

Souveränität und Kooperation

Nach 1945 beruhigte sich das internationale System – dem Kalten Krieg zum Trotz. Die amerikanische Vorherrschaft sicherte die europäischen Grenzen, und im wirtschaftlichen Bereich sahen die USA dazu, dass es – im Gegensatz zum Ende des Ersten Weltkriegs – zu keinen destabilisierenden Reparations-

forderungen kam. Im Gegenteil, zur Förderung und Regulierung der Weltwirtschaft (und Bekämpfung des Protektionismus) entstand eine ganze Reihe multilateraler Organisationen. Die neue Ordnung war über weite Strecken eine auf die internationale Bühne gehobene Version des Roosevelt'schen New Deals (BURLEY 1993). Das Umfeld wandelte sich, wurde offener und kooperativer, und das Souveränitätsverständnis vieler Staaten passte sich an – wurde flexibler und dynamischer. Allerdings kannte auch die neue Ordnung eine gewisse Ambivalenz, hatte kooperative und hegemoniale Züge. Einerseits basierte das System auf der Respektierung staatlicher Souveränität und der Durchlässigkeit von Grenzen, doch es gab auch eine andere Seite. Im Hintergrund stand das mächtige Amerika, welches – zur Durchsetzung eigener Interessen – durchaus gewillt war, Druck auszuüben und die staatliche Souveränität gewisser Länder zu missachten. Schauen wir die Auswirkungen beider Tendenzen genauer an.

Stabilität und Kooperation förderten das grenzüberschreitende Wirtschaftsleben, bilaterale und multilaterale Abkommen wurden zur Regel. Auch der Bundesrat schloss eine grosse Zahl solcher Verträge ab und machte bei wichtigen internationalen Organisationen mit – manchmal eher zögerlich und mit Verspätung. So war die Schweiz Gründungsmitglied der OEEC (heute OECD) und auch der Europäischen Freihandelsorganisation (EFTA). Zudem wurde die Schweiz Mitglied des GATT sowie der beiden Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank. Einige Organisationen betrachteten wir allerdings als «politisch» und blieben ihnen fern. Dazu gehörten lange die UNO und (bis heute) die OZ. Als Hauptgrund wurde die Neutralität angeführt, doch Souveränitätsvorbehalte spielten ebenfalls mit.

Die neue Ordnung trug, wie angedeutet, auch hegemoniale Züge. Einerseits garantierten die Vereinigten Staaten eine gewisse Öffnung, doch andererseits übernahmen sie die Rolle des Weltpolizisten, der im Kampf lag mit dem sowjetischen Imperium und dem Weltkommunismus. Der Konflikt hatte

auch eine wirtschaftliche Dimension: Die USA verhängten gegenüber dem Ostblock eine Wirtschaftsblockade, Ost-West-Embargo genannt, basierend auf amerikanischer Gesetzgebung und aussenpolitisch gelenkt durch einen (informellen) NATO-Koordinationsausschuss mit Sitz in Paris, dem sogenannten «Cocom». Auch von den Neutralen wurde Kooperation erwartet, was mehrfach zur Verletzung – aber nicht zu einer Umverteilung – souveräner Rechte führte.

Den ersten Druck bekam die Schweiz gegen Ende des Zweiten Weltkriegs zu spüren, noch vor Beginn des Kalten Kriegs. Die USA beschuldigten uns der Nazi-Kollaboration im Finanzbereich. Im Visier standen faschistisches Fluchtkapital sowie von Deutschland gestohlene und von der Schweiz übernommene Goldreserven. Unsere Verhandlungsdelegation argumentierte mit Hinweisen auf das klassische Souveränitäts- und Neutralitätsrecht. Doch es half nichts, was im Washingtoner Abkommen von 1946 zum Ausdruck kam. Im Kalten Krieg erhöhte sich der Druck erneut und konzentrierte sich nun, im Rahmen des Cocom-Embargos, auf den Technologietransfer. Unsere Argumente blieben dieselben, doch wie das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951 zeigt, war das Resultat wiederum ernüchternd. In der letzten Phase des Kalten Kriegs, unter Ronald Reagan, erhöhte sich der Druck erneut, und einmal mehr knickten wir ein (GABRIEL 2002).

Weitere Pressionen folgten nach dem Fall der Berliner Mauer. Mitte der 90er Jahre verlangte die Clinton-Administration ultimativ eine Regelung der bei Schweizer Banken deponierten, mittlerweile herrenlosen jüdischen Vermögenswerte aus dem Zweiten Weltkrieg. Danach kehrte für einige Jahre Ruhe ein, doch das änderte sich während der jüngsten Finanzkrise. Im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung schossen sich die Amerikaner auf das Bankgeheimnis ein, wiederum mit Erfolg. Der Druck war schmerzhaft und, wie ein sarkastischer Leserbrief aus der Tagespresse zeigt, wurde in weiten Kreisen als Souveränitätsverletzung empfunden: «Setzen wir doch einen US-amerikanischen

Statthalter in Bern ein. Und schicken wir unsere sieben Placebos in die Wüste. Das bringt netto ein Sparpotenzial von über einer Million Franken pro Jahr» (TAGES-ANZEIGER VOM 29.9.2009). Souveränitätsprobleme waren allerdings nicht auf die Wirtschaft beschränkt, es gab sie auch im sicherheitspolitischen Bereich, insbesondere beim Kauf amerikanischer Waffen. Solche Massnahmen blieben jedoch geheim. An die Öffentlichkeit gelangte indessen der Fall Tinner, eine Affäre, die im Dunstkreis der nuklearen Proliferation angesiedelt ist.

Souveränitätsverletzungen blieben allerdings die Ausnahme und änderten nichts an der Tatsache, dass die von Amerika gestützte Nachkriegsordnung weitestgehend auf dem Respekt souveräner Staaten basierte und ein kooperatives Umfeld schuf. Das erklärt den grundlegenden Wandel im Souveränitätsverständnis vieler Staaten – weg von einem defensiv-restriktiven und hin zu einem kooperativ-liberalen Muster. Der etatistische Interventionismus nahm ab, nach aussen und nach innen. Es entstanden Zweifel, ob Sicherheit und Verteidigung rationaler sind als grenzüberschreitender Handel und Wohlstand. Auch ist im neuen Umfeld nicht mehr so klar, ob ein Franken für Panzer oder Landwirtschaft besser angelegt ist als ein Franken für Sportwagen oder neuseeländische Gigots. Freihandelsadvokaten gehörten von nun an zu den Gewinnern, Befürworter des Protektionismus zu den Verlierern. Der Multilateralismus war – und ist noch immer – eine Erfolgsgeschichte und trug wesentlich zur enormen Wohlstandsvermehrung bei. Auch die Hoheitsrechnung war positiv, denn die Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen wie WTO und EFTA erfordert keinen Hoheitstransfer. Wie der Bundesrat in vielen seiner Berichte betont, ist diese Form der internationalen Kooperation mit der Bewahrung unserer Souveränität durchaus kompatibel.

Betrachtet man die sach- und hoheitsbezogene Rechnung als Ganzes, so ist auch dieses Ergebnis weitgehend positiv, denn bi- und multilaterale Kooperation kombiniert Wohlstandsförderung mit weitestgehender Souveränitätsbewahrung. Die Umverteilung staatlicher Hoheit ist kein Thema. Oder, anders

formuliert, die Gewährleistung privater Güter (wie Mobilität, Wohlstand oder Grundrechte) geht Hand in Hand mit der Gewährleistung öffentlicher Güter (wie Hoheit, Unabhängigkeit oder Sicherheit). Die oft qualvolle Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, welche bei einem protektionistisch-defensiven Souveränitätsverständnis normal ist, kann vermieden werden.

Bei genauerem Hinsehen ist die Rechnung allerdings nicht vollkommen hoheitsneutral. Rein formell betrachtet ist es in der Tat so, dass Hoheitsverluste aus verschiedenen Gründen vermieden werden können. Erstens gilt bei Entscheidungen multilateraler Organisationen meist das Einstimmigkeitsprinzip. Damit besitzt ein Staat notfalls das Vetorecht und kann eine Majorisierung verhindern. Zweitens liegt der Vollzug multilateraler Entscheidungen grösstenteils bei den Mitgliedstaaten. Selbstvollzug hat Präzedenz vor Fremdvollzug. Drittens sind die Bürokratien solcher Organisationen hoheitlich keine Gefahr. Sie begnügen sich mit der Einberufung von Konferenzen, der Erstellung von Studien, der Erfüllung von Koordinationsaufgaben und, wenn es hoch kommt, der Überwachung der Verträge, dem sogenannten Monitoring. Die Herren der Organisation sind und bleiben ihre Mitgliedsstaaten.

Materiell betrachtet sieht die Rechnung allerdings etwas anders aus, denn gerade im Fall der WTO ist der staatliche Souveränitätsabbau unübersehbar. Das überrascht insofern nicht, als die Befürworter von Freihandel ausdrücklich den protektionistischen Interventionismus bekämpfen, was unweigerlich zur Folge hat, dass dem Staat mit jeder neuen WTO-Regel ein Stück Hoheit über eine bestimmte Gruppe von Gütern entgleitet. Formell bleibt die Souveränität unangetastet, materiell jedoch wird sie reduziert. Solche Souveränitätsverluste stören die WTO-Gewinner wenig; für sie ist die Gesamtrechnung positiv. Nicht so für die Verlierer.

Der Hoheitsverlust hat allerdings noch andere Ursachen, denn Sachzwänge spielen ebenfalls eine Rolle. Der grenzüberschreitende Handel ist heute der

massen intensiv, dass umfassende Grenzkontrollen unmöglich werden. Auf dem Papier haben unsere Behörden zwar die volle Zollhoheit, doch wie ein Blick in jeden Frachthof oder jeden Grenzübergang zeigt, ist die effektiv ausgeübte Hoheit minim. Der staatliche Handlungsspielraum wird laufend eingeschränkt. Der Sachzwang nimmt zu oder, wie Urs von Däniken sagt, die «normative Kraft des Faktischen» ist unabänderlich. Ein kooperativer Schritt verursacht (beinahe deterministisch) den nächsten, eine Multilateralisierung zieht die andere nach sich.

Die Tendenz zeigt sich auch darin, dass multilaterale Organisationen mit der Zeit supranationale Züge entwickeln. Die wto besitzt seit einiger Zeit Streit-schlichtungspanels, deren Entscheid die siegreiche Partei nötigenfalls mit Zwangsmassnahmen durchsetzen darf. Und die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gefällten Entscheide erachtet die Schweiz als bindend. Nicht umsonst reden die Verlierer solcher Gerichtsentscheide ab und zu von «fremden Vögten». Beides sind erste Ansätze formeller Hoheitsumschichtung.

Souveränität und Integration

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das internationale System nicht nur kooperativer, in Westeuropa wurde es auch integrativer. Erster Schritt war die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1952, und eine weitere Etappe von Bedeutung symbolisierte 1956 die Etablierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Der Grundstein für die Integration Europas war gelegt, und es folgten zahlreiche weitere Schritte (vgl. Beitrag von D. Freiburghaus in diesem Band). Im Sinne der Erweiterung wuchs die Gemeinschaft von ursprünglich sechs auf heute 27 Mitglieder, und im Sinne der Vertiefung nahm sowohl die Zahl der Aufgaben als auch die institutionelle Festigung ständig zu. Der Lissabonner Vertrag ist das jüngste Beispiel dafür.

Der Prozess war von Anbeginn supranational und als solcher verbunden mit einer expliziten Umverteilung von Souveränität. Staatsähnliche Strukturen wurden geschaffen, mit Legislative (Europäischer Rat und Parlament), Exekutive (Kommission) und Justiz (Europäischer Gerichtshof, EUGH). Neue Hoheitsträger und neue Entscheidungs- und Vollzugsprozesse entstanden. Den supranationalen Institutionen anvertraute man hoheitliche Regulierungskompetenzen über eine ständig wachsende Zahl wichtiger Güter, anfänglich im Wirtschaftsbereich, später auch im Justizbereich und in der Aussen- und Sicherheitspolitik. Eine echte Transformation zwischenstaatlicher Beziehungen fand statt, ein Systemwechsel in der «authoritative value allocation», wie er bis heute nirgends in der Welt existiert. Spezialisten sprechen von einer Ordnung sui generis, denn sie gleicht weder einem Super- noch einem Bundesstaat.

Die europäische Einigung hatte von Anbeginn eine politische Finalität: Zur Überwindung des «realistischen» Kriegssystems und zur Einbindung des traditionellen Nationalstaats wurde bewusst eine übergeordnete Politikebene geschaffen. Im Vordergrund stand somit nicht die Wahrung, sondern die Umschichtung nationaler Souveränität, und mit der Vergemeinschaftung von Kohle und Stahl unternahm man einen äusserst wichtigen Schritt in diese Richtung. Aus Sicht der Kriegsführung handelte es sich bei beiden um «höchste» Güter, die in Zukunft auf einer «höheren» Ebene und wenn nötig mit «höchsten» Mitteln kontrolliert werden sollten. Die letztinstanzliche Entscheidungsmacht bei der Produktion strategisch wichtiger Güter lag von nun an nicht mehr in den Händen des Nationalstaats, und begleitet war diese Supranationalisierung von einem neuen, integrativen Souveränitätsverständnis.

Politikwissenschaftler unterscheiden zwischen funktionalen und föderalistischen Prozessen hoheitlicher Umverteilung. Mit Funktionalismus wird die Integration der «kleinen Schritte» bezeichnet, die vorsichtige und etappenweise Vergemeinschaftung konkreter Güter und Funktionen. Es begann mit Kohle und Stahl, später folgten der Freihandel und die Landwirtschaft. Funk-

tionalisten erwarten, dass kleine Schritte den erwähnten «spillover» auslösen und die «normative Kraft des Faktischen» den hoheitlichen Umverteilungsprozess unwiderstehlich vorantreibt. Die Vergemeinschaftung der Währungen und die Einführung des Euro ist aus dieser Sicht eine unumgängliche und logische Folge früherer Schritte. Die föderalistische Theorie setzt weniger auf die zwingende Kraft des Faktischen und mehr auf den gezielten Umbau. Am liebsten ist den Föderalisten der «grosse Wurf», so wie er 1789 in den Vereinigten Staaten 1789 und 1848 in der Schweiz gelungen ist. Diese umfassende Umschichtung wurde in den ersten Nachkriegsjahren diskutiert, scheiterte jedoch an unterschiedlichen Vorstellungen über das «neue Europa».

Supranationale Hoheitstransfers

Auch supranationale Integration ist von einer sach- und einer hoheitsbezogenen Kalkulation begleitet. Im Fall von Kohle und Stahl muss die reine Sachrechnung gegen den Hintergrund der Lage von 1945 erstellt werden. Die Vergemeinschaftung war nicht nur ein wichtiger Schritt zur Überwindung alter Feindschaften, sie diente aus wirtschaftlicher Sicht zudem der Sanierung eines Industriezweigs, der nach zwei Weltkriegen weitgehend verstaatlicht, kriegsgeschädigt und defizitär war. Natürlich bedeutete Supranationalisierung wiederum eine Art Verstaatlichung, doch nur vorübergehend, denn angestrebt war die Privatisierung. Aus öffentlichen sollten private Güter werden; ein Ziel, das mittlerweile erreicht ist. Auch spielt die heutige Kohle- und Stahlindustrie gesamtwirtschaftlich eine untergeordnete Rolle. Traditionelle «Waffenschmieden» wie Lothringen, die Saar und die Ruhr gelten als weitgehend «desindustrialisiert». Die rein sachbezogene Integrationsrechnung war für die Betroffenen oft schmerzhaft, aus historischer Perspektive jedoch ist sie sicher positiv.

Ähnliches gilt für zahlreiche der späteren Integrationsschritte, auch für das von der Schweiz übernommene Schengen-Dublin-Abkommen. Einerseits

stellt die damit gewährleistete Personenfreizügigkeit eine logische Vervollendung des EU-Binnenmarktes dar, andererseits ist sie eine Antwort auf wachsende Probleme (und Sachzwänge) an den innereuropäischen Grenzen. Der zunehmende Personenverkehr auf Strasse und Schiene, in der Luft und zur See macht wirksame Kontrollen auch in diesem Bereich unmöglich. Der Handlungsspielraum schrumpft, die Vollzugshoheit schwindet und der Nationalstaat ist überfordert. Eine Rückgewinnung staatlicher Hoheit durch supranationale Zusammenarbeit ist angezeigt, und Massnahmen wie Schengen-Visum, Schengen-Informationssystem, Erstlandregelung, gemeinsame Grenzpatrouillen und «Frontex» sollten dies ermöglichen. Die Absicht ist klar: Mittels supranationaler Massnahmen sollen private Güter wie Freiheit, Mobilität und Sicherheit gewährleistet werden. Die Sachrechnung scheint, im Grossen und Ganzen, positiv auszufallen. Es gibt wohl nur wenige Europäer, welche die alten Grenzkontrollen wieder einführen würden.

Zur hoheitlichen Seite der Rechnung. Es geht dabei, wie gesagt, im Wesentlichen um die Abwägung von Selbst- und Fremdbestimmung, doch bei der supranationalen Integration erhält die Kalkulation durch den Einbezug von Mitbestimmung eine zusätzliche Dimension. In ihren Grundzügen ist die Rechnung deshalb mit dem Sozialvertrag von John Locke vergleichbar. Zum Schutz der jedem Menschen innenwohnenden Natur- und Grundrechte, so Locke, ist das Individuum (als homo politicus) gewillt, seine persönliche Autonomie und Selbstbestimmung zugunsten einer übergeordneten Gewalt einzuschränken. Aufgrund von Verhandlungen kommt es zu einer vertraglich abgestützten Abtretung von Hoheit, doch diese ist nicht absolut. Der Einzelne überträgt einem Regenten nur jene Rechte, die dieser zum Schutz der Grundrechte benötigt. Eine totale Umschichtung und damit ein voller Zessionsvertrag wie bei Thomas Hobbes ist ausgeschlossen; alle Rechte sind nicht verhandelbar. Die Grundrechte bleiben beim einzelnen Bürger, unter anderem das politische Recht auf (indirekte) Mitbestimmung sowie auf Widerstand und Kündigung des Vertrags, falls der Regent die ihm treuhän-

derisch geliehene Macht (ein «public trust») missbraucht. Es geht bei Locke nicht um einen einseitigen Souveränitätstransfer, sondern um eine vielseitige Hoheitsteilung. Aus politischer Sicht ist der Locke'sche Sozialvertrag eine Kombination von Selbst-, Mit- und Fremdbestimmung.

Dasselbe Modell gilt in seinen Grundzügen für die europäische Integration und lag bereits der EGKS zugrunde. Der Vertrag basierte auf einer Abwägung der drei erwähnten Bestimmungsformen und die sie begleitende Hoheitsverteilung. Die Hohe Behörde der Montanunion, wie die neue Exekutive hiess (heute in der EU-Kommission aufgegangen), steht für ein gewisses Mass an Fremdbestimmung. Doch die Mitglieder gingen nicht leer aus. Sie erhielten Mitbestimmungsrechte in der Legislative, im Ministerrat, in der Versammlung (heute EU-Parlament) und dem Gerichtshof. Da Hoheit nur beschränkt transferiert wurde, bewahrten die Mitgliedstaaten zentrale Elemente ihrer Selbstbestimmung. Wie der Entscheid des deutschen Bundesverfassungsgerichts zeigt, gilt dasselbe für den neuen Lissabonner Vertrag. Das Urteil lässt auch darauf schliessen, dass die Richter die mit dem Lissabonner Vertrag verbundene Umschichtung als Ganzes positiv bewerten. Wäre die Restrukturierung unausgewogen und die neue Macht- und Gewaltenteilung bedenklich, so hätte das höchste bundesdeutsche Gericht einen anderen Entscheid gefällt. Ähnliche Überlegungen haben alle zustimmenden Mitgliedstaaten angestellt. Wäre die neue Hoheitsverteilung eindeutig zu ihren Ungunsten, so hätten sie sicher dagegen gestimmt.

Auch bei der Bewertung integrativer Schritte sind sach- und hoheitsbezogene Faktoren oft eng miteinander verbunden. Die Einführung des Euros ist ein typisches Beispiel. Einerseits geht es dabei um die Neuverteilung hoheitlicher Kompetenzen zwischen den nationalen Währungsbehörden und der neuen Europäischen Zentralbank. Andererseits spielen materielle Wohlstandsüberlegungen eine wichtige Rolle. Ein Gesamturteil basiert deshalb auf einer Abwägung zwischen Hoheit und Wohlstand, einem öffentlichen und einem privaten Gut. Manch ein Entscheidungsträger mag den Hoheitsverlust im Währungsbe-

reich bedauern, erhofft sich jedoch, dass dieser durch einen Wohlstandsgewinn wettgemacht wird. Dieses Kompensationskalkül fällt bei einer rein kooperativen Beurteilung natürlich dahin. Darum sind solche Rechnungen weniger problematisch oder «politisch». Beizufügen ist auch, dass bei realen Integrationsrechnungen mehr als zwei Faktoren im Spiel sind. Vereinfachungen haben indessen den Vorteil, den Kern einer Frage klar zu erhellen.

Voraussetzung für die Erstellung einer solchen Rechnung ist natürlich ein mit Integration kompatibles Souveränitätsverständnis, will heißen die Akzeptanz von Souveränität als ein Tausch- und Handelsgut. Für Nationalisten mit einem restriktiven Hoheitsverständnis ist diese Vorstellung inakzeptabel. Als «höchstes» öffentliches Gut kann Souveränität für sie nicht leichtfertig «verhandelt» werden. Für Bürger mit einer europäischen Gesinnung und Identität ist die Vorstellung hingegen annehmbar. Souveränität, so ihre Sicht, darf niemals Selbstzweck sein. Sie ist immer und auf jeder Staatsebene ein Mittel zur Förderung anderer, meist privater Güter. Die Kontroverse zeigt, dass solche Urteile normativer Natur sind. Sie haben mit Werturteilen und Weltbildern zu tun, sind eng an Identitäten geknüpft, an Vorstellungen über das Fremde und Familiäre, über Freund und Feind. Im Endeffekt sind es oft qualitative Überlegungen, die bestimmen, ob eine Gesamtrechnung als Positiv-, Negativ- oder Nullsummenspiel perzipiert wird.

Souveränität und Desintegration

Bei der Desintegration wird Hoheit ebenfalls umverteilt, doch nicht von «unten» nach «oben», sondern in umgekehrter Richtung, und logischerweise ist der Umbau auch mit einem anderen Souveränitätsverständnis verbunden. Doch zuerst einige allgemeine Bemerkungen. Wie bereits erwähnt, gibt es verschiedene Formen und Abstufungen von Desintegration. Der Extremfall ist das in Anarchie endende Staatsversagen. Etwas weniger radikal ist die Auf-

teilung eines Staats in kleinere, unabhängige Einheiten. Im Fall der Sowjetunion und der Tschechoslowakei verlief der Prozess friedlich, in Jugoslawien war er von massiver Gewalt begleitet.

Die Desintegration der UdSSR ist ein besonders interessantes Beispiel. Das Imperium litt unter eindeutigen Leistungsschwächen, wie die leeren Regale in den Verkaufsläden deutlich machten. Es gab jedoch auch andere Probleme. Die forcierte Industrialisierung verursachte gewaltige Umweltschäden, und in etlichen Teilrepubliken war der aufkeimende Nationalismus unübersehbar. Für Michail Gorbatschow waren die Hauptursachen politischer Natur, lagen primär im schwerfälligen Regierungsapparat und in der absoluten Dominanz der bolschewistischen Einheitspartei. Der von ihm eingeleitete Umbau (die Perestroika) war ein Versuch, dem Regime die nötige Handlungsfähigkeit zurückzugeben – doch das Programm scheiterte. Den einen ging es zu weit, was 1991 zu einem (schlecht inszenierten) Putsch der alten Garde führte; den andern, wie Boris Jelzin, ging es nicht weit genug. Während des gescheiterten Putschs gewannen die Jelzin-Reformer die Oberhand und griffen zu drastischen Massnahmen. Das Parteimonopol fiel, und die Sowjetunion wurde in 15 unabhängige Republiken aufgelöst – ein dramatischer und desintegrativer Hoheitsumbau.

Der Auflösungsprozess war gleichbedeutend mit Renationalisierung, einem Trend, den Lenin 1917 bewusst zu überwinden versuchte, im Endeffekt jedoch scheiterte. Die sowjetische Desintegration war deshalb mit einem nationalgefärbten Souveränitätsverständnis verbunden, mit einem Wunsch nach mehr Selbstbestimmung und Unabhängigkeit einzelner Staatsteile. Das Konzept ist bekannt; es gleicht dem Hoheitsverständnis, welches Staaten in einem konfliktuellen Umfeld entwickeln. In Nachfolgerepubliken wie Georgien oder Armenien war das Muster sehr ausgeprägt. Es dominierte auch in den drei baltischen Republiken, doch mit der Möglichkeit eines EU-Beitritts wuchs ihre Bereitschaft, die neu erworbene Souveränität zumindest teilweise für andere Güter «einzuhandeln».

Eine abgeschwächte Form der Desintegration ist die Regionalisierung. Sie verläuft innerhalb eines Staatswesens wenn Hoheit vom Zentrum in die Regionen umverteilt wird, und ist typisch für traditionell zentralisierte Länder wie Spanien, Grossbritannien oder Italien. Von der Europäischen Union wird die Regionalisierung aktiv gefördert. Nutzniesser des Hoheitstransfers sind Katalonien, Schottland oder Südtirol. Sie haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ihre Stellung auf Kosten der nationalen Zentren beträchtlich gestärkt. Das Ergebnis ist ein vielschichtiges europäisches Hoheitsgebilde, von Politikwissenschaftlern als «multi-level governance» bezeichnet.

Weil die Regionalisierung meist von Minderheiten gefordert wird, ist sie nicht selten mit einem ethnisch-kulturellen Hoheitsverständnis verbunden, mit einem gewissen Lokalpatriotismus oder Lokalnationalismus. Deshalb gibt es Befürchtungen, der Prozess ende in der Auflösung traditioneller Staaten. In der Europäischen Union hat sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, integrative und desintegrative Hoheitstransfers scheinen einander positiv zu ergänzen. Ähnliche Erfahrungen hat die Schweiz bei der Loslösung des Juras von Bern gemacht. In föderalistischen Gebilden, wie der Schweiz und der EU, können desintegrative Prozesse konstruktiv aufgefangen werden. Sie sind dann ein Beitrag zur Entschärfung von Konflikten und zur Entlastung überforderter Machtzentren.

Schlussfolgerungen

Der Nationalstaat ist nach wie vor der zentrale Akteur der internationalen Politik, und er wird es für absehbare Zeit auch bleiben. Im Weitern sind die meisten Staaten nicht gewillt, ihre Souveränität mit anderen zu teilen. Sie haben dazu auch kaum Gelegenheit, denn nur in Europa wird die supranationale Integration bewusst vorangetrieben. Aus internationaler Perspektive ist die EU ein Sonderfall, und mitten in der EU liegt ein weiterer Sonderfall,

die Schweiz, deren Souveränitätsverständnis nach wie vor mit Supranationalität unvereinbar ist. Die Spannungen zwischen den beiden Sonderfällen sind offensichtlich, und sie nehmen zu. Es ist wohl nur eine Frage der Zeit, bis die Schweiz angesichts wachsender Interdependenzen und schrumpfenden Handlungsspielraums ihr Souveränitätsverständnis überdenken und – zumindest was Europa betrifft – die Umverteilung hoheitlicher Rechte ins Auge fassen muss. Die normative Kraft des Faktischen ist erdrückend.

Doch zurück zum internationalen Normalfall. Die Vereinigten Staaten, als führende Weltmacht, sind ein vielsagendes Beispiel dafür. Ihr Hoheitsverständnis ist nicht nur restriktiv und inkompatibel mit jeglicher Form von Souveränitätstransfer, es ist zudem ambivalent und hat – wie erwähnt – sowohl kooperative also auch hegemoniale Züge. Manchmal ergänzen sich die beiden Tendenzen. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass die amerikanische Kriegsflotte alle sieben Weltmeere kontrolliert und sichert, was eine unabdingbare Voraussetzung ist für offene Grenzen und globalen Warenverkehr. Das Zusammenspiel funktioniert auch dann, wenn die USA mit ihrer Luftwaffe desintegrative Tendenzen auf dem Balkan stoppen, damit die europäische Peripherie stabilisieren und indirekt die EU-Erweiterung ermöglichen. Ohne Sicherheit sind offene Grenzen, kooperative und integrative Hoheitskonzeptionen unvorstellbar.

Doch manchmal steht die amerikanische Vorherrschaft der Kooperation im Wege. Ein Beispiel aus dem militärischen Bereich ist der von der Bush-Administration im Irak praktizierte Unilateralismus. Damit werden multilateral-kooperative Tendenzen unterlaufen. Kommt dazu, dass die wirtschaftliche Vormachtstellung Amerikas schwindet, nicht zuletzt weil Wirtschaftsmächte wie die EU, China oder Indien im Kommen sind. Geopolitisch betrachtet wird Hegemonie zusehends durch Pluralismus ersetzt, und die relative Schwächung zeigt sich im Wertverlust des Dollars und in der steigenden Staatsverschuldung. Die mangelnde amerikanische Unterstützung für die

Doha-Runde der WTO ist für einige Beobachter ein weiterer Beweis, dass selbst im Handelsbereich der Bilateralismus – und sogar der Unilateralismus – die Oberhand gewinnen könnte.

Dazu kommt eine ganze Anzahl weiterer Probleme, welche die Welt beschäftigen. Erwähnt werden Terrorismus, Staatsversagen, Piraterie, der «Kampf der Zivilisationen», die zunehmende nukleare Proliferation oder die ungelösten Probleme des Nahen Ostens. Gewisse Kenner Indiens erwarten seit 1947 den Zerfall des Subkontinents, und der EU wird vorgeworfen, dass jede Erweiterungsrunde zu desintegrativen «Verdauungsproblemen» führt. Kurzum, das weltweite Konfliktpotenzial nimmt aus der Sicht bestimmter Kommentatoren ständig zu. Sie prognostizieren eine unsichere Welt nach dem Muster früherer Zeiten. Ein konfliktuell-defensives Souveränitätsverständnis ist für sie in Zukunft wahrscheinlicher als ein offen-kooperatives.

Es gibt jedoch auch gewichtige Gegenstimmen. Zu den bekanntesten gehören die amerikanischen Politologen Robert Keohane und Gerard Ruggie. Bereits in den 80er und 90er Jahren haben sie argumentiert, dass selbst in einer pluralistischen Welt (ohne amerikanische Hegemonie) die multilateralen Tendenzen überwiegen werden (KEOHANE 1984; RUGGIE 1993). Zu ihnen stoßen neuerdings jüngere Kenner Indiens und Chinas wie Fareed Zakaria. Er ist entschieden der Meinung, dass es selbst in einer «postamerikanischen Welt» im ureigensten Interesse der aufstrebenden Wirtschaftsmächte Asiens ist, das kooperativ-offene Weltsystem aufrechtzuerhalten (ZAKARIA 2008). Die Debatte zwischen pessimistischen Realisten und optimistischen Idealisten ist nicht neu. Sie wird wohl weiterhin Bestand haben, auch bezüglich Umverteilung von staatlicher Souveränität.

WIE STEHT DIE SCHWEIZ ZU EUROPA?

DIETER FREIBURGHaus

Bis in die jüngste Vergangenheit waren die im 17. Jahrhundert entstandenen Nationalstaaten frei, die inneren Verhältnisse so zu gestalten, wie es ihnen passte – sie waren souverän. Die Beziehungen zwischen den Staaten waren zunächst vor allem durch Bündnisse und Kriege geprägt, doch in kleinen Schritten bildete sich Völkerrecht heraus, mit welchem versucht wurde, die internationalen Verhältnisse in geregelte und friedliche Bahnen zu lenken. Die Erfolge dieser Bemühungen blieben bis ins zwanzigste Jahrhunderts hinein gering. Die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs schwächte jedoch die Nationalstaaten, und Roosevelts neue Weltordnung band sie erstmals fest in internationale Organisationen ein. Der Kalte Krieg verminderte allerdings zunächst deren Wirksamkeit. Einige westeuropäische Länder gingen einen Schritt weiter, indem sie eine supranationale Staatenverbindung schufen.

Nach dem Untergang des Sowjetsystems in den achtziger Jahren erfuhr die Globalisierung eine markante Beschleunigung, und dies rief nach weitergehenden rechtlichen Regelungen der internationalen Beziehungen. Immer mehr Politikbereiche, welche früher von den Staaten autonom gestaltet worden waren, erhielten nun einen völkerrechtlichen Rahmen, und immer öfter ist die Staatenwelt bereit zu intervenieren, wenn sich die Staaten nicht daran halten. Dies führt zu einer massiven Einschränkung der früheren Formen der Souve-

ränität. Für kleinere, weltwirtschaftlich stark verflochtene Staaten gilt dies in besonderem Masse. Diese Souveränitätsverluste werden teilweise durch die Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen kompensiert. Versuche, die Souveränität in ihrer bisherigen Form aufrechtzuerhalten, können dazu führen, dass ein Staat seinen Interessen nicht mehr in optimaler Form Nachachtung verschaffen kann.

Die Schweiz stand am Ende des Zweiten Weltkriegs isoliert da. Später war sie bereit, in verschiedenen internationalen Organisationen mitzumachen. Das supranationale Europa dagegen lehnte sie ab, und damit war sie anfänglich in guter Gesellschaft. Mit der Zeit traten jedoch immer mehr Länder der Gemeinschaft und der Union bei, die Schweiz aber ging ihren Sonderweg weiter, und heute ist sie eines der wenigen europäischen Länder, welche nicht Mitglied der EU sind. Um des Marktzugangs willen übernimmt sie grosse Teile des Gemeinschaftsrechts, ohne allerdings bei dessen Schaffung mitzubestimmen. Ausserdem schwächt die Aussenseiterrolle ihre Einflussnahme auf internationale Organisationen.

Zunächst soll diese schweizerische Europapolitik seit den fünfziger Jahren kurz rekapituliert und gezeigt werden, welche Argumente jeweils bei der Ablehnung eines Beitritts zu den Gemeinschaften im Vordergrund gestanden haben. Nach anfänglichen neutralitätspolitischen Bedenken wurde zunehmend die institutionelle Frage zur *Pièce de resistance*, und hier ganz besonders die direkte Demokratie, die «Volks-Souveränität». Doch der bilaterale Weg schien lange Zeit die Vorteile des Marktzugangs mit den Vorteilen weitgehender Souveränitätswahrung zu kombinieren. Inzwischen wird aber deutlich, dass er eine Einbahnstrasse ist, ein Teilbeitritt ohne Mitbestimmung. Ausserdem verliert unser Land ausserhalb der EU fast jeden Einfluss auf internationale Entwicklungen. Es wäre deshalb an der Zeit, die Europafrage neu aufzurollen, doch darauf scheint zurzeit niemand Lust zu haben. Zwei Gedankengänge sollen dazu beitragen, die Blockade zu überwinden. Zuerst gilt es, die Vorstellung zu korrigieren, die

EU setze sich an die Stelle der Staaten: Ihre Kompetenzen sind weit geringer, als gemeinhin angenommen wird, und die Souveränitätsbeschränkung hält sich für ihre Mitglieder in engen Grenzen. Zum Zweiten vertrete ich die These, es sei vor allem die Unfähigkeit der Schweiz zu ohnehin notwendigen institutionellen Reformen, welche zur europapolitischen Lähmung führt.

Die Europapolitik der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg

Im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Meinung war die moderne Schweiz aussenpolitisch keineswegs immer abstinent. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beteiligte sie sich aktiv an der Gründung internationaler Organisationen – vor allem aus wirtschaftlichen, aber auch aus humanitären Motiven. Nach dem Ersten Weltkrieg trat sie dem Völkerbund bei. Das Staatsvertragsreferendum gab es damals noch nicht, aber Bundesrat und Parlament legten diese Entscheidung, welche immerhin zu einer Relativierung der Neutralität führte, dem Souverän zur Abstimmung vor. Am 16. Mai 1920 wurde der Beitritt vom Volk (56 Prozent Ja) und von den Ständen knapp (10³/₂ gegen 9³/₂) angenommen. Ein Jahr später, und zwar wegen des Streits um den Gotthardvertrag, hieften dann Volk und Stände mittels einer Initiative das (fakultative) Staatsvertragsreferendum «für unbefristete oder für mehr als 15 Jahre abgeschlossene Verträge» in die Bundesverfassung. Das Völkerbundsexperiment verlief wenig erfolgreich, 1939 trat die Schweiz aus und stellte die «integrale Neutralität» wieder her. Vom Zweiten Weltkrieg blieb sie verschont, trotzdem litt das Volk unter Bedrohung und Mangel. Es schloss sich eng um General Guisan zusammen, und die «geistige Landesverteidigung» schmiedete aus den vielfältigen Kantonsbürgern so etwas wie eine helvetische Nation. Durch diese «Réduitbrille» betrachteten die Eidgenossen nach dem Krieg das sich rasch verändernde internationale Umfeld.

Präsident Roosevelt legte noch während des Krieges das Fundament für eine neue Weltordnung. Im Zentrum stand die UNO, ergänzt durch die für die

Weltwirtschaft wichtigen Institutionen von Bretton Woods und das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Der Kalte Krieg beschränkte zwar die Wirksamkeit dieser Ordnung, doch hat sie in den Grundzügen bis heute überlebt. Die Schweiz stand abseits, die Neutralität ging ihr über alles: Sie sagte Nein zur UNO, welche einen expliziten Neutralitätsvorbehalt ablehnte, Nein aber auch zu den Wirtschaftsorganisationen, in denen sie einige Verpflichtungen hätte übernehmen müssen. Unser Land war damals wirtschaftlich stark, produzierte das, was die andern dringend brauchten, und hatte neben dem Dollar die einzige nennenswerte konvertible Währung. Die Schweiz konnte Kredite geben und damit wichtige Handelspartner dazu bewegen, mit ihr bilaterale Handelsverträge abzuschliessen.

Auf der Grundlage und im Rahmen der amerikanischen Weltordnung versuchten nun die (West-)Europäer, sich enger zusammenzuschliessen. In den vierziger Jahren gelang dies vorerst nur mittels klassisch intergouvernementaler Organisationen, welche die Souveränität der Mitglieder schonten. 1948 wurde die Organization for European Economic Cooperation OEEC gegründet. Sie diente der Verteilung der Marshallplangelder, sollte aber auch die ökonomischen Schranken zwischen den europäischen Staaten abbauen. Daran war auch die Schweiz interessiert, und sie machte nach einigem Zögern mit. Dem 1949 gegründeten Europarat blieb sie dagegen fern, denn dieser verfolgte damals vor allem politische Integrationsziele. Zu den westeuropäischen und atlantischen Verteidigungsbündnissen – Westunion und NATO – ging man in Bern selbstverständlich auf Distanz.

Den Befürwortern eines weitergehenden europäischen Zusammenschlusses genügten die verschiedenen intergouvernementalen Organisationen nicht. Mit dem Schumanplan von 1950 für eine Kohle- und Stahlgemeinschaft wurde die Grundlage für die supranationale (west)europäische Integration gelegt. «Supranational» hiess im Wesentlichen, dass diese Staaten bereit waren, sich Mehrheitsbeschlüssen und den Urteilen eines gemeinsamen Gerichtshofs zu

unterwerfen und insofern ihre Souveränität einzuschränken. An der Montanunion nahmen vorerst nur sechs Staaten teil. Dieselben sechs gründeten Ende der fünfziger Jahre die viel weitergehende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), basierend auf einer Zollunion. Dies wurde für die andern europäischen Staaten zu einer grossen Herausforderung, denn es bedeutete bei den damals noch hohen Zöllen eine deutliche Handelsdiskriminierung.

Doch die «Nicht-Sechs» fanden weiterhin keinen Geschmack am Gemeinschaftsprojekt, und sie versuchten unter Führung des Vereinigten Königreichs die Gründung der EWG durch das Projekt einer grossen Freihandelszone zu unterlaufen. Dies misslang, denn de Gaulle und Adenauer wurden sich 1958 handelseinig. Den andern blieb schliesslich nur noch die Gründung einer eigenen kleinen Freihandelszone: 1960 erblickte die EFTA das Licht der Welt. Daran war die Schweiz aktiv beteiligt, weniger wegen ihres nicht sehr bedeutenden Handels mit diesen Ländern als vielmehr, um dem Konzept des Freihandels zum Durchbruch zu verhelfen und eine Basis für einen späteren Brückenschlag zur EWG zu legen.

Diese Notwendigkeit kam rascher als erwartet, denn schon 1961 wünschten Grossbritannien, gefolgt von Dänemark und Norwegen, der EWG beizutreten. Ein Grund war, dass Kennedy die NATO und die EWG im Kampf gegen den Kommunismus näher zusammenführen wollte. Damit wurde die Lage für die drei neutralen EFTA-Länder Schweden, Österreich und die Schweiz prekär, denn für sie kam der Beitritt nach wie vor nicht in Frage. Was tun, um der nun drohenden verstärkten Wirtschaftsdiskriminierung zu entgehen? Die drei liessen sich auf einen weitreichenden Assoziationsplan mit der EWG ein. Es zeigte sich jedoch bald, dass dies nicht ohne beträchtliche Souveränitätsverluste abgehen würde, und so war man in der Schweiz erleichtert, als de Gaulle sowohl die Beitritte als auch die Assoziation stoppte. Die handelspolitische Spaltung Westeuropas dauerte damit fort. 1963 trat die Schweiz übrigens dem nun als harmlos eingeschätzten Europarat bei,

1966 wurde sie Vollmitglied des GATT, welches sich als sinnvolles Vehikel für den weltweiten Zollabbau erwiesen hatte.

Nach de Gaulles Rücktritt im Jahre 1969 unternahm die Gemeinschaft weitere Integrationschritte. Sie fühlte sich nun stark genug, um neue Länder aufzunehmen und mit denjenigen, die dies nicht wollten, den Freihandel für Industriegüter zu verwirklichen. Das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark traten 1973 bei, und die Schweiz war glücklich, ein Freihandelsabkommen ganz nach ihrem Gusto abschliessen zu können. Dieses Abkommen, welches wiederum – ohne dass die Verfassung es verlangt hätte – Volk und Ständen vorgelegt wurde, erzielte ein Traumresultat: 72,5 Prozent der Bevölkerung und alle Kantone sagten Ja! Die siebziger Jahre wurden im Übrigen wegen der Wirtschaftskrisen schwierig. Die Motoren der europäischen Integration standen still, was der Schweiz zu einer Verschnaufpause verhalf.

In den achtziger Jahren setzte ein weiterer Schub der Intensivierung der Beziehungen zwischen den Staaten ein, und zwar diesmal getrieben von der Globalisierung der Wirtschaft. Der Zusammenbruch des Sowjetsystems beschleunigte diesen Prozess weiter. Es wurde dringend, die «entfesselte» Wirtschaft durch eine Ausdehnung und Intensivierung des Völkerrechts einigermassen zu zähmen. In der Uruguay-Runde weitete die WTO ihre Kompetenzen auf neue Bereiche aus: Dienstleistungen, Landwirtschaft, geistiges Eigentum und öffentliches Beschaffungswesen. Andere Organisationen nahmen sich der Bekämpfung von Finanzkrisen oder der Umweltprobleme an. An den meisten dieser neuen Foren beteiligte sich die Schweiz aktiv. 1986 lehnte sie den UNO-Beitritt noch wuchtig ab, 2002 stimmte sie ihm knapp zu.

In den frühen achtziger Jahren wuchs in Westeuropa die Gefahr, wirtschaftlich hinter die USA und Japan zurückzufallen. Die Europäische Gemeinschaft stellte fest, dass noch längst kein Binnenmarkt entstanden war

und dass insbesondere die nichttarifären Handelshindernisse hohe Kosten verursachten. Unter Jacques Delors, dem Präsidenten der Kommission, wurde deswegen 1985 ein ambitiöser Plan aufgelegt, alle diese Hindernisse bis 1992 zu beseitigen. Dies erforderte neue Befugnisse für die Gemeinschaft, eine Ausdehnung der Mehrheitsbeschlüsse und damit eine beträchtliche weitere Beschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten. In der Folge mutierte die Gemeinschaft zur Europäischen Union und erhielt neue Zuständigkeiten in den Bereichen Währung, innere Sicherheit sowie Aussen- und Sicherheitspolitik.

Es war offensichtlich, dass der Binnenmarkt die Nichtmitglieder der EG erneut einer starken Diskriminierung aussetzen würde. Die Schweiz setzte darauf, pragmatisch mittels bilateraler sektorieller Abkommen solche Hindernisse mindestens teilweise wegzuräumen, was jedoch nur mit Mühe gelang. Dann schlug Delors die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) vor. Es sollten in diesem Raum binnenmarktähnliche Verhältnisse herrschen und «gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane» geben. Man blieb in Bern skeptisch, doch da die andern EFTA-Länder drängten, liess die Schweiz sich auf Verhandlungen ein. Diese wurden beschwerlich, und Stück für Stück musste man die Hoffnungen, im EWR käme es zu einer weitgehend gleichberechtigten Teilmitgliedschaft, begraben. Vor allem deshalb strebten nun verschiedene EFTA-Länder den Beitritt an. Solche «Fahnenflucht» brachte auch den schweizerischen Bundesrat dazu, den Beitritt zu beantragen – ohne gehörige Vorbereitung und innenpolitische Absicherung, dafür gewürzt mit Kommunikationspannen und Verwirrspielen. Dieses bundesrätliche Vorpreschen wurde für die EWR-Abstimmung zu einer Belastung. Das umfangreiche Abkommen wurde wiederum Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Am 6. Dezember 1992 sagte das Volk ganz knapp, die Kantone deutlich Nein. Dies führte die Schweiz auf den einsamen bilateralen Weg zurück. Immerhin gelang es so, einen grossen Teil der wirtschaftlichen Schranken abzubauen. Auf den Preis kommen wir zurück.

Gründe für den schweizerischen Sonderweg

Nach dem Krieg pflegte die Schweiz also den Sonderfall und machte weitgehend auf «cavalier seul». Ab Ende der fünfziger Jahre zeigte sie sich multilateralen Organisationen gegenüber offener, und die Aussenpolitik der Schweiz wurde aktiver. Sie gehörte jedoch zur Mehrzahl der europäischen Staaten, welche die supranationalen Gemeinschaften ablehnten. Ab den siebziger Jahren wuchs die Gemeinschaft in mehreren Schüben, und bald stand die Schweiz ziemlich alleine da. Auch den Europäischen Wirtschaftsraum lehnte sie ab. Heute gehört unser Land zum schon beinahe exklusiven Club der Nichtmitglieder, zusammen mit einigen Mikrostaaten wie Monaco und Andorra und solchen mit ungesicherten politischen Verhältnissen wie Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Dies ist für ein Land, welches mitten in Europa liegt und mit seiner Umwelt intensivste wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen unterhält, ziemlich sonderbar. Wie ist es zu erklären?

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war die integrale Neutralität klar das Hauptargument für das Abseitsstehen, denn bei der UNO, der Westunion, der NATO und teils sogar beim Europarat ging es um hohe Politik, Sicherheit und Verteidigung. Zudem interpretierte die Schweiz ihre Neutralität umfassend, sie durfte auch nicht durch Engagements in Friedenszeiten eingeschränkt werden. Wenn nun wirtschaftliche Organisationen etwa in die Handelsfreiheit oder die landwirtschaftliche Versorgung eingriffen, war dies mit der schweizerischen Neutralität nicht vereinbar. Andererseits war sie auf die Öffnung von Märkten dringend angewiesen. Dadurch geriet sie gelegentlich in ein Dilemma, so bei der OEEC, welche neben den wirtschaftlichen Zielen einen starken antikommunistischen Impetus hatte.

Bei der Kohle- und Stahlgemeinschaft gab es dann eine Gemengelage von Ablehnungsgründen. Die Schweiz verfügte über keine nennenswerte Montanproduktion, doch ihre diesbezüglichen Importe kamen weitestgehend

aus den Ländern der Gemeinschaft für Kohle und Stahl; ausserdem war sie an den entsprechenden Eisenbahntransporten durch die Alpen interessiert. Doch gegen einen Beitritt sprach der politische Charakter des Projekts, denn es ging in erster Linie um die Kontrolle des deutschen Rüstungspotenzials durch Frankreich. Dagegen sprach aber vor allem die Supranationalität, welche die Handlungs- und Handelsfreiheit der Mitgliedstaaten beschränkte. Damit kam indirekt auch die Neutralität wieder ins Spiel. Man ging also zur Montanunion auf Distanz, eröffnete jedoch in Luxemburg eine Vertretung und schloss schon bald zwei bilaterale Abkommen ab – schon damals!

Die EWG erstreckte sich dann auf die ganze Wirtschaft, und damit drohten den Nichtmitgliedern beträchtliche Diskriminierungen. Dies galt ganz besonders für die Schweiz, denn ihre wichtigsten Absatzmärkte lagen in der EWG. Doch ein Beitritt wurde damals nicht einmal erwogen. Erneut überlagerten sich verschiedene Gründe: Das Gerangel im Vorfeld der Entstehung des Gemeinsamen Marktes hatte gezeigt, dass hier vor allem die Grossen – Frankreich, Grossbritannien und die Bundesrepublik – ihre politischen Spiele spielten. Die Beschränkung der Treaty Making Power durch die Zollunion und die Gemeinsame Handelspolitik war für die Schweiz nicht nur neutralitätspolitisch bedenklich, sie widersprach auch ihrer liberalen Zoll- und Handelspolitik. Es gab verschiedene weitere materielle Gründe, die gegen ein Mitmachen sprachen, allen voran die Agrarpolitik, die Wettbewerbspolitik und die Personenfreizügigkeit.

Das Assoziationsprojekt der Jahre 1961 bis 1963 zwang die Schweiz, sich mit der Gemeinschaft intensiv auseinanderzusetzen. Es kam zwar nicht zu einer breiten öffentlichen Diskussion, doch im Kreise der Ständigen Wirtschaftsdelegation – eines Forums, welches die Bundesverwaltung mit dem Vorort des Handels- und Industrievereins verband – wurden alle Aspekte einer solchen Annäherung diskutiert. Man erwog weitgehende materielle Konzessionen bis hin zu einer partiellen Zollunion. Man setzte sich intensiv mit den

verschiedenen Politiken der Gemeinschaft auseinander. Man wog die Zolldiskriminierung beim Abseitsstehen gegen die Kosten einer Umstrukturierung der Landwirtschaft ab. Die materiellen Probleme waren gross, doch man war bereit, sich ihnen zu stellen. Doch immer deutlicher traten die institutionellen Hürden in den Vordergrund. Die assoziierten Mitglieder würden keine Mitbestimmung erhalten, jedoch in grossem Masse Gemeinschaftsrecht anwenden müssen. Dies würde die Handlungsautonomie der Schweiz beträchtlich beschränken und griffe in die Kompetenzen des Parlaments, der Kantone und des Volkes ein. Nach dem Abbruch dieses Experiments durch de Gaulles «Non» fasste Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen 1963 diese Argumente vor dem Nationalrat wie folgt zusammen:

«Die Konfrontierung unseres Landes mit dem Prozess der europäischen Integration hat unser Volk gezwungen, sich wiederum intensiver mit Werten höherer Ordnung zu befassen. Das Resultat dieser Selbstbesinnung ist ein erfreuliches. Weitesten Kreise unseres Volkes haben wiederum deutlicher den Wert unserer politischen Institutionen, des Föderalismus und der direkten Demokratie erkannt. Sie fühlen instinktiv, wie stark die Erhaltung dieser Institutionen von der konsequenten Weiterführung unserer Neutralitätspolitik abhängig ist. Der Bundesrat darf daraus den Schluss ziehen, dass er des Rückhaltes der eidgenössischen Räte und des Volkes sicher wäre, sollte er in die Lage kommen, dem Lande zur Erhaltung seiner Unabhängigkeit wirtschaftliche Opfer zuzumuten, auch wenn diese Opfer schwer sein sollten.»

Grosse Worte! In schon fast ritualisierter Form wird zwar noch einmal auf die Neutralität verwiesen, doch in der Substanz geht es um die politischen Institutionen, namentlich um den Föderalismus und die direkte Demokratie. Sie gelten gegenüber den wirtschaftlichen Vorteilen als «Werte höherer Ordnung». Dieses Argument beherrschte künftig jede Europadiskussion. In zugespitzter Form lautet es wie folgt: Die besonderen politischen Institutionen machen die Essenz der «Willensnation» Schweiz aus, und deshalb

dürfen sie keinesfalls gefährdet werden. Damit wurde unterstellt, die institutionellen Konzessionen, welche die andern Staaten bei einem Beitritt machen mussten, wögen für diese nicht besonders schwer. Wir sind eben doch anders als die andern!

Die wirtschaftlichen Opfer, welche dem Volk für seine Standhaftigkeit zugemutet werden mussten, hielten sich dann in engen Grenzen: Zuerst schaffte das Freihandelsabkommen die Zölle ab, dann stagnierte die Integration für ein gutes Jahrzehnt, und in der Schweiz setzte sich niemand mehr ernsthaft mit einer Annäherung an die EWG auseinander. Dies änderte sich, als das Binnenmarktprogramm in den achtziger Jahre neue wirtschaftliche Diskriminierungen zu schaffen drohte. Was war zu tun? Doch beitreten? In den entsprechenden behördlichen und wissenschaftlichen Analysen wurde diese Option zwar erwähnt, doch nur, um sie unter Hinweis auf die «allseits bekannten» materiellen und institutionellen Argumente abzulehnen. Man konnte immer noch hoffen, mittels der Entwicklungsklausel des Freihandelsabkommens und darauf bauender zusätzlicher bilateraler Verträge die dringendsten Probleme zu lösen. Ausserdem milderten die Fortschritte beim GATT und später in der WTO die Wirkungen verschiedener Schranken.

Delors' Initiative für einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum konnte die Schweiz nicht ignorieren, auch wenn Kenner der Materie voraussahen, dass die Probleme des verblichenen Assoziationsprojekts wieder auftauchen würden – und zwar in akzentuierter Form, denn die Integration war inzwischen viel weiter fortgeschritten. Die EFTA-Partner drängten, die Wirtschaft wollte die angekündigten «binnenmarktähnlichen Verhältnisse», und viele Politiker glaubten an Delors' angekündigte «gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane» im EWR. Doch dieser Traum war bald ausgeträumt, und auch sonst musste die Schweiz fast alle Hoffnungen auf Gleichberechtigung fallen lassen. Es wurde klar: Durch die Übernahmen des *Acquis communautaire* – des bestehenden und des neu zu schaffenden – würde es

zu einer argen Einschränkung der schweizerischen Gesetzgebungsautonomie kommen. Dies war einer der Gründe, warum der Bundesrat nun unverhofft den Beitritt zum Ziel seiner Politik machte. Vom EWR als blossem «Trainingslager» für den Beitritt war nun aber auch die Wirtschaft nicht mehr begeistert, und damit war dessen Schicksal besiegelt.

Der EWR hätte also zu einer Beschränkung der Souveränität geführt, der Schweiz jedoch höchstens beschränkte Mitwirkungsrechte im Sinne eines «decision shaping» gebracht. Anlässlich der Vorbereitung auf den EWR regte die Verwaltung an, diese Beschränkungen um der Klarheit und der Rechtssicherheit willen explizit zu machen. Dabei ging es etwa um eine Verfassungsklausel zum Vorrang des Völker- und Europarechts, um die Frage, ob nicht der Bundesrat die Befugnis erhalten solle, EG-Richtlinien in eigener Kompetenz umzusetzen, um die Beschränkung der Volksrechte da, wo das Gemeinschaftsrecht keine Spielräume liess, oder auch um Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Kantone. Doch Bundesrat und Parlament wiesen solche Vorschläge mit dem Argument zurück, wenn man dies täte, hätte die Vorlage bei Volk und Ständen keine Chance! Man zog es vor, die Dinge im Unklaren zu lassen und künftige Probleme schweizerischem Pragmatismus und diplomatischem Geschick anheimzustellen.

Im Mai 1992 veröffentlichte der Bundesrat seinen «Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft», in welchem er nicht nur begründete, warum er diesen Schritt tun wollte, sondern auch die Voraussetzungen und Auswirkungen untersuchte. Dabei ging er unter anderem auch auf die institutionellen Folgen ein und war bemüht, sie als erträglich darzustellen. Die Beschränkung kantonaler Zuständigkeiten würde nicht viel weiter gehen als beim EWR, und dies könnte durch neue Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone an der Europapolitik aufgewogen werden. Probleme ergäben sich bei Volksinitiativen, welche dem Gemeinschaftsrecht widersprächen, doch Gegenvorschläge und Überzeugungsarbeit könnten

deren Annahme unwahrscheinlich machen. Referenden wären dann weiterhin möglich, wenn das Parlament zwecks Umsetzung von Richtlinien legiferiert, doch dürfte dies die fristgerechte Umsetzung nicht behindern. Grössere Auswirkungen auf die Landesregierung sah der Bericht nicht. In der Folge untersuchten verschiedene akademische Studien diese institutionellen Auswirkungen in vertiefter Weise. Doch dies blieb vorerst folgenlos, denn der EWR wurde bekanntlich abgelehnt, und damit war an einen Beitritt nicht mehr zu denken, auch wenn ihn der Bundesrat weiterhin als strategisches Ziel definierte.

Was hat es nun also mit der Besonderheit der schweizerischen politischen Institutionen auf sich? Sind sie tatsächlich ein starkes Gegenargument gegen einen Beitritt? Die Souveränitätsbeschränkung durch die Europäische Union trifft erst einmal alle, die mitmachen, in ähnlichem Ausmass. Doch je nach institutioneller Ausstattung eines Landes werden diese «Kosten» unterschiedlich verteilt. Ähnliches gilt auch für die Gewinne an Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Selbst wenn also für den Gesamtstaat die «Souveränitätsrechnung» nicht negativ oder gar positiv ausfällt, gilt dies nicht für alle seine Instanzen. In unitarischen Systemen wie Frankreich fallen die Vor- und die Nachteile beim Zentralstaat an, die Rechnung ist also relativ einfach. In Föderationen dagegen wird auch die Gesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten tangiert, und deren Möglichkeiten, dies durch Mitwirkung in ihrer Hauptstadt oder in Brüssel zu kompensieren, sind beschränkt.

Ähnliches gilt für die verschiedenen Beteiligten am nationalen Gesetzgebungsprozess: Am meisten gewinnt die Exekutive, gewinnen Regierung und Verwaltung, denn sie sitzen unmittelbar an den Brüsseler Tischen, an denen die Entscheide gefällt werden. Die Parlamente haben nur bescheidene Möglichkeiten, ihrer Regierung dabei die Hand zu führen. Dies reflektiert etwa das jüngste Urteil des deutschen Verfassungsgerichts zum Lissabonner Ver-

trag: Es fordert, die diesbezüglichen Rechte des Bundestags seien zu erweitern. Die Regierungen aller Mitgliedstaaten plädieren jedoch dafür, ihnen in Brüssel möglichst freie Hand zu lassen, denn nur so sei es möglich, die nationalen Interessen in komplexen Verhandlungen optimal durchzusetzen. Das ist sicher nicht falsch, tröstet jedoch die Verlierer kaum.

Und doch haben alle 27 Mitgliedstaaten Mittel und Wege gefunden, das innere Gleichgewicht nach dem Souveränitätstransfer einigermaßen wiederherzustellen. Gälte dies nicht auch für die Schweiz? Hier ist nun offenbar des Pudels Kern: Nur in der Schweiz ist das Volk der Souverän, und zwar nicht in der symbolischen Version einer parlamentarischen, sondern in der substantiellen der direkten Demokratie, und nicht im Sinne unverbindlicher Plebiszite, sondern in der Form direkter Einwirkung auf den Gesetzgebungsprozess. Der Souveränitätsverlust des Stimmvolkes kann aber noch weniger kompensiert werden als derjenige des Parlaments oder der Kantone. Zwar sind anlässlich der Beitrittsdiskussion einige Vorschläge gemacht worden, wie das Volk auf die bundesrätliche Europapolitik einwirken könnte, doch sie blieben hilflos. Es wurde auch beschwichtigend gesagt, es wären, gemessen an der Vergangenheit, nur wenige Abstimmungen betroffen gewesen. Doch geht es offensichtlich hier nicht um ein quantitatives Problem, denn das Volk stimmt ohnehin nur über einen sehr geringen Teil der Gesetzgebung ab. Gehalt und Wirkungsweise der direkten Demokratie liegen weitgehend schon in der Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen oder eine Initiative zu lancieren. Es geht um ein beinahe schrankenloses Einspruchsrecht des Volkes gegen alles, was das von ihm beauftragte politische Personal tut. Deswegen rührt scheinbar jede Einschränkung dieses Rechts an die Grundlagen des helvetischen Gesellschaftsvertrags.

Einem Beitritt aber, der ihre Rechte künftig vermindern würde, müssten Volk und Stände zustimmen. Es ist also nicht die Souveränitätsbeschränkung als solche, welche einen Beitritt fast unmöglich erscheinen lässt, sondern es ist die besondere Rolle des Schweizervolkes als Souverän.

Die Einbahnstrasse des Bilateralismus

Bleibt also der bilaterale Weg. Die Schweiz hat ihn bisher mit einigem Erfolg beschritten, sie hat weitgehenden Zugang zum Binnenmarkt erhalten, und ihre Konzessionen blieben vertretbar. Doch zunehmend zeigen sich die Nachteile dieser Strategie, welche auf eine grosse und immer weiter wachsende Zahl von Abkommen gründet – man spricht von zwanzig wichtigen und etwa einhundert weiteren Verträgen. Das Gefühl macht sich breit, sich in einem Spinnennetz von Verpflichtungen zu verfangen. Das ist in der letzten Zeit von verschiedener akademischer und politischer Seite deutlich aufgezeigt worden. Selbst der Bundesrat hat in seinem jüngsten aussenpolitischen Bericht gewarnt, der bilaterale Weg dürfe nicht zu einer De-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht führen. Wir möchten diese Diskussion kurz zusammenfassen, indem wir zeigen, dass der Bilateralismus letztlich auf drei Illusionen gegründet ist: auf der sektoralen, der statischen und derjenigen der Kündbarkeit.

Man spricht oft von den bilateralen «sektoriellen» Abkommen und will damit sagen, jeder Vertrag beschlage ein eng begrenztes materielles Feld. Das war wohl mal so, stimmt aber für die Gegenwart nicht mehr. Wenn die Schweiz in einem Bereich Interessen anmeldet – wie gegenwärtig beim Strommarkt und bei der Landwirtschaft –, dann definiert weitgehend die EU das Feld, über welches sie bereit ist zu verhandeln. Bei der Elektrizität etwa will sie Umweltnormen und Wettbewerbsregeln mit einschliessen, und beim Agrarfreihandel verlangt sie von der Schweiz die Übernahme eines umfangreichen Pakets von Gesundheits- und Produktnormen. Zum Zweiten gibt es formelle und informelle Junktims zwischen den Verträgen. Bekannt ist, dass die Abkommen des ersten Pakets durch die Guillotineklauselel zusammengebunden sind, damit die Schweiz nicht aufkündigen kann, was ihr nicht passt. Oder: Frau Kommissarin Ferrero-Waldner stellt zum Missfallen unserer Politiker 2005 ein Junktim zwischen der Inkraftsetzung von Schengen und der Ausweitung der Personenfrei-

zügigkeit auf die neuen EU-Mitglieder her. In andern Fällen fordert die EU die Ausdehnung eines Abkommens auf neue Bereiche – so etwa bei der Zinsbesteuerung und neuerdings auch beim Betrugsbekämpfungsabkommen. Dies alles führt dazu, dass sich die einzelnen Abkommen immer mehr überlappen und sich insgesamt über unsere internen Politiken ausbreiten wie ein Ölfleck auf dem Wasser. Nicht etwa der Bösartigkeit Brüssels ist dies geschuldet, sondern der Tatsache, dass für die EU selbst die verschiedenen Politiken zusammenhängen und sich durchdringen – wie dies in jedem Land eben auch der Fall ist.

Die bisherigen Abkommen waren weitgehend statisch, das heisst, es galt, was zum Zeitpunkt ihres Abschlusses vereinbart war. Doch das EU-Recht und die Rechtsprechung entwickeln sich ständig weiter, und wenn die Schweiz dies nicht nachvollzieht, entstehen bald neue Hürden und Diskriminierungen. Die EU ist grundsätzlich nicht bereit, dies hinzunehmen, und sie verlangt von der Schweiz immer dringlicher, die Abkommen aufzudatieren. Das kann in verschiedener Weise erfolgen. Oft passt die Schweiz ihre Gesetzgebung autonom an. Bei einigen Abkommen können die Anhänge, welche das zu übernehmende Recht beinhalten, direkt von den Gemischten Ausschüssen ergänzt werden – was laufend geschieht. Das Luftverkehrsabkommen ist das erste sogenannte Integrationsabkommen, denn es sieht explizit vor, dass die Schweiz die Weiterentwicklung der betreffenden Rechtsakte automatisch übernimmt. Auch bei Schengen ist die Schweiz zur Übernahme verpflichtet, es wird aber einige Rücksicht auf unsere internen Verfahren genommen. Doch am Ende droht bei Nichtanpassung die Kündigung. Im jüngsten Abkommen zur Zollsicherheit kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, wenn die Schweiz nicht nachzieht. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes, welche nach Abschluss eines Abkommens ergehen, muss die Schweiz nicht übernehmen, aber sie ist gehalten, sie zu beachten. Dies hat das Bundesgericht inzwischen in mehreren Fällen getan. Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft, in der alle – Mitgliedstaaten und Private – gleich sind. Sie kann es nicht zulassen, dass ein Drittstaat hier Ausnahmen erhält.

Und drittens zur Kündigungsillusion. Natürlich kann jedes dieser Abkommen in kurzer Frist gekündigt werden – rechtlich gesehen jedenfalls. Doch politisch und wirtschaftlich wird dies mehr und mehr unmöglich. Da gibt es zum einen die Junkties zwischen den Abkommen. Schon erwähnt haben wir die Guillotineklausel beim ersten und wichtigsten Paket: Erfüllt die Schweiz ein Abkommen nicht mehr, fallen alle dahin. Dieses Szenarium haben wir anlässlich der Abstimmungen um die Ausdehnung und Verlängerung der Freizügigkeit durchgespielt, und wir werden – Kroatiens wegen – bald wieder Gelegenheit dazu haben. Man mag dann jeweils hoffen oder behaupten, so schlimm werde es nicht kommen, denn auch die EU hätte bedeutende Interessen an der Fortführung. Dieses Argument verkennt zweierlei: Zum einen ist schon die Unsicherheit, was im Falle eines Falles geschehen würde, eine grosse Hypothek. Zum andern aber geht es für die Schweiz um eine – zumindest ökonomisch betrachtet – existentielle Frage, für die EU wäre der Wegfall der Abkommen zwar lästig, aber verkraftbar. Wie steht es mit der Kündigung des Schengener Assoziierungsabkommens? Die Kosten würden prohibitiv hoch, denn das ganze internationale Fahndungssystem und die Grenzkontrollen der Schweiz sind auf Schengen umgestellt worden. Ausserdem müsste man jederzeit befürchten, die Nachbarländer könnten die Regeln der Schengen-Aussengrenze streng auf die Schweiz anwenden. Wir wären auch vom gemeinsamen Schengenvisum wieder ausgeschlossen. Andere Abkommen könnten ohne direkten Schaden gekündigt werden, doch würde auch dies zu Irritationen im Verhältnis zur EU führen. Im Grossen und Ganzen und bezüglich der zentralen Abkommen aber gibt es keinen Weg mehr zurück, der Bilateralismus ist eine Einbahnstrasse.

Wir wollen dies hier nicht weiter ausführen oder illustrieren. Jeder weiss heute, dass unsere Souveränität auch durch den Bilateralismus eingeschränkt wird. Das Parlament ist öfter gehalten, Anpassungen durchzuwinken, den Kantonen werden faktisch Kompetenzen entzogen, und das Volk muss regelmässig dazu gebracht werden, Ja zu sagen. Im Gegensatz zur Souveränitätsbeschränkung bei einem Beitritt, welche zwar weitergehend wäre, jedoch den Vorteil hätte,

klar und berechenbar, justitiabel und für alle Staaten (ungefähr) gleich zu sein, sind die Beschränkungen durch den Bilateralismus unübersichtlich, tauchen unerwartet auf, können nicht durch eine gerichtliche Instanz überprüft werden und führen immer wieder zu Auseinandersetzungen mit Brüssel. So wissen wir noch nach Jahren des Streits nicht, ob Deutschland mit seinen Beschränkungen des Anflugs auf Kloten das Luftverkehrsabkommen verletzt oder nicht. Der Streit um kantonale Steuerregime geht nun auch schon ins fünfte Jahr, und unlängst hat Italien sich erneut gegen einen Lösungsansatz gesperrt. Und nicht zuletzt: Diese Einschränkungen der Souveränität werden eben nicht durch Mitspracherechte kompensiert. Was der Bundesrat befürchtet, ist eigentlich schon eingetreten: eine De-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht.

Wenn dem so ist, dann stellt sich die Frage nach Alternativen. Ein teilweiser Rückzug aus den Bilateralen, eine Rückkehr zu Freihandelsverhältnissen kommt wohl ernsthaft nicht in Frage. Der Bundesrat setzt seit längerem auf ein Rahmenabkommen, welches in die unübersichtliche Vielfalt von Verträgen Ordnung bringen und, so hofft er, unseren Einfluss auf Brüssel verstärken könnte. Doch die EU hat deutlich signalisiert, dass daran nur zu denken wäre, wenn die Schweiz grundsätzlich die Dynamisierung der Abkommen akzeptierte. Das hiesse, man käme souveränitätspolitisch vom Regen in die Traufe. Und dann, am Ende der Einbahnstrasse, bliebe eben wohl doch nur der Beitritt, und er verdiente mindestens eine breite und vertiefte Diskussion. Doch diesbezüglich befinden sich unsere politischen Eliten im Zustand des Wachkomas, dessen Ende nicht abzusehen ist. Ich möchte im Folgenden kein Plädoyer für den Beitritt halten, denn der Patient würde mich ja nicht verstehen. Ausserdem sind die Argumente dafür und dawider weitgehend bekannt. Hingegen möchte ich zwei der Hindernisse, welche als unüberwindbar gelten, etwas näher betrachten: Zum einen sind die Souveränitätsverluste bei einem Beitritt geringer, als oft angenommen wird, zum Zweiten spielen die besonderen politischen Institutionen der Schweiz eine grössere Rolle, als gemeinhin angenommen – und zugegeben – wird.

Der EU als funktionaler Zweckverband

Der Beitritt zur Europäischen Union ist zweifellos für jedes Land ein einschneidender Akt. Souveränität, die man überträgt und dann «gemeinsam ausübt», ist etwas grundsätzlich anderes als Souveränität in ihrer herkömmlichen Bedeutung. Trotzdem bleibt die Frage zentral, ob es bei dieser Übertragung um sehr wichtige, zentrale Bereiche des staatlichen Handelns geht oder aber um Dinge, welche den Staat in seiner Substanz nur wenig tangieren. Diesbezüglich neigt der allgemeine Diskurs dazu, die EU falsch einzuschätzen – etwa wenn kolportiert wird, bis zu sechzig Prozent der Gesetzgebung eines Landes stammten heute aus Brüssel. Die Frage ist eben, ob es dabei um die Sicherheit von Traktorensitzen oder um die soziale Sicherheit der Bevölkerung geht. Bisher stehen die Traktorensitze im Brüssel eindeutig im Vordergrund!

Wie sind die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten verteilt? Auf verwirrende Weise, sowohl prozedural als auch inhaltlich. Wie in der Schweiz liegt die Kompetenzvermutung bei der unteren Ebene, also bei den Mitgliedstaaten, die obere ist nur zuständig für das, was ihr explizit durch die Verfassung bzw. die Verträge zugeteilt wird. Beide Systeme berufen sich auf das Prinzip der Subsidiarität, doch wenn es um die konkrete Zuordnung geht, erweist es sich weitgehend als eine Leerformel. In der EU bedarf eine Vertragsrevision der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, in der Schweiz kann die Verfassung mit der einfachen Mehrheit des Volkes und der Stände geändert werden. In beiden Systemen sind im Laufe der Zeit immer weitere Kompetenzen ganz oder teilweise an die obere Ebene abgetreten worden, in beiden gibt es heute ein komplexes Geflecht von geteilten Zuständigkeiten. Versuche der Entflechtung sind sowohl in der EU als auch in der Schweiz nie sehr weit gediehen. Das scheint föderalen Systemen zu eigen zu sein.

Doch inhaltlich gibt es grosse Differenzen, denn die beiden politischen Systeme haben sozusagen an entgegengesetzten Enden begonnen, Kompetenzen

an den gemeinsamen Verband abzutreten: Die Schweiz «oben», bei der hohen Politik, bei der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Wirtschaftsgemeinschaft «unten», beim gegenseitigen Marktzugang und bei den technischen Handelshemmnissen. Die moderne Schweiz wurde gegründet, weil die napoleonischen Kriege und die Folgewirren den Eidgenossen gezeigt hatten, dass sie eine gemeinsame Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik brauchten, um bestehen zu können. Im Zentrum stand der politische Wille, den Staatenbund in einen Bundesstaat zu verwandeln. Man wollte zwar auch einen «Binnenmarkt» schaffen – man realisierte etwa die Niederlassungs- und die Handels- und Gewerbefreiheit und vereinheitlichte allmählich das Geldwesen. Doch erst unlängst hat die Schweiz festgestellt, dass sie nach 150 Jahren «weniger» Binnenmarkt realisiert hat als die EU nach 50.

Ganz anders verlief die europäische Integration: Einige mochten in den vierziger Jahren von einem Bundesstaat geträumt haben, doch bis in die jüngste Zeit stand die Herstellung gemeinsamer Märkte im Zentrum. Es gab zwar schon in den fünfziger Jahren Versuche, eine Verteidigungsgemeinschaft und eine politische Union aufzubauen, doch dies scheiterte am Widerstand französischer Souveränisten, und die «hohe Politik» blieb in der Folge in den Händen der Mitgliedstaaten. Die sogenannte «Gemeinsame Aussen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik» seit Maastricht ist nicht viel mehr als der Versuch, die betreffenden nationalen Politiken zu koordinieren. Mal gelingt dies, mal scheitert es, denn immer ist Einstimmigkeit nötig.

Politisch gesehen hängt alles mit allem zusammen, und das moderne Leben bringt es mit sich, dass die Menschen die Grenzen herkömmlicher Gebietskörperschaften immer öfter überschreiten. Dies sind zwei Gründe dafür, dass – in der Schweiz wie in der EU – die jeweils oberen Ebenen ihre Kompetenzen laufend ausweiten konnten. Da sie aber, wie gesagt, an entgegengesetzten Enden begonnen haben, sehen die beiden Systeme auch heute noch grundverschieden aus. Die Schweiz ist seit 1848 ein Nationalstaat mit allem Drum und

Dran, und wenn immer es offensichtlich wurde, dass eine Aufgabe besser auf Bundes- denn auf Kantonsebene gelöst werden konnte, dann wurde sie – oft nach langem Hin und Her – eben dem Bund übertragen. Die Gemeinschaft hatte die am weitesten reichenden Kompetenzen dagegen bei der Herstellung einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte. Daraus bezog sie ihren Eifer und ihre Dynamik. Das grosse Problem dabei war die Abschaffung nichttarifärer Handelshindernisse (NTB), also von Tausenden von Normen, mit welchen uns der Staat vor allen möglichen Gefahren schützt. Dies gelang in grossem Stil erst mit dem Binnenmarktprogramm nach der Vertragsrevision von 1987. Die Normen, um die es hier ging, stammten aus den verschiedensten Bereichen – von der Gesundheit bis zur technischen Sicherheit, von Berufsdiplomen bis zum Werbemarkt. Mit ihrer Harmonisierung greift die Gemeinschaft deswegen in verschiedenste Politikbereiche ein, auch wenn sie dafür keine explizite Befugnis hatte: Sie betreibt Umweltpolitik, schützt die Konsumentinnen und ist gesundheitspolitisch aktiv und oft zu aktiv. Andere Eingriffe erfolgten im Namen des «redlichen Wettbewerbs»: Es geht offenbar nicht an, dass das eine Land die Lohngleichheit der Frauen durchsetzt und das andere nicht. Und auch länger zu arbeiten, erscheint in dieser Optik als unfair. Die EU begann so, nationale Politiken gleichsam von innen heraus umzugestalten, meist mit freundlicher Unterstützung der nationalen Verwaltungen. Dies führte zu einer hektischen Geschäftigkeit des Brüsseler Apparates und zum Eindruck, die Gemeinschaft verfüge über umfassende Kompetenzen in fast allen Politikbereichen.

Ganz anders sieht es aus, wenn man sich vergegenwärtigt, was Brüssel nicht tut und wofür also die Mitgliedstaaten weiterhin zuständig sind. Wir haben die «hohe Politik» erwähnt, die sich weder der französische Staatspräsident noch der britische Premierminister nehmen lassen. Den Vorschlag, die EU könnte doch – anstelle von Frankreich und Grossbritannien – im Sicherheitsrat der UNO einen gemeinsamen Sitz einnehmen, wurde von Paris entrüstet zurückgewiesen. Aber auch wenn Zypern den Fortgang der Beitrittsverhand-

lungen mit der Türkei und der tschechische Präsident die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags blockieren, ist dagegen in Brüssel kein Kraut gewachsen. Es gibt gelegentlich Koalitionen der Willigen, um irgendwo zu intervenieren, doch meistens sind nur wenige willig, und von gemeinsamen Truppen ist man weit entfernt. In der Tat: Die EU ist zwar ein wirtschaftlicher Riese geworden, doch ein (macht)politischer Zwerg geblieben. Nur die (Aussen-)Handelspolitik ist weitgehend vereinheitlicht, denn das geht bei einer Zollunion nun mal nicht anders.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem Brüssel nichts zu suchen hat, ist die innere Verfassung und die politische Organisation der Mitgliederstaaten: Sie sind Monarchien oder Republiken, sie sind zentralistisch oder föderalistisch organisiert. Wie sie die Gewaltenteilung einrichten, ist ihnen überlassen. Es gibt Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien, Präsidialverfassung und Koalitionsregierungen. Bei den einen spielen direkte Volksrechte eine Rolle, die andern delegieren die Politik fast ganz an Eliten. Bei den einen macht das höchste Gericht mit der Verfassung Politik, die andern kennen nicht einmal eine kodifizierte Verfassung. Alle Staaten achten Menschen- und Bürgerrechte, doch wie Letztere ausgestaltet werden, ist ihre Sache. Ebenso ist es bei der Migrations-, Asyl- und Einbürgerungspolitik, die, von der Freizügigkeit der EU-Bürger abgesehen, noch weitgehend national ausgestaltet wird: Die Schweden nehmen den Maltesern die Bootsflüchtlinge aus Afrika nicht ab. Auch die Rechtspflege, das Strafrecht und die Polizei gehören nach wie vor zu den kaum eingeschränkten Befugnissen der Staaten. Manche mögen dies bedauern, andere finden die Schranken der EU-Kompetenzen richtig.

Doch selbst in Bereichen, welche im Bannkreis des Binnenmarktes stehen, gibt es bedeutende Reservate der Mitgliedstaaten: Die Mehrwertsteuer gehorcht einheitlichen Regeln, doch immer – abgesehen vom Mindestsatz von 15 Prozent – noch keinen einheitlichen Sätzen. Bei Einkommens-, Gewinn- und Ver-

mögenssteuern hätte Brüssel gerne mehr zu sagen, doch weil hier einstimmig beschlossen werden muss, bleibt die Steuerhoheit fast ganz bei den Mitgliedstaaten. Auch die gegenwärtigen Bemühungen um einen automatischen Informationsaustausch tangieren die Steuersysteme der Mitgliedstaaten nicht. Es gibt Kriterien der Währungsunion für eine gute Haushaltsführung – die ständig verletzt werden, doch wofür die Staaten das Geld verwenden, ist weitgehend ihre Sache. Das Budget der EU macht übrigens nur zwei bis drei Prozent der Ausgaben der Mitgliedstaaten aus. Raumplanung und Infrastruktur? Da gibt es so gut wie keine Kompetenzen der EU. Bei der Arbeitsmarktpolitik kommt ihr nur eine koordinierende Rolle zu, bei Kultur und Bildung darf die EU vor allem grenzüberschreitenden Austausch fördern. Geregelt hat sie aus Gründen der Freizügigkeit die Anerkennung der Berufsdiplome. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung gibt es keine gemeinsame Sozialpolitik, sondern nur einige Vorschriften zur Koordination der Versicherungen für wandernde Bürgerinnen und Bürger.

Zusammenfassend bedeutet dies: Die EU regelt zwar tausend und ein Ding, vor allem soweit es binnenmarktrelevante Normen und Vorschriften betrifft. (Genau diese Regeln hat die Schweiz übrigens inzwischen zum grossen Teil übernommen, sei es durch vertraglichen oder autonomen Nachvollzug.) Die Bürgerinnen und Bürger der EU nehmen es gelassen, denn ob nun die Sauberkeit des Badewassers in Madrid oder in Brüssel normiert wird, ist ihnen ziemlich egal – Hauptsache, man kann auf Mallorca bedenkenlos baden. Dass dies so ist, erklärt auch, weswegen nur nationale Wahlkämpfe Substanz und Brisanz haben, während die Wahlen zum Europäischen Parlament immer weniger Beachtung finden. Und es macht deutlich, weswegen sich Italien und Dänemark oder Schottland und Bayern nach wie vor sehr grundlegend unterscheiden. Und drittens wird dadurch klar, warum die meisten Bürgerinnen und Bürger Europas sich mit ihrem Staat und ihrer Region stark, mit der EU aber kaum identifizieren. Sie sind nicht gegen den Zusammenschluss, sie sind mehrheitlich der Meinung, «Brüssel» brauchte mal wohl, und austreten will niemand. Aber es kommt auch

nicht ein Hauch von europäischem Patriotismus auf. Summa summarum: Die EU-Pflüge pflügen fleissig den gesamteuropäischen Acker, aber sie reissen nur die Oberfläche auf. Die Tiefenschichten der Nationen, der politischen Verfassungen und der Kulturen erreichen sie nicht. Die nationale Souveränität ist also in einem qualitativen Sinne nicht allzu sehr eingeschränkt.

«Noch nicht», wird warnend eingewendet, denn der Integrationsprozess gehe immer weiter und die Erosion der nationalen Souveränität sei nicht aufzuhalten. Diese Aussage ist mit Vorsicht zu geniessen, denn sie stimmt nur für einige Phasen des Integrationsprozesses. Wir stehen diesbezüglich noch unter dem Eindruck des Binnenmarktprogramms, welches in der Tat ein beträchtliches Tempo vorgelegt hatte. Allerdings ging es «nur» um die seit langem anstehende Vollendung des Gemeinsamen Marktes. Im Überschwang dieses Gelingens wollte man dann den grossen Sprung nach vorne machen, in die Bereiche der hohen Politik vordringen und eine politische Union gründen. Da blieb, wie gezeigt, vieles Fragment, und grössere institutionelle Reformen misslangen. Selbst der Maastrichter Vertrag wäre beinahe gescheitert. Den Euro allerdings hat man aus politischen Gründen durchgedrückt, was inzwischen manche bedauern. Nach Maastricht versuchte man zu korrigieren und zu verbessern, etwa mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza, an deren Substanz man sich kaum mehr erinnert. Mit dem Verfassungsvertrag wollte man eine neue Qualität der Vereinigung erreichen, doch er scheitert am Nein der Franzosen und der Holländer. Die stark abgessene Lissabonner Version wurde nach einer langen Hängepartie erst vor kurzem in Kraft gesetzt.

Die noch vom Krieg geprägte Politikergeneration ist abgetreten. Kein Staats- oder Regierungschef will heute einen europäischen Staat, die früheren «Motoren» der Integration Frankreich und Deutschland kümmern sich vor allem um ihre eigenen Angelegenheiten. Grosse Programme, Europa an die Spitze zu bringen, sind verblasst, und eine Weltmacht ist die EU nicht geworden. Und das ist wohl auch gut so! Hans Peter Ipsen hatte 1972 die Gemeinschaft

als «Zweckverband funktionaler Integration» bezeichnet. Das kommt der Sache immer noch recht nahe. Man kann natürlich solche Zwecke ausweiten, und deshalb gibt es in Brüssel immer viel zu tun. Es ist aber höchst unwahrscheinlich, dass alle 27 Mitgliedstaaten einer Staatsgründung zustimmen würden oder auch nur wichtige weitere Befugnisse abzugeben bereit wären. Daran wird auch der Vertrag von Lissabon wenig ändern. Die Integration hat – jedenfalls für lange Zeit – ihre Endposition erreicht.

Doch eines muss man sich merken: Unabhängig von den beschränkten Kompetenzen regeln heute fast alle europäischen Staaten fast alle ihre gegen- und wechselseitigen Angelegenheiten auf den Foren, welche ihnen die EU zur Verfügung stellt. Wer da nicht mitmacht, muss weitgehend nachkauen, was die andern vorgekaut haben!

Die institutionelle Frage

Drei Bündel von Argumenten werden einem Beitritt der Schweiz gemeinhin entgegengeworfen: Erstens wird die EU als abstossender Leviathan dargestellt, der unsere Heiligtümer zerstören will. Zweitens treten immer wieder dieselben Ökonomen in den Zeugenstand und preisen die (ökonomischen) Vorteile des Abseitsstehens. Und drittens bilden offenbar nach wie vor die besonderen und besonders wertvollen schweizerischen politischen Institutionen ein unüberwindbares Hindernis.

Zum Leviathan haben wir eben einiges gesagt. Übrigens: In Bezug auf die Unvollkommenheit politischer Systeme sollte nicht mit Steinen schmeissen, wer im Glashaus sitzt. Einige ernst zu nehmende materielle Hürden eines Beitritts oder Vorteile des Alleingangs gibt es zweifellos, doch sie verkleinern sich zusehends. In immer mehr Politikbereichen passen wir uns ohnehin dem *Acquis communautaire* an. Den hohen Agrarschutz können wir nur aufrechterhalten, solange

die Doha-Runde der wto blockiert bleibt; dereinst werden sich unsere Bauern gerne hinter der gemeinsamen Agrarpolitik der grossen Schwester verstecken. Die Mehrwertsteuer als System haben wir schon übernommen, die höheren Sätze liessen sich kompensieren. Abgesehen davon müssen ja noch einige Sozialwerke saniert werden. Der Nettobeitrag an die EU erscheint mit geschätzten 3,3 Milliarden Franken hoch. Davon müssen die heutigen Beiträge und Kosten von ca. 600 Millionen Fr. subtrahiert werden, bleiben 2,7 Milliarden Das ist viel Geld, doch alles ist relativ: Es geht um ca. 1,5 Prozent der öffentlichen Haushalte der Schweiz oder um ein halbes Prozent des BIP. Der Euro hat zurzeit keinen guten Ruf, doch die Schweiz hat alles Interesse daran, dass dieser wieder besser wird, denn einen zu starken Franken können wir keinesfalls gebrauchen. Und wenn der Finanzplatz schon ohne Schwarzgeld auskommen muss, dann kommt er möglicherweise auch ohne Schweizerfranken aus? Aber das hat Zeit, und ob die Währungsunion überlebt, steht zurzeit ohnehin in den Sternen.

Wir haben oben der institutionellen Frage und vor allem der Volksouveränität gegenüber unseren Respekt bezeugt. Es handelt sich dabei keinesfalls um vernachlässigbare Hürden, denn die politischen Institutionen sind wohl in der Tat für die nationale Identität der Schweiz wichtiger, als dies bei kulturell homogenen Völkern der Fall ist. Und wir haben auch gezeigt, dass die Einschränkungen der Volksrechte bei einem Beitritt kaum zu kompensieren wären. Doch wenn immer deutlicher würde, dass sich unter diesen Bedingungen – und bei einer zunehmenden Überformung nationalstaatlicher Politik durch Völkerrecht sowie internationale und supranationale Organisationen – die schweizerischen Interessen nicht mehr optimal vertreten liessen, dann bezahlten wir für das Abseitsstehen einen hohen Preis. Und wenn die Schweiz immer öfter allein und am Pranger stünde, dann bedeutete auch dies eine Schwächung der nationalen Identität, denn zu ihr gehörte bisher auch, von den andern geachtet und geschätzt zu werden. Die Schweiz mag bei Vergleichen der wirtschaftlichen Performance regelmässig ganz oben stehen, doch ihr Ruf als vorbildliches Land hat sehr gelitten.

Wenn also die Kosten des Alleingangs und des Beharrens auf alten Souveränitätsvorstellungen zu hoch würden, dann müssten wir eben doch daran denken, unsere politischen Institutionen so umzubauen, dass sie einer Teilnahme nicht mehr hinderlich, sondern förderlich wären. Das brauchen wir hier im Einzelnen nicht auszuführen. Gewiss ist aber, dass der Bundesrat – zumindest in der Aussen- und Europapolitik – mehr Kompetenzen und eine gesteigerte Handlungsfähigkeit brauchte. Unweigerlich würden damit die Befugnisse des Parlaments und die Spielräume der Kantone etwas eingeschränkt. Und die Volksrechte würden am Völker- und Europarecht engere Schranken finden als heute. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit würde wohl unumgänglich werden. Dies muss man nicht wünschen, aber vielleicht dereinst als notwendig begreifen. Dass darob gleich der nationale Zusammenhalt zerbräche oder auch nur wesentliche Vorteile der schweizerischen politischen Kultur aufgegeben werden müssten, ist aber wohl eher eine Schutzbehauptung derer, die sich den Herausforderungen der Gegenwart nicht stellen wollen.

Und da liegt nun der Hase im Pfeffer: Es wird allmählich deutlicher, dass das institutionelle politische System der Schweiz nach 160 Jahren einer tiefgreifenden Renovation bedarf. Dies ist allerdings auch nicht neu: Imbodens «helvetisches Malaise» hatte schon 1964 eine solche Unternehmung angestossen. Doch das Projekt einer Totalrevision der Bundesverfassung hob dann nie so richtig vom Boden ab und ging 1999 aus wie das Hornberger Schiessen: Toilettage statt Sanierung. Doch nun sind einige Mängel nicht mehr zu über-tünchen: Dass der Bundesrat institutionell oft nicht mehr in der Lage ist, die schweizerischen Interessen auf der internationalen Bühne hinreichend zu vertreten, ist in den letzten Monaten schmerzlich bewusst geworden. Es gibt seit langem unzählige Vorschläge für eine Staatsleitungsreform, doch keiner will so recht gefallen. Das sogenannte Milizparlament erweist sich immer weniger als fähig, seine Arbeit zu erledigen und insbesondere der Politik klare Leitlinien zu geben. Unheilige Allianzen blockieren immer öfter vernünftige Lösungen und Kompromisse. Der Föderalismus ist nur noch ein Schat-

ten seiner selbst: Die Kompetenzverflechtung Bund - Kantone hat trotz der «Neugestaltung der Aufgabenteilung» weiter zugenommen, und der «Neue Finanzausgleich» beisst sich immer deutlicher mit dem steuerlichen «race to the bottom» kleinerer Kantone. Selbst für die meisten ihrer Kernkompetenzen wie Schule, Kultur, Gesundheitswesen und Polizei sind die Kantone zu klein. Sie übertragen ihre Aufgaben zunehmend an Konkordate, welche die Demokratie gefährden und die politische Verantwortung so weit streuen, dass sie von niemandem mehr wahrgenommen wird. Und allmählich wird bewusst, dass auch die direkte Demokratie nur dann eine Wohltat ist, wenn die Eliten zusammenstehen und dem Volk gute Lösungen präsentieren. Unter Bedingungen eines medial gesteigerten Populismus und eines permanenten Wahlkampfes könnte sie zur Plage werden.

Doch trotz aller Bemühungen scheint eine Regierungsreform, welche auch nur die offensichtlichsten Defizite beheben würde, nicht möglich zu sein. Und auch sonst tun wir uns mit grösseren Reformen schwer. Dies liegt unter anderem daran, dass die politischen Institutionen nicht unabhängig nebeneinander stehen, sondern innerlich und untergründig eng miteinander verbunden sind: Direkte Demokratie, Milizparlament und schwache Exekutiven sind einer starken Eliteskepsis geschuldet. Andererseits bildet die Konkordanz ein Gegengewicht zur Willkür von Volksabstimmungen – jedenfalls bis unlängst. Die Konkordanz ist aber auch nötig, um die Vielfalt föderalistischer Lösungen und die Erfordernisse einer modernen Wirtschaftsgesellschaft in ein Gleichgewicht zu bringen. Föderalismus und Gemeindeautonomie ermöglichen die Einübung der direkten Demokratie in einem überschaubaren Rahmen. Das Nichtvorhandensein einer Verfassungsgerichtsbarkeit erklärt sich aus der «souveränen» Stellung des Volkes. Und so weiter. Das bedeutet aber, es können nicht einzelne Institutionen restauriert werden, sondern nur das ganze Gebäude.

Dass man davor zurückschreckt, solange es einem gut geht, ist nicht erstaunlich. Aber dies hat eben auch Konsequenzen für die Europa- und insbeson-

dere die Beitrittsfrage. Ein Beitritt hätte in der Tat einige Auswirkungen auf die politischen Institutionen und es müsste an ihnen einiges verändert werden, damit die Schweiz ihre Interessen in Brüssel optimal wahrnehmen könnte. Wenn man nur aber sagt, wir müssten Brüssels wegen unsere Institutionen umbauen, dann wird die Beitrittschürde unüberwindbar. Doch eigentlich ist es umgekehrt: Der Beitritt würde einen ohnehin nötigen Umbau unserer Institutionen unausweichlich machen, er müsste endlich an die Hand genommen werden. Doch davor fürchten sich unsere Eliten offenbar wie der Teufel das Weihwasser. Und deswegen verschreit man dann die EU, sie wolle unsere «Werte höherer Ordnung» angreifen. Ein fast schon perfekter Verdrängungsmechanismus!



TEIL II

DIMENSIONEN DER
SOUVERÄNITÄT

AUSSENHANDEL: UNABHÄNGIGKEIT ALS MARKTVORTEIL

HEINZ HAUSER

In Zeiten zunehmender internationaler Verflechtung und einer tiefen globalen Wirtschaftskrise ist es angebracht, die Spielräume souveräner Aussenwirtschaftspolitik auszuloten. Dies kann allerdings nur vor dem Hintergrund der Fragen «Souveränität unter welchen Zielen?» und «Souveränität mit welchen Inhalten?» erfolgen. Dies ist Gegenstand des ersten Abschnitts. Ein kurzer Überblick über die wichtigsten Foren zur Wahrung aussenwirtschaftlicher Interessen schliesst sich an. Angesichts der aktuellen Bedeutung soll das Verhältnis zur EU im Bereiche der Aussenwirtschaftspolitik in einem eigenen Abschnitt vertieft werden. Schliesslich möchte ich darauf hinweisen, dass Aussenwirtschaftspolitik nicht mehr länger nur den Handel mit Gütern und Dienstleistungen im herkömmlichen Sinne betrifft, sondern immer stärker zur Standortpolitik in einem international offenen Wirtschaftsraum wird. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz wird es entscheidend sein, wie weit international mobile Produktionsfaktoren wie Kapital, Wissen und Fachkräfte die internationalen Märkte vom Standort Schweiz aus bearbeiten. Ein Ausblick auf zukünftige Herausforderungen schliesst das Kapitel ab.

Zu Zielen und Inhalten des Souveränitätsbegriffs

Man kann Souveränität in erster Annäherung als Anspruch auf Schutz nationalstaatlicher Identität und Entscheidungsfreiheit verstehen. Dazu gehört, in Anlehnung an die von KOHLER (s. Seite 15 f.) festgehaltene Definition von Souveränität als «legitime Kompetenz, Herrschaft durch und als Recht zu realisieren», auch der Anspruch, rechtsverbindlich für das eigene Staatsvolk internationale Verträge abzuschliessen zu können. Souveränität bedeutet somit Bestandesgarantie und Treaty Making Power. Dies entspricht dem klassischen Völkerrecht und ist zentraler Pfeiler der in den Vereinten Nationen verkörperten internationalen Staatenordnung. Eine Schwierigkeit besteht freilich darin, dass Souveränität, wie Kohler einleitend darstellt, demokratisch legitimiert sein muss.

Interessenwahrung als Ziel — Was bedeutet die vorangehende Diskussion für mein Thema «Aussenwirtschaftspolitik und Souveränität», insbesondere auf dem Hintergrund schweizerischer Aussenwirtschaftspolitik? Wie es von Däniken (s. Seite 41) in seinem Grundlagentext zum Begriff Souveränität ausdrückt: «In den internationalen Beziehungen geht es um die Frage nach dem grösstmöglichen Mass an Selbstbestimmung», und ich würde zufügen: zur Verteidigung oder Verfolgung eigener Interessen. Dabei darf der Ausdruck «Interessen» nicht auf wirtschaftliche Interessen reduziert werden, er beinhaltet alle Ziele staatlicher Tätigkeit und kann insbesondere auch normative Anliegen aufnehmen. Letztlich geht es um die Frage, wie ein Staat in einer international stark vernetzten Welt, in der die Aktionen ausländischer und damit nicht der eigenen Hoheitsgewalt unterliegender Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Regierungen und internationaler Organisationen das Schicksal der eigenen Bürgerinnen und Bürger stark beeinflussen, darauf geeignet reagieren kann.

Damit begibt man sich ebenfalls auf schwieriges Gelände. Auf jeden Fall darf man sich nicht auf eine formale Abgrenzung von Souveränität zurückziehen.

Die Beschlussfassung durch das verfassungsrechtlich vorgesehene Organ ist eine wichtige Voraussetzung, darf aber nicht alleiniges Kriterium sein. Zentral ist vielmehr der Spielraum eigenverantwortlichen Handelns in einer Welt, die autonomen Aktionen angesichts der zunehmenden Interdependenzen enge Grenzen setzt. Und hier kann es durchaus sein, dass die völkervertragliche Einschränkung staatlichen Handelns oder die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit Entscheidungsbefugnissen den Souveränitätsbegriff inhaltlich erweitert, obwohl damit eine formale Einschränkung staatlicher Souveränität verbunden ist.

Dabei ist zentral, zwischen zwei Dimensionen des Souveränitätstransfers zu unterscheiden: Souveränitätstransfer durch Selbstbeschränkung (horizontale Dimension) und Souveränitätstransfer durch Delegation an eine übergeordnete Instanz (vertikale Dimension).

Souveränitätstransfer durch Selbstbindung (horizontale Dimension) — Der vertragliche Verzicht auf Handlungsspielräume ist der zentrale Mechanismus für die Koordinierung nationaler Handelspolitiken. Dies gilt für den multilateralen Ansatz im Rahmen der wto, aber auch für präferenzielle Abkommen zwischen einer kleineren Gruppe von Ländern. Da in der Politik (und in den Politikwissenschaften) diese horizontale Dimension einer über Selbstbegrenzung erreichbaren inhaltlichen Souveränitätserweiterung häufig vernachlässigt wird, möchte ich sie am Beispiel der wto-Prinzipien kurz illustrieren. Das Güterabkommen GATT beruht auf den folgenden allgemeinen Prinzipien:

- Meistbegünstigung: Alle wto-Mitglieder kommen in den Genuss der günstigsten Einfuhrbedingungen (Schutz vor willkürlicher Wettbewerbsverfälschung gegenüber anderen Konkurrenten aus dem Ausland).
- Beschränkung der Schutzinstrumente auf gebundene Zölle: Für ausländische Anbieter resultiert ein berechenbarer Preisnachteil und Schutz vor willkürlichen Quotenzuteilungen.

- Inländergleichbehandlung: Damit soll vor missbräuchlicher Diskriminierung gegenüber inländischen Konkurrenten durch Steuersysteme und Marktzutrittsregulierungen geschützt werden. Das Prinzip der Inländergleichbehandlung wird zusätzlich konkretisiert durch die Abkommen zu technischen Handelshemmnissen und zu sanitären und phytosanitären Massnahmen.
- Vorgaben zur Begrenzung und zur nichtdiskriminierenden Ausgestaltung von Subventionen, Anti-Subventionsausgleichszöllen, Anti-Dumping Massnahmen und allgemeinen Schutzmassnahmen: dies ebenfalls mit dem Ziel, die missbräuchliche Anwendung GATT-legaler Schutzinstrumente zu begrenzen.
- Verbot von willkürlicher Diskriminierung und versteckten Handelsbeschränkungen bei der Anwendung der allgemeinen Ausnahmeklausel im Interesse allgemeiner Politikziele.

Das Zusammenspiel dieser Prinzipien ist gerade unter dem Souveränitätsaspekt von hoher Relevanz. Mitgliedsländer sollen möglichst frei sein in der Formulierung politischer Schutzziele, sie werden aber in der Wahl der Instrumente eingeschränkt auf Massnahmen, die den internationalen Marktzusammenhang möglichst wenig beeinträchtigen und die anderen Mitglieder nicht dem Risiko willkürlicher Diskriminierung aussetzen. Es steht ausser Frage, dass die wto-Mitgliedschaft den Spielraum für nationale Politik insbesondere in der Wahl der zulässigen Instrumente einschränkt. Dies aber unter dem Ziel, die Interessen aller Mitglieder an einem diskriminierungsfreien Zugang auf ausländische Märkte zu schützen.

Dieser vertragliche Transfer von Souveränität ist nicht auf den internationalen Handel beschränkt, sondern das Resultat eines Trends in zahlreichen Politikbereichen. Der wissenschaftlich-technische Fortschritt und die zunehmende Globalisierung vieler Lebensbereiche zwingen selbst grosse Staaten, zentrale Aufgaben der öffentlichen Gewalt in Kooperation mit anderen Staaten zu

lösen. In Anlehnung an KEOHANE (1984) spricht Georg KOHLER (s. Seite 16) in diesem Zusammenhang von Souveränität als Verhandlungsmasse (Bargaining Resource). Dabei wird eine interessante Doppeldeutigkeit sichtbar. Souveränität ist einerseits Grundlage für die «Verhandlungsmasse», sie wird andererseits aber auch als Gradmesser für die gewonnene Entscheidungsfreiheit und damit als Ergebnisvariable genutzt.

Man sollte diesen horizontalen Weg des Souveränitätstransfers durch Selbstbindung in seiner Bedeutung gerade in der Aussenwirtschaftspolitik nicht unterschätzen, darf ihn aber auch nicht schönreden. Die konkrete Ausgestaltung der Verpflichtungen folgt nicht nur der Logik unparteiischer Regelbindung, sondern widerspiegelt auch die Verteilung von politischer und wirtschaftlicher Macht. Da eine externe Durchsetzungsinstanz fehlt und die Zurücknahme eigener Zugeständnisse die einzige Sanktionsdrohung darstellt, ist das System auf die Unterstützung eines liberalen Hegemons (KINDLEBERGER 1973) oder die drohende Gefahr des Verlusts substanzieller Kooperationsgewinne für eine relativ kleine Zahl grosser Mitglieder (KEOHANE 1984) angewiesen. Trotzdem sei an dieser Stelle festgehalten, dass der Souveränitätsgewinn durch Regelbindung gerade in der Aussenwirtschaftspolitik von erheblicher Bedeutung und für kleine Länder souveränitätsschonender als die Zentralisierung von Entscheidungsgewalt ist. Die Schweiz hat ein vitales Interesse an einer funktionsfähigen wro als Motor für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung.

Souveränitätstransfer durch Vergemeinschaftung (vertikale Dimension) — Ich wähle hier bewusst den etwas schwerfällig wirkenden Begriff «Vergemeinschaftung». Er beinhaltet eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen verbunden mit einer Teilnahme an den Entscheidungsprozessen durch die Mitglieder. Prototyp ist die Entwicklung der Europäischen Union von einer Zollunion zu einem gemeinsamen Markt und später zu einer Wirtschaftsunion und politischen Union.

Ausgelöst wird diese Entwicklung durch die Beobachtung, dass Sachlogik oder politische Machtverhältnisse den Spielraum für eigenständige nationale Lösungen sehr einschränken und von aussen vorgegebene Lösungen auch bei einem «pseudosouveränen» selbständigen Weg übernommen werden müssen. Dies ist aber Fremdbestimmung ohne Mitwirkungsmöglichkeit. Daraus abgeleitet wird die Forderung, dass der Verlust an sachlicher Gestaltungsmöglichkeit durch ein Mehr an Mitbestimmung im Rahmen einer Mitgliedschaft kompensiert werden soll. Die souveränitätspolitisch begründete Forderung nach einem EU-Beitritt der Schweiz folgt weitgehend dieser Logik.

Auf die Aussenwirtschaftspolitik im Zusammenhang mit der EU-Frage werde ich in einem späteren Abschnitt zurückkommen. An dieser Stelle nur zwei allgemeine Bemerkungen zum Souveränitätstransfer durch Vergemeinschaftung.

Erstens, das Urteil hängt entscheidend davon ab, ob man hinsichtlich der Legitimierung staatlichen Handelns einer Input- oder einer Output-Logik folgt (vgl. zu dieser Unterscheidung SCHARPF 2004). Im ersten Fall ist entscheidend, wie stark man in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen ist. Mitwirkung stützt die Legitimation politischer Entscheide und spricht sehr stark für Mitgliedschaftslösungen. Bei einer Output-Logik lautet die relevante Frage, ob man als Mitglied oder als externer Vertragspartner eine Lösung erwirken kann, die näher bei den eigenen Interessen liegt. Dies kann, muss aber nicht übereinstimmen. An zwei Beispielen illustriert: Ich gehe davon aus, dass die Schweiz im Luftverkehr als EU-Mitglied die Interessen des Flughafens Zürich besser vertreten könnte als im heutigen Verhältnis als Drittstaat. Umgekehrt vermute ich, dass die Schweiz beim Alpenstrassenverkehr ihre verkehrspolitischen Ziele, wenn auch mit hohen finanziellen Belastungen, als selbständiger Vertragspartner besser durchsetzen kann.

Zweitens, meine Lesart der jüngsten Wirtschaftsgeschichte ist, dass in Krisenzeiten machtorientiertes Verhalten bestehende Regeln und Vereinbarungen

mehr oder weniger offen überspielt, und dies gegenüber schwächeren Mitgliedern wie externen Parteien. Die Krise der öffentlichen Finanzen hat die Gangart der grossen EU-Länder im Steuerstreit sowohl gegenüber den EU-Mitgliedern Luxemburg und Österreich wie auch gegenüber der EU-externen Schweiz massiv verschärft – und die britischen Kanalinseln weitgehend verschont. Damit will ich nicht sagen, dass kein Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Abseitsstehen besteht, man sollte den Wert der jeweiligen Position aber nicht an den formalen Regeln, sondern am Ergebnis politischen Verhaltens messen.

Die Frage des vertikalen Souveränitätstransfers ist für zwei Lager relativ einfach zu entscheiden. Wer Souveränität an der formalen Entscheidungshoheit festmacht, muss einer Zentralisierung aus souveränitätspolitischen Gründen sehr skeptisch gegenüberstehen. Wer Souveränität im Sinne der Inputlegitimierung an der Mitbestimmung bei allen die eigene Bevölkerung und Wirtschaft betreffenden Fragen definiert, kommt zum gegenteiligen Schluss. Schwieriger wird es, wenn man die souveränitätspolitische Bewertung an der Frage festmacht, in welcher institutionellen Form das Ergebnis näher bei den eigenen Interessen zu liegen kommt. Das Urteil kann je nach Aufgabebereich unterschiedlich ausfallen und muss spekulativ bleiben. Und trotzdem braucht es am Ende ein Gesamturteil unter Einbezug (bzw. Vernachlässigung) aller Unsicherheiten.

Foren der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik

Interessenwahrung als Ziel der Aussenwirtschaftspolitik ist in der Bundesverfassung explizit verankert. Die entsprechende Bestimmung lautet lapidar:

Art. 101 Aussenwirtschaftspolitik

- 1 Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.
- 2 In besonderen Fällen kann er Massnahmen treffen zum Schutz der inländischen Wirtschaft. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Es ist allerdings zu sehen, dass hier ein sehr merkantilistisches Weltbild zum Tragen kommt, das einseitig auf Exportförderung ausgerichtet ist. Zudem werden die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (als Exporteure und Investoren) und nicht die Wohlfahrt der Bevölkerung als Ziel genannt. Dabei lautet ein Grundtenor der Aussenwirtschaftstheorie, dass offene Grenzen eine zentrale Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft und die Wahrung der Konsumenteninteressen sind. Es ist schade, dass dieses veraltete Konzept die Totalrevision der Bundesverfassung überlebt hat.

Sehr viel offener ist hier der Aussenwirtschaftsbericht 2004, der im einleitenden Kapitel die noch heutig gültige strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik beschreibt. Diese wird unter das Ziel gestellt, den Wohlstand der schweizerischen Bevölkerung zu steigern, und sie umfasst gemäss Bericht die folgenden drei Dimensionen: Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk, Binnenmarktpolitik in der Schweiz und Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern (STAATSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT, SECO, 2004, S. 13 f.). Es ist ratsam, den Souveränitätsaspekt unter diesem weiter gefassten Ziel der Interessenwahrung zu diskutieren.

Selbst wenn man sich auf die erste Dimension der im Aussenwirtschaftsbericht 2004 angesprochenen Stossrichtungen beschränkt (Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk), zeigt sich eine Vielzahl von Foren mit unterschiedlichsten Formen des Souveränitätstransfers. An dieser Stelle soll nur eine knappe Übersicht mit beispielhaften Ausführungen zu dem damit verbundenen Souveränitätstransfer gegeben werden.

Bilaterale Verträge Schweiz - EU — Auf die EU-Frage wird anschliessend in einem eigenen Kapitel detaillierter eingetreten. Hier sei nur der Hinweis angebracht, dass das Verhältnis zur EU zu einer Schicksalsfrage für die Schweiz geworden ist. Der heimische Markt ist zu klein, um der heutigen hoch spezialisierten Wirtschaft die erforderlichen Grössenvorteile bieten zu können.

Zudem ist geografische Nähe nach wie vor eine wichtige Determinante von Handel, wie die neuere empirische Aussenhandelsforschung eindrücklich zeigt. Aussereuropäische Länder können kein Ersatz für mangelnden Zugang auf die europäischen Märkte sein. Die Schweiz hat sich überdies als Standort von Headquarter-Dienstleistungen internationaler Konzerne eine starke Position aufbauen können, wozu wiederum der ungehinderte Zugang auf die europäischen Märkte und die mit der EU abgeschlossene Personenfreizügigkeit zentrale Voraussetzungen sind. Wirtschaftlich ist es unabdingbar, dass die Schweiz in den europäischen Binnenmarkt integriert bleibt. Dies macht die Schweiz allerdings auch verletzlich. Man kann es durchaus provokativ formulieren: Wenn die EU das bilaterale Vertragswerk einseitig aufkündigte, bliebe vermutlich gar kein anderer Ausweg als der Beitritt in die EU.

Die Binnenmarktlogik verlangt nun aber, dass wirtschaftliche Regulierungen entweder ohne weitere Prüfung gegenseitig anerkannt oder auf gemeinschaftlicher Ebene beschlossen werden. Aus mehreren Gründen ist in der EU im Vergleich zum ursprünglichen Binnenmarktprogramm 1985 eine klare Tendenz zur fortschreitenden Zentralisierung beobachtbar. Ich will mich nicht in die Debatte einmischen, ob dieser Prozess zu weit gegangen ist, für die Schweiz als betroffenes Drittland ist sie ein gegebenes Datum mit weitreichenden Konsequenzen für die hier angesprochene Souveränitätsfrage. Die Schweiz übernimmt in der Wirtschaftsgesetzgebung einen immer grösseren Bestand an inhaltlichen EU-Vorgaben, ohne an deren Ausarbeitung beteiligt gewesen zu sein. Wie oben bereits angesprochen, wird man diese Entwicklung unterschiedlich beurteilen, je nachdem, ob man sein Urteil in erster Linie auf die Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess (Inputlogik) abstützt oder für wichtige Bereiche die Frage in den Vordergrund stellt, in welcher Kooperationsform (zwischenstaatliche Verhandlungen oder Mitgliedschaft) das Ergebnis näher bei den eigenen Interessen zu liegen käme (Outputlogik). Sowohl bei der Wahl des Bewertungsmaßstabs wie auch hinsichtlich des Vergleichs möglicher Ergebnisse sind deutlich unterschiedliche

persönliche Wertungen durchaus vertretbar und lassen sich nicht einfach als falsch oder richtig qualifizieren. Da die beiden Lösungswege sich zudem gegenseitig ausschliessen und keine einfachen Kompromisse zulassen, sind harte politische Konflikte vorgegeben.

Handelsverträge ausserhalb der EU (WTO und bilaterale Präferenzabkommen) — Im vorangehenden Kapitel wurde bereits darauf hingewiesen, dass Handelsverträge die typische Form des horizontalen Souveränitätstransfers darstellen. Gegenseitige Selbstbindung erweitert den wirtschaftlichen Handlungsspielraum. Ich möchte hier nicht inhaltlich auf WTO und Präferenzabkommen eintreten, sondern vielmehr einige zentrale Probleme aufwerfen, die eng mit dem Souveränitätsaspekt verbunden sind und unter verschiedenen Aspekten das Thema «Policy Space» ansprechen:

Zum einen wird in der neueren institutionellen WTO-Literatur vermehrt das Spannungsverhältnis zwischen Bindung und Flexibilität angesprochen. Wie bereits gesagt, soll Selbstbindung das Verhalten der Regierungen und damit zukünftige Markteintrittschancen berechenbar machen. Auf der anderen Seite wollen Regierungen die Flexibilität behalten, auf zukünftige, nicht voraussehbare Entwicklungen politisch reagieren zu können. Dies ist nicht zuletzt unter dem Souveränitätsaspekt eine durchaus berechtigte Forderung. Der GATT-Vertrag enthält denn auch eine Reihe von Flexibilitätsklauseln, die ein Abweichen von eingegangenen Verpflichtungen unter gewissen Voraussetzungen erlauben: Möglichkeit von Zollerhöhungen, Schutzklausel, Anti-Dumping-Massnahmen, sicherheitspolitische Ausnahme, allgemeine Ausnahmeklausel. Dazu kommt, dass das Streitschlichtungsabkommen zwar die Aufhebung WTO-widriger Massnahmen verlangt, konkret aber so angelegt ist, dass eine Verletzung auf Dauer aufrechterhalten werden kann, wenn man bereit ist, entsprechende Strafzölle zu tragen (der Hormonfall ist dafür ein Beispiel). Dies kommt der Theorie des effizienten Vertragsbruchs recht nahe, die postuliert, dass eine Vertragsverletzung möglich sein sollte, wenn angemessene Entschädigung geleistet wird. Die

grosse Herausforderung besteht darin, Vertragsklauseln zu formulieren, die sicherstellen, dass die Flexibilität nur dann in Anspruch genommen wird, wenn der daraus erwachsende Nutzen grösser als der verursachte Schaden ist und wenn die negativ Betroffenen angemessen entschädigt werden. Untersuchungen zeigen, dass dies im Falle des real existierenden wto-Vertragswerks nicht der Fall ist (vgl. dazu SCHROPP 2009).

Zum andern greifen das wto-Vertragswerk und Präferenzabkommen inzwischen deutlich über die klassischen Grenzmassnahmen (Zölle, mengenmässige Beschränkungen) hinaus. Sie begrenzen den Spielraum für regulatorische Massnahmen, die im Interesse von Umweltschutz, Konsumentenschutz, Gesundheitsschutz u.a. in die Märkte eingreifen und potenziell diskriminierend wirken. wto-Juristen würden zwar darauf hinweisen, dass die Verträge den Mitgliedstaaten die Festlegung des gewünschten Schutzniveaus offenlassen und nur die Wahl der dazu eingesetzten Instrumente einschränken. In der Realität lässt sich dies aber nicht immer so einfach trennen. Damit ist aber unmittelbar die Frage verknüpft, wie solche Drittwirkungen auf Politikbereiche ausserhalb des direkten Handelsinteresses souveränitätspolitisch zu beurteilen sind. Ein sehr aktuelles Beispiel verdeutlicht die hier angelegte Spannung: Wenn sich die Staatengemeinschaft im Gefolge der Klimakonferenz von Kopenhagen nicht auf ein koordiniertes und aufeinander abgestimmtes Verhalten einigen kann, werden sich diejenigen Länder oder Ländergruppen, die schneller vorangehen wollen, einem grossen innenpolitischen Druck ausgesetzt sehen, im Alleingang Massnahmen zu ergreifen und diese an der Grenze gegenüber nicht belasteten Importen ebenfalls durchzusetzen. Solche werden mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht GATT-konform sein und könnten von einem betroffenen Drittland eingeklagt werden. Im Extremfall müssten dann die wto-Streitschlichtungsorgane mangels politischer Einigung in einem eminent politischen Fall ohne ausreichende Legitimierung entscheiden, was nicht nur den Klimaschutz, sondern ebenso die wto-Ordnung erheblichen Spannungen aussetzen würde.

Schliesslich kann die Diskussion im Rahmen internationaler Foren aber auch grosse Auswirkungen auf die Dynamik innenpolitischer Prozesse haben, wie der folgende kurze historische Abriss zeigt. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich Handelspolitik im Wesentlichen auf die Förderung der Exportwirtschaft bezogen, und die an Verhandlungen beteiligten Länder haben diese weitgehend auf die Liberalisierung von Industriegüterimporten beschränkt. In der Schweiz hat dies zu einer dualen Struktur der Interessenvertretung geführt, die weitgehend konfliktfrei blieb. Exportwirtschaft – Vorort – Handelsabteilung bildeten die international orientierte Achse; Bauern/Gewerbe – Bauern- und Gewerbeverbände – Bundesamt für Landwirtschaft und auf die Binnenwirtschaft ausgerichtete Teile der Bundesverwaltung die innenpolitisch orientierte Achse. Politische Fragen konnten entlang dieser Teilung zugeordnet werden und man hat den jeweiligen Partnern das Feld in der innenpolitischen Auseinandersetzung weitestgehend überlassen. Diese für die schweizerische Innenpolitik komfortable Situation hat bis in die siebziger, achtziger Jahre gehalten. Sie ist durch die Forderung agrarexportierender Länder aufgebrochen worden, die darauf bestanden haben, die Landwirtschaft in ein umfassendes internationales Liberalisierungspaket einzubeziehen. Die laufende Doha-Runde ist dafür ein gutes Beispiel. Damit lässt sich das «Stillhalteabkommen» zwischen binnenwirtschaftlich und aussenwirtschaftlich orientierten Interessengruppen nicht länger in der bisherigen Form aufrechterhalten, was die Dynamik innenpolitischer Diskussionen entscheidend verändert.

Wie diese Beispiele zeigen, liegen die souveränitätspolitischen Spannungen weniger in den Handelsabkommen selbst (die eben angesprochene Landwirtschaftsfrage ausgenommen), sondern sind vielmehr darauf zurückzuführen, dass Handelsfragen inzwischen in andere Politikbereiche «ausgreifen» und dort die Frage des politischen Handlungsspielraums stellen. Neben den erwähnten Regulierungsfragen könnte man auch die geistigen Eigentumsrechte (weniger für die Schweiz, aber für viele Entwicklungsländer relevant) oder Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Service publique als Stichwort) ansprechen.

Wirtschaftliche Koordinationsabkommen — Neben den bisher angesprochenen Abkommen ist die Schweiz Mitglied einer grossen Zahl von Organisationen mit einem starken wirtschaftlichen Hintergrund, die aber nicht in vergleichbarem Ausmass schweizerische Wirtschaftspolitik binden. Zu erwähnen sind etwa: Internationaler Währungsfonds, Weltbankgruppe, OECD, wirtschaftliche Unterorganisationen der Vereinten Nationen wie UNCTAD oder UNIDO, FAO, ILO u.a. Mangels eines besseren Ausdrucks seien sie hier als wirtschaftliche Koordinationsabkommen zusammengefasst, da sie Teilbereiche internationaler Governance abdecken und die Koordinierung einzelstaatlichen Verhaltens im Vordergrund steht. Dazu zählen auch die internationalen Normenorganisationen wie CEN oder CENELEC. Souveränitätspolitisch scheinen sie mir für die Schweiz wenig problematisch zu sein, und ich möchte sie deshalb nicht weiter diskutieren.

Ein Wort zur G-20 — Der im Rahmen der G-20 koordinierte Angriff auf das Bankgeheimnis der Schweiz (und einiger anderer Länder) ist nicht zuletzt unter souveränitätspolitischen Überlegungen sehr kritisch aufgenommen worden. Es ist zutreffend, dass es sich hier um einen weitreichenden Eingriff in die schweizerische Gesetzgebung handelt und dass erst die Androhung ernsthafter wirtschaftlicher Konsequenzen die Anpassung erzwang. Es ist ebenfalls zutreffend, dass die Schweiz weder als Vertragspartner noch als Mitglied an der Entscheidungsfindung beteiligt war. Störend war zudem, dass sich die OECD dazu hergab, die Liste zu erstellen, obwohl ja eigentlich die Information auch sonst erhältlich gewesen wäre. Und schliesslich kann man auch bemängeln, dass die G-20 für derart weitreichende Eingriffe in die internen Angelegenheiten nicht beteiligter Staaten keine völkerrechtlich abgestützte Legitimierung hat.

Und doch: Kann man es den mächtigen Staaten verbieten, ihr Verhalten in Zeiten der Krise zu koordinieren? Vor allem, wenn es darum geht, das eigene Steuersubstrat angesichts einer drohenden Krise der Staatshaushalte zu schützen? In Krisenzeiten hat relative Macht schon immer eine zentrale

Rolle gespielt, und dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Kleinststaaten bleibt nichts anderes übrig, als sich mit diesen Verhältnissen zu arrangieren. Im Übrigen hat die EU-Mitgliedschaft Österreich und Luxemburg nicht davor verschont, ohne EU-internen Abstimmungsprozess ebenfalls auf die schwarze Liste gesetzt zu werden.

Die in diesen Zeilen zum Ausdruck kommende «Unaufgeregtheit» ist nur gerechtfertigt, wenn es sich beim Steuerstreit um eine Einzelepisode aus einer Krisensituation handelt. Deutlich anders wäre zu argumentieren, wenn die G-20 Kern einer neuen globalen Governance-Struktur wäre. Dann ist die Frage der völkerrechtlichen Legitimierung zentral, und die Mitgliedschaft in einem solchen Gremium dürfte nicht aufgrund willkürlicher Nominierung durch die bisherigen Mitglieder erfolgen, sondern müsste sich auf nachvollziehbare Kriterien und international vereinbarte Verfahren stützen. Ich glaube allerdings, dass die G-20, soweit sie Beschlüsse mit Konsequenzen für Nichtmitglieder fasst, ein Kind der Wirtschaftskrise ist und wenig Potenzial für eine neue Governance-Struktur hat. Im Übrigen scheint sie sich auch nicht als globale Governance-Struktur zu verstehen, denn sonst müsste sie im Klimabereich aktiv werden. Die G-20-Staaten sind verantwortlich für rund 80 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstosses, und Klimaschutz ist eigentlich kein Problem der grossen Zahl, wie es immer dargestellt wird.

Souveräne Aussenwirtschaftspolitik im Spannungsfeld Schweiz - EU

Das Verhältnis zur EU ist auf mehreren Ebenen für die Frage einer souveränen Aussenwirtschaftspolitik von zentraler Bedeutung. Zum einen ist die EU bei weitem der wichtigste Partner in unseren aussenwirtschaftlichen Beziehungen. Im Güterhandel kommen 79 Prozent unserer Importe aus den EU-Mitgliedsländern,

umgekehrt gehen 61 Prozent unserer Exporte in die EU (beide Werte für 2008). Bei den Dienstleistungen fehlen entsprechende Angaben, es darf aber davon ausgegangen werden, dass auch hier die EU-Länder wichtige Partner sind. Ende 2008 haben Schweizer Unternehmen für 302 Milliarden Franken Direktinvestitionen im EU-Raum getätigt und beschäftigen dort 1.02 Millionen Arbeitskräfte. Vertraglich ist die Schweiz in wichtigen Bereichen in den Binnenmarkt integriert. Gegenüber Drittstaaten stellt sich die Frage, ob die Schweiz als EU-Mitglied oder als selbständiger Vertragspartner ihre Interessen besser vertreten kann, wobei diese Frage nicht nur im engeren Handelsbereich, sondern ebenso hinsichtlich der Vertretung in wichtigen internationalen Organisationen gestellt werden muss. Im Folgenden sollen diese Themenbereiche schrittweise diskutiert werden.

Hoher Integrationsstand im Industriegüterbereich — Die bilateralen Abkommen sichern der schweizerischen Industrie eine weitgehende Integration in den Binnenmarkt, und zwar nicht nur bezüglich der Absatzmärkte, sondern auch hinsichtlich Kapital und Personal. Auch wenn kein Rechtsanspruch besteht, sind Direktinvestitionen weitgehend frei. Die Schweizer Wirtschaft ist in den Forschungsraum Europa eingebunden. Im Sinne der Interessenwahrung konnte die Schweiz auf dem bilateralen Weg sehr viel erreichen. Lücken bestehen allenfalls bei der Anerkennung nicht harmonisierter technischer Vorschriften (Cassis-de-Dijon-Prinzip) sowie bei der Anwendung der Vorgaben zur öffentlichen Beschaffung.

Aus souveränitätspolitischer Sicht bedeutsam ist zudem, dass die Schweiz in die Ausarbeitung technischer Vorschriften voll integriert ist. Die EU hat die konkrete Ausgestaltung an die Normenorganisationen CEN and CENELEC delegiert, in denen die Schweiz Vollmitglied ist.

Geringe Integration im Agrarbereich — Auf der anderen Seite des Spektrums liegen die Agrarmärkte. Diese sind nur sehr punktuell liberalisiert und

die Agrarpolitik wird weitgehend unabhängig formuliert. Dies ist nicht zuletzt den Bestrebungen der Schweiz zuzuschreiben. Der Bundesrat hat jetzt zwar ein Mandat zu Verhandlungen über ein Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU; ob diese aber zu einem Ergebnis führen werden, das innenpolitisch Unterstützung findet, muss zum jetzigen Zeitpunkt offen bleiben. Ebenso offen ist die Frage, welchen Koordinierungsbedarf ein Freihandelsabkommen hinsichtlich der Agrarpolitik selbst stellen wird. Ich gehe nicht davon aus, dass die Schweiz in die gemeinsame Agrarpolitik der EU integriert wird – dies wäre aus schweizerischer Sicht auch nicht erwünscht –, trotzdem werden sich Fragen hinsichtlich der Subventionsordnungen in einem integrierten Produktmarkt stellen. Ebenso werden vermehrt EU-Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit übernommen werden müssen.

Wie ist diese Situation souveränitätspolitisch zu beurteilen. Sicher wird mit der jetzigen Lösung ein maximaler Entscheidungsspielraum erhalten, der auch nicht unter massiven externen Anpassungsdruck gerät. Dieser Entscheidungsspielraum wird aber mit hohen Kosten erkaufte. Gemäss den neuesten OECD-Schätzungen zum «Producer Support Estimate» führt die schweizerische Agrarpolitik zu Gesamtkosten aus Subventionen und überhöhten Preisen von jährlich knapp 6 Milliarden Franken oder rund 100 000 Franken pro Vollerwerbsbetrieb bzw. 780 Franken pro Einwohner.

Versteht man Souveränität als Interessenwahrung für die Bevölkerung, lässt sich ein Freihandelsabkommen durchaus auch souveränitätspolitisch vertreten. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass geografische Herkunftsbezeichnungen geschützt werden können und die schweizerische Landwirtschaft im Übergang für den Aufbau von Premiummärkten unterstützt wird. Die Marke Schweiz wäre geeignet, in Europa ein biologisches und gentechfreies Angebot von Lebensmitteln aufzubauen. Man muss allerdings sehen, dass ein solcher Weg ebenfalls erhebliche Strukturanpassungen voraussetzen würde.

Fehlendes allgemeines Dienstleistungsabkommen — Ein allgemeines Dienstleistungsabkommen fehlt, und wir haben in diesem Bereich einen Flickenteppich wenig konsistenter Regelungen. Grundlage sind die WTO-Verpflichtungen des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens, die je nach Branche und Erbringungsart unterschiedlich weit gehen. Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit mit der EU sieht zudem vor, dass Personen ein Recht auf Niederlassung und Aufnahme einer Geschäftstätigkeit haben, was für zahlreiche Dienstleistungsbranchen einen Anspruch auf Markteintritt schafft. Unternehmen treffen ebenfalls kaum auf Schwierigkeiten, wenn sie eine Tochterfirma im europäischen Ausland (und umgekehrt) gründen wollen. Im gewerblichen Bereich ist der Anspruch auf zeitlich beschränkten Aufenthalt zur Ausübung einer Dienstleistung aus dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit hilfreich.

Die zentrale Lücke besteht im fehlenden rechtlichen Anspruch auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistung, die nicht an den dauerhaften Aufenthalt von Personen gebunden ist. Im Vordergrund steht der grenzüberschreitende Verkauf von Bank- und Versicherungsdienstleistungen. Damit sind aber auch die zentralen Konflikte angesprochen. Die Kantone müssten aller Voraussicht nach die Staatsgarantie für Kantonalbanken und den Monopolspruch für die Gebäudeversicherungsanstalten aufgeben. Es ist zudem davon auszugehen, dass ein voller Einbezug der Finanzbranche in den EU-Binnenmarkt nur um den Preis des automatischen steuerlichen Informationsaustauschs zu haben sein wird. Neben den kantonalen Monopolen war der Schutz des Bankgeheimnisses ein zentraler Grund, weshalb die Schweiz bislang nicht in Verhandlungen für ein allgemeines Dienstleistungsabkommen eintreten wollte. Wie die Situation heute zu beurteilen ist, hängt davon ab, wie man die Möglichkeit einschätzt, den automatischen Informationsaustausch auch langfristig zu vermeiden. Auf jeden Fall sollte man aber das Bankgeheimnis nicht einseitig aufgeben, sondern als Gegenleistung den Abschluss eines allgemeinen Dienstleistungsabkommens in die Verhandlungen einbringen.

Die bisherigen Abschnitte haben das Verhältnis der Schweiz zu den EU-Mitgliedstaaten beleuchtet. Es stellt sich aber auch die Frage, ob die Schweiz ihre aussenwirtschaftlichen Interessen gegenüber Drittstaaten innerhalb oder ausserhalb der EU besser vertreten könnte. Auf den ersten Blick scheint die Antwort einfach: Im Rahmen des heutigen Vertragswerks kann die Schweiz die aussenwirtschaftlichen Beziehungen zu Drittstaaten selbst gestalten, als EU-Mitglied geht diese Kompetenz nach Brüssel. Man sollte allerdings nicht bei dieser formalen Kompetenzverteilung stehen bleiben. Wichtiger sind Überlegungen dazu, wie gut sich die Interessen der schweizerischen Wirtschaft und der Bevölkerung in den beiden Szenarien vertreten lassen – und dies setzt wiederum eine differenziertere Analyse voraus.

Offener bei Industriegütern, protektionistischer bei Agrargütern — In einer ersten Annäherung kann man die heutigen Aussenhandelsregimes der EU und der Schweiz gegenüber Drittstaaten vergleichen. Betrachtet man den Durchschnitt aller Güter, so zeigt sich, dass die EU bei den Industriegütern leicht höhere Zölle und bei den Agrargütern tiefere Einfuhrschranken aufweist. Die Schweiz hat zudem im Gegensatz zur EU bislang weder Antidumping- noch Schutzklauseln angewendet. Auch wenn man zurückblendet, lässt sich beobachten, dass die EU unter den früheren Textilabkommen mengenmässige Importquoten durchsetzte, während die Schweiz konsequent darauf verzichtete. Bei einem EU-Beitritt der Schweiz – oder der Umwandlung des Freihandelsabkommens in eine Zollunion – müsste die Schweiz somit ein restriktiveres Einfuhrregime für Industriegüter übernehmen.

Bei den Agrargütern sind die Einfuhrmöglichkeiten für Drittstaaten schwieriger zu beurteilen. Für tropische Produkte hat die Schweiz tiefe Eintrittsbarrieren, bei Bananen beispielsweise tiefer als die EU. Für Produkte, die bei uns selbst hergestellt werden, sind die aktuellen Eintrittsschranken in der EU tiefer, sie sind aber meist ausreichend, die EU-Produktion zu schützen. Es ist deshalb zu erwarten, dass bei einem EU-Beitritt in diesen Segmenten vor

allein die Einfuhren aus der EU, nicht aber aus Drittstaaten stark anwachsen würden. Für die schweizerische Landwirtschaft wäre ein Beitritt zur gemeinsamen Agrarpolitik der EU ein Liberalisierungsschock, im Verhältnis zu Drittstaaten würde sich aber bei den wenigsten Produkten viel ändern.

Interessenwahrung in der WTO — Formal ist die Antwort wiederum sehr einfach. Zurzeit ist die Schweiz eigenständiger Verhandlungspartner in der WTO, als EU-Mitglied wäre die Kompetenz an Brüssel abgetreten – ein offensichtlicher Verlust an ausenwirtschaftspolitischer Souveränität. Bei genauerem Hinsehen muss man aber wiederum nach den Wirkungen fragen: Könnte die Schweiz im Verbund mit einem global ausserordentlich starken Wirtschaftspartner ihre Interessen unter Umständen besser umsetzen als beim heutigen Alleingang? Ich glaube, nein.

Zuerst ist zu sehen, dass das EU-Verhandlungsmandat im Ministerrat verabschiedet wird und dass die Verhandlungen durch den sogenannten 144er-Ausschuss, ein Gremium von Vertretern der Mitgliedstaaten, begleitet werden. Dies heisst – unter Souveränitätsaspekten positiv –, dass die Verhandlungen zwar von der Kommission geführt, aber von den Mitgliedstaaten eng begleitet werden. Da die EU sich aber als einheitlicher Zollraum auf eine gemeinsame Position einigen muss, hängt es entscheidend davon ab, welche Länderinteressen sich besser durchsetzen können. Eine bestimmte Zollstruktur oder ein konkretes Antidumpingverfahren begünstigen nicht alle Mitgliedsländer gleich. Es gibt häufig Gewinner und Verlierer. Die Mitgliedschaft der Schweiz könnte dann einen Unterschied machen, wenn die Vertreter liberaler und protektionistischer Handelspolitiken in der heutigen EU in etwa gleich stark wären. An sich müsste die Frage empirisch anhand detaillierter Industrie- und Handelsinteressen der einzelnen Mitgliedstaaten geklärt werden; meine Vermutung geht aber dahin, dass ein EU-Beitritt der Schweiz nicht zu einer generell liberaleren Position der EU führen würde, und industrielle Schutzinteressen teilen wir nicht mit der EU.

Zweitens ist zu sehen, dass die WTO-Regeln so angelegt sind, dass auch Drittstaaten, hier die Schweiz, von der Verhandlungsmacht der EU profitieren können. Marktöffnungen, welche die EU aufgrund ihrer Verhandlungsstärke erreicht, müssen über die Meistbegünstigung an alle WTO-Mitglieder weitergegeben werden, sofern es sich nicht um bilaterale Präferenzräume handelt, auf die ich anschliessend gleich zu sprechen komme. Die EU-Mitgliedschaft ergibt nur dann einen Vorteil, wenn es gelingt, wie oben ausgeführt, über die internen Entscheidungsprozesse die Verhandlungsposition der EU zum eigenen Vorteil zu verändern, was ich als eher unwahrscheinlich betrachte.

Vorsprung bei Präferenzabkommen — In den 1980er und 1990er Jahren hat die Schweiz zusammen mit den anderen EFTA-Ländern im Wesentlichen die Freihandelsabkommen der EU «nachgeholt», um Nachteile für die eigenen Unternehmen zu vermeiden. Dies galt zuerst für die schrittweise Osterweiterung der EU und anschliessend für die im Rahmen der Mittelmeerpolitik abgeschlossenen Präferenzabkommen mit nordafrikanischen Staaten und den Ländern des Nahen Ostens.

Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Die Schweiz, zum Teil als alleiniger Partner und zum Teil im Rahmen gemeinsamer EFTA-Abkommen, hat sich von der Präferenzpolitik der EU emanzipiert und in mehreren wichtigen Fällen Freihandelsabkommen früher abgeschlossen als die EU. In Asien gilt dies für die bereits abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Singapur, Südkorea und Japan. Ebenfalls weiter vorangeschritten sind die Verhandlungen mit China. Die mit Kanada und dem Golf-Kooperationsrat abgeschlossenen Abkommen sind ebenfalls seitens der EU erst in Verhandlung. Dies sind wichtige Märkte, und die Politik ist nicht zuletzt Ausfluss der aussenwirtschaftlichen Strategie, wie sie im Aussenwirtschaftsbericht 2004 formuliert wurde. Die schweizerische Handelsdiplomatie nutzt den Spielraum für eine eigenständige Präferenzpolitik im Interesse der schweizerischen Wirtschaft. Hier würde bei einem EU-Beitritt der souveränitätspolitische Spielraum nicht nur formal, sondern auch materiell eingeschränkt.

Commercial Diplomacy als Domäne der Nationalstaaten — Schliesslich erschöpft sich Aussenwirtschaftspolitik nicht im Abschluss zwischenstaatlicher Verträge. Alle Regierungen unterstützen mehr oder weniger direkt die Wirtschaftstätigkeit privater Unternehmen auf ausländischen Märkten. Die unmittelbare Markterschliessung steht im Vordergrund; und das Projekt wird gemeinsam von staatlichen und privaten Stellen getragen.

Die konkreten Formen sind aber sehr unterschiedlich. Beispielhaft seien hier einige aufgeführt: Auslandsmissionen von Regierungen gemeinsam mit Wirtschaftsvertretern, diplomatische Unterstützung bei grossen öffentlichen Ausschreibungen, Nutzung des Netzwerkes von Botschaften und Konsulaten für die Anbahnung von Geschäftskontakten, Organisation von Auslandsmessen, Bereitstellung von Wirtschaftsinformationen, gemeinsame Tourismuswerbung im Ausland, Unterstützung bei Streitbeilegungsverfahren, diplomatische Unterstützung bei Auslandsinvestitionen inländischer Unternehmen, Promotion des Inlandes für ausländische Direktinvestitionen. Im weiteren Sinne kann man auch die klassischen Instrumente der Aussenhandelsförderung wie Exportrisikogarantie, Investitionsschutzabkommen oder Doppelbesteuerungsabkommen dazuzählen.

Sieht man von einigen wenigen Grossprojekten wie Airbus ab, ist die so verstandene Wirtschaftsdiplomatie auch in der EU weitgehend Aufgabe der Mitgliedstaaten, die dazu deutlich unterschiedliche Organisationsformen entwickelt haben. So sind in Deutschland die Handelskammern im Ausland die zentralen Träger der Wirtschaftsdiplomatie, während Frankreich die Aufgabe sehr viel näher an die Botschaften gebunden hat. Was heisst dies für die Schweiz? Die diplomatische Unterstützung schweizerischer Unternehmen im Ausland wird auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe der Aussenwirtschaftsförderung sein und deren Effizienz ist dauernd zu prüfen. Zumindest für die mittlere Frist wird dies ausserhalb oder innerhalb der EU eine primär nationale Aufgabe bleiben. Eine allfällige EU-Mitgliedschaft macht kaum einen Unterschied. Änderungen

könnten sich abzeichnen, wenn die EU zusätzlich zu den Mitgliedstaaten eigenständige politische Vertretungen aufbaut, die neben politischen auch wirtschaftliche Interessen aktiv verfolgen.

Aussenwirtschaftliche Souveränität bei EU-Beitritt eingeschränkt — Ausgangspunkt war die Frage, wie die aussenwirtschaftliche Souveränität der Schweiz durch die Ausgestaltung ihres Verhältnisses zur EU beeinflusst wird. Hinsichtlich der Teilhabe am europäischen Binnenmarkt mit den dazugehörigen Regulierungen fällt die Antwort durchzogen aus. Gehen wir von einer Inputlegitimierung aus, so ist der heutige bilaterale Weg mit Nachteilen versehen. Wir übernehmen einen Grossteil der wirtschaftlich relevanten Regulierungen, ohne an deren Ausarbeitung beteiligt zu sein. Geht man von den Resultaten aus, fällt die Bilanz je nach Aufgabenbereich positiver aus. So bin ich überzeugt, dass die Schweiz im Alpen transitverkehr als unabhängiger Vertragspartner im Vergleich zu einem Mitglied die stärkere Verhandlungsposition hat. Der Schweiz ist es bisher auf jeden Fall gelungen, ihre wirtschaftlichen Interessen auf dem bilateralen Weg recht gut zu sichern.

Gegenüber Drittstaaten ist die Antwort eindeutig. Der jetzige Weg belässt der Schweiz formal wie materiell mehr souveränitätspolitischen Spielraum, um die spezifischen Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu fordern. Dies gilt insbesondere für die in neuerer Zeit immer wichtiger werdenden bilateralen Präferenzabkommen.

Von der Handels- zur Standortförderung

Grenzüberschreitende Investitionen, sei es als Auslandsinvestitionen schweizerischer Unternehmen oder als Inlandinvestitionen ausländischer Unternehmen, sind inzwischen ein zentrales Element der internationalen Arbeits-

teilung. Für die Wirtschaftspolitik ergibt sich daraus eine doppelte Aufgabe: Es sollen einerseits günstige Bedingungen geschaffen werden, damit schweizerische Unternehmen die jeweiligen Vorteile unterschiedlicher Standorte nutzen und kombinieren können. Dazu gehört neben den vorher genannten Wirtschaftsabkommen auch ein dichtes Netz von Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen. Ebenso bedeutsam ist aber, den Standort Schweiz im internationalen Wettbewerb um mobile Unternehmensfunktionen attraktiv zu gestalten. Mit der zunehmenden Integration in die Weltmärkte wird Aussenwirtschaftspolitik immer stärker zur Standortpolitik, die neben der herkömmlichen Aussenwirtschaftspolitik auch die klassischen Domänen der internen Wirtschaftspolitik umfasst. Es geht darum, Bedingungen zu schaffen, die wertschöpfungsintensive Aktivitäten anziehen. Dies schafft Einkommensmöglichkeiten und gute fiskalische Bedingungen für die Finanzierung von Staatsaufgaben. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören der gesicherte Zugang zu ausländischen Märkten, der Schutz von geistigem Eigentum, ein möglichst breiter Pool an qualifizierten Mitarbeitern (deshalb die zentrale Bedeutung der Personenfreizügigkeit), ein geeignetes regulatorisches Umfeld und günstige Steuern. Ein leistungsfähiges Wissenschaftssystem und ein attraktives Lebensumfeld für die Mitarbeiter sind aber ebenso Bestandteile einer guten Wirtschaftspolitik für den Standort Schweiz.

Gemessen an den Ergebnissen hat die Schweiz diesen Paradigmenwechsel gut vollzogen. Auch wenn nicht statistisch ausgewiesen, sind Headquarter-Dienstleistungen für internationale Unternehmen unterschiedlichster Branchen ein wichtiger Wirtschaftssektor und schaffen eine beachtliche Zahl hoch qualifizierter und entsprechend gut entlohnter Arbeitsplätze. Die Schweiz ist ein Einwanderungsland, und dies vor allem für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Im Vergleich zu anderen Ländern mit einer ähnlich starken Exportabhängigkeit und/oder einem vergleichbaren Anteil der Finanzbranche am Bruttoinlandprodukt ist der durch die Finanzkrise verursachte Einbruch relativ bescheiden, auch wenn ich damit die Schwierigkei-

ten nicht «wegreden» möchte. Die öffentlichen Finanzen sind im Vergleich zu den meisten ausländischen Staaten komfortabel. Dies alles darf kein Grund sein, sich auf dem bisher Erreichten auszuruhen, Standortattraktivität ist ein relatives Konzept und ist immer im Vergleich zu anderen Konkurrenten zu schaffen. Bei allen Klagen über die mangelnde Qualität der Politik oder die in Krisenzeiten wenig geeigneten Institutionen darf man aber doch vermerken, dass sich die Ergebnisse im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen können.

Wo liegen die Herausforderungen für die nahe Zukunft? Ich möchte mich im Folgenden auf vier zentrale Punkte beschränken:

Zuallererst sei festgehalten, dass der Zugang zu ausländischen Märkten die zentrale Voraussetzung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort Schweiz ist. Die Instrumente der klassischen Aussenwirtschaftspolitik, wie sie in den vorangehenden Abschnitten diskutiert wurden, sind auch unter dem Aspekt Standortpolitik zentral. Die folgenden Überlegungen sind entsprechend zusätzlich zu den bisherigen Argumenten zu sehen.

Zweitens ist die kritische Ressource im heutigen Umfeld nicht mehr Kapital, sondern Wissen und hoch qualifiziertes Personal. Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung sind entsprechend zentrale Politikfelder. Gerade beim Personal darf man sich aber nicht auf den einheimischen Pool verlassen. Die Möglichkeit, am Standort Schweiz internationale Teams zusammenzustellen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Standortattraktivität. Dazu gehören einerseits die rechtlichen Voraussetzungen und ein attraktives Lebensumfeld für internationale Mitarbeiter. Am Abkommen zur Personenfreizügigkeit und an der liberalen Zulassungspolitik für hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU-Raum darf nicht gerüttelt werden. Zum Lebensumfeld gehören das schulische und kulturelle Angebot für nicht deutschsprachige Personen ebenso wie ein leistungsfähiges Trans-

portsystem in den Agglomerationsräumen. Generell lässt sich sagen, dass die Schweiz mit ihren Agglomerationsräumen im internationalen Standortwettbewerb steht. Diesen ist somit im Interesse der Gesamtwirtschaft Rechnung zu tragen.

Drittens ist das steuerliche Umfeld ein wichtiger Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz. Unternehmenssteuern und persönliche Einkommenssteuern sind im internationalen Vergleich generell tief, und dieser Vorteil wird sich als Folge der Finanzkrise eher noch verstärken. Besonders bedeutsam sind aber auch die steuerlichen Bedingungen für Holdinggesellschaften und gemischte Gesellschaften, welche die Ansiedlung von Headquarter-Dienstleistungen begünstigen. Wie bereits genannt, sind diese inzwischen zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor bezüglich Beschäftigung und Steueraufkommen herangewachsen.

Viertens gehören zu den Voraussetzungen eines attraktiven Standortes auch eine liberale Wirtschaftsgesetzgebung und ein flexibler Arbeitsmarkt. Letzteres muss im Übrigen nicht heissen, dass Arbeitnehmer die vollen Risiken von Konjunkturschwankungen und strukturellen Anpassungen tragen sollen. Wichtig ist aber, dass Arbeitnehmer über Sozialversicherungen und nicht über Beschäftigungsgarantien am bisherigen Arbeitsplatz geschützt werden.

Betrachtet man diese Liste, so fällt auf, dass die meisten Faktoren Gegenstand nationaler Wirtschaftspolitik sind. Mit Ausnahme von Teilbereichen der Steuerpolitik (vgl. dazu den Beitrag von Martin Kolmar und Christian Keuschnigg in diesem Band) gilt dies auch für einen allfälligen EU-Beitritt. Die Globalisierung mit der damit verbundenen Mobilität von Unternehmensfunktionen, Kapital und qualifiziertem Personal hat entgegen landläufiger Meinung die Bedeutung einer guten nationalen Wirtschaftspolitik für die zukünftige Entwicklung erhöht und nicht reduziert. Globalisierung führt nicht zu einer Abdankung des Nationalstaates, sondern vielmehr zu dessen

Bedeutungsgewinn. Dies allerdings unter dem Aspekt des Wettbewerbs um mobile Ressourcen und nicht unter Bedingungen des Monopolzugriffs auf die eigenen Unternehmen und Bürger.

Ausblick

Anstelle einer Zusammenfassung soll ein Ausblick auf die wichtigsten Herausforderungen der nahen Zukunft diesen Beitrag abschliessen:

Für die Schweiz ist die Zukunft der Doha-Runde und der wto allgemein von herausragender Bedeutung. Als kleines, blockfreies Land kann es seine Interessen im Rahmen einer multilateralen Ordnung besser wahrnehmen als in regionalen Blöcken, die stärker machtorientiert handeln. Angesichts unklarer Aussichten für die wto unterstütze ich aber den forcierten Ausbau präferenzzieller Abkommen mit Ländern von hoher wirtschaftlicher Relevanz für die Schweiz. Dies ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch, sondern vielmehr Ausdruck einer notwendigen Absicherungspolitik.

Auch für die Aussenwirtschaftspolitik ist die Gestaltung des Verhältnisses zur EU die «Gretchenfrage». Aus aussenwirtschaftlicher Sicht drängt sich ein EU-Beitritt nicht auf, da damit der eigene Gestaltungsspielraum eingeschränkt würde. Da die EU-Aussenwirtschaftspolitik im Grossen und Ganzen aber recht gut mit den schweizerischen Interessen übereinstimmt, sollte sie auch nicht als ausschlaggebendes Gegenargument verwendet werden, wenn ein EU-Beitritt aus anderen Überlegungen opportun erscheint.

Mindestens so wichtig wie die klassische Aussenwirtschaftspolitik ist das Wissen darum, dass die Schweiz in einem intensiven Standortwettbewerb um mobile Unternehmensfunktionen steht. Nur wenn sie darin besteht, wird es gelingen, langfristig hohe Einkommen und stabile Staatsfinanzen bei ho-

hen Leistungsansprüchen zu sichern. Damit ist aber die Politik in der ganzen Breite der Themen gefordert.

Die Themen sind eminent politisch und nicht einfach Gegenstand spezialisierter Expertengespräche. Angesichts des grossen Einflusses direktdemokratischer Entscheidungsprozesse setzt dies einen hohen Anspruch auf Transparenz und Diskussion mit dem «aufgeklärten Bürger» voraus – eine adäquate Forderung zum Thema Souveränität.

GELDPOLITIK: AUTONOMIE ALS STABILITÄTSANKER

ERNST BALTENSBERGER

Geldpolitische Souveränität

Die Geldhoheit ist traditionell eine zentrale Ausdrucksform nationaler Souveränität. Die aus ihr folgenden Gestaltungsmöglichkeiten äussern sich insbesondere in der Wahl eines Währungsregimes und in der Form nationaler Geldpolitik. Externe Restriktionen haben dabei schon immer eine einengende Rolle gespielt, für kleine Länder und eine globalisierte Welt in besonderem Mass. Der Entscheidungsspielraum wird vor allem durch das Spannungsverhältnis zwischen spezifisch nationalen Bedürfnissen einerseits und den Vorteilen eines grossen einheitlichen Währungsraums ohne Wechselkursunsicherheit andererseits geprägt.

Seit Beginn der Münzprägung ist auch bekannt, dass mit dem Recht zur Geldschöpfung Einnahmen verbunden sein können, resultierend aus der Differenz zwischen dem Metallwert und der Kaufkraft des geprägten Metalls sowie aus den Gebühren, welche für die Münzprägung verlangt werden konnten. Das Prägerecht stand nur bestimmten Lehns- und Gebietsherren zu; es wurde üblicherweise vom Kaiser oder König verliehen – deshalb die Bezeichnung «Seignorage» für diese Form der Einnahmenerzielung. Mit der Bildung von Nationalstaaten in Europa wurde dieses Recht praktisch überall an den Zen-

tralstaat übertragen. Dieser konnte so die Gewinne aus der Geldschöpfung für sich beanspruchen.

Der klassische Souveränitätsbegriff bezeichnet die Fähigkeit eines Staates zur ausschliesslichen Selbstbestimmung im eigenen Hoheitsgebiet. Im Sinne des Eingangskapitels zu diesem Band wird hier Souveränität im erweiterten Sinn als politischer Gestaltungsspielraum auf der nationalen und der internationalen Ebene verstanden. Für diesen Gestaltungsspielraum ist auch die Möglichkeit eines «Souveränitätstransfers» von Bedeutung, etwa durch die Beteiligung an internationalen Organisationen und Vereinbarungen oder durch Selbstbindungen anderer Art. Es ist möglich, dass mit der Übertragung von Souveränität auf eine andere Ebene ein «Souveränitätsgewinn» im Sinne dieser erweiterten Vorstellung erzielt werden kann.

Im Geld- und Währungsbereich ist ein solcher Souveränitätstransfer ein bekanntes und häufiges Phänomen. Bedeutendstes modernes Beispiel ist die Übertragung der nationalen geldpolitischen Autonomie auf die Gemeinschaftsebene – an das Europäische Zentralbanksystem – durch die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion. Auch weniger weit gehende unilaterale Anbindungen von Währungen an jene eines ausgewählten «Leitwährungslandes» sind heute, und waren schon früher, stark verbreitet. Im weitesten Sinn gilt ohnehin, dass jedes Land im wohlverstandenen Eigeninteresse seine Geldpolitik – genau wie auch viele andere Handlungsbereiche – mit Rücksicht auf die Restriktionen seines internationalen Umfelds führen muss.

Auch die schweizerische Währungsgeschichte wurde durch solche Bindungen und Restriktionen stark geprägt. Der mit der Bundesverfassung von 1848 und dem Eidgenössischen Münzgesetz von 1850 geschaffene neue Schweizer Franken blieb im ersten halben Jahrhundert seines Lebens, bis zur Gründung der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 1907, im Wesentlichen ein Anhängsel des französischen Francs. Darin drückte sich nicht zuletzt die anfängliche

Schwäche der noch jungen Währung aus. 1865 trat die Schweiz gar formell in eine Währungsunion mit Frankreich, Italien, Belgien und (etwas später) Griechenland ein, die Lateinische Münzunion. Offiziell wurde diese Union erst 1927 wieder aufgelöst (sie hatte allerdings schon zuvor während geraumer Zeit keine reale Bedeutung mehr). Im 20. Jahrhundert führte dann der wachsende Stabilitätserfolg des Schweizer Frankens (und der Schweizer Politik insgesamt) zusammen mit veränderten weltpolitischen Strömungen auch in monetären Belangen zu einer zunehmend stärkeren Betonung nationaler Autonomie. In den ersten zweieinhalb Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war die Schweiz allerdings wieder Teil eines durch feste Wechselkurse gekennzeichneten internationalen Währungssystems, des weltweiten Systems von Bretton Woods.

In diesem Beitrag wird analysiert, wie der Entscheidungsspielraum der Schweiz im monetären Bereich in der jüngeren Zeit durch Veränderungen des externen Umfelds – fortschreitende Globalisierung, Europäische Währungsunion und ihre Entwicklungsperspektiven, Finanzkrise und ihre Folgen – beeinflusst worden ist, wie alternative europapolitische Entscheide der Schweiz ihn beeinflussen würden und welche Konsequenzen für die schweizerische Geld- und Währungspolitik sich daraus ergeben.

Veränderungen des externen Umfelds: Globalisierung, Europäische Währungsunion und Finanzkrise

Globalisierung als Disziplinierungsfaktor — Eine häufig anzutreffende Sichtweise geht etwas undifferenziert davon aus, dass zunehmende Globalisierung quasi «automatisch» eine Minderung der Möglichkeiten autonomen Handelns in der Währungspolitik bedeute. In einem gewissen Sinn ist dies korrekt: Offene Grenzen und internationale Vernetzung der Märkte stellen einen ausgeprägten Disziplinierungsfaktor für die nationalen Akteure dar und engen in letzter Konsequenz das Potenzial für nationale Sonderwege ein.

Zunächst einmal impliziert Globalisierung allerdings einfach, dass Fehler und Schwächen der nationalen Wirtschaftspolitik umgehend aufgedeckt und durch die Märkte bestraft werden. Eine inflationäre Geldpolitik etwa wird durch die Abwertung der eigenen Währung am internationalen Markt für Devisen sanktioniert, eine undisziplinierte Finanzpolitik durch hohe Zinsen und Risikoprämien am Kapitalmarkt. Die Kosten solcher «Vergehen» werden unmittelbar sichtbar und spürbar. Umgekehrt bedeutet dies aber auch Anerkennung für positive Anstrengungen und Politikleistungen. Ein differenziertes Verhalten wird insofern nicht ausgeschlossen und bleibt weiterhin möglich.

Die rasche Disziplinierung schafft aber Anreize dazu, ein Fehlverhalten nach Möglichkeit zu vermeiden: sie mindert die Vorteile, die bei stärker abgeschlossenen Märkten möglicherweise mit ihm verbunden sein könnten. Nicht zuletzt dieser Disziplinierungseffekt war wahrscheinlich dafür verantwortlich, dass über die letzten beiden Jahrzehnte weltweit eine Konvergenz der Inflationsraten auf niedrigem Niveau und – jedenfalls bis zum Ausbruch der Finanzkrise – eine, allerdings sehr träge und unvollkommene, Tendenz zu verbesserter Fiskaldisziplin feststellbar waren. Er hat so eine Art «Zwang» zu einheitlicheren (und besseren) Politiklösungen und eine Abschwächung des Bedürfnisses nach autonom abweichenden Wegen mit sich gebracht. Schlechte wirtschaftspolitische Leistungen werden rascher beachtet und lassen sich schwerer aufrechterhalten als unter den stärker abgeschotteten nationalen Märkten und Politsystemen früherer Zeiten.

Diese Konvergenz war für die Schweiz kein Problem; sie hat die Situation der Schweiz im Gegenteil stark erleichtert. Es war ja eine Konvergenz zu einer Politik, die ihren eigenen Präferenzen entspricht, und bedeutete sozusagen, dass sich ihre bevorzugte Politik im monetären Bereich international durchgesetzt hat. Die wichtige Frage ist aus der Perspektive der Schweiz, ob dieser Zustand anhalten wird oder ob er, nicht zuletzt infolge der Reaktion der internati-

onalen Gemeinschaft auf die Finanzkrise und ihre Folgen, einer gewissen «Renationalisierung» und Rückkehr zu autonomen, länderspezifischen Sonderwegen wird weichen müssen. Das Bedürfnis nach eigenständigen Lösungen würde dann wieder gestärkt (seine Realisierung allerdings bliebe genau so schwierig wie früher).

Autonome Geldpolitik trotz Europäischer Währungsunion — Seit der Bildung der Europäischen Währungsunion (EWU) wurde immer wieder die Frage gestellt, ob und wie weit unser kleines Land angesichts der wachsenden Bedeutung des Euro und der gemeinsamen europäischen Geldpolitik weiterhin eine autonome Rolle spielen können. Würde die neue europäische Währung sich nicht über kurz oder lang als Parallelwährung zum Franken etablieren und diesen letztlich verdrängen? Von der Grösse des Euro-Raums beeindruckt meinten viele, dass eine selbständige schweizerische Geldpolitik auf Dauer gar nicht mehr durchführbar sein werde. Bisher hat sich dies allerdings nicht bewahrheitet.

Der Euro hat sich zwar bislang dank einer verantwortungsvollen, stabilitätsorientierten Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) und trotz gewissen strukturellen Schwächen des Euro-Systems gut entwickelt. Die Rolle des Euro als Anlage- und Reservewährung hat stark an Bedeutung gewonnen. Trotzdem hat sich bisher keine wesentliche Beeinträchtigung der Schweizer Geldpolitik ergeben. Im Gegenteil, die Stabilität des Euro hat die Bedingungen für diese erleichtert. Natürlich stellt das internationale Umfeld für die Schweizerische Nationalbank (SNB) eine Restriktion des eigenen Handlungsfelds dar. Aber das war schon immer so und gilt auch für jede andere autonome Zentralbank. Internationale Vernetzung bringt Abhängigkeiten mit sich; damit muss man leben. Aber der Wegfall der früheren instabilen Währungen wichtiger Partnerländer, wie etwa der Lira, und die starke Parallelität der geldpolitischen Ziele von SNB und EZB haben die Stringenz dieser Restriktion für die SNB deutlich entschärft.

Doch das war bisher. Wird nicht der Erfolg des Euro, wenn er denn anhält, auf die Dauer die Anleger und Transaktionspartner dazu bringen, sich vom Franken abzuwenden und so die schweizerische Geldpolitik zu entmachten? Bei der Beurteilung dieser Frage muss man unterscheiden zwischen der Rolle des Frankens als Anlage- und Rechnungswährung und seiner Rolle als binnenwirtschaftliches Zahlungsmittel. Eine wirkliche Bedrohung der geldpolitischen Autonomie der SNB würde sich nur dann ergeben, wenn der Euro den Franken auf breiter Front als Zahlungsmittel ersetzen sollte, und zwar nicht nur für gewisse internationale Transaktionen, etwa im Grenzverkehr und Tourismus, sondern im allgemeinen innerschweizerischen Gebrauch. Die Nachfrage nach Schweizer Geld würde dann auf die Dauer verschwinden, und der Nationalbank würde die Kontrolle über das effektiv in unserem Land verwendete Zahlungsmittel aus der Hand genommen.

Die Wahrscheinlichkeit für eine solche Entwicklung ist aber gering. Die Erfahrungen zeigen, dass eine Währung ihre Rolle als binnenwirtschaftliches Transaktionsmedium nur in Situationen extremer Schwäche verliert und dass kleine Währungen unbehindert neben sehr viel mächtigeren existieren können, ohne dass es zu Erosionsprozessen kommt. Der Gebrauch einer Währung wird stark beeinflusst durch Netzwerkeffekte, und das Nebeneinander von zwei Währungen wäre mit hohen Kosten verbunden. Einmal im Gebrauch, lässt sich eine Währung äusserst schwer durch eine andere, selbst eine gewichtigere, verdrängen, solange sie einigermaßen stabil bleibt. Das heisst nicht, dass es nicht irgendwann zu einer Annäherung des Frankens an den Euro und letztlich sogar zu einer Verschmelzung beider kommen kann. Es heisst aber, dass der Entscheid darüber von der Schweiz und ihrer Geldpolitik getroffen werden kann und nicht von den Marktkräften erzwungen wird.

Ausserdem gilt, dass die mit der Währungsunion verbundene Reduktion der Anzahl selbständiger Währungen das Bedürfnis der Anleger nach verbleiben-

den eigenständigen und stabilen Währungen stärkt. Das Motiv der Risikodiversifizierung wird zusätzlich dafür sorgen, dass eine Nachfrage nach dem Schweizer Franken bestehen bleibt, solange er nur die Anforderungen an Stabilität und Qualität hinreichend erfüllt.

Korrekturbedarf nach der Finanzkrise — Die Massnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise – massive Erhöhung der Liquiditätsversorgung, hohe Budgetdefizite und explosives Wachstum der Staatsverschuldungen – haben grosse Zukunftsrisiken im monetären und fiskalischen Bereich mit sich gebracht. Es ist unbestritten, dass hier weltweit ein riesiger Korrekturbedarf existiert. Über die Art und Weise, wie die Regierungen und Notenbanken mit dieser Herausforderung umgehen werden, herrscht grosse Ungewissheit, und die Reaktionen verschiedener Länder und Regionen könnten in Bezug auf Form und Timing durch beträchtliche Unterschiede gekennzeichnet sein. Dies könnte sich nicht nur darin äussern, dass die Geld- und Fiskalpolitiken verschiedener Länder wieder zunehmend divergieren, sondern auch darin, dass ein vermehrter Rückgriff auf Massnahmen des Protektionismus und der Marktabschottung erfolgen wird.

Das Bedürfnis nach einer eigenständigen Geldpolitik und die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen würden durch eine derartige Entwicklung in der Tendenz wieder gestärkt. Die Durchführung einer autonomen, auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik in einer durch monetäre Instabilität geprägten Umwelt ist allerdings erfahrungsgemäss alles andere als einfach. Auch daran wird sich nichts ändern.

Geldpolitische Autonomie nach wie vor möglich — Im Ergebnis sehe ich somit alles in allem wenig Indizien dafür, dass die grundsätzliche Möglichkeit einer weiterhin differenzierten, autonomen nationalen Geldpolitik der Schweiz durch die Entwicklungen der jüngeren Zeit im Vergleich zur Vergangenheit vermehrt in Frage gestellt worden wäre. Insgesamt scheint mir eher das Gegenteil zuzutreffen. Nicht beantwortet ist damit die Frage nach der

Wünschbarkeit einer solchen Politik. Ist eine Wahrung der geldpolitischen Selbständigkeit überhaupt sinnvoll und anzustreben? Was sind ihre Vorteile und Nachteile? Zu dieser Frage sind weitere Erwägungen nötig. Sie werden Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte sein.

Souveränitätstransfer in der Geldpolitik

Formen des Souveränitätstransfers — Die Extremstrategien, die einem Land in der Geld- und Währungspolitik offenstehen, sind jene der unbeschränkten monetären Selbständigkeit auf der einen Seite und der vollen Integration in eine Währungsunion auf der anderen Seite. Im letzteren Fall wird die monetäre Autonomie ganz auf eine gemeinschaftliche, supranationale Ebene übertragen. Gegenstück dazu ist normalerweise ein Mitentscheidungsrecht auf dieser Gemeinschaftsebene.

In der Realität existieren verschiedene Zwischenformen. Insbesondere die unilaterale Fixierung des Wechselkurses gegenüber einer ausgewählten Partnerwährung, bei Beibehaltung der eigenen Währung und unter dem Vorbehalt von Paritätsänderungen unter bestimmten Umständen, stellt eine im Währungsbereich häufige praktizierte Form der Selbstbindung dar. Auch hier gibt man de facto für die Geltungsdauer dieser Bindung die geldpolitische Entscheidungsfreiheit zugunsten der Partnerwährung (des «Leitwährungslandes») ab. Die Option der jederzeitigen Rückkehr zur vollen Autonomie macht aber einen grossen Unterschied zur formalen Währungsunion aus. Ein internationales Fixkurssystem wie jenes von Bretton Woods unterscheidet sich davon durch die Breite der Teilnehmerschaft und die formale Verankerung in internationalen Vereinbarungen.

Auch bei Währungsunionen ist die Form und Stringenz der eingegangenen Verpflichtungen und die Möglichkeit des Wiederaustritts aus diesen von grosser

praktischer Bedeutung. Die Schaffung des Euro war insofern ein historisch singuläres und gewagtes Experiment, als sie den Verzicht souveräner Staaten auf ihre geldpolitische Autonomie und die vollständige und unwiderrufliche Übertragung ihrer geldpolitischen Entscheidungsbefugnisse an eine supranationale Institution, die EZB, vorsah, dies bei gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Autonomie im Bereich der öffentlichen Finanzen und anderer zentraler Bereiche der Wirtschaftspolitik. Damit wurde ein Spannungsverhältnis besonderer Art geschaffen, auf das noch zurückzukommen sein wird.

Für die Schweiz gibt es heute drei Politikvarianten, die eine ernsthafte Erwägung und Diskussion verdienen: die gegenwärtig praktizierte monetäre Autonomie und – als Alternativen dazu – die einseitige Fixierung des Frankenkurses gegenüber dem Euro einerseits und die volle Teilnahme an der Europäischen Währungsunion andererseits. Ihre Vorteile und Nachteile sollen anschliessend dargestellt werden. Die Wiederbelebung eines internationalen Fixkurssystems à la Bretton Woods oder einer Form des internationalen Goldstandards oder gar die Schaffung einer Weltwährung und einer für diese verantwortlichen Weltzentralbank sind dagegen Luftschlösser, die hier nicht weiterverfolgt werden sollen.

Vorteile einer Einheitswährung — Das Hauptmotiv für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung war zweifellos politischer Natur. Sie sollte ein Zeichen auf dem Weg zur weiteren politischen Integration Europas setzen und dazu beitragen, dass der Einigungswille aufrechterhalten und weiterentwickelt wird und die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, welche früher Europa in so fataler Weise geprägt hatten, für immer eine Sache der Vergangenheit bleiben. Von dieser Entwicklung profitiert auch die Schweiz, ohne selbst Mitglied der Währungsunion zu sein. Sie darf daher ohne Zweifel in die politische Beurteilung einer Beitrittsperspektive eingehen.

Gewinne aus der Teilnahme an einer Währungsunion lassen sich aber auch aus rein ökonomischer Perspektive identifizieren. Zu den unmittelbarsten und am

häufigsten genannten Vorteilen zählen die Einsparungen an Transaktionskosten, die mit dem Gebrauch verschiedener nationaler Währungen verbunden sind. Dazu gehört vor allem der Wegfall der Kosten des Währungstauschs. Dieses Sparpotenzial existiert unzweifelhaft. Sein Gewicht darf umgekehrt aber auch nicht überschätzt werden. Über den Wegfall der direkten Kosten des Währungstauschs hinaus geht es allerdings auch um die Vereinfachung des Managements internationaler Kassabestände und Geldtransaktionen und um die Verbesserung der Funktion des Geldes als Tauschmittel und Recheneinheit überhaupt. Dies sind Vorteile, die nicht gering zu schätzen sind.

Ein zweiter Hauptvorteil einer Währungsunion, der traditionellerweise zusammen mit jenem der Transaktionskosten-Ersparnisse genannt wird, liegt in der Verminderung der Währungsrisiken. Das Risiko von Währungsschwankungen zwischen den Teilnehmerländern existiert bei einer gemeinsamen Währung definitionsgemäss nicht mehr. Mit diesem Risiko sind aber Kosten und – unter Umständen schwerwiegende – Erschwernisse für Investitions-, Aussenhandels- und Finanzmarktentscheide verbunden. Seine Beseitigung gestattet entsprechende Wohlfahrtsgewinne und stellt ohne Zweifel einen zentralen Vorteil einer Währungsunion dar. Insbesondere sind Wechselkursvolatilität und die spekulative Erschütterung der Devisenmärkte innerhalb der Währungsunion nicht mehr möglich. Mit diesen positiven Effekten einer gemeinsamen Währung wird nicht selten die Vorstellung eines allgemeinen Integrations- und Effizienzschubs und positiver Wachstumseffekte verbunden. Dass aus einer verstärkten Wirtschaftsintegration eine generelle Verbesserung der systemweiten Ressourcenallokation und entsprechende wirtschaftliche Wohlfahrtssteigerungen resultieren, ist dabei relativ unbestritten und entspricht einer seit den Zeiten der ökonomischen Klassiker etablierten Idee der Wirtschaftstheorie. Schwieriger belegbar ist hingegen der Zusammenhang zwischen der Bildung einer Währungsunion und dem Grad der Integration der Wirtschaft im Allgemeinen sowie jener zwischen einmaligen («statischen») und dauerhaften («dynamischen») Wachstumseffekten. Diesbe-

züglich hat denn auch der Euro die in ihn gesetzten Erwartungen überhaupt nicht erfüllt. Von einem durch ihn ausgelösten starken Wachstumsschub in Europa kann jedenfalls bis heute kaum die Rede sein.

Nachteile und Kosten einer gemeinsamen Währung — Mit der Teilnahme an einer Währungsunion sind aber auch potenzielle Nachteile und Kosten verbunden. Als grösster Nachteil einer gemeinsamen Währung wird traditionell der Verlust des Wechselkurses als Instrument der Anpassung bei zwischenstaatlichen Ungleichgewichten innerhalb der Union betont. Dieser Aspekt ist zwar wichtig. So war es für die Schweiz zweifellos ein beträchtlicher Vorteil, dass sie in der gegenwärtigen Krise ihren eigenen geldpolitischen Kurs fahren konnte. Trotzdem dominiert dieser Punkt die Diskussion über die Kosten einer Währungsunion manchmal allzu stark, können doch relative Angebots- und Nachfrageverschiebungen prinzipiell ebenso gut über Anpassungen der relativen Preis- und Lohnniveaus gemeistert werden, also über ein Anpassungsinstrument, das auch in der Währungsunion jederzeit verfügbar bleibt. Richtig ist allerdings, dass für eine funktionsfähige Währungsunion eine hinreichende Flexibilität der Marktstrukturen und der relativen Preise, insbesondere der Arbeitskosten, grosse Bedeutung erlangt. Die Tatsache, dass dies in Europa nach wie vor nicht in befriedigendem Ausmass gegeben ist, liegt als Schatten über der Währungsunion. Die anfänglich häufig geäusserte Erwartung, dass sich diese Flexibilität nach dem Übergang zur Währungsunion endogen aus den neuen institutionellen Verhältnissen ergeben werde, hat sich zumindest bis anhin als Wunschvorstellung entpuppt.

Zentraler ist meines Erachtens die Tatsache, dass mit der Währungsunion die Möglichkeit einer selbständigen Inflationspolitik entfällt. Sollte die gemeinsame monetäre Behörde einen geldpolitischen Kurs befolgen, der unseren Präferenzen für Preisstabilität nicht mehr hinreichend genügt, hätten wir keine Möglichkeit zu einer abweichenden selbständigen Inflationspolitik mehr. Dies ist kein Problem, solange die EWU ihrerseits auf Preisstabilität ausgerichtet bleibt.

Andernfalls aber ist die Entscheidung aus unseren Händen genommen. Problematisch erschien diesbezüglich vor zehn Jahren die grosse Heterogenität der geld- und finanzpolitischen Präferenzen der Mitgliedsländer, wie sie sich in ihren nationalen Inflationsgeschichten manifestierte. Die Bereitschaft zur Durchsetzung einer stringenten Politik der Preisstabilität erschien vor diesem Hintergrund von Land zu Land sehr unterschiedlich, und entsprechende Versuche, auf die EZB Druck auszuüben, schienen programmiert. Spannungen und Zerreihsproben für die Union wären die Folgen davon gewesen. In dieser Hinsicht darf allerdings der Euro bis heute als grosser Erfolg taxiert werden. Die klare Verpflichtung der EZB auf eine Politik der Preisstabilität und die Gewährung eines hohen Masses an Unabhängigkeit der Zentralbank von den nationalen Regierungen als institutionelle Voraussetzung für die Realisierbarkeit einer solchen Politik erwiesen sich als starkes Bollwerk gegenüber den Beeinflussungsversuchen nationaler Regierungen und anderer Interessengruppen. Eine kluge personelle Besetzung der Entscheidungsgremien hat das Ihre dazu beigetragen.

Gleichwohl liegt hier weiterhin eine grosse Schwachstelle der EWU. Die praktische Geldpolitik muss im konkreten Umfeld von Parteien, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen vollzogen werden, und heterogene Vorstellungen über Schaden und Nutzen von Inflation sowie unterschiedliche nationale Interessen können nach wie vor in mannigfaltiger Weise in die Entscheidungsprozesse der gemeinsamen Zentralbank einfließen, nicht zuletzt über die personelle Besetzung der Zentralbankleitung. Die Politik der Union wird letztlich zwangsläufig durch den Durchschnitt der in ihr herrschenden Vorstellungen bestimmt. Es könnte sein, dass die Einsicht in die Notwendigkeit einer disziplinierten Politik in der Aufbauphase der Währungsunion, in der die Reputation der neugeschaffenen Zentralbank und der neuen Währung zuerst einmal aufgebaut und verdient werden musste, grösser war, als man es für die Zukunft erwarten darf. Es könnte auch sein, dass die gegenwärtige Krise oder mögliche zukünftige Turbulenzen Konflikte und Zerreihsproben stärker werden hervortreten lassen, als dies in der bisherigen Geschichte der Währungsunion der Fall gewesen ist.

Ebenso wichtig ist eine hinreichende Homogenität bezüglich der Einsicht zur Notwendigkeit von Fiskaldisziplin. Ist diese nicht bei allen Teilnehmern in genügendem Masse gegeben, besteht die Gefahr des Trittbrettfahrens: Länder mit schlechter Haushaltsdisziplin und hoher Staatsverschuldung werden versucht sein, die Kosten ihrer Politik über deren Auswirkung auf das internationale Zinsniveau über die Wirkungsweise internationaler Transfermechanismen oder gar über Druck auf die Geldpolitik der EZB zum Teil auf andere abzuwälzen. Genau hier liegt natürlich der Sinn der Maastrichter Konvergenz- und Teilnahmekriterien und des Stabilitätspakts der Union. Diese sind in ihrer konkreten Spezifizierung vielleicht ökonomisch schwer begründbar. Sie sind aber im Grundsatz gleichwohl verständlich und sinnvoll, sind sie doch Ausdruck der für eine funktions- und überlebensfähige Währungsunion notwendigen geld- und haushaltspolitischen Homogenität und des gemeinsamen Bedürfnisses nach geld- und finanzpolitischer Disziplin. Dies braucht im Fiskalbereich nicht eine völlige Gleichschaltung und Koordinierung der Ausgaben- und Steuerpolitik zu bedeuten. Aber es bedeutet eine gemeinsame Verpflichtung auf eine langfristig durchhaltbare Haushaltspolitik ohne Kosten für andere Mitglieder der Währungsunion.

Diesbezüglich sind die wiederholten Verstöße wichtiger Teilnehmerländer gegen die Bedingungen des Stabilitätspakts und die Tendenz zur Aufweichung dieser Bedingungen durch die Union ein schlechtes Omen. Die rasante Zunahme der Staatsverschuldung in der gegenwärtigen Finanzkrise und die ohnehin bestehende Tendenz zur wachsenden Schuldenwirtschaft in einer Vielzahl von Ländern dürften solche Versuchungen in der Zukunft noch grösser werden lassen. Für den Euro könnten sich daraus zukünftig schwere Belastungen ergeben.

Die Vergrößerung der Teilnehmerzahl, die mit der Osterweiterung der EU auch für die Währungsunion ins Haus steht, wird institutionelle Anpassungen, insbesondere bezüglich der Zusammensetzung der Leitungsgremien

des Europäischen Zentralbanksystems, unumgänglich machen. Dies könnte leicht auch Forderungen nach weiteren Anpassungen des EZB-Statuts auslösen und im schlimmsten Fall die Unabhängigkeit der EZB und ihre Glaubwürdigkeit als Garant einer fortgesetzten Stabilitätspolitik bedrohen.

Unilaterale Kursfixierung — Eine Alternative zum Vollbeitritt ist für die Schweiz die einseitige Anbindung des Frankens an den Euro, also eine Art «stille Teilnahme» an der Währungsunion. Unilaterale Kursfixierungen gegenüber einer Referenzwährung sind in der Währungspolitik nichts Ausserordentliches und können jederzeit vollzogen werden. Mit der einseitigen Kursfixierung lassen sich gewisse, aber nicht alle Vorteile einer gemeinsamen Währung ebenfalls realisieren. Ein Mitspracherecht auf der Gemeinschaftsebene ist in diesem Fall offensichtlich nicht gegeben.

Vermeiden lässt sich mit dieser Politik das Risiko der Währungsschwankungen gegenüber der gemeinsamen Währung. Dazu ist allerdings, in einem ökonomisch relevanten Sinn, eine hinreichende Glaubwürdigkeit bezüglich der Dauerhaftigkeit der Anbindung Voraussetzung. Andernfalls bleibt das für Investitionsentscheide besonders wichtige Langfristrisiko unverändert bestehen. Einsparungen an Transaktionskosten lassen sich partiell, aber nicht vollständig, realisieren: das Management internationaler Geldbestände wird zwar vereinfacht, die eigene Währung und die Kosten des Währungstauschs existieren aber nach wie vor.

Umgekehrt vermeidet man mit dieser Politikvariante aber auch einen wichtigen Teil der Risiken eines Vollbeitritts. An erster Stelle zu nennen ist die grundsätzliche Reversibilität der Entscheidung mit der Option der Rückkehr zu den früheren Verhältnissen. Damit werden die Langfristrisiken einer Teilnahme wesentlich entschärft. Da es sich um eine einseitige Anbindung ohne internationale vertragliche Verpflichtungen handelt, werden auch die «politischen» Risiken, wie etwa jenes der zwangsweisen Einbindung in interna-

tionale Tranfermechanismen, markant gemindert. Dem steht natürlich das fehlende Mitspracherecht gegenüber. Bestehen bleiben – solange die Kursbindung beibehalten wird – der Verzicht auf die Möglichkeit einer eigenständigen Geld- und Inflationspolitik und die damit verbundenen Nachteile.

Bei der einseitigen Kursfixierung kann man von einer kontinuierlichen Trade-off-Beziehung sprechen. Je schwächer und «widerrufbarer» die Kursbindung institutionalisiert und in den Köpfen der Marktteilnehmer verankert ist, umso weniger werden die potenziellen Vorteile der gemeinsamen Währung ausgeschöpft. Gleichzeitig bleiben damit aber auch die Risiken begrenzt.

Handlungsspielraum der schweizerischen Geldpolitik

Nachfolgend sollen die drei hauptsächlichen Strategievarianten, die der Schweiz heute zur Verfügung stehen, dargestellt und bezüglich ihrer Vor- und Nachteile beurteilt werden, jene der monetären Autonomie, jene der Vollteilnahme an der Europäischen Währungsunion und jene der einseitigen Anbindung an den Euro.

Die Strategie der monetären Autonomie — Die Schweiz kann die bisherige Politik der monetären Autonomie weiterführen. Monetäre Autonomie bedeutet die Beibehaltung einer prinzipiell unabhängigen, vollautonomen Geld- und Währungspolitik, frei von irgendeiner institutionellen oder selbstauferlegten Bindung an den Euro oder eine andere Währung.

Die Hauptvorteile dieser Strategie liegen in den folgenden Punkten: Erstens kann die Schweiz über ihre Geld- und Inflationspolitik selbständig entscheiden. Selbstverständlich muss auch diese Politik stets mit Rücksicht auf die durch das internationale Umfeld gesetzten Restriktionen betrieben werden. Aber das war schon immer so, und es sind – wie in Abschnitt 2 dar-

gelegt – wenige Gründe dafür zu sehen, dass sich diese Bedingungen in der jüngeren Vergangenheit verschärft haben sollten.

Zweitens ist die monetäre Autonomie am besten geeignet, die Schweiz vor adversen Zinseffekten (Zins-Spillovers) aus anderen Ländern zu schützen. Sowohl eine Vollteilnahme an der EWU wie auch eine (glaubwürdige) einseitige Anbindung des Frankens an den Euro würde eine Angleichung des Schweizer Realzinsniveaus an jenes in der EWU, also ein Ende des bisherigen Zinsbonus des Frankens, bedeuten. Wenn diese Zinsdifferenz nur Gegenstück zu einer erwarteten Realaufwertung des Frankens wäre, würde sie zwar keinen realen Vorteil darstellen. Doch der Zinsbonus der Schweiz ging in der Vergangenheit im Durchschnitt deutlich über die trendmässige Aufwertung hinaus. Er ist Ausdruck eines Stabilitätsbonus des Landes, der bei Aufgabe der monetären Autonomie kaum mehr oder (im Fall der unilateralen Anbindung) nur noch begrenzt gehalten werden könnte, würden doch die politischen Risiken der EWU auf die Schweiz übertragen. Die resultierenden Kosten müssen als beträchtlich eingeschätzt werden: Einerseits würden sich Kapitalnutzung und Investitionen verteuern. Zum anderen würden die Preise von Vermögensgütern, insbesondere Immobilien, stark unter Druck kommen und gravierenden Anpassungsdruck auslösen.

Drittens würde die SNB ihre Rolle und Reputation als selbständige geldpolitische Institution mit einer Teilnahme oder Anbindung des Frankens an den Euro verlieren. Ein solcher Reputationsverlust würde schwer wiegen, falls die Schweiz später einmal zur geldpolitischen Selbständigkeit zurückkehren möchte, weil die Stabilität des Euro nicht mehr gesichert erscheint. Die gegenwärtige Verschlechterung der Fiskalsituation in vielen EU-Ländern und die politischen Risiken der EWU lassen solche Zweifel mehr als nur akademisch erscheinen.

Viertens kann sich die Schweiz bei monetärer Autonomie besser aus internationalen Transfersystemen heraushalten, sofern sie dies wünscht, als dies inner-

halb der «Interessengemeinschaft» einer Währungsunion möglich wäre. Sie kann über ihre Budget- und Haushaltspolitik autonomer entscheiden und sich einem Zentralisierungsdruck besser entziehen als innerhalb eines Währungsverbunds. Natürlich kann es durchaus Gründe geben, welche für eine Beteiligung der Schweiz an internationalen Transfers und Ausgleichszahlungen sprechen. Alle Länder, auch die Schweiz, haben ein berechtigtes Interesse an der Entwicklung wirtschaftlich schwacher Regionen und an einem Ausgleich negativer, ohne eigenes Verschulden der betroffenen Länder erfolgten Wirtschaftsstörungen. Da aber mit Transferautomatismen immer auch die Gefahr von adversen Anreizen und Missbrauch verbunden ist und damit auch die Gefahr einer Aufblähung, die letztlich niemandem dient, ist die Möglichkeit der Beschränkung der Teilnahme ein wichtiger Vorteil.

Die Hauptnachteile der monetären Autonomie andererseits liegen in folgenden Bereichen:

Das Risiko von Wechselkursschwankungen und damit verbundener spekulativer Attacken und Währungsturbulenzen bleibt erhalten, solange der Franken als eigenständige Währung weiterbesteht. Dieses Risiko ist zwar im vergangenen Jahrzehnt – entgegen den Erwartungen, die bei der Einführung des Euro dominierten – nie besonders in Erscheinung getreten. Doch das könnte sich jederzeit wieder ändern. Zudem bleiben auch die Transaktionskosten des Währungstauschs bestehen, solange der Schweizer Franken als selbständige Währung erhalten bleibt. Schliesslich hat die Schweiz naturgemäss kein Mitspracherecht bei den Entscheiden auf der Ebene von EWU und EZB.

Die Vollteilnahme an der EWU — Die Vollteilnahme ist die Extremvariante am anderen Ende des Spektrums der Handlungsmöglichkeiten. Mit ihr wäre die (prinzipiell unwiderrufliche) Aufgabe des Schweizer Frankens als selbständiger Währung verbunden und damit der vollständige Verzicht auf die Möglichkeit einer eigenständigen nationalen Geldpolitik nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft. Da diese Strategie sozusagen die Kehrseite zur vorher

diskutierten monetären Autonomie darstellt, sind die Hauptkosten- und Nutzenargumente gegenüber dieser Strategie einfach vertauscht. Eine detaillierte Wiederholung dieser Punkte erübrigt sich aus diesem Grund.

Praktisch liesse sich diese Strategie nur im Rahmen einer Vollmitgliedschaft in der EU verwirklichen. Die währungspolitischen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Strategie müssen deshalb im Rahmen von Überlegungen und Entscheidungen über eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Schweiz mit einbezogen werden. Sie repräsentieren einen wichtigen – aber deswegen nicht unbedingt den entscheidenden – Aspekt der für einen EU-Beitrittsentscheid relevanten Erwägungen. Selbstverständlich ist es auch legitim, bei der Beurteilung einer EWU-Teilnahme die hinter dieser stehende (europa)politische Motivation einzubeziehen.

Nicht trivial ist die Antwort auf die manchmal gestellte «Umkehrfrage», ob eine Mitgliedschaft in der EU auch ohne die gleichzeitige Übernahme des Euro möglich wäre. Dazu gibt es bekanntlich Vorbilder. So haben Grossbritannien und Dänemark den Schritt in die Währungsunion nicht mitgemacht, allerdings aufgrund eines gleich bei ihrer Gründung angebrachten Vorbehalts («Opting-out») und als bereits langjährige Mitglieder der EU. Darüber hinaus hat bisher einzig Schweden aus eigenem Antrieb seine Krone beibehalten, eigentlich entgegen seinen Pflichten aus dem EU-Beitrittsvertrag von 1995, indem es die Konvergenzkriterien für die Zulassung zum Eurosystem bewusst nicht erfüllte.

Grundsätzlich ist klar, dass die EU eine Teilnahme aller Mitgliedsländer an der Währungsunion als Langfristziel anstrebt. Die Schweiz könnte trotzdem versuchen, im Falle von Beitrittsverhandlungen mit der EU, sollte sie solche aus welchen Gründen auch immer einmal führen, die Beibehaltung des Frankens als selbständiger Währung auszuhandeln. Das zusätzliche Diversifizierungspotenzial einer verbleibenden unabhängigen Währung könnte grundsätzlich

aus rein ökonomischer Sicht auch für europäische Anleger Vorteile bieten. Ob die EU der Schweiz ein solches «Opting-out» zugestehen würde, ist allerdings recht unsicher. Politische Überlegungen und der Drang zu einheitlichen Lösungen würden wahrscheinlich dominieren und diesen Weg, sollte er überhaupt möglich sein, verhandlungspolitisch teuer machen. Am ehesten denkbar ist, dass der Schweiz eine – möglicherweise lange – Übergangsfrist zugestanden würde. Wäre der Ablauf dieser Frist an Bedingungen geknüpft, die schwer erfüllbar oder gar durch die Schweiz selber beeinflussbar sind, könnte dies wertvollen Spielraum schaffen und für eine möglicherweise «unbegrenzte» Übergangsphase sorgen (Beispiel Schweden). Eines ist aber klar: die Märkte würden selbst in diesem Fall an der langfristigen Durchsetzbarkeit und Beibehaltung des Frankens zweifeln, und ein wesentlicher Teil der Vorteile der selbständigen Währung wären damit automatisch dahin.

Eine zentrale Frage bei der Alternative zwischen Vollteilnahme und monetärer Autonomie betrifft offensichtlich die Bewertung des Mitspracherechts auf der Ebene der Union, in diesem Fall also bei den Entscheiden der Gremien der Währungsunion. Die Schweiz gäbe zwar bei einer Teilnahme die Möglichkeiten ihrer selbständigen Geldpolitik auf. Dafür könnte sie aber bei der gemeinsamen europäischen Geldpolitik mitentscheiden. Realistischerweise darf man aber wohl die Bedeutung dieses Mitspracherechts für ein kleines Land nicht überschätzen. Die EWU hat jetzt bereits 16 Mitgliedsländer; in Zukunft werden es noch mehr sein. Das geldpolitische Entscheidungsgremium der Währungsunion, der EZB-Rat, umfasst neben den 6 Mitgliedern des Direktoriums in Frankfurt die Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller Mitgliedsländer, gegenwärtig also bereits 22 Personen (bei wachsender Mitgliederzahl entsprechend mehr). Die Schweiz wäre hier mit einer Stimme beteiligt. Auch wenn die Schweiz kein geld- und finanzpolitisches Leichtgewicht ist, bleibt es doch Wunschenken zu meinen, sie könnte hier systematisch einen mehr als bloss marginalen Einfluss ausüben. Falls es bei einem weiteren Wachstum der Währungsunion zu einem Rotationsprinzip

in der Mitgliedschaft des EZB-Rats käme (was auf die Dauer wahrscheinlich ist), könnte es leicht dazu kommen, dass die Schweiz zeitweise überhaupt nicht explizit an den geldpolitischen Entscheiden des EZB-Rats beteiligt wäre.

Die Strategie des unilateralen Anschlusses — Nicht selten ist in Politik und Wirtschaft die unilaterale Anbindung des Frankens an den Euro als Alternative zum Vollbeitritt propagiert worden, mit dem Argument, dass damit die Hauptvorteile der gemeinsamen Währung realisiert werden könnten, aber ohne Übernahme der mit dem Vollbeitritt verbundenen Nachteile. Diese Strategie bildet in der Tat für schweizerische Verhältnisse wohl bis auf Weiteres die wichtigere und realistischere Alternative zur monetären Autonomie als der Vollbeitritt. Dies nur schon deswegen, weil ein Vollbeitritt zur EWU praktisch wohl nur zusammen mit der vollen Mitgliedschaft in der EU denkbar ist.

Im Vergleich des unilateralen Anschlusses mit dem Vollbeitritt bestehen die Hauptunterschiede in den folgenden Punkten: Der Schweizer Franken bleibt beim unilateralen Anschluss als selbständige Währung erhalten, und Paritätsänderungen sind prinzipiell nach wie vor möglich. Eine Abkoppelung von der Inflationspolitik der Währungsunion, zumindest in einem gewissen Ausmass, bleibt damit grundsätzlich möglich, wenn auch natürlich mit stärkeren Einschränkungen als bei voller monetärer Autonomie. Damit einher geht, dass der Einbezug in zwischenstaatliche Transfersysteme freiwillig und somit besser kontrollierbar bleibt. Zudem können internationale Zinsvorteile in einem begrenzten Ausmass möglicherweise gewahrt bleiben – allerdings umso weniger, je fester und glaubwürdiger die Bindung an die ausgewählte Partnerwährung und die Integration in das Gemeinschaftssystem verankert sind. Umgekehrt können die beim Vollbeitritt möglichen Einsparungen an Transaktionskosten nur begrenzt realisiert werden. Schliesslich bleibt ein gewisses Risiko von Währungsanpassungen und von Devisenmarkturbulenzen bestehen – und zwar umso mehr, je weniger glaubwürdig die Verankerung der Kursbindung ist.

Im Vergleich des unilateralen Anschlusses mit der Strategie der monetären Autonomie sind die Hauptunterschiede in den folgenden Punkten zu sehen: Die Verwirklichung einer selbständigen Inflationspolitik wird beim unilateralen Anschluss wesentlich erschwert (wenn auch nicht völlig verunmöglicht, jedenfalls sofern periodische Paritätsanpassungen in Kauf genommen werden). Zinsvorteile, die auf Inflationsunterschiede zurückgehen, sind wegen der Einschränkung in der Autonomie der Geldpolitik nur noch schwer realisierbar. Realzinsvorteile, die auf interner Haushaltsdisziplin und politischer Stabilität beruhen, sind grundsätzlich nach wie vor möglich. Auch sie sind jedoch stark in Frage gestellt, da der Einbezug in internationale «automatische» Transfermechanismen und darauf zurückführbare Zinsspillovers weniger gut vermeidbar sein wird. Das Risiko von Währungsschwankungen und von Devisenmarkturbulenzen wird zwar nicht völlig eliminiert, aber reduziert. Dies gilt allerdings nur gegenüber den Währungen derjenigen Länder, an die man sich bindet, und wenn man auf Paritätsanpassungen und eine mögliche Rückkehr zur monetären Autonomie glaubwürdig verzichtet.

Für den unilateralen Anschluss an die EWU anstelle der Beibehaltung der monetären Autonomie spricht am ehesten der zuletzt genannte Punkt (Vermeidung von Währungsrisiken und -turbulenzen). Die beiden zuerst genannten Punkte sprechen eher dagegen.

Finanzmarktregulierung

Nationale Lösungen weltweit im Vordergrund — Eng verbunden mit der Zentralbankpolitik ist die Stabilität des internationalen Finanzsystems und mit dieser die Beaufsichtigung und Regulierung der Finanzmärkte und -unternehmungen. Die Finanzmarktregulierung befindet sich gegenwärtig national und international stark im Umbruch. Sie blieb bisher praktisch überall auf nationaler Ebene verankert, so auch in der Europäischen Union. Ange-

sichts der grossen Bedeutung weltweit tätiger Finanzkonzerne besteht aber in diesem Bereich ein offensichtlicher internationaler Koordinationsbedarf, und zwar global, nicht nur auf europäischer Ebene.

Entsprechende Initiativen, die gerade im Gefolge der gegenwärtigen Finanzkrise zahlreich entstanden sind, stossen jedoch rasch an durch nationale Interessen und Souveränitätsansprüche gesetzte Grenzen. Dies gilt auch innerhalb der Europäischen Union, wo zwar mit einem «European Systemic Risk Board» sowie drei europäischen Aufsichtsbehörden für das Bankgewerbe, die Versicherungswirtschaft und die Wertpapiermärkte (European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority) neue gemeinschaftliche Gremien geschaffen werden sollen. Die Kompetenzen dieser neuen Institutionen gegenüber den Mitgliedsländern und deren Regulierungsbehörden sollen aber auch in Zukunft stark begrenzt bleiben.

Es ist unwahrscheinlich, dass es im Bereich der Finanzmarktüberwachung und -regulierung in näherer Zukunft in grösserem Stil zu einem expliziten Transfer nationaler Souveränitätsrechte auf die Stufe internationaler Einrichtungen kommen wird. Die internationale Koordination und Zusammenarbeit dürfte eher in der Form gewisser international vereinbarter Minimalanforderungen (Beispiel Basel II) und gegenseitiger Anerkennung nationaler Regulierungen und Regulierungsorgane stattfinden. Die Schweiz hat offensichtlich ein grosses Interesse daran, an solchen Prozessen teilzunehmen und damit den Marktzugang im Ausland für schweizerische Finanzunternehmen in möglichst hohem Ausmass zu gewährleisten, und zwar sowohl in Europa wie auch in anderen Regionen der Welt.

Geldpolitik und Finanzmarktregulierung — Eine wichtige Frage im Zusammenspiel von Geldpolitik und Finanzmarktregulierung betrifft die Frage, ob die Zentralbanken stärker in die Finanzmarktaufsicht und die Überwachung

und Regulierung von Banken und anderen Finanzunternehmen eingebunden werden sollten. Gegenwärtig besteht eine gewisse Tendenz zu einer solchen Sichtweise. In den USA ist im Zuge der Finanzkrise eine Diskussion in Gang gekommen, welche die Zuständigkeit der Zentralbank für die Finanzmarktüberwachung stark ausdehnen und dem Federal Reserve ein umfassendes Mandat dazu erteilen möchte. In Deutschland soll nach dem Willen der neuen Regierung die Bankaufsicht künftig ganz der Bundesbank zugewiesen werden. Ähnliche Meinungen werden auch in anderen Ländern vertreten.

Hier liegt aber eine grosse Gefahr für die Unabhängigkeit der Zentralbank und ihrer Politik. Ein solches Doppelmandat könnte sich daher als gefährlich, als eine Art «toxisches Geschenk» an die Zentralbanken, erweisen. Das Federal Reserve ist denn auch, nach anfänglich positiver Reaktion auf diesen Vorschlag zu seiner Machterweiterung, zu einer zurückhaltenderen Position zurückgekehrt. Es wurde rasch klar, dass damit unweigerlich eine Politisierung der Zentralbankpolitik und letztlich eine Beschneidung der in den letzten Jahrzehnten mühsam erworbenen und gefestigten Zentralbankunabhängigkeit verbunden sein würde. Entsprechende Vorschläge liegen im US-Kongress schon jetzt auf dem Tisch. Für die Geldpolitik und die Gewährleistung der Preisstabilität wäre deren Realisierung ein schlechtes Omen.

Die in der Schweiz existierende Aufteilung der Überwachungskompetenzen zwischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finma) einerseits und Zentralbank (SNB) andererseits wird dieser Gefahr besser gerecht und ist deshalb unbedingt beizubehalten. Die Zentralbank besitzt ohne Zweifel Mitverantwortung für die Stabilität des Finanzsektors. Nicht zuletzt dazu wurden Zentralbanken in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts in praktisch allen Ländern geschaffen, darunter nach jahrzehntelanger Diskussion auch die SNB im Jahr 1907. Diese Rolle muss sich jedoch auf die Gewährleistung einer angemessenen Liquiditätsversorgung und eines sicheren, funktionsfähigen und effizienten Zahlungssystems beschränken. Diese Aufgabe ist untrenn-

bar mit der Regelung des Geldumlaufs und der Geldpolitik der Zentralbank verbunden; sie muss daher zwangsläufig bei dieser angesiedelt sein. Nicht zu den Zentralbankaufgaben gehören jedoch Massnahmen und Entscheide, welche mit der Liquidierung, Sanierung und Restrukturierung insolventer oder potenziell insolventer Finanzinstitute zu tun haben. Die Rettung insolventer Banken mit Steuergeldern und Staatsgarantien ist fiskalischer Natur und gehört in die Verantwortung des Staates oder einer von ihr beauftragten separaten Überwachungsbehörde. Dasselbe gilt konsequenterweise auch für Massnahmen und Regulierungen präventiver Art, welche der Vermeidung des Eintritts solcher Schadensfälle und der Notwendigkeit entsprechender Schadensbegrenzungen dienen. Es spricht viel dafür, dass der Staat diese Aufgaben einer separaten, selbständigen Regulierungs- und Überwachungsbehörde überträgt, welche unabhängig vom politischen Alltagsgeschehen und seinen kurzfristigen Zwängen ein langfristig optimales Überwachungsregime definiert und verwirklicht. Zur Ausübung dieses Mandats muss diese Behörde mit Unabhängigkeit und entsprechenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet sein.

Zusammenfassende Beurteilung

Die Schweiz hat die Wahl zwischen verschiedenen währungspolitischen Wegen. Sie kann den bisherigen Kurs der geldpolitischen Autonomie weiterverfolgen. Auch auf diesem Weg muss sie, wie bisher schon immer, in vielfältiger Weise auf die Beschränkungen und Zwänge ihres internationalen Umfeldes Rücksicht nehmen. Er kann anspruchsvoll und beschwerlich sein, besonders wenn sich weltweit – und auch im Euroraum – wieder eine verstärkte Inflationsneigung durchsetzen sollte, aus gegenwärtiger Sicht eine nicht ganz unwahrscheinliche Perspektive. Aber er hat seine grossen Vorteile. Zu diesen gehört insbesondere die Möglichkeit, jedenfalls im Grundsatz eine auf die eigene Konjunktur und die eigenen Inflationspräferenzen ausgerichtete Geldpolitik weiter betreiben zu können. Angesichts der hohen

Reputation, die der Schweizer Franken in seiner Geschichte erworben hat und des Realzinsbonus von 1 bis 1,5 Prozent, der damit verbunden ist, wäre es leichtsinnig, die geld- und währungspolitische Autonomie ohne guten Grund aufzugeben. Die Interessenlage der Schweiz unterscheidet sich diesbezüglich radikal von jener der Mehrzahl der bisherigen ewu-Mitgliedsländer, für welche der Beitritt (und im Fall von Ländern wie den Niederlanden oder Österreich schon eine frühere Anbindung an die DM) umgekehrt mit einem währungspolitischen Reputationsgewinn und dem Abbau früherer Zinsnachteile verbunden war.

Die Schweiz könnte alternativ den Franken fest an den Euro binden. Dies hätte den Vorteil – jedenfalls solange diese Bindung als langfristig glaubwürdige Verankerung unserer Geldpolitik verstanden wird –, dass die Wechselkursunsicherheit gegenüber dem Euro, unserer wichtigsten Partnerwährung, entfällt, und es wäre zugleich mit gewissen Einsparungen an Transaktionskosten verbunden. Die Schweiz würde damit de facto ihre geldpolitische Autonomie an die EZB delegieren. Wichtigste Konsequenz davon wäre, dass der bisherige Zinsbonus rasch und weitgehend verschwände (auch wenn theoretisch ein Restbonus aufgrund eines fiskalischen Vertrauensvorsprungs für unser Land bestehen bleiben könnte). Ein Mitspracherecht an der Geldpolitik der EZB würde damit offensichtlich nicht einhergehen – ein Zustand, der aus der Sicht eines der währungspolitisch erfolgreichsten Länder des 20. Jahrhunderts wenig erfreulich erscheinen muss. Dieser Weg käme am ehesten dann in Frage, wenn die Stabilität des Euro und die Solidität der hinter ihm stehenden Fiskal- und Wirtschaftssysteme nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft klar gesichert erschienen. Unter solchen Umständen stünden einem Gewinn (einer Minderung) beim Risiko von Währungsschwankungen keine nennenswerten Kosten gegenüber. Leider erscheinen diese Bedingungen gegenwärtig zunehmend weniger realistisch. Die Kosten und Risiken der einseitigen Anbindung dürften daher die Vorteile dieser Politikvariante klar übertreffen.

Die Schweiz könnte schliesslich eine Vollteilnahme am Eurosystem zu ihrer geldpolitischen Zielsetzung erklären. Praktisch wäre dies nur im Rahmen eines Beitritts zur EU möglich. Ohne einen solchen europapolitischen Schritt, der selbstverständlich eine Vielzahl weiterer Überlegungen und Abwägungen ins Kalkül einbeziehen müsste, stünde diese Variante – als rein geldpolitische Option – kaum zur Verfügung. Aus geldpolitischer Sicht hätte sie gegenüber der unilateralen Anbindung den Vorteil der Mitsprache bei den Entscheiden der EZB. Bei allem Selbstbewusstsein darf man aber das Gewicht dieses Mitentscheidungsrechts im Rahmen einer Währungsunion mit potenziell weit über zwanzig Mitgliedsländern auch wieder nicht überschätzen. Es wäre naiv zu meinen, die Schweiz könnte in diesem Umfeld ihre geldpolitischen Präferenzen regelmässig und konsequent durchsetzen. Die Beibehaltung geldpolitischer Autonomie bietet dazu, bei allen Schwierigkeiten, die auch sie mit sich bringt, mit Sicherheit die besseren Voraussetzungen.

Die Schweiz könnte versuchen, im Falle eines EU-Beitritts – sollte sie sich, aus welchen Gründen auch immer, zu einem solchen entscheiden – die eigene Währung beizubehalten, wie dies Grossbritannien, Dänemark oder Schweden getan haben. Es ist allerdings fraglich, wieweit sich die EU auf solche Vorstellungen einlassen würde, hat sie sich doch klar der Idee einer die gesamte EU umfassenden Währungsunion als finaler Zielsetzung verschrieben. Ein Abbau von Reputation und Zinsbonus für den Franken würde daher praktisch mit Sicherheit selbst dann resultieren, wenn die EU entsprechende Zugeständnisse machen würde, würde doch deren Dauerhaftigkeit von den Märkten unweigerlich in Frage gestellt.

Die währungspolitischen und wirtschaftlichen Folgen einer Teilnahme an Währungsunion und Europrojekt stellen einen wichtigen – aber selbstverständlich nicht den einzigen und auch nicht zwingend den ausschlaggebenden – Aspekt der europapolitischen Strategien und Entscheide unseres Landes dar. Es wäre fahrlässig, sie bei Überlegungen zu einem EU-Beitrittsentscheid

nicht angemessen in Rechnung zu stellen. Natürlich dürfen umgekehrt auch Entscheide der Währungs- und Geldpolitik nicht unabhängig von ihren europapolitischen Implikationen getroffen werden. Vorteile und Nachteile sind, wie immer, gegeneinander abzuwägen.

Im Bereich der Geld- und Währungspolitik allein ergibt sich aufgrund der vorausgehenden Analyse aber klar ein Urteil zugunsten der Beibehaltung der monetären Selbständigkeit, gegenwärtig sogar eher mit zunehmendem Gewicht. Es spricht viel mehr dafür, dass die Schweiz diesen Weg weiter beschreitet, als für den Wechsel zu einem anderen Kurs.

Könnte die Schweiz durch währungspolitische Massnahmen der EU unter Druck gesetzt und praktisch «gezwungen» werden, von der eigenen Währung abzugehen und den Euro zu übernehmen? Wohl kaum. Währungen verschwinden, wenn sie zu Zerrüttung und Schwäche neigen. Es gibt keine historischen Beispiele dafür, dass starke Währungen freiwillig aus ökonomischen Gründen zugunsten schwächerer Währungen aufgegeben werden. Solange die Schweiz eine stabilitätsorientierte Geldpolitik führt, wird sie ihr währungspolitisches Schicksal in eigenen Händen halten. Realistischerweise ist auf absehbare Zeit damit zu rechnen, dass die Politik der EU den Franken tendenzmässig eher zur Stärke als zur Schwäche treibt. Eine massive Aufwertung könnte für die Schweiz und ihre Exportwirtschaft allerdings schwerwiegende Probleme schaffen. Dies könnte die SNB möglicherweise zwingen, ihren geldpolitischen Kurs anzupassen, um Verwerfungen in der Realwirtschaft zu verhindern. Eine Aufgabe der eigenen Währung als Reaktion wäre aber ökonomisch nicht sinnvoll und politisch kaum vorstellbar. Dass die EU ihre allgemeine und monetäre Politik gezielt zur Beeinflussung des Frankens einsetzt, ist ohnehin schwer denkbar; dies dürfte kaum in ihrem Interesse liegen. Die Währungsunion wird mit ihren eigenen, internen Problemen mehr als genug beschäftigt sein. Die gegenwärtigen Wirren um Griechenland und die Gefahr, dass diese auf weitere Mitgliedsländer mit problematischer Fiskal-

disziplin wie Italien, Portugal oder Spanien ausstrahlen könnten, belasten den Euro schwer. Sie zeigen, dass die Spannungen, die aus der wirtschaftlichen und politischen Heterogenität der Währungsunion resultieren, auf die Dauer nicht ignoriert werden können und einer politischen und institutionellen Lösung bedürfen. Es bleibt der Schweiz nur zu hoffen, dass die EU diese Herausforderung rechtzeitig meistern wird.

STEUERPOLITIK: STANDORTWETTBEWERB ALS HERAUS- FORDERUNG

CHRISTIAN KEUSCHNIGG
MARTIN KOLMAR

Globalisierung als Herausforderung für die Steuer- und Finanzpolitik

Die fortschreitende Einbindung in Weltmärkte ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern immer mehr, der Ausübung von Zwangsgewalt durch den Staat auszuweichen. Formal zwar weiterhin souverän, fällt es dem Staat zunehmend schwerer, diese Souveränität auch materiell umzusetzen. Die Anstrengungen der letzten Monate, u.a. unter Federführung von OECD bzw. G-20, belegen dies deutlich. Die Möglichkeit der internationalen Veranlagung von Geld- und Kapitalvermögen und die fortschreitende internationale Arbeitsteilung stellen die nationale Steuerpolitik vor grosse Herausforderungen. Steuerpflichtige können sich in einer offenen Wirtschaft insbesondere bei den Kapitaleinkommen viel leichter der Besteuerung entziehen, und höhere Steuersätze sind kaum mehr durchsetzbar. Demgegenüber ist der Grossteil der Bevölkerung bzw. Arbeitnehmer wesentlich weniger mobil. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine hohe Steuerbelastung der Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Standortattraktivität harmlos wäre. In den unteren Lohngruppen ist zwar die Lohnsteuerbelastung gering, aber eine ausgebaute Absicherung durch den Sozialstaat und die damit verbundene Beitragsbelastung führt dazu, dass bei angebotsseitiger Arbeitslosigkeit die Löhne die Ersatzein-

kommen deutlich übersteigen müssen, damit die Erwerbstätigkeit attraktiv bleibt. Dieser Lohndruck und die damit verbundenen Lohnnebenkosten verteuern den Faktor Arbeit und verstärken die Tendenz der Unternehmen zur Produktionsverlagerung in Niedriglohnländer, entweder durch den Bezug lohnintensiver Vorleistungen aus dem Ausland oder die Verlagerung ganzer Produktionseinheiten im Wege abfließender Direktinvestitionen. Dieser Mechanismus führt zu höherer Erwerbslosigkeit, wenn ein Absinken der Löhne nicht möglich ist.

Länder stehen in einer globalisierten Welt im System- und insbesondere Steuerwettbewerb miteinander. Dieser Wettbewerb nimmt Einfluss auf die Aufgaben und Ausgaben des Staates und greift somit in seine Souveränität nach aussen ein. Der Systemwettbewerb verändert schon seit Jahren die ökonomische und politische Wirklichkeit. Ein internationaler, besonders in kleinen, offenen Volkswirtschaften ausgeprägter Trend ist die Abkehr von einer rein synthetischen Einkommensteuer und die zunehmende Übernahme von Elementen einer dualen Besteuerung, welche die Arbeitseinkommen progressiv und die Kapitaleinkommen mit einem moderaten proportionalen Satz belastet. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den Wettbewerb um international sehr mobiles Finanzkapital zurückzuführen, auch wenn sie der Steuersystematik vieler Länder widerspricht.

Ausweichen ist möglich — Eine Steuerpolitik, die nicht nur die Erzielung von öffentlichen Einnahmen, sondern auch die Auswirkungen der Besteuerung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Wohlfahrt der Bürger beachtet, wird die Belastung mobiler Steuerbasen niedrig halten. Bei sehr starkem Ausweichverhalten genügt selbst eine geringe Anhebung des Steuersatzes, um einen grossen Teil des Steuersubstrates zu verlieren. Eine solche Steuer ist fiskalisch unergiebig, richtet aber für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung grosse Schäden an. Einkommenserzielende Aktivitäten, die bei moderater Steuerbelastung noch rentiert hätten, werden bei höherer

Steuerbelastung unattraktiv, so dass Teile des gesamtwirtschaftlichen Einkommens erst gar nicht mehr entstehen. Diese Überlegungen gebieten, stärker auf jene Steuerquellen zuzugreifen, bei denen das Ausweichverhalten und damit der Schaden für die Wertschöpfung gering sind und die Steuer fiskalisch ergiebig ist. Dagegen sind jene Steuerquellen zu schonen, bei denen das Ausweichverhalten, der Schaden für die Wertschöpfung gross und die Steuer wenig ergiebig ist. Von diesem allgemeinen Grundsatz (Elastizitäten-Regel) gibt es zwei Ausnahmen. Wenn erstens das Ausweichverhalten vor allem bei den vermögenden Gruppen besonders elastisch ist, während die einkommensschwachen Gruppen tendenziell weniger flexibel reagieren können, dann kann dieser Besteuerungsgrundsatz die Einkommens- und Vermögensungleichheit akzentuieren, was in Abhängigkeit von den Werten einer Gesellschaft unerwünscht ist. Zweitens kann eine Steuer dann unschädlich und sogar nützlich sein, wenn sie volkswirtschaftlich schädliches Verhalten mit hohen sozialen Folgekosten eindämmt. Man wird in erster Linie an die speziellen Verbrauchssteuern denken, welche z.B. Umweltverschmutzung oder Alkohol- und Nikotinmissbrauch einschränken sollen. In diesem Fall ist ein elastisches Ausweichverhalten im Hinblick auf Gesundheit und Umweltqualität geradezu erwünscht. Diese Steuern verbessern das gesamtwirtschaftliche Ergebnis und tragen nebenbei zur Finanzierung öffentlicher Leistungen bei.

Die entscheidende Frage ist nun, welche Auswirkungen die zunehmende Globalisierung auf die Finanz- und Steuerpolitik hat und welche Strategien möglich sind, damit die Schweiz weiterhin die Vorteile und Chancen der internationalen Arbeitsteilung und des freien Zugangs zu den Weltmärkten als zentrale Wohlstandsquelle nutzen kann. Globalisierung bedeutet, dass schon relativ kleine Ertrags- und Kostenunterschiede ausreichen, um grössere Ressourcenbewegungen und Produktionsverlagerungen auszulösen. Wenn im Zuge der Globalisierung die Ausweichmöglichkeiten bei allen Einkommensformen gleichmässig zunehmen, würde zwar die Besteuerung insgesamt volkswirtschaftlich kostspieliger, so dass ein hoch bleibendes oder sogar

ansteigendes Niveau der Staatstätigkeit schwieriger zu rechtfertigen ist. Es drängte sich aber deshalb keine ausgeprägte Veränderung in der Struktur der Steuereinnahmen auf. Eine solche Anpassung der Steuerstruktur wird jedoch dann notwendig, wenn die Mobilität der Steuerbasen sich sehr unterschiedlich verändert. Die Mobilität des Finanzkapitals hat sicherlich am stärksten zugenommen, gefolgt von der zunehmenden Bereitschaft der Unternehmen zu Outsourcing und Direktinvestitionen im Ausland. In Abhängigkeit von der betrachteten Branche ist die Mobilität der Unternehmensgewinne als hoch einzuschätzen. Denn global aufgestellte Unternehmen können durch Manipulation von Transferpreisen für konzerninterne Leistungen, durch interne Kreditvergaben zwischen den Teilgesellschaften und andere Finanztransaktionen in gewissem Umfang ihre steuerbaren Gewinne in Hochsteuermöndern reduzieren und an Standorten mit niedriger Gewinnsteuerbelastung heraufsetzen, um global die Steuerlast zu minimieren. Gerade in der Schweiz mit ihrem überdurchschnittlich hohen Anteil multinationaler Unternehmen sollte dieser Gesichtspunkt bedeutsam sein. Im Vergleich dazu muss in der Regel der Faktor Arbeit als weniger mobil eingestuft werden. Am Ende der Mobilitätsskala stehen Grund und Boden und andere fixe Standortfaktoren. Mit dieser Einschätzung liegt es auf der Hand, dass die Besteuerung des Portfolio-Kapitals und der Unternehmensgewinne wesentlich schwieriger geworden ist und die Steuerstruktur sich eher auf Arbeit und Konsum und damit auf die weniger mobilen Steuerbasen verschiebt.

Gesunkene Unternehmenssteuern — Die wichtigsten Steuertrends in der EU als auch der wichtigsten Handelspartner der Schweiz sind mit Blick auf die Daten der OECD eindeutig. In der EU kam es im vergangenen Jahrzehnt zu einer deutlichen Reduktion der Besteuerung von Unternehmen. In der EU-27 sank die durchschnittliche Belastung von 35,3 Prozent im Jahre 1995 auf 23,6 Prozent im Jahre 2008 (EU-15: 37,5 Prozent 1995 auf 26,0 Prozent 2008). Damit liegt sie deutlich unter der Besteuerung in den USA und in Japan. Für die Schweiz ergibt sich für denselben Zeitraum eine Veränderung von 28,47 auf

21,17 Prozent. In dem starken Absenken um ca. 12 Prozentpunkte innerhalb der EU (in der Schweiz 7 Prozentpunkte) kommt vermutlich der intensive Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen zum Ausdruck. Die Reduktion der Steuersätze hat jedoch nicht zu einem nennenswerten Ausfall an Steuereinnahmen geführt, da die impliziten Steuersätze auf Kapital im gleichen Zeitraum um ca. 8 Prozentpunkte gestiegen sind, wobei die Steuern auf Unternehmenseinkommen den wichtigsten Teil ausmachen. Implizite Steuersätze messen die effektive durchschnittliche Steuerbelastung, also das Verhältnis aus gesamten Unternehmenssteuereinnahmen am gesamten Gewinn- und Kapitaleinkommen der Unternehmen. Für diese günstige Entwicklung der Steuereinnahmen werden häufig drei Gründe genannt. Erstens waren die Unternehmensgewinne unabhängig von der Besteuerung vor der Finanzkrise insbesondere in der Finanzbranche ausserordentlich hoch. Zweitens kam es im Zuge fallender Unternehmenssteuersätze vermutlich zu einer Umschichtung von Arbeits- zu Kapitaleinkommen, indem sich viele Arbeitnehmer selbstständig gemacht haben (dieses Problem wird später noch besprochen). Drittens verschieben multinationale Unternehmen die Gewinne tendenziell in Niedrigsteuere Länder, was in den Ländern mit fallenden Steuersätzen die Gewinnsteuerbasis stärkt. Viertens haben eine Reihe von Ländern mit der Absenkung der Steuersätze verschiedene Begünstigungen abgeschafft und somit die Steuerbasen verbreitert.

Relativ konstante Besteuerung von Konsum und Arbeitseinkommen — Bei der Besteuerung des Konsums lässt sich für die EU eine konstante bis zunehmende Steuerbelastung feststellen, der Steuersatz auf Konsum lag im gesamten Zeitraum bei etwa 20 Prozent mit leicht steigender Tendenz. In der Schweiz hat im selben Zeitraum ein Anstieg von 6,5 auf 7,6 Prozent stattgefunden, das Niveau der Konsumsteuern blieb also wesentlich niedriger.

Bei der Besteuerung der Arbeitseinkommen kann man über den Zeitraum von 2000 bis 2008 weder in der EU noch in der Schweiz einen ausgeprägten Trend

feststellen. Allerdings ist in der Schweiz das Niveau der Belastung mit Lohnsteuern und Sozialbeiträgen viel niedriger. Nach OECD (2009, Tabelle 11.2b) betrug 2000 in der EU-15 die Lohnsteuerbelastung eines unverheirateten Arbeitnehmers ohne Kinder mit einem Durchschnittsverdienst 18,4 Prozent des Bruttolohns und ging bis 2008 geringfügig auf 17,7 Prozent zurück. Auch in der Schweiz bleibt die Steuerbelastung mit 10,4 Prozent 2000 und 10,7 Prozent 2008 im Wesentlichen unverändert. Rechnet man die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber dazu, so ergibt sich ein ähnliches Bild, aber auf wesentlich höherem Niveau. Die Durchschnittsbelastung einschliesslich der Sozialbeiträge in Prozent der Arbeitskosten veränderte sich nach OECD (2009, Tabelle 11.2a) in der EU-15 von 43,3 Prozent auf 42,4 Prozent und in der Schweiz von 30 Prozent auf 29,5 Prozent. Nach der Interpretation dieser Entwicklungen von Eurostat (2008) ist es offensichtlich trotz einem breiten Konsens über die Wünschbarkeit einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit schwierig, tatsächlich eine nennenswerte Rückführung der Durchschnittsbelastung zu erreichen. Da die Sozialversicherungen überwiegend aus den Arbeitseinkommen finanziert werden, dürfte der Anstieg der Sozialausgaben als Folge der zunehmenden Alterung der Gesellschaft in Zukunft zu einem stärkeren Anstieg der Belastung des Faktors Arbeit führen.

Von mobilen zu immobilien Steuerbasen — Das hier dokumentierte Muster passt in das Bild einer Finanzpolitik, die in der Wahl der Steuerstruktur auf die unterschiedlichen Elastizitäten der Steuerbasen abstellt. Als Folge der Globalisierung hat sich die Steuerstruktur tendenziell weg von den sehr mobilen und hin zu den immobilien Steuerquellen verschoben. Die Globalisierung hat möglicherweise auch den Anstieg der gesamten Steuer- und Abgabenbelastung und des Staatsanteils etwas gebremst, aber vermutlich nicht sehr ausgeprägt.

Eine Interpretation dieser Fakten rührt dabei an das Grundverständnis des Staates und der Staatsaufgaben. Betrachtet man den Staat eher als in der Tradition des republikanischen Ideals stehenden Sachwalter der Bürgerinteres-

sen, dann wird man die beobachteten Entwicklungen eher negativ bewerten. Nach dieser Auffassung kommen dem Staat natürliche Aufgaben zu, für die sich der Markt als unzureichend erwiesen hat. Dazu zählen die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter und Dienste, die Absicherung von existentiellen Lebensrisiken im Rahmen der Sozialversicherungen und die Gewährleistung einer gleichmässigeren Verteilung je nach gesellschaftlichem Konsens. Wenn im Zuge der Globalisierung die Besteuerung kostspieliger und zunehmend schwieriger wird, dann setzt dies dem Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben gewisse Grenzen. Sieht man dagegen nach der skeptisch-liberalen Tradition im politischen Prozess wie bei einem Leviathan eine Tendenz zu einem ausufernden Wachstum der Staatstätigkeit angelegt, dann wird man dem verschärften Steuer- und Systemwettbewerb zwischen den Staaten eine positive, disziplinierende Wirkung bezüglich der absoluten Steuerbelastung zuschreiben.

Die beiden Sichtweisen des Staates schliessen sich nicht aus. Es ist das zentrale ordnungspolitische Ideal, dass Wettbewerb nur innerhalb klarer Regeln seine wohlfahrtssteigernden Wirkungen entfalten kann. Die Wirkungen des Systemwettbewerbs hängen davon ab, auf welche gemeinsamen Regeln, hier insbesondere Steuerprinzipien, sich die Staaten einigen.

Wohnsitz- vs. Quellensteuern

Auf international integrierten Kapitalmärkten sind die volkswirtschaftlichen Ersparnisse und die (Real-)Kapitalbildung im Wesentlichen entkoppelt. Diese Trennung wird durch den Finanzsektor ermöglicht, so dass die Ersparnisse in Länder mit der höchsten Nachsteuerrendite fließen, wohingegen die Investitionen in Realkapital dort stattfinden, wo die Kapitalkosten der Unternehmen vor Steuern am geringsten sind. Die Unternehmen investieren dort, wo sie die niedrigste Vorsteuerrendite erzielen müssen, damit

sie ihre Eigentümer und Kapitalgeber nach Steuern mit der marktüblichen Nettorendite entschädigen können. Die Trennung der Anlageorte von Finanz- und Realkapital führt zu einem verschärften Problem bei der Besteuerung sowohl von Realkapitalinvestitionen der Unternehmen als auch von Portfolio-Investitionen der Anleger, weil schon kleine Unterschiede in der Steuerbelastung und damit in den Renditen zu grossen Verlagerungen der Finanzanlagen und Investitionen führen.

Ein zentrales Problem ist die mögliche Doppelbesteuerung von grenzüberschreitenden Investitionen und Finanzanlagen, welche die Staaten durch Einigung auf ein gemeinsames Besteuerungsprinzip vermeiden können. Unterschiedliche Besteuerungsprinzipien beeinflussen die Effizienz und auch die Souveränitätsspielräume des Staates gegenüber Bürgern sowie anderen Staaten.

Zunächst betrachten wir die Besteuerung von internationalen Portfolio-Investitionen. Ob es durch eine Verschiebung der Ersparnisse von einem Finanzplatz zum anderen zu einer Änderung der Steuerbelastung kommt, hängt von zwei Voraussetzungen ab: dem Besteuerungsprinzip und der Höhe der jeweiligen Steuersätze. Grundsätzlich lassen sich die Erträge eines Anlegers an seinem Wohnsitz oder am Ort der Anlage (an der «Quelle») besteuern, nach internationalen Konventionen soll aber zur Vermeidung von Doppelbesteuerung nur einmal besteuert werden. Gemäss Wohnsitzlandprinzip ist eine Person dort steuerpflichtig, wo sie ihren Wohnsitz hat bzw. wo ihr gewöhnlicher Aufenthaltsort ist. Unabhängig davon, in welchen Ländern sie ihre Finanzanlagen tätigt, muss sie ihre weltweiten Vermögenserträge nach den Steuerprinzipien des Wohnsitzlandes besteuern. Die Erträge werden im Anlageland freigestellt. Beim Quellenlandprinzip ist der Anlageort entscheidend für das zur Anwendung kommende Steuerrecht.

Die beiden Prinzipien haben unterschiedliche ökonomische Konsequenzen. Die Anwendung des Wohnsitzlandprinzips führt tendenziell zu einer An-

gleichung der Bruttozinsen vor persönlichen Steuern in allen Ländern. Das Niveau der Nettozinsen wird aber je nach Höhe der Steuersätze von Land zu Land unterschiedlich sein. Damit haben die Unternehmen überall gleiche Finanzierungskosten, so dass die internationale Allokation der Kapitalinvestitionen nicht verzerrt wird (Produktionseffizienz). Die Unternehmensinvestitionen erzielen also in allen Ländern dieselbe Marktrendite (nach Abzug der Unternehmenssteuern). Bei unterschiedlichen Steuersätzen weichen allerdings die Nettozinsen zwischen den Ländern ab, womit die Konsumeffizienz nicht gegeben ist. (Man spricht von Konsumeffizienz, weil die Ersparnisbildung die Aufteilung des Einkommens und Vermögens auf gegenwärtigen und zukünftigen Konsum steuert.)

Beim Quellenlandprinzip ist es gerade umgekehrt. Auch in dieser Situation werden die Anleger ihr Finanzkapital so anlegen, dass sie überall denselben Nettozins erzielen (Arbitrage-Freiheit). Da aber jeder Anleger seine Vermögenserträge im jeweiligen Quellenland besteuern muss, kann Arbitrage-Freiheit nur existieren, wenn die Nettozinsen überall gleich sind. Bei einer höheren Steuerbelastung in Land A muss daher der Bruttozins entsprechend höher sein, damit mit Anlagen in A derselbe Nettozins erzielt werden kann wie in Land B. Arbitrage führt bei gemeinsamer Anwendung des Quellenlandprinzips dazu, dass die Nettozinsen und damit die Sparanreize in allen Ländern gleich sind (Konsumeffizienz), während die Bruttozinsen und damit die Kapitalkosten für die Unternehmensinvestitionen bei unterschiedlicher Steuerbelastung in verschiedenen Ländern unterschiedlich sind (verletzte Produktionseffizienz). Realkapitalinvestitionen erzielen daher in Hochsteuerländern eine höhere (Brutto-)Rendite, während Investitionen in Niedrigsteuerländern eine geringere Rendite haben. Eine Umschichtung des weltweiten Kapitalbestandes in Hochsteuerländer würde also das Welteinkommen steigern, weil die Unternehmensinvestitionen dort eine höhere Bruttorendite erzielen, aber die privaten Investoren sind dazu nicht bereit, weil sich ihre Anlageentscheidungen an der Nettorendite orientieren. Zusammenfassend

stellt man fest, dass bei konsequenter Anwendung des Wohnsitzlandprinzips die Allokation des Realkapitals effizienter und damit das Welteinkommen höher ist als im Quellenlandprinzip. Dies ist ein starkes Argument für eine Wohnsitzbesteuerung. Plastisch ausgedrückt geht es dabei auch nur darum, dass der weltweite Kuchen möglichst gross sein sollte, bevor er auf die Länder verteilt wird.

Unter den Ökonomen besteht ein weitgehender Konsens, dass bei der Besteuerung von Ersparnissen dem Wohnsitzlandprinzip der Vorzug vor dem Quellenlandprinzip zu geben ist (vgl. beispielsweise der Beitrag zum Mirrlees-Bericht von Griffith, Hines und Sorensen, 2008). Unter dem Gesichtspunkt der Souveränität ist zusätzlich wichtig, dass das Wohnsitzlandprinzip den Steuerwettbewerb entschärft und damit tendenziell eine grössere nationale Autonomie ermöglicht, während das Quellenlandprinzip den Steuerwettbewerb anheizt und die Souveränität einengt. Um sich beim Wohnsitzlandprinzip der Besteuerung zu entziehen, muss man auswandern und den Wohnsitz ins Ausland verlagern. Hingegen kann man sich bei einem Quellenlandprinzip durch simple Verschiebung des Finanzvermögens ins Ausland einer hohen Besteuerung entziehen. Die Elastizität der Steuerbasis ist bei einem Quellenlandprinzip sehr viel höher, was den Steuerwettbewerb zwischen Staaten anheizt.

Was die Anwendung des Quellenlandprinzips bedeutet, kann man sich leicht am Beispiel der Unternehmensbesteuerung klarmachen. Die Unternehmen werden international ohne Ausnahme nach dem Quellenlandprinzip besteuert. Jede Betriebsstätte, egal ob heimische Unternehmen oder Niederlassungen ausländischer Konzerne, ist im Land der Produktion steuerpflichtig. US-amerikanische und deutsche Tochtergesellschaften zahlen in der Schweiz genauso Gewinnsteuer wie die heimischen Unternehmen auch, wenn man von den international heftig kritisierten Begünstigungen und speziellen Steuerregimes zwecks Anwerbung ausländischer Unternehmen einmal absieht, wie sie bisweilen in einzelnen Ländern praktiziert werden.

Die Folgen für den Steuerwettbewerb sind einer der Hauptgründe dafür, warum viele Ökonomen, aber auch internationale Institutionen wie die OECD der Idee einer Besteuerung persönlicher Kapitalerträge nach dem Wohnsitz anhängen: Es ist davon auszugehen, dass die steuerlich verursachten Ausweichreaktionen, die ja die Verlagerung des Wohnsitzes ins Ausland mit allen verbundenen Aspekten des Lebens- und Arbeitsumfeldes mit sich bringt, deutlich schwächer ausfallen. Allerdings lässt sich ein Wohnsitzlandprinzip bei der Besteuerung von Ersparnissen nur durchsetzen, wenn die nationalen Steuerbehörden Informationen über die im Ausland angelegten Vermögen und deren Zinserträge haben (EGGERT und KOLMAR 2002, 2004). An dieser Stelle kommt der Informationsaustausch und das Bankkundengeheimnis ins Spiel: Informationsaustausch und Wohnsitzlandprinzip werden häufig als zwei Seiten der selben Medaille gesehen. Ein Wohnsitzlandprinzip ohne Informationsaustausch oder äquivalente Massnahmen degeneriert zu einem Quellenlandprinzip, bei dem die Länder effektiv nur noch die Inlandsvermögen der im Land Wohnsitz nehmenden Personen besteuern können.

Möglichkeiten der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb

Vor dem Hintergrund der obigen Diskussion können unterschiedliche Reformmodelle diskutiert und bewertet werden. Im Bereich der Steuerpolitik sind dabei die folgenden Elemente wichtig:

- das Wohnsitzlandprinzip bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen und das Bankkundengeheimnis
- die Kompatibilität der schweizerischen Steuerstruktur mit dem EU-Recht im Falle eines Beitritts zur EU
- die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Steuersystems im internationalen Wettbewerb um Unternehmen, Realkapital und Arbeit.

I. Wohnsitzbesteuerung und Bankkundengeheimnis — Es gibt mehr als eine Möglichkeit, bei der Besteuerung persönlicher Kapitalerträge die Steuerpflicht nach dem Wohnsitzlandprinzip durchzusetzen. Die Europäische Union bevorzugt bis dato den automatischen Informationsaustausch, so dass die Steuerbehörden des Wohnsitzlandes die grenzüberschreitenden Anlagen ihrer Bürger leicht überprüfen und die Steuerpflicht auf die Erträge daraus wesentlich effektiver durchsetzen können. Alternativ kann das Wohnsitzprinzip de facto auch durch die Erhebung einer breit angelegten anonymen Abgeltungssteuer an der Quelle mit Rücküberweisung des Steuerertrags an das Wohnsitzland (Modell «Rubik» der Schweizerischen Bankiervereinigung) verwirklicht werden.

Sofern die Steuererträge anonym an das Wohnsitzland des jeweiligen Anlegers überwiesen werden, bleibt die Privatsphäre der ausländischen Anleger geschützt und das Bankkundengeheimnis bestehen. Die derzeitige Lösung im Rahmen der EU-Zinsbesteuerung besteht in der Erhebung einer Quellensteuer durch schweizerische Banken auf Zinserträge von EU-Bürgern mit einem Satz von 35 Prozent in der Endausbaustufe und die anonyme Überweisung von 75 Prozent des Aufkommens an die Herkunftsländer, der Rest verbleibt als Entgelt für den Erhebungsaufwand in der Schweiz. Die derzeitige Quellensteuerlösung hat sich jedoch als ineffektiv erwiesen, weil mit der Beschränkung auf Zinserträge der Geltungsbereich der Quellensteuer zu eng ist und die Steuer sehr leicht umgangen werden kann. Nach bisher vorliegenden Informationen baut das Modell Rubik ebenfalls auf dem Zahlstellensystem der EU-Zinsbesteuerung auf, weitet aber mit fünf Modulen den Geltungsbereich erheblich aus. Die Module umfassen (1) Zinserträge, (2) Dividenden, (3) Erträge aus kollektiven Kapitalanlagen wie Investmentfonds, (4) Kapitalgewinne/-verluste und (5) Erträge aus anderen Vermögen. Damit werden wichtige Steuerlücken der gegenwärtig praktizierten Quellensteuer geschlossen. Die Steuer soll mit einem länderspezifischen Satz erhoben werden, also für Deutschland mit 25 Prozent, weil Deutschland bereits jetzt eine Abgeltungssteuer von 25 Prozent auf Zinsen und Dividenden erhebt. Die Erhebung mit einem länderspezifischen Satz

bedeutet natürlich, dass Schweizer Banken je nach Wohnsitz des Anlegers die Steuerschuld unterschiedlich berechnen müssen. Die administrative Belastung und die daraus resultierenden Kosten sind offensichtlich nach Einschätzung der Bankiervereinigung tragbar.

Das Modell Rubik ist im Wesentlichen eine «Wohnsitzsteuer qua Quellensteuer» und kann für die beteiligten Staaten als weitgehend gleichwertig zum Informationsaustausch gelten, sofern wirklich alle Anlagen erfasst werden und eine Umgehung nicht möglich ist. Erstens wird sichergestellt, dass die Anleger aus den betroffenen Ländern auf ihre grenzüberschreitenden Anlagen denselben Steuersatz zahlen wie auf Anlagen im Heimatland und somit wie beim Wohnsitzprinzip die weltweiten Kapitalerträge im Wohnsitzland einheitlich besteuert werden. Zweitens fliesst das Steueraufkommen (nach Abzug eines Erhebungsaufwandes, der dann von den ausländischen Steuerbehörden nicht mehr getätigt werden muss) dem Wohnsitzland zu. Bei Ländern, die nicht wie Deutschland eine proportionale Abgeltungssteuer erheben, sondern persönliche Kapitalerträge im Rahmen der progressiven Einkommensteuer besteuern, könnte der Steuersatz mit dem Spitzensatz der Einkommensteuer festgelegt werden. Die Anleger könnten dann im Rahmen der Veranlagung in ihrem Heimatland die zu viel bezahlte Quellensteuer zurückerhalten oder aber die Belastung mit dem Spitzensteuersatz akzeptieren, wenn sie ihre Anlagen nicht offenlegen wollen.

Eine Wohnsitzsteuer qua Quellensteuer führt zu einer Anerkennung der nationalen Souveränität in der Festlegung der staatlichen Leistungs- und Besteuerungsprinzipien gegenüber seinen Bürgern, insbesondere das Bankkundengeheimnis gegenüber Schweizer Bürgern bzw. in der Schweiz wohnhaften Personen. Dies garantiert den Fortbestand des als vernünftig erachteten Gesellschaftsmodells.

Die Diskussion um das Bankkundengeheimnis dreht sich fast ausschliesslich um die Besteuerung der Auslandsanlagen in der Schweiz. Aber die Schweiz hat selbst ein spiegelbildliches Problem, welches kaum je thematisiert wird.

Die Schweiz besteuert dem Grundsatz nach persönliche Kapitalerträge ebenfalls nach dem Wohnsitzlandprinzip im Rahmen der Einkommensteuer, d.h., die Erträge auf Auslandsanlagen sind mit demselben Steuersatz zu versteuern wie die Erträge aus inländischen Anlagen. Die schweizerischen Steuerbehörden haben also dasselbe Problem, die Steuerpflicht auf Auslandserträgen durchzusetzen, wenn die Besteuerung fair und gerecht bleiben, d.h. dem in der Verfassung verankerten Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung genügen soll. Schliesslich hat die Schweiz im Inland eine Verrechnungssteuer, welche die korrekte Versteuerung von Kapitalerträgen im Inland sicherstellt, aber es gibt keine gleichwertigen Vorkehrungen, die Steuerpflicht auf persönliche Kapitalerträge im Ausland effektiv durchzusetzen. Es liegen auch keine statistischen Informationen vor, wie hoch die Einnahmen im Rahmen der Einkommensteuer auf Kapitalerträgen aus dem Ausland tatsächlich sind. Solange eine anonyme Abgeltungssteuer etwa nach dem Modell Rubik nicht auch im Ausland symmetrisch umgesetzt wird oder solange das Ausland symmetrischen Informationsaustausch verweigert, weil ihn auch die Schweiz nicht gewährt, bleibt das Problem für die Besteuerung von Kapitalerträgen aus dem Ausland auch in der Schweiz ungelöst.

II. Steuerliche Anpassungen im Falle eines Beitritts zur EU — Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen ein Beitritt zur EU für eine souveräne Steuerpolitik der Schweiz hätte. Im Zentrum steht dabei die für EU-Mitglieder verpflichtende Umsetzung der EU-Systemrichtlinie für die Mehrwertsteuer.

Ausgehend von den notwendigen Anpassungen im Bereich der Mehrwertsteuer hätte ein EU-Beitritt spürbare Auswirkungen auf das gesamte Steuersystem der Schweiz. Die Europäische Union schreibt mit der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie vom 1. Januar 2007 einen Regelsteuersatz mit einer Untergrenze von 15 Prozent und einer Obergrenze von 25 Prozent für alle Mitgliedsländer verbindlich vor. Ein EU-Beitritt der Schweiz, in der ein Mehr-

wertsteuersatz von 7,6 Prozent zur Anwendung kommt, würde daher zu einer knappen Verdopplung des Steuersatzes führen. Werden im Gegenzug die Einkommen- und Gewinnsteuern aufkommensneutral abgesenkt, dann käme es insgesamt zu einem stärker konsumorientierten Steuersystem, was an sich die Standortattraktivität und Wachstumsfreundlichkeit des schweizerischen Steuersystems insgesamt fördern würde. Dies gälte umso mehr, wenn es gelänge, mit dem laufenden Projekt der Mehrwertsteuerreform die investitions- und wachstumsfeindliche «Taxe Occulte» wenigstens teilweise abzubauen und die Mehrwertsteuer effizienter zu gestalten.

Abgesehen von den politischen Widerständen würde eine so grosse Umschichtung der Steuerstruktur zu grundlegenden Veränderungen in der föderalen Steuerstruktur der Schweiz führen, da die Mehrwertsteuer ausschliesslich dem Bund zufließt, während sich die Kantone und Gemeinden überdurchschnittlich stark mit Einkommens-, Gewinn- und Vermögenssteuern finanzieren. Eine Änderung der Steuerstruktur, wie sie durch einen Beitritt zur EU im Bereich der Mehrwertsteuer notwendig wäre, müsste daher durch eine Änderung des Gesamtsystems von Steuern und Abgaben derart kompensiert werden, dass (1) das gesamte Steueraufkommen und (2) die föderale Steuer aufteilung im Wesentlichen unverändert bleiben.

Will man eine Verdoppelung der Mehrwertsteuer ohne eine Erhöhung der gesamten Steuereinnahmen und ohne Eingriff in die vertikale Struktur zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden umsetzen, so müsste die notwendige Änderung der Steuerstruktur allein auf Ebene der Bundessteuern erfolgen. Die einzige Steuer von ähnlicher Ertragskraft stellt die direkte Bundessteuer dar. Diese ist überaus progressiv ausgestaltet, so dass eine drastische Absenkung der Einkommensteuer ausschliesslich beim Bund schon allein aus Verteilungsgesichtspunkten kein gangbarer Weg ist. Angesichts der internationalen Trends in der Besteuerung kann man aber einen Nachholbedarf der Schweiz bei der Gewinnsteuer orten. Sicherlich gibt es eine Mehrzahl von Alternativen, hier

sei nur ein möglicher und zugegeben sehr grob skizzierter Weg aufgezeigt, wie eine so starke Erhöhung der Mehrwertsteuer im föderalen System der Schweiz aufkommensneutral austariert werden könnte. Die Mehrwertsteuer wird wie bisher mit einheitlichen Sätzen erhoben, Bund und Kantone werden jedoch neu mit einem fixen Verteilerschlüssel am nunmehr erhöhten Aufkommen beteiligt. Der Anteil des Bundes wird so gewählt, dass diesem das bisherige Aufkommen und ein Mehrbetrag zufließt, der dazu verwendet wird, die Gewinnsteuer des Bundes abzusenken. Wie wir im nachfolgenden Abschnitt argumentieren, hätte dies die grösste Priorität im sich verstärkenden internationalen Steuerwettbewerb. Damit bliebe ein Teil des höheren Aufkommens zur Verwendung für die Kantone übrig, welchen diese teilweise selber verwenden oder an die Gemeinden weitergeben können. Die Mehreinnahmen aus dem Mehrwertsteueranteil sollen durch Senkungen von Kantons- bzw. Gemeindesteuern aufkommensneutral kompensiert werden. Sowohl bezüglich ihrer Ertragskraft als auch bezüglich ihrer Anreizwirkungen bieten sich dabei im Wesentlichen nur die Einkommens- und Vermögenssteuern an.

Eine mögliche Befürchtung ist, dass es zu einer deutlichen Reduktion der Funktionsweise des Steuerwettbewerbs innerhalb der Schweiz kommen könnte, da die Kantone und Gemeinden bezüglich dieses Elements ihrer Einnahmen nicht mehr im Wettbewerb miteinander stehen. Ziel dieses Beitrags kann es nicht sein, eine detaillierte Abschätzung dieses Effekts vorzunehmen, doch lassen sich relativ leicht Aussagen über Grössenordnungen ableiten. Im Jahre 2007 machte die Mehrwertsteuer mit 19 472 Millionen Franken einen Anteil von 12.4 Prozent der gesamten Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden bzw. 33.1 Prozent des Bundes aus. Führt eine Verdopplung des Mehrwertsteuersatzes zu einer ungefähren Verdopplung des Aufkommens dieser Steuer, so müssten die Einkommens- und Vermögenssteuern weniger als um diesen Betrag gesenkt werden, da ja ein Teil für die Reduktion der Gewinnsteuer des Bundes verwendet werden sollte. Das Aufkommen dieser Steuern (auf natürliche und juristische Personen) betrug 2007 auf Gemeinde-

ebene 23 475 Millionen und auf Kantonsebene 35 827 Millionen Franken. Daher verbliebe im Durchschnitt noch genügend Spielraum für einen aktiven Steuerwettbewerb mit Hilfe der Einkommens- und Vermögenssteuern.

III. Das Steuersystem im Wettbewerb um Unternehmen, Kapital und Arbeit — Unabhängig von der politischen Entwicklung bezüglich der Zukunft des Bankkundengeheimnisses und einer weiteren Annäherung an die EU ist die Modernisierung des Steuersystems an sich ein wichtiges Element im internationalen Standortwettbewerb. Die in Kapitel 2 erläuterten Trends lassen erkennen, wo der Reformbedarf für ein zukunftsfähiges schweizerisches Steuersystem liegt. Der derzeitige Trend führt zu einer Entlastung juristischer Personen und zu einer Kompensation durch eine Verschiebung der Besteuerung hin zu natürlichen Personen.

Gerade in der öffentlichen Diskussion über die Besteuerung von juristischen und natürlichen Personen wird häufig argumentiert, dass ein solcher Trend einseitig die Kapitaleigentümer entlasten würde. Aufgrund der hohen Konzentration von Kapitaleigentum in den Händen weniger sei dies aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit nicht zu vertreten. Diese Argumentation übersieht jedoch zwei Aspekte. Erstens werden Unternehmenssteuern bei hoher Kapitalmobilität weitgehend auf Arbeitnehmer überwältzt, entweder in Form von höherer Arbeitslosigkeit oder geringeren Löhnen. In einer globalisierten Welt ist also eine geringere Besteuerung der Unternehmen gerade auch im Interesse der Lohnempfänger. Zweitens kann eine geringere Besteuerung auf Unternehmensebene in ihren Verteilungswirkungen durch eine höhere effektive Besteuerung von Kapitalerträgen auf Personenebene kompensiert werden. Warum eine solche Verlagerung der Steuerbelastung von der Unternehmens- auf die Personenebene ein Nettogewinn für die steuerliche Standortattraktivität ist, wird weiter unten aufgezeigt. Wenn sich die Staatengemeinschaft im Interesse einer möglichst grossen gemeinsamen Wohlfahrt auf das Wohnsitzprinzip in der Besteuerung natürlicher Personen einigt und

gleichzeitig wirksame Regelungen vereinbart, welche die Besteuerung von Erträgen aus grenzüberschreitenden Kapitalanlagen auch bei hoher Kapitalmobilität tatsächlich durchsetzen, dann wird eine höhere Besteuerung von Kapitalerträgen auf Personenebene auch effektiv möglich. So erhalten die Nationalstaaten einen zusätzlichen Freiheitsgrad, der ihre Souveränität bezüglich einer autonomen Gestaltung der Steuerpolitik im internationalen Systemwettbewerb stärkt.

Die klassische Steuer auf unternehmerischen Aktivitäten ist die Gewinn- bzw. Körperschaftssteuer, welche die Gewinne nach dem Quellenlandprinzip am Standort der Betriebsstätte besteuert. Die tariflichen Gewinnsteuersätze sind in den letzten Jahrzehnten im Ausland stark gesunken, die Schweiz hat jedoch diesen Trend bis dato im Wesentlichen nicht nachvollzogen. Hohe Gewinnsteuern sind volkswirtschaftlich sehr kostspielig, weil insbesondere die multinationalen Unternehmen viele Möglichkeiten haben, die Steuerbelastung zu reduzieren: (I) Die Gewinnsteuern behindern einerseits die Investitionsneigung und das Unternehmenswachstum. Dabei kommt es auf die effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen im Inland an; (II) Gewinnsteuern führen zu Standortverlagerungen von Hoch- zu Niedrigsteuerrändern. Gerade die Schweiz ist ein Land mit überdurchschnittlich vielen multinationalen Unternehmen mit hohen Auslandsinvestitionen. Wenn die abfließenden Direktinvestitionen die zufließenden Direktinvestitionen ausländischer Konzerne übersteigen, dann wandert Produktion, Wertschöpfung und Beschäftigung in das Ausland ab. Dabei kommt es auf die relative effektive Durchschnittsbelastung mit Gewinnsteuern im internationalen Vergleich an (nach der Übersicht von DE MOOIJ und EDERVEEN, 2008, sind die Auswirkungen von Steuersatzänderungen auf Standortentscheidungen deutlich grösser als die Effekte auf die rein nationalen Investitionen). (III) Multinationale Unternehmen können relativ leicht Gewinne von Hochsteuer- in Niedrigsteuerränder verschieben, um die weltweite Steuerschuld zu minimieren. Für die Anreize zur Gewinnverlagerung sind die tariflichen Steuersätze relevant. Schätzungen gehen da-

von aus, dass bei einer einseitigen Erhöhung des Unternehmenssteuersatzes ca. 60 Prozent der zusätzlichen Steuereinnahmen wieder durch Gewinnverlagerung verloren gehen (BARTELSMAN und BEETSMA, 2003).

Globalisierung heisst in diesem Zusammenhang, dass die Unternehmen mit immer weiter international verstreuten Betriebsstätten produzieren und daher die in (II) und (III) beschriebenen Ausweichmechanismen wesentlich wichtiger werden. Um den Nettoabfluss von Direktinvestitionen zu stoppen und die Dezimierung des Gewinnsteuersubstrats durch Gewinnverschiebung zu vermeiden, haben viele Länder die Gewinnsteuersätze stark gesenkt. Gerade für die Schweiz mit überdurchschnittlich vielen multinationalen Unternehmen ist es besonders wichtig, die Entwicklung im Ausland hin zu geringeren Gewinnsteuersätzen nachzuvollziehen.

Ein ganz anderer und wenig beachteter Grund für einen geringeren Gewinnsteuersatz liegt in der Existenz der Sozialsysteme begründet. Mit zunehmender Alterung der Bevölkerung steigt die Belastung mit Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen unweigerlich an, sofern nicht das Leistungsniveau gekürzt wird. Diese Abgabenlast wird teilweise auf die Löhne überwält. Hohe Löhne sind jedoch ein wesentlicher Nachteil im internationalen Standortwettbewerb und führen zu einer zweifachen Reduktion der Beschäftigung durch Produktionsverlagerung. Erstens können multinationale Unternehmen mittels Direktinvestitionen komplette Produktionseinheiten ins Ausland verlagern. Zweitens können auch Unternehmen, die ansonsten nur im Inland produzieren, arbeitsintensive Vorleistungen aus Niedriglohnländern beziehen. Dadurch entfällt ebenfalls Produktion und Beschäftigung im Inland (KEUSCHNIGG und RIBI, 2009, und zur Diskussion in Deutschland Sinn, 2005). In den entwickelten Industrieländern wird tatsächlich bereits ein grosser Anteil der Vorleistungen aus dem Ausland bezogen, der nach OECD-Statistiken leicht 50 Prozent übersteigen kann und in vielen kleinen offenen Volkswirtschaften noch deutlich höher liegt. Auch aus diesen Gründen ist

eine Verstärkung dieses Trends aufgrund hoher Gewinnsteuersätze verhängnisvoll. Die Gewinnsteuer wird nämlich in einer offenen Volkswirtschaft ebenfalls auf den Faktor Arbeit überwältigt und reduziert zusätzlich Löhne und Beschäftigung. Empirische Schätzungen mit Daten aus dem Zeitraum 1981–2003 für 72 Länder ergeben beispielsweise, dass eine Erhöhung der Gewinnsteuersätze um 1 Prozent innerhalb von 5 Jahren die Löhne um 0,8 Prozent vermindert (vgl. HASSET und MATHUR, 2006). Weil die Schweiz in der Vergangenheit den Trend zu niedrigeren Gewinnsteuersätzen im Ausland nicht nachvollzogen hat, ist noch ein weiteres Ergebnis aus derselben Untersuchung interessant. Demnach würde eine Absenkung der Gewinnsteuer in einem typischen Nachbarland die Löhne zu Hause um 0,5 Prozent senken. Diese Schätzungen sind sehr hoch und sicherlich mit einiger Vorsicht zu interpretieren, doch der Effekt dürfte erheblich sein.

Wenn die Gewinnsteuer letztlich auf den Faktor Arbeit überwältigt wird, dann muss man auch darauf hinweisen, dass eine hohe Gewinnsteuerbelastung erhebliche Konsequenzen für die Sozialbudgets haben kann. Wenn Arbeit ins Ausland verlagert wird und Stellen vernichtet werden, dann steigt tendenziell die Arbeitslosigkeit, vor allem am unteren Einkommensende, oder Arbeitnehmer ziehen sich ganz aus dem Arbeitsmarkt zurück. Dies führt nicht nur zu Ausfällen bei der Lohnsteuer, sondern auch zu zusätzlichen Sozialausgaben und damit zu einer zweifachen Verschlechterung der öffentlichen Finanzen (KEUSCHNIGG, 2009). In den wenigsten Fällen aber wird die Ursache bei der Gewinnbesteuerung geortet. Eine geringere Gewinnsteuer ist unter anderem auch deshalb wichtig, um in einer alternden Gesellschaft die Lohnsteuerbasis und damit die Finanzierung des Sozialstaats sicherzustellen.

Zuletzt sei noch erwähnt, dass für Standortentscheide und Gewinnverlagerung die Besteuerung persönlicher Kapitalerträge wenig bis gar nicht relevant ist. Multinationale Unternehmen sind im In- und Ausland an der Börse kotiert und haben eine international breit gestreute Eigentümerstruktur mit

vielen institutionellen Anlegern, die nicht direkt der persönlichen Einkommensteuer unterliegen. Aus diesen Gründen berücksichtigen multinationale Unternehmen die Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen auf persönlicher Ebene wenig bis gar nicht, so dass eine höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen auf Personenebene weniger schädlich ist. Eine auf Standortattraktivität bedachte Steuerpolitik sollte daher die Gewinnsteuerbelastung reduzieren und im Gegenzug die Besteuerung der Kapitaleinkommen auf Personenebene betonen, um insgesamt auf eine Gesamtbelastung wie bei den Lohneinkommen zu kommen. Diese gleich hohe Gesamtbelastung ist wichtig, damit es nicht im Inland zu einer Umschichtung von hoch besteuerten Lohneinkommen zu gering besteuerten Kapitaleinkommen und zu einem grösseren Steuerausfall kommt. Dieses Problem hat sich in den nordischen Ländern mit einer dualen Einkommensteuer als verhängnisvoll erwiesen und dort zu erheblichen Ausfällen an Steueraufkommen geführt. Wenn der duale Einkommensteuersatz auf persönlichen Kapitaleinkommen zu tief ist und die Gesamtsteuerbelastung mit Gewinnsteuer und persönlicher Kapitalertragssteuer geringer als die Einkommensteuer auf Löhnen wird, dann werden sich viele Arbeitnehmer selbständig machen, eine Kapitalgesellschaft gründen und eigentliches Lohneinkommen als niedriger besteuerten Gewinn beziehen, anstatt unselbständig zu bleiben und auf derselben Arbeitsleistung eine hohe Lohnsteuerbelastung zu tragen. DE MOOIJ und NICODEME (2008) schätzen, dass in Europa zwischen 12 und 21 Prozent des Aufkommens an Körperschaftssteuer auf die Verlagerung von Arbeitseinkommen zurückgehen. Um denselben Betrag ist das Lohnsteueraufkommen kleiner. Um dies zu vermeiden, muss auf Personenebene die Besteuerung aller Formen von Kapitaleinkommen wie Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinnen ausgebaut werden, wenn auf Unternehmensebene die Gewinnsteuerbelastung reduziert wird.

Tiefere Gewinnsteuer zur Standortstärkung — Der Steuerreformvorschlag von KEUSCHNIGG/AVENIR SUISSE (2004) folgt dieser Logik. Er umfasst die folgenden Elemente: (I) Ein starker Abbau der durchschnittlichen Gewinnsteuerbelas-

tung bei gleichbleibendem tariflichem Gewinnsteuersatz durch Einführung einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung, um einen steuerlichen Standortvorteil zu schaffen. Diese Massnahme deckt sich mit der Empfehlung des Mirrlees-Berichts (vgl. GRIFFITH, HINES und SORENSEN, 2008). (II) Eine effektive, lückenlose Besteuerung aller Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne) auf Personenebene mit einem proportionalen Satz (Abgeltungssteuer), der so gewählt ist, dass die Gesamtbelastung aus Gewinnsteuer und persönlicher Kapitalertragssteuer etwa der Spitzenbelastung von Lohneinkommen entspricht. Damit wird die steuerlich motivierte Verlagerung von Lohn- zu Kapitaleinkommen uninteressant. Eine proportionale Besteuerung von Kapitalerträgen würde bereits eine ganz erhebliche Vereinfachung des Steuersystems bedeuten, ein Vorteil, der stets von den Befürwortern einer Flatrate-Tax betont wird. (III) Eine im Wesentlichen unveränderte Beibehaltung der progressiven Einkommensteuer auf Lohneinkommen. Ohne sich im Detail zu verlieren, sei erwähnt, dass dieser Vorschlag systematisch neutral bezüglich Investition, Finanzierung und Rechtsformwahl ist. Mit der Finanzierungsneutralität wird die steuerliche Begünstigung des Fremdkapitals beseitigt, um mit dem Fehlreiz zu übermässiger Verschuldung aufzuräumen und die Krisenanfälligkeit der Unternehmen nicht weiter zu verstärken. Angesichts der Entwicklungen seit der Präsentation des Reformvorschlags und angesichts der zunehmenden Bedeutung der Standortattraktivität für Unternehmen wäre es heute vertretbar, zusätzlich den tariflichen Gewinnsteuersatz abzusenken und im Gegenzug die persönliche Besteuerung der Kapitaleinkommen stärker auszubauen, damit die Gesamtbelastung der Kapitaleinkommen weiterhin in etwa der Gesamtbelastung von Lohneinkommen entspricht.

Eine tiefere Gewinnsteuerbelastung ist das zentrale Element zur Stärkung der Standortattraktivität. Sie hilft auch dem Bankensektor bei der Behauptung des Finanzplatzes Schweiz. Dieser Gesichtspunkt wird in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Diskussion in der Schweiz gar nicht beachtet. Auch die Banken müssen ihren Eigenkapitalgebern eine marktübliche Rendite bieten,

wenn sie weiterhin in der Lage sein wollen, Eigenkapital aufzubringen. Diese Gewinne kommen in der einen oder anderen Form von der Zinsspanne und den verwalteten Vermögen. Eine hohe Gewinnsteuer spreizt tendenziell die Zinsspanne, so dass Unternehmen und andere Kreditnachfrager höhere Zinsen zahlen, die Sparer/Investoren geringere Zinsen erhalten und die Banken nach Ablieferung der Gewinnsteuerschuld die marktübliche Nettorendite auf ihrem Eigenkapital erzielen. Angesichts der derzeitigen Diskussion um die zukünftige Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz sollte dieser Gesichtspunkt eigentlich eine stärkere Beachtung verdienen.

Wenn als Resultat der neueren Entwicklungen in der Steuerdiskussion mit dem Ausland entweder eine anonyme Abgeltungssteuer oder ein symmetrischer Informationsaustausch etabliert wird, dann wird damit eine Besteuerung persönlicher Kapitalerträge auch mit einem höheren Satz möglich, ohne massive Kapitalflucht auszulösen. Wenn also die internationalen Vereinbarungen dazu führen, dass die Besteuerung der grenzüberschreitenden Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzlandprinzip in allen Ländern und auch in der Schweiz selbst effektiver durchgesetzt werden kann, verbessern sich die Voraussetzungen für die Strategie, zur nachhaltigen Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität die Gewinnsteuern zu senken und die Besteuerung der Kapitaleinkommen auf Personenebene auszubauen. Allerdings müsste dazu die zuletzt beschlossene Unternehmenssteuerreform II wieder modifiziert werden, indem die Dividendenbesteuerung durch eine systematische Besteuerung von Kapitalgewinnen ergänzt wird. Im Hinblick auf Aufkommensneutralität und Verteilungswirkungen der Reform wäre auch die Höhe der Vermögenssteuer neu zu überdenken, die häufig als teilweiser Ersatz für die fehlende Besteuerung von Kapitalgewinnen betrachtet wird.

Die Beibehaltung der progressiven Besteuerung von Lohneinkommen ist nicht nur aus Verteilungsüberlegungen sinnvoll. In einem stärker der Globalisierung ausgesetzten Land kommen vor allem die Beschäftigungschancen

und Löhne der wenig qualifizierten Haushalte am unteren Ende der Einkommenskala unter Druck. Das entscheidende Problem mit den Arbeitsanreizen besteht dort in der Bereitschaft, überhaupt eine Arbeit zu suchen oder eine Erwerbstätigkeit anzustreben. In einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat wird dieser Anreiz gleich zweifach untergraben. Bei Aufnahme einer Beschäftigung müssen nicht nur grosszügige Ersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und andere Ergänzungsleistungen aufgegeben werden, sondern auch auf dem Lohn (weitgehend proportionale) Sozialversicherungsbeiträge und Steuern entrichtet werden. Gerade im unteren Einkommensbereich ist es daher wichtig, die Lohnsteuerbelastung niedrig zu halten, um nicht zusätzlich die Anreize zur Erwerbsbeteiligung und zur Jobsuche zu untergraben und möglichst viele Arbeitnehmer aus der Erwerbslosigkeit zu holen. Unter diesem Gesichtspunkt erhält die progressive Besteuerung in einem Land, welches stark den Kräften der Globalisierung ausgesetzt ist, eine neue Bedeutung.

Schlussfolgerungen

Der hohe Wohlstand der Schweiz wäre nicht denkbar ohne freien Zugang zu den Weltmärkten. Die zunehmende internationale Integration und die höhere Mobilität in einer stärker globalisierten Welt verändern gleichzeitig die Rahmenbedingungen für die nationale Politik. Um die Vorteile der internationalen Spezialisierung als zentrale Wohlstandsquelle nutzen zu können und um im internationalen Steuer- und Systemwettbewerb erfolgreich zu bleiben, sollten Anpassungen im Steuersystem erwogen werden. Dabei ist die Standortattraktivität von zentraler Bedeutung. Der tatsächlichen Souveränität in der Gestaltung des Steuersystems sind aufgrund des Standortwettbewerbs jedoch enge Grenzen gesetzt. Die internationalen Trends in der Besteuerung zeigen, in welche Richtung die meisten Länder und insbesondere kleine offene Volkswirtschaften ihr Steuersystem angepasst haben: Die Unternehmenssteuern sind deutlich gesunken, die Besteuerung des Konsums ist leicht gestiegen,

und die Besteuerung der Arbeit konnte nur geringfügig nach unten korrigiert werden. Zudem ist der Vorsprung der Schweiz auf die EU-Länder deutlich geschmolzen. Die Schweiz ist also faktisch gezwungen, diese Trends nachzuvollziehen. Ausgehend von der Feststellung, dass sich die internationale Staatengemeinschaft auf das Wohnsitzlandprinzip der Besteuerung persönlicher Kapitalerträge koordiniert hat, scheint der grösste Anpassungsbedarf für die Schweiz in einer Absenkung der Gewinnsteuer zu liegen. Im Gegenzug könnten die persönlichen Kapitalerträge national und grenzüberschreitend effektiver besteuert werden. Nur bei einem EU-Beitritt würde ihre formale Souveränität eingegrenzt: sie müsste den Mehrwertsteuer-Mindestsatz von 15 Prozent übernehmen und daraufhin das gesamte Steuersystem umbauen, was insbesondere den föderalistischen Steuerwettbewerb tangieren würde – ein Umbau, der technisch machbar, aber politisch anspruchsvoll wäre.

ENERGIEPOLITIK: VERSORGUNGSSICHERHEIT ALS ZIEL

URS MEISTER

Der Begriff der Souveränität wird in erster Linie mit der Entscheidungsgewalt des Staates – also der Macht, über etwas zu entscheiden – in Verbindung gebracht. Souveränität ist auch in der Definition von Jean Bodin die «absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt» des Staates (vgl. Beitrag von Georg KOHLER auf Seite 15 f.). Oder gemäss Franz von Däniken: «Souveränität als grösstmögliche Selbstbestimmung». In dieser zweiten Definition stösst Souveränität jedoch rasch an ihre Grenzen. Franz von Däniken schreibt in seinem Beitrag von der «normativen Kraft des Faktischen» und stellt die Frage, wie ein Staat seine internationalen Abhängigkeiten mit seiner Stellung als souveräner Staat unter einen Hut bringen kann. Diese normative Kraft des Faktischen offenbart sich besonders stark am Beispiel der (fossilen) Rohstoffe, wo die Schweiz als Land ohne relevante Bodenschätze in höchstem Masse vom Ausland abhängig ist. Die Abhängigkeit vom Ausland – die sich bei der Energie vor allem durch Öl- und Gasimporte manifestiert – begründet letztlich einen faktischen Mangel an Souveränität, eine Begrenzung der staatlichen Entscheidungsgewalt, im Extremfall sogar die Gefahr von Abhängigkeit, die mit einer Erpressbarkeit durch die Öl und Gas exportierenden Länder einhergeht. Die beiden Ölkrisen der 1970er Jahre illustrierten diese Abhängigkeit der westlichen Welt von den ölexportierenden Ländern des Nahen Ostens überdeutlich. Energiesouveränität im Sinne einer Energieunabhängigkeit bzw. -autarkie

wird seither verbreitet als wirksamstes Mittel gegen (politische) Erpressbarkeit postuliert. Mit den massiv angestiegenen Öl-, Gas- und Kohlepreisen in den letzten Jahren, dem steigenden Ressourcen hunger der aufstrebenden Schwellenländer wie China, dem Mangel an neuen Kraftwerkskapazitäten sowie den immer relevanter werdenden Diskussionen um den Klimaschutz hat die Forderung nach Energieunabhängigkeit in vielen westlichen Ländern weiter Auftrieb erhalten. Die Forderungen stehen jedoch in krassem Gegensatz zu den realen Gegebenheiten – gerade im Falle der Schweiz, die stark auf Energieimporte angewiesen ist.

Handel versus Autarkie – grundlegende Betrachtungen

Wird der Begriff der Souveränität bei der Versorgung mit Energie eng ausgelegt, dann müsste man daraus folgern, dass letztlich vor allem die Autarkie, also die Selbstversorgung, eine vollständige Sicherheit garantiert, also Versorgungssicherheit einerseits und Sicherheit vor der Einmischung bzw. Erpressung durch Drittstaaten andererseits. Doch lässt sich zu Recht einwenden, dass Autarkie keineswegs der Idealzustand einer Volkswirtschaft ist. Längst ist der Handel mit Dienstleistungen, verarbeiteten Gütern oder Rohstoffen ein zentrales Element in einer modernen Ökonomie geworden. Die wirtschaftlichen Vorteile eines vernetzten internationalen Handelssystems liegen – gerade im Falle eines kleinen Landes – auf der Hand. Zum einen existieren sogenannte «komparative Kostenvorteile»: Ein Land, welches fähig ist, ein bestimmtes Gut relativ günstig (im Sinne tieferer Opportunitätskosten) zu produzieren, wird dieses tendenziell exportieren, während es andere Güter bei jenen Ländern einkauft, die ihrerseits bestimmte komparative Kostenvorteile aufweisen. Darauf basierend liefert das sogenannte Heckscher-Ohlin-Theorem die ökonomischen Grundlagen der Spezialisierung im Rahmen des internationalen Handels. Die Spezialisierung ist letztlich ein Resultat der unterschiedlichen relativen Ausstattung der Volkswirtschaften mit Ressourcen.

Oder im Falle der Schweiz: Das Land importiert Rohstoffe wie Öl und Gas und exportiert hochwertige, wissensintensive Güter oder Dienstleistungen. Zum anderen garantieren der internationale Handel und die Offenheit der Märkte effektiveren Wettbewerb.

In der Tat hat die Selbstversorgung einer modernen Volkswirtschaft kaum mehr Relevanz: Zu gross sind die internationalen Interdependenzen, zu komplex die (gegenseitigen) Abhängigkeiten. Das gilt auch auf der Unternehmensebene. Kein Unternehmen käme auf die Idee, Autarkie als strategisches Ziel zu definieren, zu teuer wäre die Umsetzung, zu gering der potenzielle Ertrag (ausser damit wäre z.B. ein vermarktbare Differenzierungspotential verbunden). Die Fokussierung auf Kernkompetenzen und die damit einhergehende Aufspaltung der Wertschöpfungsketten und immer geringer werdende Fertigungstiefen verlangen vielmehr einen effizienten internationalen Warenfluss. Kaum eine andere Branche kann dies besser illustrieren als die Autoindustrie. So werden heute in der deutschen Autoproduktion rund drei Viertel der Wertschöpfung durch (internationale) Zulieferfirmen erbracht (vgl. BENZ 2009, S. 27). Die fragmentierte Produktion der Vorprodukte durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Unternehmen an unterschiedlichen Standorten und die Just-in-time-Lieferungen zum Monteur des Endproduktes (Assembler) lassen zu keinem Zeitpunkt noch irgendeine Form von Autarkie zu. Einzig die Diversifizierung von Bezugsquellen (Multiple Sourcing) schafft eine minimale Sicherheit vor Lieferengpässen – doch damit sind Kosten verbunden. Auch die Energie könnte als eine Art Vorprodukt interpretiert werden, welches in den Produktionsprozessen als Input verwendet wird. Auch hier gelten die Gesetze des internationalen Handels, also komparative Kostenvorteile und das Heckscher-Ohlin-Theorem. So wäre die Schweiz aufgrund des Mangels an Rohstoffen gut beraten, sich auf ihre Stärken zu beschränken, also auf die hochwertige Verarbeitung von wissensbasierten Produkten. Eine pauschale Forderung nach Energieautarkie müsste aufgrund der potenziell hohen Kosten rasch verworfen werden.

Doch diese Analyse greift zu kurz. Jedenfalls ist das Thema Energieunabhängigkeit in vielen Ländern ein (aktuelles) politisches Thema. Die Forderung nach «Energy Independence» wurde erstmals von US-Präsident Richard Nixon gestellt, vier Wochen nachdem das Ölembargo im Zuge des vierten arabisch-israelischen Krieges 1973 in Kraft getreten war (vgl. YERGIN 2006, S. 71). Als Ziel definierte Nixon, dass die USA bis 1980 kein Öl mehr importieren sollten. Dies wurde natürlich bis heute nicht erreicht. Dennoch wurden ähnliche Unabhängigkeitsziele in der Folge von jedem US-Präsidenten in irgendeiner Form aufgestellt. Das im politischen Prozess immer wieder geäußerte Verlangen nach Energieunabhängigkeit hat zwei grundlegende Ursachen. Erstens illustrierten die beiden Ölkrisen der 1970er Jahre die hohe Abhängigkeit und die politische Erpressbarkeit von den ölexportierenden Ländern des Nahen Ostens. Zweitens legten eben diese Ölkrisen den fundamentalen Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Energie offen. Energie ist nicht bloss ein Vorprodukt, vielmehr kann Energie neben menschlicher Arbeit und Kapital auch als zentraler Produktionsfaktor interpretiert werden, der bei der Herstellung fast aller Güter von entscheidender Bedeutung ist. Der enge Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch illustriert diese Tatsache. So ging in der Schweiz zwischen 1910 und 2007 ein einprozentiges Wirtschaftswachstum mit einem Anstieg des Bruttoenergieverbrauchs um rund 1,1 Prozent einher. Obschon der Zusammenhang in den letzten Jahren etwas abnahm, bleibt Energie nach wie vor eine zentrale Voraussetzung für die Produktion, aber auch den Konsum von Gütern.

Die faktische Energieabhängigkeit der Schweiz

Die Schweiz ist auf den Import von Öl und Gas angewiesen. 1970 deckte Erdöl mit einem Anteil von fast 80 Prozent den weitaus grössten Teil des Schweizer Energiebedarfs. Bis heute blieb der absolute Ölverbrauch praktisch konstant, wobei der Anteil für Treibstoffe (Verkehr) im Vergleich zu den Brennstoffen

(Heizungen) kontinuierlich zunahm. Aufgrund des insgesamt steigenden Energiebedarfs reduzierte sich die Relevanz des Erdöls. 2008 lag der Anteil des Öls in Form von Treib- und Brennstoff noch bei etwa 55 Prozent. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass gerade im Bereich der Heizenergie vermehrt Erdgas Verwendung findet, welches heute mehr als 12 Prozent des Gesamtenergiebedarfs abdeckt. Weitere 24 Prozent des Energiebedarfs werden durch die Elektrizität gedeckt, die wiederum in erster Linie durch Wasser- und Kernkraft produziert wird. Die übrigen 10 Prozent entfallen auf diverse Energieträger, wie z.B. Kohle, Holz, Fernwärme, Erd- und Umgebungswärme, Sonne, Wind, Biogas oder Biotreibstoffe. Ein Blick auf die Verbraucherseite zeigt, dass rund ein Drittel der Energie auf den Verkehr entfällt, weitere 30 Prozent auf die Haushalte (v.a. Raumwärme), 20 Prozent auf die Industrie und weitere 16 Prozent auf die Dienstleistungen (vgl. BFE 2009, S. 2–3 und GRANDJEAN und MEISTER 2009).

Weil das Land gerade bei Öl und Erdgas auf Importe angewiesen ist, kann in einer ersten einfachen Rechnung die Auslandsabhängigkeit bei der Energieversorgung mit rund 67 Prozent angegeben werden. Die Schweiz ist heute also weit entfernt von einer Energiesouveränität oder -unabhängigkeit. Beim Öl, dem nach wie vor wichtigsten Energieträger, besteht immerhin ein beachtliches Mass an einer Bezugsdiversifizierung, die letztlich zur Versorgungstabilität beiträgt. Obschon Libyen neben den gus-Staaten, Nigeria und den Nordseeförderländern zu den wichtigsten Lieferanten gehört, konnte der diplomatische Konflikt zwischen der Schweiz und dem nordafrikanischen Land 2009 die schweizerische Erdölversorgung in keinem Moment destabilisieren. Die Möglichkeit der Bezugsdiversifizierung hat mit dem heute relativ effizienten internationalen Erdölmarkt zu tun. In der Zeit nach den Ölkrisen nahm die Macht der OPEC kontinuierlich ab. Zum einen, weil die westlichen Industrieländer vermehrt eigene Ressourcen (z.B. Nordsee und Alaska) erschlossen, und zum anderen, weil sich eine grosse Anzahl von Förderländern nur schwer nachhaltig im Kartell organisieren lässt – gerade bei hohen Ölpreisen ist der

Anreiz zum Ausscheren und zum Verkauf von zusätzlichem Erdöl interessant. Daneben ist mit Russland einer der weltweit grössten Ölproduzenten nicht Mitglied im Kartell. Während der Anteil der OPEC am geförderten Erdöl in den 1970er Jahren zeitweise bei rund 55 Prozent lag, nahm er bis 2007 auf knapp 42 Prozent ab. Die Entwicklungen der letzten Jahre sollten allerdings nicht dazu verleiten, die längerfristige Relevanz des OPEC-Kartells zu unterschätzen. So liegen mehr als drei Viertel der weltweit gesicherten Reserven im Boden der OPEC-Mitglieder (wobei allerdings auf Unsicherheiten und offensichtliche strategische Interessen bei den Ressourcenschätzungen hinzuweisen ist). In vielen westlichen Ländern hat die Ölförderung ihr Maximum erreicht, die Abhängigkeit von der OPEC dürfte daher mittelfristig zunehmen. Zudem besteht die Gefahr, dass sich Russland stärker mit der OPEC koordiniert und das Kartell dadurch an Kraft gewinnt. Tatsächlich hatte Russland noch im Jahr 2008 angekündigt, seine Zusammenarbeit mit dem OPEC-Kartell zu verstärken. Umgekehrt darf dieser Aspekt nicht überschätzt werden, verändert doch eine OPEC-Mitgliedschaft von Russland die Anreize der Mitglieder zur Überschreitung von Förderquoten nicht. Letztlich stellt sich die Frage, wie strikt ein Kartell seine Mitglieder über die Zeit führen kann.

Um die Energiesouveränität in Bezug auf die Ölversorgung vertiefter zu evaluieren, muss die Importroute berücksichtigt werden. Schliesslich muss das Öl noch den Weg vom Produzenten zum Konsumenten in der Schweiz finden, verfügt doch das Land über keinen eigenen Meerhafen, welcher den direkten Zugang zum Weltmarkt garantiert. Genau genommen würde auch ein Meerhafen keine Garantie geben, vielmehr müsste man – gerade in Kriegs- oder Krisenzeiten – zudem noch die Existenz von Seestreitkräften voraussetzen, um die Transportlogistik effektiv zu sichern. Die Schweiz importiert sowohl Rohöl als auch Fertigprodukte. Während das Rohöl über Pipelines aus den Häfen Genua und Fos-sur-Mer bei Marseille in die Schweizer Raffinerien Collombey und Cressier gelangt, werden Fertigprodukte vor allem über den Flussweg, aber auch über die Schiene und die Strasse oder die

Produkteleitung Marseille–Vernier in das Land transportiert. Beim Transport über den Rhein stellen die Niederlande sowie Belgien mit den Häfen Rotterdam und Antwerpen sowie mit ihren Raffinerien strategische Glieder in der Versorgungskette dar. Dabei gewährt die multilaterale Rheinschiffahrtsakte der Schweiz eine völkerrechtlich verbrieftete Transitfreiheit (vgl. DEFILLA und FÜEG 2008, S. 13). Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Versorgungssicherheit bei der Ölversorgung nicht nur von längerfristig ungewissen Verhältnissen an den internationalen Ölmärkten abhängt, sondern auch von der Transportlogistik über das Hoheitsgebiet der EU. Zwar garantiert die Diversifizierung der Importrouten ein gewisses Mass an Sicherheit, doch ist klar, dass im Falle eines eklatanten Ölmanagements in der EU die Schweiz kaum vor Lieferengpässen bzw. Preiserhöhungen verschont bliebe. Ein gewisses Mass an kurzfristiger Souveränität garantieren die Erdölpflichtlager, welche bei Benzin, Diesel und Heizöl dem Bedarf von 4,5 Monaten und bei Flugpetrol von 3 Monaten entsprechen. Diese Lager werden aber erst im Falle eines physischen Mangels aufgelöst, oder wenn die Internationale Energieagentur (IEA) ihren Notstandsplan aktiviert und ihre Mitgliedstaaten gemäss Abkommen zur Lagerauflösung auffordert.

Auch beim Gas ist die Schweiz alles andere als unabhängig – die Ressource wird praktisch vollständig importiert. Heute bezieht die Schweiz ihr Gas vor allem aus Deutschland, den Niederlanden und Frankreich – also aus relativ stabilen und verlässlichen Lieferländern. Der Transport erfolgt über ein Pipeline-System. Betrachtet man die Bezugsquellen dieser Lieferländer, relativiert sich die vermeintliche Lieferstabilität sehr. Vor allem jenes Gas, welches durch deutsche Lieferanten in die Schweiz gelangt, kommt mehrheitlich aus Russland. Insgesamt stammt etwa ein Viertel aller Schweizer Gasimporte aus Russland. Daneben sind vor allem die Niederlande und Norwegen die wichtigsten Gaslieferanten für den Schweizer Markt (vgl. GRANDJEAN und MEISTER 2009). Doch mittelfristig dürfte sich die Abhängigkeit vom russischen Erdgas erhöhen. Derzeit deckt Europa rund 55 Prozent des Gasverbrauchs

durch innereuropäische Produktion (inkl. Norwegen), 29 Prozent stammen aus Russland und 13 Prozent aus Algerien (vgl. DEUTSCHE BANK RESEARCH, 2007, S. 13). Aufgrund sinkender Fördermengen in der Nordsee und eines anhaltend steigenden Bedarfs wird jedoch die Importabhängigkeit Europas in den kommenden Jahren kontinuierlich ansteigen. Bis 2030 werden sich nach Schätzungen der Energy Information Administration (EIA) Europas Gasimporte verdreifachen. Als Lieferanten kommen vermehrt Länder des Nahen bzw. Mittleren Ostens sowie Nordafrikas in Frage, die ebenfalls über grössere Erdgasreserven verfügen. Zwar dürfte dann der relative Anteil der Importe aus Russland abnehmen, allerdings ist in absoluten Zahlen eher ein Anstieg russischer Gaslieferungen zu erwarten (vgl. DEUTSCHE BANK 2007, S. 12). Die Abhängigkeit Europas von Gasimporten insbesondere aus Russland wird daher weiter zunehmen. Dies dürfte sich auch in der längeren Frist kaum ändern. Die anhaltend steigende weltweite Nachfrage kann vor allem durch drei Länder gedeckt werden: Russland, Iran und Katar. Sie verfügen gemeinsam über fast 60 Prozent der weltweiten Reserven – OECD-Staaten verfügen über weniger als 10 Prozent. Und die geringe Zahl grosser Förderländer könnte die Kartellbildung analog der dargestellten Öl-OPEC begünstigen.

Mittelfristig könnte die Konkurrenz durch Lieferanten von verflüssigtem Erdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) beispielsweise aus Katar, Algerien oder Indonesien die Macht einer Gas-OPEC beschränken. Tatsächlich hat der LNG-Handel in den vergangenen Jahren weltweit an Relevanz gewonnen. Ein zentraler Vorteil von LNG ist der Umstand, dass es über weite Entfernungen mit Schiffen transportiert werden kann und nicht auf das starre Pipelinennetz angewiesen ist. Allerdings setzt der LNG-Import entsprechende Terminals in den Bestimmungshäfen voraus, sogenannte Regasifizierungsanlagen, welche die flüssige Fracht in Gas umwandeln. Die Planung und der Bau der Anlagen sind jedoch komplex und kostspielig. Nicht zuletzt aus diesem Grund gibt es in Deutschland kein LNG-Terminal – obschon bereits seit Anfang der 1970er Jahre Wilhelmshaven als möglicher Standort im Gespräch ist. Die hohen

Kosten der LNG-Logistik stellen die Wettbewerbsfähigkeit in Frage. Derzeit gilt der Schiffstransport von LNG erst ab Transportdistanzen von rund 3000 Kilometern als konkurrenzfähig gegenüber den Pipelines. Zwar gibt es in Europa heute bereits 15 LNG-Terminals, jedoch werden über diese lediglich etwa 10 Prozent der Gasimporte abgewickelt (vgl. auch Asendorpf und Heinrich 2009). In der mittleren Frist könnten neben dem LNG auch unkonventionelle Gasressourcen wie z.B. Schiefergas die Märkte beeinflussen. Vor allem in den USA könnten diese aufgrund der geologischen Gegebenheiten relativ kostengünstig gefördert werden. Aufgrund der vermutlich weit höheren Förderkosten werden diese Ressourcen in Europa vorerst eine weit geringere Rolle spielen.

Ähnlich wie beim Erdöl ist die Schweiz bei ihrer Erdgasversorgung eng mit der EU verbunden. Fehlt es in Europa an Gas, dann hat auch die Schweiz keines. Die Schweiz hat daher ein vitales Interesse an einer gesicherten europäischen Gasversorgung. Die Abhängigkeit zeigt sich insbesondere im Falle von kurzfristigen Lieferengpässen. Im Gegensatz zum Erdöl verfügt die Schweiz über keine eigenen strategischen Notfallreserven, zumal es im Inland keinen geologischen Gasspeicher gibt. Seit 1989 hält jedoch der Westschweizer Versorger Gaznat Anteile an einem Lager in Etrez bei Lyon. Hierdurch könnte Gaznat während 40 Tagen die volle Spitzenleistung im Winter decken. Ob diese Reserven auch längerfristig zur Verfügung stehen, ist allerdings unsicher. So zog Frankreich für die Umsetzung der EU-Direktive zur Gasversorgungssicherheit (2004/67/EG) in Erwägung, die Gasspeicher in Notzeiten vorrangig französischen Endkunden vorzubehalten (vgl. DEFILLA und FÜEG 2008, S. 12). In der Deutschschweiz verfügen die Versorger dagegen nicht über direkte Beteiligungen an Erdgasspeichern. Die Nutzung solcher Kapazitäten bei Notfällen wird aber im Rahmen fester Lieferverträge mit den ausländischen Anbietern vereinbart. Bis zu einem gewissen Grad dient in der Schweiz Öl als kurzfristiger Garant für die Versorgungssicherheit. Mit Grossverbrauchern bestehen Verträge für eine rasche Umstellung der Anlagen auf Heizölbetrieb,

so dass der Gasverbrauch um bis gegen 40 Prozent reduziert werden kann. Eine gewisse Versorgungssicherheit gibt der Schweiz ausserdem die zentrale Stellung als Nord-Süd-Transitland. Vor allem Italien hat aufgrund des grossen Anteils von Gaskraftwerken bei der Stromproduktion einen hohen Importbedarf. Durch die Schweiz wird heute ein Gasvolumen transportiert, welches etwa dem Fünffachen des Landesverbrauchs entspricht (vgl. BUNDES RAT 2008, S. 13). Die Schweiz als Transitland hat damit eine bedeutende Funktion für Italien. Würde die Schweiz nicht mehr mit Gas beliefert, wäre auch das EU-Land Italien betroffen. Umgekehrt relativiert sich in diesem Kontext auch die Relevanz des EGL-Projekts Trans Adriatic Pipeline (TAP) für die Schweizer Gasversorgungssicherheit. Die TAP würde – gerade im Falle von Lieferengpässen – wohl in erster Linie für die italienische Gasversorgung benötigt (vgl. auch Box).

Energiesouveränität durch Elektrizität?

Die Gegebenheiten bei Öl und Gas illustrieren die direkte Abhängigkeit der Schweiz von den Weltmärkten sowie von den europäischen Nachbarstaaten. Energieunabhängigkeit der Schweiz in Bezug auf Öl und Gas ist nicht denkbar. Die Nutzung von – zum Teil vorhandenen, aber äusserst selten – inländischen Ressourcen oder auch eine massive Förderung von Biotreibstoffen, die aus der landwirtschaftlichen Produktion von Zucker und Rapsöl oder auch holziger Biomasse gewonnen wird, kann den heutigen grossen Bedarf an fossilen Treib- und Brennstoffen nicht decken (vgl. auch Bundesrat 2008b, S. 5). Energiesouveränität könnte – mindestens theoretisch – durch den Ersatz von fossilen Ressourcen durch Elektrizität geschaffen werden. Tatsächlich gibt es bereits zahlreiche Entwicklungen, die auf eine solche Substitution hindeuten. So hat bei den Heizsystemen die elektrisch betriebene Wärmepumpe grosse Verbreitung gefunden und – vor allem bei den Neubauten – Öl- und Gasheizungen stark verdrängt. In einer weiteren Zukunft ist die Ablösung von Benzin- bzw.

Diesel-getriebenen Fahrzeugen durch Elektrofahrzeuge denkbar. Allerdings könnte die Schweiz eine solche Entwicklung in der Automobiltechnik nicht im Rahmen einer eigenständigen Strategie fördern. Die Ablösung von fossilen Ressourcen durch die technisch höherwertige Elektrizität, welche höhere Wirkungsgrade bzw. eine effizientere Energienutzung möglich macht, ist übrigens keine blosse Zukunftsprojektion. Vielmehr konnte dies in den vergangenen Jahren in vielen entwickelten Volkswirtschaften beobachtet werden

Gas-Pipelines und Projekte (1/2)

Auch künftig wird das Pipelinennetz bei den europäischen Gasimporten eine zentrale Rolle spielen. Und aufgrund des steigenden Importbedarfs wird der Bedarf an Leitungskapazitäten sogar zunehmen. Bereits heute existieren verschiedene Leitungsprojekte, welche durch unterschiedliche Interessen getrieben werden. So versucht Russland mit den beiden Projekten North Stream und South Stream die Vormachtstellung von Gazprom als wichtigstem Gaslieferanten Europas zu zementieren. Die North-Stream-Pipeline, welche russisches Gas direkt nach Norddeutschland transportieren wird, ist bereits im Bau. Sie vereinfacht Lieferungen nach Europa, zumal Transitländer wie die Ukraine und Weissrussland umgangen werden können. Die South-Stream-Pipeline, welche Gas via Bulgarien und Serbien nach Südosteuropa leiten soll, ist in der Projektierungsphase und soll ab 2013 Gas nach Europa transportieren. Dabei trennt sich die Pipeline in Bulgarien, von wo aus sie auf einem nördlichen Strang Gas nach Österreich und auf einem südlichen Strang nach Italien befördern wird. Das Projekt war ursprünglich ein Joint Venture von Gazprom und dem italienischen Energieversorger ENI. Zusätzlich will sich nun auch der französische Stromproduzent Electricité de France (EDF) mit 10 Prozent am Projekt beteiligen.

Daneben unterstützt die Europäische Union ein weiteres Gas-Pipeline-Projekt. Mit der Nabucco-Pipeline soll eine höhere Unabhängigkeit vom russischen Monopolisten Gazprom entstehen. Am Projekt sind mehrere internationale Konzerne beteiligt, geleitet wird es von der österreichischen OMV, beteiligt ist auch die deutsche RWE. Mit der 3 300 km langen Pipeline soll nicht-russisches Gas direkt aus dem kaspischen Raum (Aserbeidschan, Turkmenistan und möglicherweise Kasachstan sowie Iran) über die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn bis nach Österreich transportiert werden. Österreich wäre dann eine neue Gas-Drehscheibe im europäischen Markt. Frühestens 2013 wird die Gasleitung in Betrieb genommen werden. Der Bau der russisch-italienisch-französischen South-Stream-Pipeline stellt allerdings die ...

Gas-Pipelines und Projekte (2/2)

... Rentabilität des 7,9 Milliarden Euro teuren Nabucco-Projekts in Frage. Einerseits entsteht durch die zusätzliche Pipeline Konkurrenz, andererseits fehlen dem Nabucco-Projekt bislang ausreichende Gaslieferanten, welche die Transportkapazitäten künftig nutzen könnten. Möglicherweise muss gar russisches Gas transportiert werden, damit die Pipeline wirtschaftlich betrieben werden kann. Im schlechtesten Fall wird das Nabucco-Projekt gar nie umgesetzt (vgl. auch FUSTER 2008).

Allerdings entsteht dem Nabucco-Projekt nicht einzig durch die South-Stream-Pipeline, sondern auch durch die Trans Adriatic Pipeline (TAP) Konkurrenz. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Projekt zwischen der Schweizer Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg (EGL) sowie der norwegischen StatoilHydro. Die TAP führt von Griechenland über Albanien nach Italien. Die Pipeline soll frühestens 2011 in Betrieb genommen werden und Gaslieferungen aus Iran und Aserbeidschan über Südeuropa ermöglichen. Die 520 Kilometer lange TAP wäre dabei ein wichtiges Bindeglied in einer direkten Gas-Pipeline vom Kaspischen Meer nach Westeuropa. Die AXPO-Tochtergesellschaft EGL hat denn auch bereits einen – international stark kritisierten – Gasliefervertrag mit der National Iranian Gas Export Company geschlossen. EGL plant, die künftigen Gaslieferungen in erster Linie für den Betrieb der eigenen Gaskraftwerke in Italien zu nutzen. Ob es jemals zu Gaslieferungen kommen wird, ist aber noch nicht sicher. Iran ist heute nicht fähig, seinen eigenen Gasbedarf zu decken. Um die Produktion zu steigern, müssen neue Erdgasfelder vor der Küste erschlossen werden. Und um Gas nach Europa zu transportieren, müssen weitere Pipelines gebaut werden. Das Land verfügt hierzu aber nicht über die nötigen Mittel und das Know-how, und Unterstützung durch westliche Unternehmen ist aufgrund von Sanktionsdrohungen seitens der USA ungewiss (vgl. NZZ 20.3.2008, S. 16).

Am russischen und vor allem zentralasiatischen Gas ist nicht nur Europa interessiert. Im Dezember 2009 wurde eine 1833 Kilometer lange Gasleitung zwischen China und Turkmenistan in Betrieb genommen (vgl. auch HOSP 2009, S. 31). Die Leitung, welche über Usbekistan und Kasachstan führt, eröffnet einerseits China den Import von zentralasiatischem Gas. Andererseits schaffen sich die zentralasiatischen Länder neue Möglichkeiten des Vertriebs und lösen sich damit aus der einseitigen Abhängigkeit von Russland. Bislang wurde turkmenisches Gas in erster Linie von Gazprom abgenommen, nun gibt es mit China einen alternativen Kunden, was die Position der Russen schwächt. Und Turkmenistan will die Diversifizierung des Kundenportfolios weiter ausbauen: Neben der neuen Pipeline nach China sollen auch die bereits bestehenden Lieferkapazitäten nach Iran erhöht werden, und längerfristig könnte Gas über die Nabucco-Leitung nach Europa gelangen.

(vgl. auch STERN und CLEVELAND 2004, S. 28). Dass in vielen Ländern Strom vor allem durch Gas- oder Kohlekraftwerke produziert wird, relativiert das Argument der höheren Energieeffizienz keineswegs, zumal Grosskraftwerke weit höhere Wirkungsgrade aufweisen als kleine, dezentrale Aggregate wie z.B. der Automotor.

Im Gegensatz zu Öl und Gas weist die Schweiz beim Strom eine weit geringere Auslandabhängigkeit auf – jedenfalls auf den ersten Blick. Im Jahr 2008 produzierten inländische Kraftwerke rund 67 TWh, der Landesverbrauch lag dagegen bei rund 63 TWh (vgl. BFE 2009b). Das Land war damit sogar Netto-Exporteur im europäischen Strommarkt. Allerdings täuscht die Ganzjahresbetrachtung eine hohe Energiesouveränität der Schweiz vor. Tatsächlich ist die Schweiz bereits seit vielen Jahren eng mit den Nachbarländern vernetzt und auch auf Importe angewiesen. Insbesondere im Winterhalbjahr, wenn Strom aus Wasserkraft rar ist, muss die Schweiz Strom importieren. Im Jahr 2007 überstieg die Landeserzeugung den Inlandbedarf lediglich während sieben Monaten, im Jahr 2008 während fünf Monaten. Wichtigste Lieferländer sind Frankreich und Deutschland, die Ausfuhren gehen vor allem nach Italien. Die Schweiz gilt zudem als zentrales Transitland. Dabei wird Strom vor allem von Nord nach Süd transportiert. Das Volumen der Transite – definiert als Minimum der beiden Grössen Export und Import – beläuft sich auf etwa drei Viertel des Landesverbrauchs.

Der Stromhandel gleicht nicht nur die temporär fehlenden Kraftwerkskapazitäten aus. Vielmehr wird Strom – ähnlich wie in anderen Gütermärkten – aufgrund von komparativen Kostenvorteilen gehandelt. Im Strommarkt schlägt sich dies vor allem bei der Produktion von Spitzen- und Grundlast nieder. Dabei bezeichnet die Spitzenlast den höheren Strombedarf während des Tages, Grundlast dagegen deckt die tiefere, aber permanente Nachfrage ab. Aufgrund des hohen Anteils von Speicherkraftwerken ist der Schweizer Produktionspark sehr stark auf hochwertige Spitzenenergie ausgerichtet, die in anderen Ländern

häufig mit teuren Gas- oder gar Ölkraftwerken hergestellt wird. Frankreich und Deutschland dagegen produzieren vor allem Grundlast durch Kern- und Kohlekraftwerke. Entsprechend exportiert die Schweiz vor allem tagsüber hochwertige Spitzenenergie und importiert in der Nacht günstigeren, sogenannten Off-Peak-Strom, um damit Pumpspeicher-Seen neu zu füllen. Die gefüllten Pumpspeicher dienen dann am Tag zur Produktion bzw. zum Export von teurerer Spitzenenergie. Die Handelbarkeit des Stroms über die Grenzen hinweg hat Konsequenzen in Bezug auf die Strompreise. Die Preisbildung im Grosshandel in Ländern wie der Schweiz, Deutschland, Frankreich oder Italien geschieht nicht unabhängig voneinander. Der Handel sorgt für eine gewisse Konvergenz der Preisniveaus. Einzig die Begrenzung der Transportkapazitäten zwischen den Ländern kann temporär eine vollständige Preiskonvergenz verhindern. Die Kapazitäten müssen dann – etwa in Analogie zu Importlizenzen – erstiegt werden. Im ökonomischen Gleichgewicht bilden die Preise für Leitungskapazitäten genau die Strompreisunterschiede ab. Und solche Strompreisunterschiede auf der Grosshandelsstufe (also ohne Netzkosten oder Steuern und Abgaben) resultieren aufgrund von unterschiedlichen Kraftwerkskosten in den verschiedenen Ländern. So weist beispielsweise Italien mit einem hohen Anteil an Gas- und sogar Ölkraftwerken einen sehr teuren Kraftwerkspark auf. In Deutschland und Frankreich dagegen sind die (variablen) Betriebskosten wegen des hohen Anteils an Kohle- bzw. Kernkraftwerken im Durchschnitt deutlich tiefer. Der Strompreis in Italien liegt daher üblicherweise deutlich über dem Niveau in Deutschland und Frankreich – entsprechend lukrativ sind daher auch Exporte nach Italien. Da im europäischen Kontext die Betriebskosten fossil betriebener Kraftwerke den gleichgewichtigen Marktpreis bestimmen, haben die Preise für die Rohstoffe Gas, Kohle und sogar Öl einen direkten Einfluss auf die Preise für Strom. Das gilt übrigens auch für die Schweiz, ob- schon hier vor allem Kern- und Wasserkraft dominieren. Wenn im Winter das Land zum Importeur wird, gleicht sich das Preisniveau im Grosshandel jenem von Italien an – beide Länder konkurrieren dann um Importe aus Deutschland und Frankreich. Im Sommer dagegen, wenn die Kraftwerksverfügbarkeit in der

Schweiz höher ist, gleicht sich der Preis an das tiefere Niveau des Nordens an (vgl. MEISTER 2008, S. 38–39).

Durch den Stromhandel ist die Schweiz nicht nur physisch, sondern vor allem ökonomisch mit der EU verbunden. Eine Abkoppelung von diesem Markt wäre weder ökonomisch noch technisch sinnvoll. Schliesslich sind mit der Marktintegration auch Handelsgewinne verbunden. Durch die zunehmende Windkraft im europäischen System dürften diese Handelsgewinne ausserdem noch weiter ansteigen. Bei starkem Wind sorgen die Windräder an den Grosshandelsmärkten immer häufiger für drastische temporäre Preiserfälle und ermöglichen Schweizer Pumpspeicherwerken die lukrative Strombeschaffung zur Füllung der Speicherseen. Die technischen und ökonomischen Gegebenheiten relativieren daher eine Strategie, welche eine Elektrizitätsunabhängigkeit im Sinne einer Autarkie der Schweiz verfolgen würde. Eine solche wäre in der Praxis ohnehin kaum umsetzbar. In der Tat ist die Schweiz derart eng in das europäische Stromnetz eingebettet, dass die Sicherheit bzw. Stabilität der inländischen Stromversorgung direkt von der Stabilität des europäischen Systems abhängt: Stromausfälle in den Nachbarländern beeinträchtigen die Systemstabilität im Inland und umgekehrt.

Doch ungeachtet der dargestellten und heute relevanten Gegebenheiten wird gerade im politischen Prozess häufig gefordert, dass in der längeren Frist zur Stärkung der Souveränität eine autarke Stromversorgung nötig ist. Diese müsste fähig sein, permanent und nachhaltig einen «Inselbetrieb» des Schweizer Stromversorgungssystems sicherzustellen. Eine Herausforderung dieser Strategie ist die Bereitstellung ausreichender Kraftwerkskapazitäten im Inland. Diese Herausforderung ist im Lichte begrenzter Laufzeiten der bestehenden Kernkraftwerke besonders kritisch. Um deren Kapazitäten zu ersetzen und um gleichzeitig den grossen zusätzlichen Strombedarf aus der oben dargestellten Energiesouveränitätsstrategie zu decken, müssten in grossem Umfang neue Kraftwerke gebaut werden. Ein derart grosser Kraftwerksbe-

darf könnte in erster Linie durch den Bau neuer Grosskraftwerke gedeckt werden. Weil das Ziel der Strategie Energiesouveränität bzw. -unabhängigkeit ist, kämen Gaskraftwerke keinesfalls in Frage, schliesslich würden damit neue Abhängigkeiten geschaffen bzw. bestehende manifestiert. Die offensichtliche Alternative stellt die Kernkraft dar. Selbstverständlich liesse sich auch hier argumentieren, dass die Schweiz auf den Import des Brennstoffs Uran bzw. der entsprechenden Brennelemente angewiesen ist. Doch gilt beim Rohstoff Uran, dass die Gefahr eines Lieferkartells z.B. im Vergleich zu Gas und Öl eher gering ist. Die wichtigsten Uran-Förderländer sind heute Kanada und Australien mit einem Marktanteil von 29 bzw. 21 Prozent. Daneben gelten auch Russland, Kasachstan und Niger mit je 9 Prozent und Namibia mit 6 Prozent Marktanteilen als wichtige Förderländer (vgl. PSI 2005, S. 387).

Unterstellt man eine gewisse Liefersicherheit sowie die Möglichkeit der längerfristigen Lagerung von Brennelementen, dann könnten neue Kernkraftwerke eine Basis für eine Energieunabhängigkeitstrategie darstellen. Bei genauerem Hinsehen muss jedoch auch der Erfolg dieser Strategie sehr relativiert werden. Bei den geplanten neuen Kernkraftwerken in der Schweiz handelt es sich um Typen der dritten Generation mit einer Leistung von je 1600 MW. Ein einziges Kraftwerk hätte weit höhere Kapazitäten als die älteren Kraftwerke Beznau I und II (je 365 MW) und Mühleberg (355 MW) zusammen – die gesamten im Jahresmittel verfügbaren Kraftwerkskapazitäten in der Schweiz belaufen sich heute auf knapp 15000 MW. Mit der Grösse gehen zwar offensichtliche Skaleneffekte und damit Produktions- und Kostenvorteile einher. Umgekehrt hat die Grösse auch Nachteile. Muss ein Kraftwerk aufgrund einer Störung abgeschaltet werden oder steht es aufgrund von Überholungsarbeiten bzw. Brennstoffwechsel still, sind Ersatzkapazitäten vorzuhalten, um die Systemstabilität zu garantieren. Grundsätzlich gilt, dass für den Notfall Reservekapazitäten etwa im Umfang des grössten Kraftwerks in der sogenannten Regelzone (welche dem Marktgebiet Schweiz entspricht) bereitgehalten werden müssen. Diese Bereitstellung ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Ist die Regelzone in

Relation zum grössten Kraftwerk klein, nehmen die durchschnittlichen Kosten für die Vorhaltung der Reserveleistung zu. Heute sorgt der Schweizer Netzbetreiber Swissgrid dafür, dass rund 1100 MW Reserveenergie (Primär-, Sekundär- und Tertiärregelleistung) zur Verfügung stehen (vgl. BAUMANN 2009, S. 10). Das entspricht ungefähr der Leistung des Kraftwerks Leibstadt. Mit der neuen Kernkraftwerksgeneration stiege die nötige Reserveleistung auf etwa 1600 MW, was für den kleinen Markt Schweiz bedeutende Kostenfolgen und damit einen Anstieg der Endkundenpreise zur Folge hätte (Systemdienstleistungen wie die Vorhaltung von Reserveleistung wird über die Netzpreise verrechnet). In Märkten wie z.B. Frankreich, wo heute 58 Kernkraftwerke am Netz angeschlossen sind, ist das Problem der Reserveleistung weit geringer, zumal sich die Kosten eines Reservekraftwerks auf einen viel grösseren Markt verteilen lassen. Nicht zuletzt deshalb evaluiert der Netzbetreiber Swissgrid die Möglichkeit der Beschaffung von Regel- bzw. Reserveenergie im benachbarten Ausland. Aus ökonomischer und technischer Sicht müsste sogar gefordert werden, dass mit dem Ausbau der Kernkraft in der Schweiz eine engere Anbindung an das europäische Ausland einhergehen müsste. Die konsequenteste Form wäre die Zusammenlegung von Regelzonen über die Landesgrenzen hinweg. Ein solcher Schritt, der mit einer stärkeren Marktintegration einhergeht, hätte nicht nur geringere Kosten für Systemdienstleistungen, sondern auch einen effizienteren Wettbewerb zur Folge. Beides wäre im Interesse der Schweizer Stromverbraucher.

Der Bau neuer Kernkraftwerke in der Schweiz schafft wohl im Kontext eines vernetzten gesamteuropäischen Systems eine höhere Versorgungssicherheit und wirkt tendenziell preissenkend an den Grosshandelsmärkten (vgl. MEISTER 2008). Allerdings geht damit keine eigentliche Versorgungsunabhängigkeit der Schweiz einher. Will man Unabhängigkeit im Sinne von Autarkie schaffen, müsste man eher auf eine hohe Anzahl an Kleinkraftwerken setzen. Damit aber verzichtet man explizit auf den Nutzen von Skaleneffekten, die mit dem Betrieb von Grosskraftwerken einhergehen. Dies illustriert eine Strategie, welche auf dezentrale Produktion durch (teure) Photovoltaik setzt. So lag die

staatlich verordnete Einspeisevergütung pro MWh Strom aus Photovoltaik in der Schweiz bei 490 bis 900 Franken/MWh, während an der Börse EEX Grundlaststrom im 1. Halbjahr 2009 für das Marktgebiet Schweiz bei lediglich etwa 75 Franken gehandelt wurde. Die Photovoltaik-Strategie wäre mit immensen Mehrkosten verbunden. Darüber hinaus würde sie keineswegs Sicherheit und Unabhängigkeit garantieren: Aufgrund der Varianz der Produktion sowie des Mangels an Strom in der Nacht wäre weiterhin eine enge Vernetzung mit dem Ausland notwendig, ansonsten müssten ebenfalls massive Reservekapazitäten im Inland geschaffen werden. Dabei kämen – neben den Speicherkraftwerken – in erster Linie flexible Gaskraftwerke in Frage. Dies aber würde, wie oben dargestellt, zu neuen Abhängigkeiten führen.

Schweizer Energieausenpolitik im europäischen Kontext

Die Tatsache, dass die Schweiz in Bezug auf ihre Energieversorgung derart eng mit Europa vernetzt ist, wirft zwangsläufig die Frage auf, ob sich eine Versorgungssicherheitsstrategie noch an der Souveränität im Sinne der nationalen Autonomie bzw. Autarkie orientieren kann. Vielmehr zeigt sich, dass sich Versorgungssicherheit nur durch Optimierung der Kooperation mit den Nachbarstaaten erreichen lässt – durch Souveränität im Sinne des Gestaltungsspielraums auf internationaler Ebene. Eine solche Kooperation muss nicht zwingend mit einem Souveränitätsverlust einhergehen, schliesslich tritt die Schweiz im Kontext der Energie nicht nur als Bittsteller auf, vielmehr nimmt das Land für Gas und vor allem für Strom eine zentrale Transitfunktion ein und ist damit auch für die europäische Energieversorgung relevant. Daneben steigt im europäischen Strommarkt mit dem massiven Zubau von neuen erneuerbaren Energien der Bedarf an flexiblen Kraftwerkskapazitäten an. Die hohe Verfügbarkeit von (Pump-)Speicherwerken in der Schweiz stellt eine ideale Ergänzung dar – auch wenn die verfügbaren Kapazitäten im Vergleich zum europäischen Bedarf relativ gering sind.

Im Februar 2008 hat der Bundesrat eine Strategie für eine Energieaussenpolitik verabschiedet. Darin definiert er drei eher allgemein gehaltene Hauptziele: Energieversorgungssicherheit (Sicherung von Energieimporten), Wirtschaftlichkeit (effiziente, offene Energiemärkte) und Umweltverträglichkeit (Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien). Dabei soll die Schweiz ihre Beziehungen zu den Nachbarstaaten vertiefen und einen regelmässigen Energiedialog pflegen (vgl. Bundesrat 2008, S. 7–8). Die tatsächliche aussenpolitische Strategie bleibt im Bericht allerdings vage. Vielmehr gibt er eine Übersicht über internationale (vertragliche) Verflechtungen, insbesondere über die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bzw. deren Mitgliedstaaten. Materiellen Inhalt erhält die Strategie vor allem beim Abschnitt über die bilateralen Verhandlungen im Strombereich, wo nicht zuletzt das Dossier Langfristverträge von zentraler Relevanz ist. Aufgrund dieser Bezugsverträge mit Investitionscharakter kann die Schweiz seit rund 20 Jahren günstigen Strom aus französischen Kernkraftwerken beziehen. Dabei handelt es sich um ein jährliches Volumen von rund 20 TWh. Sowohl aus technischer als auch aus ökonomischer Sicht kann diese Produktion heute nicht direkt dem Schweizer Produktionsportfolio zugerechnet werden. Vielmehr handelt es sich um exklusive Importe durch schweizerische Verbundunternehmen. Zwischen 2018 und 2040 laufen diese Importverträge kontinuierlich aus. Allerdings ist mit der Integration der Schweiz in den europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt die Weiterführung der Langfristverträge in Frage gestellt, zumal sie sich nur schwer mit dessen Regeln vereinbaren lassen. Problematisch ist dabei weniger der langfristige Charakter des Bezugsvertrages per se, sondern vielmehr die damit einhergehende exklusive Benützung der grenzüberschreitenden Leitungsnetze. Diese Kapazitäten werden im liberalisierten Markt – sofern sie eben knapp sind – durch eine entsprechende Auktion an den Meistbietenden vergeben. Die Auktionsgebühr soll letztlich vor allem dazu verwendet werden, um die Kapazität auszubauen, damit die Knappheit längerfristig erodiert. Schliesslich gibt es noch weitere Unternehmen, welche die knappen Grenzkapazitäten zwischen Frankreich und der Schweiz für sich

in Anspruch nehmen würden und dafür eine entsprechende Zahlungsbereitschaft hätten – beispielsweise für einen günstigen Direktimport von Strom von französischen Anbietern oder für den lukrativen Transit ins Hochpreisland Italien. Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen fordert die Schweiz nun, dass die Langfristverträge beibehalten werden können. Neben der Versorgungssicherheit der Schweiz und der Nutzung von getätigten Ausländinvestitionen in die Kernenergie wird dabei auch eine günstige Versorgung des Schweizer Marktes ins Feld geführt. Das letztere Argument unterstellt implizit, dass durch eine allfällige Auktionsgebühr die Preise im Inland ansteigen würden (vgl. auch NZZ 2008b). Das Argument der Versorgungssicherheit muss in diesem Kontext jedoch sehr angezweifelt werden. Erstens bilden die wirtschaftlichen bzw. vertraglichen Stromflüsse – welche bei allfälligen Auktionen zugrunde gelegt werden – in der Praxis keineswegs die physikalischen ab. Strom, der aus Frankreich importiert wird, kann durchaus den Weg über Deutschland in die Schweiz finden – oder auch gar nicht. Das technische System und nicht die wirtschaftlichen Verträge bestimmen den Stromfluss und damit die Systemstabilität. Und zweitens können sich die französischen Stromversorger vorbehalten, den Strom aus den entsprechenden Kernkraftwerken im Notfall für die eigene Versorgung zu verwenden.

Auch das Argument der tieferen Preise im Inland hält bei näherer Betrachtung nicht stand. Die Langfristverträge gleichen ökonomisch exklusiv zugeteilten Importlizenzen. Nur wenn die Importeure den Strom zu den tatsächlichen (günstigen) Gestehungskosten an die Verbraucher weitergeben, profitieren diese von einem Kostenvorteil. Und ein solcher entsteht, weil die Importeure an der Grenze keine Auktionsgebühr bezahlen müssen. In einem liberalisierten Markt werden sich die Preise für die Endverbraucher weniger an den Gestehungskosten, sondern vermehrt an den Preisen im Grosshandel orientieren. Dann aber hat der Kunde von der Existenz der Langfristverträge keinen Vorteil mehr, schliesslich bildet sich nur dann eine Auktionsgebühr, wenn auf Grosshandelsstufe bereits ein Preisunterschied zwischen den Marktregionen

existiert. Langfristverträge stellen dann vielmehr ein exklusives Recht zur Gewinnabschöpfung dar – ähnlich wie im Falle von anderen exklusiven Importlizenzen. Für den grenzüberschreitenden Wettbewerb wäre vielmehr eine Aufhebung der Langfristverträge von Vorteil, dann könnten auch Stromkonsumenten oder unabhängige kleinere Anbieter künftig von direkten Importen profitieren. Das einzige verbleibende Argument für die Langfristverträge stellt der wirtschaftliche Anspruch schweizerischer Verbundunternehmen dar, die in gutem Glauben in die französische Kernkraft investierten und dabei von einem exklusiven Importrecht ausgegangen sind. Sollten entsprechende Investitionen noch nicht vollständig amortisiert sein, müssten diese Verbundunternehmen entschädigt werden. Eine einmalige Zahlung würde sich hierfür aber besser eignen als die Beibehaltung der Importrechte, welche nicht nur die bilateralen Beziehungen zur EU belasten, sondern auch zu marktlichen Verzerrungen führen.

Der verzögerte Abschluss der bilateralen Verhandlungen im Strombereich beeinträchtigt jedoch die internationale Zusammenarbeit, nicht zuletzt im Bereich der Übertragungsnetze. Die Schweizer Netzgesellschaft Swissgrid ist auf eine enge Kooperation mit benachbarten Netzbetreibern angewiesen. Im Vorfeld des dritten Energiebinnenmarktpakets wurde in der EU eine neue Netzbetreiberorganisation geschaffen. Die in Brüssel ansässige und eng an die Institutionen der EU angelehnte ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity) löste bisherige internationale Kooperationsgremien wie die ETSO (European Transmission System Operators) und die UCTE (Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity) ab und vertritt die Netzbetreiber gegenüber der Kommission sowie einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden. ENTSO-E koordiniert Schlüsselbereiche wie die Entwicklung technischer und marktbezogener Netzcodes, den Systembetrieb oder auch die Netzentwicklung. Swissgrid, welche bereits UCTE- und ETSO-Mitglied war, nimmt nun die Schweizer Interessen bei ENTSO-E wahr. Weil jedoch die bilateralen Verhandlungen nicht ab-

geschlossen sind, ist eine volle Teilnahme von Swissgrid nicht möglich (vgl. SCHMID-SUTTER 2010, S. 23).

Europäische Energiepolitik zwischen nationalen Interessen

Die faktische Vernetzung der Schweiz und die damit einhergehenden Abhängigkeiten im europäischen Energiekontext schaffen so etwas wie eine «Schicksalsgemeinschaft». Verfügt Europa über ausreichend Energie, dürfte auch die Schweiz ihre Versorgung aufrecht erhalten können. Umgekehrt ist kaum davon auszugehen, dass die Schweiz quasi als Energieinsel nachhaltig weiter funktioniert, während in den Nachbarländern die Heizungen und Lichter ausgehen und der Verkehr still steht. Ausgehend von dieser These der «Schicksalsgemeinschaft» stellt sich die Frage, ob die Schweiz letztlich nicht Energieaussenpolitik gegenüber der EU, sondern vielmehr gemeinsam mit der EU machen müsste, so dass sie ihre eigenen Interessen effektiver wahrnehmen kann. Um diese Frage zu beantworten, lohnt es sich, einen Blick auf die europäische Energie- bzw. Energieaussenpolitik zu werfen.

Mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) sowie zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (1957) stand die Energie eigentlich ganz im Zentrum des Ursprungs der heutigen EU. Dennoch entwickelte die EU lange keine umfassende Energie- bzw. Energieaussenpolitik. Dies hingte nicht zuletzt damit zusammen, dass das allgemeine Primärrecht keine explizite Energiekompetenz der Gemeinschaft vorsah. Das Thema Energie gelangte daher vor allem über die Umwelt- bzw. Klimapolitik sowie die Wettbewerbspolitik auf die politische Agenda. Besonders einschneidend war die Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes Ende der 1990er Jahre. Für die Umsetzung der Richtlinie in das Landesrecht belies die EU ihren Mitgliedstaaten – jedenfalls für die Startphase – grosse Freiheiten. Ziel der Anstrengungen war die Schaffung eines integrierten und auch grenz-

überschreitenden Marktes. Erst mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde eine eigentliche rechtliche EU-Kompetenz für Energiepolitik geschaffen. Ob und wie konsequent die EU künftig ihre Kompetenzen für eine Energie- bzw. Energieaussenpolitik wahrnehmen wird, ist heute schwer abzuschätzen (vgl. auch KUHLMANN 2008, S. 26).

Steigende Energiepreise sowie die offensichtliche Zunahme der Importabhängigkeit veranlassten die EU, 2000 und 2006 GRÜNBÜCHER zum Thema Energieversorgungssicherheit zu publizieren, welche Grundzüge einer langfristigen energiepolitischen Strategie aufzeigen sollten. In den darauf folgenden periodischen «Überprüfungen der Energiestrategie» sollten die Strategien und Massnahmen angepasst bzw. ergänzt werden (vgl. KOM 2006 bzw. 2007, 2008). In allen Publikationen stellen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, das gemeinsame Auftreten und damit die EU-Energieaussenpolitik entscheidende Erfolgsfaktoren für die Versorgungssicherheit dar. Sowohl bei der Schaffung der EU-internen Solidarität als auch bei der Stärkung der Energieaussenpolitik spielt die Vernetzung mit Stromleitungen und Gaspipelines eine zentrale Rolle. Einerseits ist die Vernetzung eine zentrale Grundlage zur Diversifizierung der Bezugsquellen. Andererseits stellt sie eine wichtige Voraussetzung für die postulierte Solidarität dar. Vernetzung führt zur Integration der Märkte und damit zur Gleichschaltung von Interessen. Knappheit und damit einhergehende Preissteigerungen bleiben kein lokales Phänomen, sondern verteilen sich über den gesamten Binnenmarkt.

Die umfassend formulierten Strategien der EU stehen allerdings ganz im Gegensatz zur Wirklichkeit. Nach wie vor ist die europäische Vernetzung im Strom- und im Gassektor mangelhaft, Netzengpässe behindern die Marktintegration und führen zu fragmentierten, regionalen Märkten mit entsprechenden Preisunterschieden. Solche Preisunterschiede sind nicht zuletzt eine Folge der unterschiedlichen Verwendung sowie Herkunft fossiler Energien. So spielt bei der Stromproduktion in den einzelnen Mitgliedstaaten Gas, Öl,

Kohle und Kernkraft eine sehr unterschiedliche Rolle. Während in Frankreich fast 80 Prozent des Stroms von Kernkraftwerken produziert wird, entfallen in Polen gegen 100 Prozent auf Kohlekraftwerke. In Estland werden der Strom zu etwa 90 Prozent durch Ölkraftwerke erzeugt. Besonders hohe Anteile an Strom aus Gaskraftwerken weisen beispielsweise Holland (77 Prozent) und Italien (42 Prozent) auf (vgl. EGL 2005). Mit den länderspezifischen Eigenarten gehen auch unterschiedliche Interessen einher. Das lässt sich einfach illustrieren. Beispielsweise profitiert die staatlich beherrschte *Électricité de France* (EDF) als bedeutendster Betreiber von Kernkraftwerken direkt von steigenden Kohle- und Gaspreisen. Die höheren Preise für fossile Ressourcen lassen gleichzeitig die Strompreise im Grosshandel ansteigen, was die Rentabilität von Kernkraftwerken erhöht. Daneben divergieren die länderspezifischen Interessen aufgrund der regionalen Gegebenheiten im Gasmarkt. Die Abhängigkeit einzelner Mitgliedstaaten beispielsweise von russischem Pipeline-Gas ist sehr unterschiedlich. Während vor allem osteuropäische Länder in sehr hohem Ausmass von Russland abhängig sind, beziehen Länder wie Spanien oder Portugal ihr Gas vor allem aus Afrika, wobei die Belieferung durch LNG eine weit bedeutendere Rolle spielt.

Durch das 2006 lancierte Programm «Transeuropäische Energienetze» will Europa die grenzüberschreitende Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Gas- und Stromnetze vorantreiben und finanziell unterstützen. Gleichzeitig wird eine engere Verknüpfung mit Drittländern angestrebt, um Diversifizierung und Versorgungssicherheit zu stärken – insbesondere geht es dabei um die Planung und Förderung von Importpipelines und LNG-Terminals. Ein zentrales Projekt stellt in diesem Zusammenhang die Nabucco-Pipeline dar, welche der EU höhere Unabhängigkeit vom Gas-Lieferanten Russland garantieren soll (vgl. Box). Das Projekt wurde 2007 vom Europäischen Rat zu einem der vorrangigen Projekte erklärt, für welches ein Koordinator ernannt wird. Dennoch handelt es sich genau genommen nicht um ein EU-Projekt, sondern um ein Projekt eines privatwirtschaftlichen Konsortiums, welchem mehrere

führende europäische Energieunternehmen angehören: OMV aus Österreich, MOL aus Ungarn, RWE aus Deutschland, Bulgargaz aus Bulgarien, Transgaz aus Rumänien und Botas aus der Türkei. Dennoch unterstützt die EU das Vorhaben, beispielsweise vermittelte sie bei den Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Türkei und den vier EU-Mitgliedstaaten Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Österreich. Als Reaktion auf Lieferschwierigkeiten bei Gaslieferungen durch die Ukraine schlug die Europäische Kommission 2009 vor, das von Verzögerungen geprägte Nabucco-Projekt mit 250 Millionen Euro aus einem Energieinfrastrukturfonds zu fördern. Doch auch hier stellen die divergierenden Landesinteressen ein bedeutendes Hindernis dar. Dass das Projekt nur schleppend vorankommt und von der EU bislang nur mässig vorangetrieben wurde, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass mehrere EU-Regierungen, darunter Deutschland, Frankreich und Italien, enge Beziehungen zum Kreml pflegen und langfristige Gasverträge mit Gazprom haben – sie sind von der Notwendigkeit der Pipeline wenig überzeugt. Daneben arbeiten drei der Konsortiumsmitglieder – OMV, MOL und Bulgargaz – beim South-Stream-Projekt mit Gazprom zusammen, so dass sich letztlich Fragen von Interessenkonflikten stellen. Neben der Forcierung des Ausbaus der Infrastrukturen legte die Kommission einen Vorschlag für eine neue Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Erdgasversorgung vor, um ein wirksameres Vorgehen im Falle eines Versorgungsnotstandes zu ermöglichen. Gemäss dem Vorschlag sollen sich die Mitgliedstaaten im Notfall gegenseitig Vorräte zur Verfügung stellen – die EU koordiniert und überwacht den Gasversorgungsfluss.

Gerade das Nabucco-Projekt illustriert, dass die mangelnde Koordination bzw. Kooperation zwischen den europäischen Mitgliedstaaten nicht nur ein Resultat divergierender nationaler Interessen ist, sondern auch auf die Struktur der Unternehmen im Energiemarkt zurückzuführen ist. Die Energieversorger sind üblicherweise keine rein staatlichen Gebilde mehr, vielmehr handelt es sich um privatrechtliche Institutionen, die häufig an der Börse

kotiert sind und privatwirtschaftliche (Minderheits-)Aktionäre aufweisen. Ihre Zielsetzungen orientieren sich immer weniger an der Versorgungssicherheit ihrer Standortländer oder der EU als Ganzes, sondern vermehrt an der ökonomischen Gewinnmaximierung. Eine staatliche Beeinflussung dieser Unternehmen kann daher immer weniger über die direkte Unternehmenssteuerung erfolgen, sondern über die Festlegung von Rahmenbedingungen. Wie schwierig dieser Weg in der Praxis ist, zeigt sich vor allem bei der Absicht, einen integrierten EU-Energiebinnenmarkt zu schaffen. In Ländern wie Frankreich oder Deutschland sind die Energieversorger (bislang) vertikal integrierte Gesellschaften, welche in allen Wertschöpfungsstufen von der Produktion über den Handel sowie den Transport und den Vertrieb tätig sind. Ein Ausbau der grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten hat direkten Einfluss auf die Rentabilität ihrer Handels- oder Produktionsaktivitäten. Werden die Netze in Richtung Tiefpreisländer ausgebaut, droht vermehrte Konkurrenz, werden die Netze dagegen in Richtung Hochpreisländer ausgebaut, lassen sich attraktive Märkte für den Export erschliessen. Sowohl die Strom- als auch die Gasnetzbetreiber verfolgen daher explizit eigene Interessen beim Netzausbau – diese Interessen decken sich keineswegs mit den EU-Zielen zur Versorgungssicherheit und Solidarität. Aus diesem Grund verlangte die EU-Kommission bereits in ihrem Energiebericht aus dem Jahr 2007 eine konsequente Netzentflechtung, also die Schaffung von unabhängigen Netzbetreibern. Bis heute scheiterte diese Forderung an den Interessen Deutschlands und Frankreichs.

Die mangelhaften Entflechtungsanforderungen innerhalb Europas haben Konsequenzen für die Beziehungen mit Russland. Die EU fordert von Russland, dass das staatliche Gasunternehmen Gazprom seine monopolartige, vertikal integrierte Position nicht für wirtschaftliche Vorteile missbraucht. Bei der Expansion in den europäischen Markt darf sich das Unternehmen nach dem Willen der EU daher nicht an Netzinfrastrukturen beteiligen. Hierzu sollte eine sogenannte Drittstaatenklausel Anwendung finden. Da sich diese

insbesondere gegen den russischen Energieriesen richtete, wurde sie auch als «Gazprom-Klausel» bezeichnet. Danach sollte es Energieunternehmen aus Drittstaaten verboten werden, Gas- und Strom-Übertragungsnetze in der EU zu kontrollieren – Ausnahmen wären nur über explizite bilaterale Abkommen möglich. Solange aber die Entbündelung im Rahmen der EU-Gesetzgebung weiterhin schwach ausgestaltet ist, lässt sich eine solche Forderung gegenüber Russland nur schwer durchsetzen (vgl. MANKOFF 2009, S. 31).

Aufgrund des anhaltend fragmentierten europäischen Marktes dominieren einzelstaatliche Interessen. Für Russland ist es in diesem Kontext ein Leichtes, einzelne EU-Staaten gegeneinander auszuspielen, indem mit präferierten Partnern Vorzugsverträge unterzeichnet werden (vgl. MANKOFF 2009, S. 14). Dabei hätte Europa im Grunde genommen keine schlechten Karten bei Verhandlungen mit Russland, sofern mit einer Stimme gesprochen würde. Die dominante Position Europas als Gasabnehmer gekoppelt mit der einseitigen Ausrichtung des russischen Erdgastransportnetzes in Richtung Westen schafft – mindestens auf einer hohen Aggregationsebene – so etwas wie ein bilaterales Monopol. In dieser Situation haben die geeinten Abnehmer etwas bessere Karten. Mit den (hohen) Investitionen in das Leitungsnetz macht sich Gazprom letztlich auch abhängig von den europäischen Abnehmern. Aus diesem Grund befürwortete die EU explizit das North-Stream-Projekt und opponierte auch nicht gegen die South-Stream-Pipeline. Schliesslich machen diese Pipeline-Projekte die EU unabhängiger von potentiellen russisch-ukrainischen Gaskonflikten und damit einhergehenden Lieferengpässen. Umgekehrt aber ist es auch möglich, dass Gazprom seine Verhandlungsposition gegenüber Europa längerfristig festigen kann, indem das Unternehmen den Bau von LNG-Terminals vorantreibt oder die Leitungskapazitäten in Richtung Ostasien ausbaut, um neue Märkte wie China zu erschliessen (vgl. MANKOFF 2009, S. 14–15). Ob sich letztere Strategie lohnen würde, ist jedoch unklar, zumal Gazprom mit den zentralasiatischen Ländern konkurrieren würde, die selber die Vernetzung mit China vorantreiben (vgl. Box I).

Schlussfolgerungen

Die Ausführungen illustrieren, dass eine eigentliche Energiesouveränitätsstrategie im Sinne von Autarkie für ein kleines ressourcenarmes Land wie die Schweiz nicht zielführend ist. Zu hoch wären die Kosten, zu unsicher die technische Umsetzbarkeit. Aufgrund der engen Vernetzung mit dem Ausland ist die Schweiz in hohem Ausmass von Europa abhängig. Eine funktionierende europäische Energieversorgung erhöht zweifelsohne die Schweizer Versorgungssicherheit. Dabei gilt auch eine gewisse Reziprozität: Aufgrund ihrer geographischen Lage gilt die Schweiz als eines der am besten in den europäischen Energiemarkt integrierten Länder – obschon das Land nicht EU-Mitglied ist. Sowohl beim Gas als auch beim Strom nimmt die Schweiz eine bedeutende Nord-Süd-Transitfunktion ein. Kaum ein anderes Land weist – in Relation zum Landesverbrauch – derart grosse Übertragungskapazitäten auf. Damit trägt die Schweiz zur System- und Versorgungsstabilität in anderen europäischen Ländern bei. Dies impliziert eine differenzierte Interpretation von Souveränität: Dabei geht es weniger um Autarkie als um effektive Integration und Mitsprache auf internationaler Ebene.

Die Schweiz hat mit der Strommarktliberalisierung in dem für sie bedeutenden Elektrizitätsmarkt bereits einen Grossteil der gesetzlichen Grundlagen für eine Integration in den europäischen Markt geschaffen. Dem Abschluss eines bilateralen Stromabkommens stehen allerdings nicht zuletzt die Langfristverträge im Wege. Bei genauerer Betrachtung jedoch kann es sich für die Schweiz lohnen, Entgegenkommen zu signalisieren. Eine konsequentere Integration in den EU-Strombinnenmarkt würde nicht nur mehr Wettbewerb im inländischen Strommarkt, sondern auch eine effektivere Mitsprache in den internationalen Koordinationsgremien ermöglichen. Die effektive Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt setzt daher nicht zwingend eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz voraus. Auch ist nicht damit zu rechnen, dass mit einem EU-Beitritt eine höhere Versorgungssicherheit bei Strom, Gas

oder Öl einhergehen würde. Schliesslich ist unklar, ob die EU ihrerseits ihre Versorgungssicherheit durch ein institutionelles Setting stärken kann. Ob und wie erfolgreich sie dabei ist, hängt vor allem davon ab, ob sich die Interessen der Mitgliedstaaten auf eine Linie bringen lassen – bislang deutet wenig darauf hin.

Dennoch würde die Schweiz von einer höheren Versorgungssicherheit in Europa profitieren. Aufgrund des Abseitsstehens von der EU könnte man dies als Trittbrettfahren interpretieren. Tatsächlich jedoch erfüllt die Schweiz genau jene Anforderungen, welche Europa in seiner Energiestrategie von seinen Mitgliedstaaten fordert, nämlich die Integration in den Binnenmarkt. Durch die faktische Integration in die europäischen Strom- und Gassysteme leistet die Schweiz auch einen Beitrag zur europäischen Versorgungssicherheit und Marktintegration. Die Transitfunktionen im Strom- und Gassystem sowie die komplementären Stromproduktionskapazitäten verleihen dem Land zwar keine entscheidende Rolle bei der europäischen Energieversorgung, doch wenigstens relevante Bedeutung. Eine Energieversorgung, die nicht einzig auf die inländische Versorgung ausgerichtet ist, sondern auch auf Export und Transit, stärkt letztlich die Position der Schweiz im europäischen Kontext. Das garantiert zwar keine Energieunabhängigkeit, jedoch nimmt die Versorgungssicherheit zu.

RECHTSPRECHUNG: RECHTSSICHERHEIT ALS STANDORT- FAKTOR

CARL BAUDENBACHER

Vom traditionellen zum neuen Bilateralismus

Der traditionelle Bilateralismus – Eine Teilnahme an der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war in den 1950er Jahren, als sich die Gründer-Sechs (West-) Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten zusammenschlossen, für die Schweiz kein Thema. 1960 wurde das Land Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), eines sehr viel loseren Verbandes, der im Gegensatz zur EWG keine politische Finalität besass und die Aussenhandelsfreiheit nicht tangierte. Der EFTA gehörten neben der Schweiz das Vereinigte Königreich, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal und Schweden an. Finnland wurde 1961 assoziiertes EFTA-Mitglied und 1986 Vollmitglied. Island trat der EFTA 1970 bei. Liechtenstein wurde 1991 EFTA-Staat. Heute sind die genannten Staaten mit Ausnahme von Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz alle Mitglieder der Europäischen Union. Island, Liechtenstein und Norwegen sind mit der Gemeinschaft über das EWR-Abkommen verbunden. Die Schweiz ist der letzte der genannten Staaten, welcher sein Verhältnis zur EU, die in der Zwischenzeit 27 Mitgliedstaaten umfasst, bilateral regelt. In einem Boot sitzen die vier EFTA-Staaten nur noch hinsichtlich ihrer Drittstaatbeziehungen.

Der Schweiz gelang es bereits in den 1950er Jahren, das eine oder andere bilaterale Abkommen mit der EGKS abzuschliessen. Ende der 1980er Jahre verfügte das Land über ein dichtes Netz von bilateralen Verträgen mit der EWG, eine Tatsache, die man gegenüber anderen EFTA-Staaten regelmässig und nicht ohne Stolz zu erwähnen pflegte. In der Schweizer Diplomatie herrschte das Gefühl, man sei ein privilegierter Partner der Gemeinschaft. Eine Aussenpolitik verfolgte man kaum, sondern konzentrierte sich auf die Aussenwirtschaftspolitik.

Das Herzstück des traditionellen Bilateralismus ist das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972, das per 1. Juli 1977 den Zollabbau bei Industrieprodukten verwirklichte. Der Vertrag war eine direkte Folge des EWG-Beitritts des führenden EFTA-Staates Grossbritannien. Er übernahm die wesentlichen warenverkehrsrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EWG-Vertrages. Eine Rechtsharmonisierung war allerdings nicht vorgesehen. Weitgehend identische FHA schloss die EWG mit den anderen EFTA-Staaten. Mit dem FHA und dem Bilateralismus insgesamt befand man sich damit in guter Gesellschaft. Auch bei den Bestrebungen, Einzelnen und Unternehmen die Berufung auf Bestimmungen des Freihandelsabkommens vor den Gerichten zu verwehren, war man auf einer Linie mit anderen EFTA-Staaten. Die dualistischen nordischen Länder erreichten dieses Ziel dadurch, dass sie auf eine Inkorporierung des FHA in das nationale Recht verzichteten. In den monistischen Ländern Schweiz und Österreich entschieden die Höchstgerichte in den Jahren 1978 und 1979, dass Private unter den jeweiligen Abkommen keinen Zugang zur Justiz hatten (BGE 104 IV 175 Stanley ADAMS; 105 II 49 BOSSHARD PARTNERS INTERTRADING AG; OGH Austro-Mechana, GRUR Int. 1980, 185). Diese engherzige Haltung der EFTA-Staaten hielt den EUGH nicht davon ab, im Jahr 1982 in seinem Kupferberg-Urteil die Möglichkeit der Direktwirkung von Bestimmungen des Freihandelsabkommens EWG - Portugal anzuerkennen. Dass die EFTA-Staaten keine Reziprozität gewährten, sei kein Hinderungsgrund (Rs. 104/81, Slg. 1982, 364I, dazu JACOT-GUILLARMOD 1979). Diese Rechtsprechung ist auch für das FHA EWG - Schweiz relevant.

Das Abseitsstehen der Schweiz hinderte die Gemeinschaft nicht, ihr Kartellrecht gegen Schweizer Unternehmen einzusetzen. Angesichts der helvetischen Kartelltradition und der engen Verflechtung mit der europäischen Wirtschaft war es vielleicht kein Zufall, dass die ersten Fälle, in denen der EUGH das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft extraterritorial anwandte, (auch) Schweizer Firmen betrafen. Im Jahre 1972 bestätigte der Europäische Gerichtshof Entscheidungen der Kommission, welche Schweizer Unternehmen wegen Teilnahme an einer Verhaltensabstimmung mit Bussgeldern belegt hatte (Rs. 52/69 GEIGY ./ . Kommission, Slg. 1972, 787 ff.; Rs. 53/69 SANDOZ ./ . Kommission, Slg. 1972, 845 ff.).

Vom gescheiterten EWR zum neuen Bilateralismus — Am 6. Dezember 1992 lehnten eine knappe Mehrheit des Volkes und eine klare Mehrheit der Stände das multilaterale EWR-Abkommen, das vom Parlament mit einer klaren Mehrheit angenommen worden war, ab. Das institutionell auf einem Zwei-Pfeiler-Modell fussende Abkommen hätte das Binnenmarktrecht der Gemeinschaft (auch) auf die Schweiz erstreckt. Vor der Abstimmung hatten die EWR-Befürworter im Bundesrat gewarnt, dass der Bilateralismus alter Prägung bei einem EWR-Nein nicht weitergeführt werden könnte. Tatsächlich war die Fortsetzung des alten Bilateralismus auch nicht möglich. Der Öffentlichkeit wurde das freilich nicht kommuniziert. Der Bundesrat versuchte, die Verantwortung für das EWR-Nein auf die EWR-Gegner abzuschieben, indem er erklärte, die Schweiz sei von diesen «auf den bilateralen Weg verwiesen» worden. Dieser Schluss war keineswegs zwingend und entsprach angesichts der eigenen Rolle des Bundesrates in der gescheiterten EWR-Kampagne auch nicht den Tatsachen. Der Ordnung halber muss immerhin festgehalten werden, dass die Bundesverwaltung die nun angestrebten neuen Verträge mit der EU als «sektorielle Abkommen» bezeichnete. In der Öffentlichkeit setzte sich diese Terminologie aber nicht durch.

Gemäss dem EWRA übernehmen die EFTA-Staaten das Binnenmarktrecht der EU (mit einigen Ausnahmen) global. Der neue Bilateralismus geht hingegen

Punkt für Punkt vor. Dass er eine einseitige Angelegenheit sein würde, wurde spätestens klar mit der Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 1. Oktober 1993 zum Wunsch der Schweiz nach Abschluss weiterer bilateraler Abkommen. Darin hielt die Kommission fest: «Any agreement would need to deal satisfactorily with the implementation of the Community acquis and the need for Switzerland to accept the discipline involved» (COM[93] 486 final, Rdnr. 13). Es sollte denn auch rasch deutlich werden, dass der neue Bilateralismus mit der Vorstellung, zwei gleichgestellte und gleichberechtigte Partner handelten ein ausgewogenes Abkommen aus, nur wenig gemein hat. Bilateralismus heisst per definitionem, dass die Beziehungen zwischen zwei souveränen Partnern geregelt werden. Das impliziert, dass beide Seiten die Möglichkeit besitzen, Vertragsgegenstände vorzuschlagen, und dass die Verträge das Resultat von Vertragsverhandlungen sind.

Was die Vertragsgegenstände angeht, so liess die Gemeinschaft v.a. mit dem Wunsch nach Abschluss eines Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) als Teil des ersten, am 21. Juni 1999 unterzeichneten Pakets der neuen Bilateralen keinen Zweifel daran aufkommen, dass es einen EWR à la carte nicht geben würde. Die Vertragsinhalte bestehen weitgehend aus übernommenem (primärem und sekundärem) EU-Recht (KADDOUS 2008). Ein unschönes, aber aufgrund der EWR-Erfahrung aus EU-Sicht folgerichtiges Element des ersten bilateralen Pakets ist die sog. «Guillotineklausel», welche die einzelnen Abkommen miteinander verknüpft. Bei Kündigung oder Nichtverlängerung eines Vertrages würden danach auch die anderen sechs Verträge hinfällig. Ein zweites Paket von neun bilateralen Abkommen wurde am 26. Oktober 2004 unterzeichnet. Dazu gehören insbesondere die Verträge betreffend die Zinsbesteuerung sowie den Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin bezüglich Sicherheit und Asyl (SR 0.362.31).

Neben dieser vertraglichen Annäherung an die EU setzte die Schweiz nach dem EWR-Nein verstärkt auf den seit 1988 praktizierten einseitigen Nachvoll-

zug von EU-Recht. Damit sollte insbesondere die Möglichkeit eines späteren EU- oder EWR-Beitritts offengehalten werden (zum Nachvollzugsprogramm von 1988 siehe Baudenbacher 1992).

Anwendung von EU-Kartellrecht auf Unternehmen mit Sitz in der Schweiz

Vom grossen Streitfall ... Wie bereits angedeutet, wandte der EUGH in den Farbstoff-Fällen im Jahr 1972 zum ersten Mal das Kartellrecht der Gemeinschaft auf Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die damaligen Basler Firmen Ciba, Geigy und Sandoz, an. Sie hatten sich an Preisabstimmungen mit Konkurrenten in der Gemeinschaft und im – damals noch zur EFTA gehörenden – Vereinigten Königreich beteiligt. Die Kommission untersuchte den Sachverhalt und erliess (auch) gegen die Schweizer Unternehmen Abstell- und Busenverfügungen. Im Nichtigkeitsverfahren vor dem EUGH machten Geigy und Sandoz geltend, die Kommission habe die Liste der Beschwerdepunkte nicht direkt in die Schweiz zustellen dürfen, sie habe den Schweizer Postweg missbraucht. Und das wohlgermerkt, nachdem die Schweizer Botschaft in Brüssel die Entgegennahme der Liste auf Geheiss von Bern verweigert hatte. Geigy und Sandoz nahmen deshalb auch nicht am Hearing vor der Kommission teil. Die beiden Basler Firmen trugen weiter vor, die Kommission habe ihre Entscheidung nicht den Tochtergesellschaften der Schweizer Unternehmen in der Gemeinschaft zustellen dürfen. Schliesslich verstosse die Abstell- und Bussgeldverfügung gegen Unternehmen mit Sitz im Ausland gegen das Völkerrecht. Auf Einzelheiten kommt es hier nicht an. Der EUGH wischte alle Argumente der Schweizer vom Tisch und bestätigte die Entscheidungen der Kommission (Rs. 52/69 und 53/69, Slg. 1972, 787 ff., 845).

... zum Courant normal In der Zwischenzeit ist die Anwendung des Unionskartellrechts auf Unternehmen mit Sitz in der Schweiz nicht mehr kontrovers.

Die Zustellungsproblematik ist durch eine pragmatische Lösung entschärft worden, wonach Schweizer Unternehmen, die sich im Fadenkreuz der Europäischen Kommission befinden, einen Empfangsbevollmächtigten in der EU benennen. Die Zuständigkeit der Kommission ist von Firmen wie ABB (COMP. IV/35.691/E.4) oder Schindler (COMP/E-1/38.823 – PO), die in der jüngeren Vergangenheit mit Bussgeldern belegt wurden, nicht mehr bestritten worden. Die Zahl der Schweizer Unternehmen, die ihre Beteiligung an Zusammenschlüssen von gemeinschaftsweiter Relevanz (Art. 1 EU-Fusionsverordnung) bei der Kommission notifizieren, ist Legion geworden. Unter Souveränitätsgesichtspunkten ist dazu festzustellen, dass der Kommission kein Schweizer Mitglied angehört. Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass international tätige Schweizer Firmen etwa auch der Jurisdiktion der US-amerikanischen Kartellbehörden unterstehen. An ihrer Abhängigkeit von den USA kann die Schweiz in diesem Punkt nichts ändern. Im Verhältnis zur EU könnte sie es sehr wohl. Auch der Umstand, dass die Schweiz das Prinzip der extraterritorialen Anwendung des Kartellrechts in der Zwischenzeit in ihr eigenes Kartellgesetz aufgenommen hat (Art. 2 Abs. 2 KG), ändert nichts an dem Befund. Ob solche Rechtsdurchsetzung in der Praxis möglich ist, hängt von Faktoren wie der Grösse des Marktes und der wirtschaftlichen Macht ab. Die Furcht ausländischer Unternehmen vor Art. 2 Abs. 2 KG dürfte sich deshalb in Grenzen halten (BAUDENBACHER 2007: 558 f.).

Nachvollzug von EU-Recht und Auslegung des nachvollzogenen Rechts

Nach dem EWR-Nein wurden Teile des *Acquis communautaire*, die aufgrund des EWRA umzusetzen gewesen wären, im Rahmen eines sog. Swisslex-Pakets einseitig ins schweizerische Recht übernommen. Wichtige Beispiele betreffen die Betriebsübergangsrichtlinie, die Massenentlassungsrichtlinie, die Produkthaftpflichtrichtlinie und die Pauschalreiserichtlinie. Aber auch das

Kartellgesetz wurde nach dem Brüsseler Vorbild novelliert. Der Nachvollzug wurde in der Folge zum permanenten Element der schweizerischen Gesetzgebung. Art. 141 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 bestimmt u.a., dass der Bundesrat in seinen Botschaften an das Parlament insbesondere die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht zu erläutern hat (SR 171.10).

Der Begriff des autonomen Nachvollzugs ist zumindest teilweise ein Euphemismus; man sollte das Adjektiv «autonom» besser weglassen. Tatsächlich hat der schweizerische Gesetzgeber oft keine Wahl, wenn er seinen Unternehmen nicht zumuten will, im Inland und im europäischen Ausland mit verschiedenen Rechtsnormen konfrontiert zu werden. Der Nachvollzug verfolgt das Ziel der Schaffung eines «level playing field», z.T. auch der Erhöhung des Wettbewerbsdrucks. Letzteres war v.a. bei der unilateralen Verankerung des sog. Cassis-de-Dijon-Prinzips zu beobachten. Danach sind Waren, welche nach den technischen Vorschriften der EU hergestellt worden sind und sich in der EU rechtmässig im Verkehr befinden, grundsätzlich auch in der Schweiz zugelassen. Das Programm zur Übernahme von EU-Recht war sodann auf die Schaffung von Goodwill angelegt, denn die EU stand dem Abschluss neuer bilateraler Verträge nach dem EWR-Nein der Schweiz skeptisch gegenüber. Insgesamt bedeutet der Nachvollzug europäischen Rechts auch den Verzicht auf Systemwettbewerb in den fraglichen Rechtsgebieten.

In jedem Fall ist der systematische Nachvollzug europäischen Rechts mit einem signifikanten Souveränitätsverzicht verbunden, denn bei der Ausarbeitung des EU-Mutterrechts hat die Schweiz keinerlei Mitwirkungsrechte.

Inkonsistenzen beim Nachvollzug — Bei näherem Zusehen entdeckt man indes, dass der Nachvollzug etwas Chaotisches an sich hat. Erstens gibt es keine Garantie dafür, dass EU-Gesetzgebung zu einer Reaktion des schweize-

rischen Gesetzgebers führt. Ob es überhaupt zu einem Nachvollzug kommt, ist (auch) von Zufällen abhängig. Zweitens fehlen Mechanismen, welche sicherstellen, dass der Nachvollzug inhaltlich korrekt erfolgt. Eine Kontrolle der Richtigkeit durch ein Überwachungsorgan nach dem Vorbild der Europäischen Kommission findet naturgemäss nicht statt, und auch der Zugang zum EUGH fehlt. Falls Interessenvertreter im Parlament genügend Widerstand aufzubauen vermögen, kann der Nachvollzug im Einzelfall blockiert oder zumindest verwässert werden. So wurde beispielsweise die Übernahme der EU-Produktsicherheitsnormen jahrelang verhindert. Das ist auch deshalb möglich, weil der Nachvollzug in der politischen Diskussion kaum thematisiert wird. Welches Parlamentsmitglied will seinen Wählerinnen schon sagen, dass seine Tätigkeit in einer ständig steigenden Zahl von Fällen darin besteht, Gesetzesprojekte, die aus der EU übernommen werden (allenfalls in leicht veränderter Form), abzusegnen? Drittens ist nicht sichergestellt, dass nachvollzogene schweizerische Regelungen zeitgerecht an Fortentwicklungen des *Acquis communautaire* angepasst werden. Francesco Maiani hat dazu treffend bemerkt: «It is therefore often the case that originally euro-compatible Swiss rules become over time euro-incompatible, due to the evolution of EU legislation and case law» (MAIANI 2008: 13). Hier zeigt sich, dass das Aufeinandertreffen des gemächlichen helvetischen Politiktempo und des dynamischen Vorgehens der EU zu Problemen führt.

Keine Garantie europakompatibler Auslegung durch die Gerichte — Der Gesetzgeber verpflichtet die schweizerischen Gerichte nicht zu einer europakompatiblen Auslegung des nachvollzogenen Rechts. Tatsächlich geht das Bundesgericht nach den Regeln der traditionellen helvetischen Methodenlehre vor. Das steht in klarem Gegensatz zum methodologischen Ansatz der supranationalen Gerichtshöfe in der EU und im EWR. EU-Recht wird vom EUGH vor dem Hintergrund interpretiert, dass die Gemeinschaftsverträge eine neue Rechtsordnung geschaffen haben, «zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine

Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind» (RS. 26/62 VAN GEND EN LOOS, Slg. 1963, I). Ähnlich interpretiert der EFTA-Gerichtshof das EWR-Recht, das nach seiner Rechtsprechung einen internationalen Vertrag sui generis darstellt, «which contains a distinct legal order of its own» (RS. E-7/97 Sveinbjörnsdóttir, 1998 EFTA Court Report, 95, Rdnr. 39). Eine Hauptmaxime der europäischen Methodenlehre ist die Auslegung nach dem «effet utile». Dieses Effizienzgebot bedeutet, dass die Vorschriften des Euoparechts so zu interpretieren sind, dass die Ziele der Verträge am ehesten realisiert werden können. Das schliesst die Möglichkeit der richterlichen Rechtsfortbildung ein. Zwar fehlt es in der schweizerischen Lehre nicht an Appellen, das Bundesgericht möge das nachvollzogene Recht im Sinne normativer Kompatibilität auslegen, es sei denn, der Gesetzgeber habe das Gegenteil unmissverständlich angeordnet (vgl. v.a. AMSTUTZ 2005). Die Rechtsprechung ist jedoch zögerlich. Die I. Zivilabteilung des Bundesgerichts hat in einem in der Lehre gefeierten Grundsatzurteil zu Fragen des Betriebsübergangs betont, dass im Falle der Angleichung der schweizerischen Rechtsordnung an die europäische «die Harmonisierung nicht nur in der Rechtssetzung, sondern namentlich auch in der Auslegung und Anwendung des Rechts anzustreben (ist)». Dabei dürfe sich die Angleichung in der Rechtsanwendung «nicht bloss an der europäischen Rechtslage orientieren, die im Zeitpunkt der Anpassung des Binnenrechts durch den Gesetzgeber galt. Vielmehr hat sie auch die Weiterentwicklung des Rechts, mit dem eine Harmonisierung angestrebt wurde, im Auge zu behalten.» Allerdings gelte das nur insoweit, als «die binnenstaatlich zu beachtende Methodologie eine solche Angleichung zulässt» (BGE 129 III 335, Erw. 6).

Die gleiche Kammer hat indes in einer anderen Zusammensetzung auch andere Töne verlauten lassen. In BGE 133 III 568 Erw. 4.6 stellte sie fest: «Selbst wenn bei Schaffung des URG (sc. des Urheberrechtsgesetzes) die Harmonisierung mit dem Europäischen Recht – und insbesondere mit der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht in Kraft getretenen Richtlinie – ein Anliegen des

Gesetzgebers gewesen sein sollte (vgl. das Votum der Berichterstatterin im Ständerat, der Vorschlag des Nationalrats ... sei «überdies eurokompatibel» ...), kann nicht über eine europaverträgliche Interpretation von Art. 22 Abs. 1 URG eine Ausnahme eingeführt werden, die das Gesetz nicht vorsieht.» Man wird sich sodann daran erinnern, dass sich die I. Zivilabteilung bei der Auslegung des nach europäischen Vorgaben ausgestalteten Kartellgesetzes von 1995 bezüglich europakompatibler Auslegung sehr reserviert geäußert hat (BGE 124 III 495 Erw. 2.a.). Die II. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts scheint das EU-Recht lediglich im Sinne einer Inspirationsquelle zu verstehen (BGE 124 II 193, Erw. 6). Das Bundesverwaltungsgericht ist noch konservativer. In einem Urteil vom 5. Dezember 2007 hat es festgestellt, das Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte sei autonom auszulegen, obwohl der Gesetzgeber eine europakompatible Ausgestaltung angestrebt habe. Die Bezugnahme der Beschwerdeführerin auf das EU-Recht wurde als «rechtsvergleichender» Hinweis bezeichnet (C-2092/2006, Erw. 3.5.). In einem anderen Kontext hat das Bundesverwaltungsgericht auch ausgesprochen, was man schon immer vermutet hat: dass die Auslegung internationalen Rechts nach dem Grundsatz des «*effet utile*» der schweizerischen Methodenlehre unbekannt ist (Urteil vom 21. Januar 2010, A-7789/2009, Erw. 3.5.2.).

Mit dieser Rechtsprechung wird der Sinn des Nachvollzugs selbst in Frage gestellt. Die Folge ist nicht eine (teilweise) Rückgewinnung von Souveränität, sondern ein Verlust von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit. Von einem «*level playing field*» kann unter diesen Vorzeichen kaum gesprochen werden.

Abschluss neuer bilateraler Abkommen und ihre Auslegung

Vertragliche Regelungen — Der Nachvollzug von Unionsrecht schafft für Schweizer Bürger und Wirtschaftsakteure noch kein Gegenrecht und damit keinen Zugang zum EU-Binnenmarkt. Dazu bedarf es des Abschlusses von

Staatsverträgen. Im Gegensatz zum FHA, dem wichtigsten Anwendungsfall des Bilateralismus alter Prägung, enthalten die Abkommen zur Personenfreizügigkeit und zum Luftverkehr Homogenitätsvorschriften, welche die schweizerischen Gerichte verpflichten, die bis zum Tag der Unterzeichnung ergangene Rechtsprechung des EUGH zum inhaltsgleichen Gemeinschaftsrecht zu befolgen. Homogenitätsregeln haben zum ersten Mal im Lugano-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 16. September 1988 Verwendung gefunden (KOHLENER 2007). Eine zentrale Rolle spielen solche Vorschriften auch bei der Anwendung und Auslegung des EWR-Abkommens (vgl. unten).

Das Freizügigkeitsabkommen läuft inhaltlich auf eine Erstreckung des einschlägigen EU-Rechts auf die Schweiz hinaus. Im Blick auf die Anwendung und Auslegung bestimmt Art. 16 unter der Überschrift «Bezugnahme auf das Gemeinschaftsrecht»:

1. Zur Erreichung der Ziele dieses Abkommens treffen die Vertragsparteien alle erforderlichen Massnahmen, damit in ihren Beziehungen gleichwertige Rechte und Pflichten wie in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, auf die Bezug genommen wird, Anwendung finden.
2. Soweit für die Anwendung dieses Abkommens Begriffe des Gemeinschaftsrechts herangezogen werden, wird hierfür die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung berücksichtigt. Über die Rechtsprechung nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens wird die Schweiz unterrichtet. Um das ordnungsgemässe Funktionieren dieses Abkommens sicherzustellen, stellt der Gemischte Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen dieser Rechtsprechung fest.

Das Luftverkehrsabkommen (LVA) hat die Bestimmungen des EU-Rechts über Nichtdiskriminierung, Niederlassungsfreiheit und Wettbewerb wörtlich re-

produziert und das einschlägige Sekundärrecht übernommen. Zu Anwendung und Auslegung bestimmt Art. 1(2):

[...] Soweit diese Bestimmungen im Wesentlichen mit den entsprechenden Regeln des EG-Vertrags und den in Anwendung des EG-Vertrags erlassenen Rechtsvorschriften übereinstimmen, sind sie hinsichtlich ihrer Umsetzung und Anwendung in Übereinstimmung mit den vor der Unterzeichnung dieses Abkommens erlassenen Urteilen, Beschlüssen und Entscheidungen des Gerichtshofs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auszulegen. Die nach Unterzeichnung dieses Abkommens erlassenen Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen werden der Schweiz übermittelt. Auf Verlangen einer Vertragspartei werden die Folgen der letztgenannten Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen im Hinblick auf ein ordnungsgemässes Funktionieren dieses Abkommens vom Gemeinsamen Ausschuss festgestellt.

Nach Art. 2 Abs. 3 Schengen-Abkommen und nach Art. 1 Abs. 3 Dublin-Abkommen übernimmt die Schweiz auch künftige Änderungen oder Ergänzungen des EU-Rechts. Hingegen fehlt eine Vorschrift, wonach das Bundesgericht die Rechtsprechung des EUGH zu berücksichtigen hat. Daraus zu schliessen, dass die Souveränität der Schweiz geschont wird, wäre freilich voreilig. Das Schengen-Abkommen wird nämlich nach seinem Art. 10 als beendet angesehen, falls eine wesentliche Abweichung zwischen der Rechtsprechung des EUGH und derjenigen der schweizerischen Gerichte nicht im Rahmen des Verfahrens des Gemischten Ausschusses innerhalb bestimmter Fristen beigelegt werden kann. Epiney et al. (2005) sprechen zu Recht von einem «Alles-oder-nichts-Prinzip» (a.a.O.). Gleiches gilt für das Dublin-Abkommen gemäss dessen Art. 7. Eine Differenzierung zwischen Alt- und Neurechtsprechung erfolgt dabei nicht.

Rechtsprechung — Das Vorbild für die Homogenitätsvorschriften des Luftverkehrsabkommens und des Personenfreizügigkeitsabkommens waren die Art. 6 EWRA und Art. 3(2) des Abkommens der EFTA-Staaten zur Errichtung einer

Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (ÜGA). Sie statuieren für den EFTA-Gerichtshof eine Befolgungspflicht bezüglich der Altrechtsprechung des EUGH und eine Berücksichtigungsobliegenheit hinsichtlich der Neurechtsprechung. Die Differenzierung zwischen Alt- und Neurechtsprechung ist souveränitätspolitisch motiviert. Der EFTA-Gerichtshof hat sich aber noch nie auf sie berufen, um die Befolgung der Neurechtsprechung des EUGH zu verweigern. Entsprechende Anträge der EWR/EFTA-Staaten wurden zurückgewiesen (Baudenbacher 2006b: 28 ff.). Das EWR-Abkommen ist damit in doppelter Hinsicht dynamisiert: Gemäss Art. 102 Abs. 1 EWRA übernimmt der Gemeinsame EWR-Ausschuss durch Beschluss neues sekundäres Gemeinschaftsrecht so bald wie möglich nach seinem Erlass in das EWR-Recht, «damit diese Gemeinschaftsvorschriften und die Änderungen der Anhänge zu diesem Abkommen gleichzeitig angewendet werden können». Auf der judiziellen Ebene erfolgt die Dynamisierung durch den EFTA-Gerichtshof. Vor allem in Norwegen wird der mit diesen Mechanismen verbundene Souveränitätsverlust beklagt. Man darf aber zweierlei nicht übersehen: Zum einen haben die EWR/EFTA-Staaten weitgehende Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung neuen EU-Rechts als die Schweiz. Und die Übernahme von EU-rechtlichen Akten in das EWR-Recht können sie durch ein Veto verhindern. Zum anderen wird der Souveränitätsverlust im judiziellen Bereich durch den ständigen Justizdialog zwischen dem EFTA-Gerichtshof einerseits und dem EUGH, seinen Generalanwälten und dem Gericht andererseits relativiert. Natürlich gibt der EUGH dabei den Ton an. Der EFTA-Gerichtshof hat aber in zahlreichen Fällen entscheidenden Input für dessen Rechtsprechung geliefert (BAUDENBACHER 2008: 92 ff.).

Auf dem Papier bleiben die Homogenitätsregeln des Luftverkehrsabkommens und des Personenfreizügigkeitsabkommens hinter denen des EWR-Rechts zurück und schonen die Souveränität der Schweiz in stärkerem Masse. Was die Altrechtsprechung des EUGH angeht, so scheint die Bindung der Schweizer Gerichte nach dem LVA stärker zu sein als nach dem FZA («sind auszulegen» vs. «wird berücksichtigt»). Das Bundesgericht, das regelmässig darauf hinweist,

dass ihm die Möglichkeit der Vorlage an den EUGH fehlt, interpretiert freilich die Pflicht zur Berücksichtigung von Alt-Rechtsprechung in Art. 16 Abs. 2 S. 1 FZA praktisch als vertraglich vereinbartes Befolungsgebot. Die Urteile des EUGH werden als «massgebend» bezeichnet (BGE 130 I 26 Erw. 3.2.2; Urteil 2C_269/2009 vom 5. Januar 2010, Erw. 3.1). In einem italienischen Grundsatzurteil spricht das Bundesgericht gar von «vincolante» (bindend) (BGE 132 V 423 Erw. 9.2). Dass die Altrechtsprechung des EUGH tatsächlich als verbindlich angesehen wird, zeigt sodann mittelbar die Tatsache, dass das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, die Neurechtsprechung stelle keine verbindliche Vorgabe dar (zuletzt Urteil 2C_269/2009 vom 5. Januar 2010, Erw. 2.4; vgl. auch BGE 132 V 423 Erw. 8.1). Die Pflicht zur Befolgung von Altrechtsprechung soll dazu führen, dass die Auslegung in der Schweiz in gleicher Weise erfolgt wie in der EU. «Insoweit stellt das Bundesgericht trotz des an sich völkerrechtlichen Charakters der Abkommen für die Auslegung auf die Rechtsprechung des EUGH ab» (SEILER 2008: 10). Dazu zählt auch die Auslegung nach dem Grundsatz des «effet utile» (EPINEY 2005: 6).

Die völkerrechtliche Natur des FZA bestimmt die Auslegung dort, wo das Bundesgericht sich mit Neurechtsprechung des EUGH auseinanderzusetzen hat. Die Auslegungsregeln des Völkerrechts, die 1969 in der Wiener Vertragsrechtsübereinkunft kodifiziert wurden, sind konservativer als die des EU- und EWR-Rechts. Das Bundesgericht betrachtet sich nicht an die Neurechtsprechung des EUGH gebunden. Es ist aber von Fall zu Fall bereit, Neurechtsprechung auch ohne einen Beschluss des Gemischten Ausschusses als ein Auslegungselement neben anderen heranzuziehen (vgl. z.B. BGE 130 II 1, Erw. 3.6.1). Das soll v.a. (aber nicht nur) dort gelten, wo die Neurechtsprechung des EUGH Präzisierungen von Altrechtsprechung vornimmt, d.h. im Kern in dieser angelegt war. In einem Grundsatzurteil lehnte es das Bundesgericht jedoch ab, die Rechtsprechung des EUGH zur Exportierbarkeit von Hilflosenentschädigung zu übernehmen. Es machte geltend, dass es sich dabei um Neurechtsprechung handle (BGE 132 V 423). Der Ordnung halber sei erwähnt,

dass sich der EFTA-Gerichtshof kurz darauf in einer Liechtenstein betreffenden Rechtssache dafür ausgesprochen hat, dass solche Leistungen exportiert werden müssen (Rs. E-5/06, EFTA Surveillance Authority v. Liechtenstein, 2007 EFTA Court Report, 296). In einem anderen wichtigen Fall hat das Bundesgericht hingegen im Interesse der Schaffung einer parallelen Rechtslage und eines möglichst einheitlichen Freizügigkeitsraums Schweiz - EU auf Neurechtsprechung des EUGH abgestellt und entschieden, dass die ausländischen Kinder des aus einem Drittstaat stammenden Ehegatten einer französischen Staatsangehörigen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a FZA ein Nachzugsrecht haben (Urteil 2C_269/2009 vom 5. Januar 2010, Erw. 4). Insgesamt wird die Vorschrift, nach der die Schweiz über Neurechtsprechung unterrichtet wird, faktisch als Berücksichtigungsobliegenheit verstanden. Abgewichen wird nur bei Vorliegen triftiger Gründe und jedenfalls nicht leichthin (Urteil 2C_269/2009 vom 5. Januar 2010, Erw. 3.1).

Umstritten ist die Tragweite des dritten Satzes von Art. 16 Abs. 2 FZA, nach dem der Gemischte Ausschuss, um das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens sicherzustellen, auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen von Neurechtsprechung feststellt. EPINEY (2005: 22 f.) hat die Auffassung vertreten, ein solcher Beschluss mache die fragliche Rechtsprechung für das Bundesgericht verbindlich. Die dagegen erhobenen Einwände überzeugen nicht. Der EFTA-Gerichtshof hat in der Rechtssache Allied Colloids entschieden, dass ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, der mutatis mutandis ebenso paritätisch zusammengesetzt ist wie der Gemischte Ausschuss nach dem FZA, als eine vereinfachte Form eines internationalen Abkommens zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf der einen Seite und den EWR/EFTA-Staaten auf der anderen angesehen werden kann (Rs. E-6/01 CIBA, 2002 EFTA Court Report, 281, Rdnr. 33). Vor allem im Blick auf die Tatsache, dass Art. 18 FZA dem Gemischten Ausschuss die Kompetenz zur Änderung der Anhänge II und III einräumt, kann dieser Befund auf das FZA

übertragen werden. Beschlüsse nach Art. 18 FZA sind für das Bundesgericht verbindlich (BGE 132 II 135 Erw. 5).

Insgesamt ist damit festzustellen, dass das Bundesgericht in aller Regel nicht nur die Altrechtsprechung, sondern auch die Neurechtsprechung des EUGH befolgt. In der Lehre ist zu Recht von einer «Relativität des Stichtages für die Übernahme der EUGH-Rechtsprechung» die Rede (EPINEY: 30.). Das Interesse an einer homogenen Rechtsentwicklung wird höher gewichtet als die Sorge um die Wahrung der Souveränität. Die Unterschiede zur Rechtslage im EWR sind damit nur graduell. Trotzdem ist der Souveränitätsverlust der Schweiz grösser als derjenige der EWR/EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein, da der EUGH, anders als mit dem EFTA-Gerichtshof, keinen judiziellen Dialog mit dem Bundesgericht pflegt (oben).

Angesichts der integrationsfreundlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts mag da und dort die Hoffnung bestanden haben, dass der EUGH seine zum Freihandelsabkommen von 1972 entwickelte Polydor-Rechtsprechung nicht auf das FAZ anwenden würde. Nach dieser Praxis stellt die Ähnlichkeit des Wortlauts keinen ausreichenden Grund dar, die den EG-rechtlichen Vorschriften gegebene Auslegung auf die Parallelvorschriften des Freihandelsabkommens zu übertragen. Der EUGH hat damit das Freihandelsabkommen gegenüber dem Gemeinschaftsrecht auf Distanz gehalten. Das wurde v.a. mit den unterschiedlichen Zielen und Tätigkeiten von Freihandelsabkommen und EWG-Vertrag (heute: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) und mit dem Fehlen von Instrumenten zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung im FHA begründet (Rs. 270/80, Slg. 1982, 329, Rdnrn. 15–19). Im Ergebnis führte diese Rechtsprechung dazu, dass der Integrationseffekt des Freihandelsabkommens hinter dem des Gemeinschaftsrechts zurückblieb. In den Rechtssachen Grimme (C-351/08, Urteil vom 12. November 2009, noch nicht in Slg.) und FOKUS INVEST AG (C-541/08, Urteil vom 11. Februar 2010, noch nicht in Slg.) hat der EUGH nun die Polydor-Rechtsprechung auch auf

das FAZ übertragen. Er hat dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Schweiz das EWR-Abkommen, das ihr eine gleiche Auslegung wie im Gemeinschaftsrecht eröffnet hätte, abgelehnt hat (GRIMME, a.a.O., Rdnr. 27 ff.; FOKUS INVEST AG, a.a.O., Rdnr. 27 f.). Daraus darf man schliessen, dass der EUGH v.a. an der auch im neuen Bilateralismus per definitionem fehlenden zentralen Durchsetzungsordnung Anstoss genommen hat (L. M. BAUDENBACHER 2010).

Schlussfolgerungen

Souveränitätsverlust durch Bilateralismus — Seit dem gescheiterten EWR-Projekt war und ist der neue Bilateralismus der kleinste gemeinsame Nenner der helvetischen Europapolitik. Er war v.a. mit dem Abschluss einer Serie von Staatsverträgen, welche den Schweizer Akteuren in sensiblen Bereichen den Zugang zum Binnenmarkt eröffnen, wirtschaftlich erfolgreich, vielleicht zu erfolgreich. Was ursprünglich als Übergangslösung gedacht war, wurde im öffentlichen Bewusstsein zu einem Integrationsmodell. Die Politik schien der Aufgabe, ein tragfähigeres Zukunftskonzept zu entwickeln, enthoben zu sein. Man lebte integrationspolitisch in den Tag hinein. Bei aller Freude über den wirtschaftlichen Erfolg der neuen Bilateralen darf man allerdings nicht übersehen, dass das Netzwerk gewichtige Lücken aufweist. Im Warenverkehr gilt das Cassis-de-Dijon-Prinzip nur einseitig. Ein Dienstleistungsabkommen fehlt ebenso wie ein Niederlassungsabkommen und ein Abkommen im Bereich des freien Kapitalverkehrs. Auf Letzteres wird zurückzukommen sein.

Dass die wirtschaftlichen Vorteile ihren Preis hatten und haben, wurde aus der Diskussion weitgehend ausgeblendet. Die einseitig pekuniäre Optik führte dazu, dass der immer grösser werdende Souveränitätsverlust verdrängt wurde. Die Feststellung des Bundesrates in seiner Botschaft zum ersten Paket der neuen bilateralen Verträge, dass die gesetzgeberische Autonomie mit dem neuen Bilateralismus im Gegensatz zum EWR-Abkommen

gewahrt bleibe und dass keine Gesetzgebungskompetenz an eine supranationale Instanz übertragen werde (BBL. 1999, 613I, 6158), ist nur formal zutreffend. Die EU spricht bei der Auswahl der Vertragsgegenstände in wesentlichem Masse mit und die Vertragsinhalte werden, ungeachtet von wem die Initiative ausgegangen ist, durch den Besitzstand der Gemeinschaft in dem fraglichen Gebiet, den relevanten *Acquis communautaire* vorbestimmt. Damit ist der Tatbestand des Rechtsexports gegeben. Dass die Schweiz da und dort bei den Übergangsfristen und in anderen Nebenpunkten Teilsiege erringen konnte, ändert an diesem Befund im Grundsatz kaum etwas. Inhaltlich hatte die Schweiz nur dort etwas zu bestellen, wo es die EU zuließ. In der Literatur wurde zutreffend bemerkt: «Where the EU sought an approximation based on the *acquis*, namely in the sectors of the free movement of persons, air and land transport, taxation, security (Schengen), and asylum (Dublin), it obtained it» (MAIANI 2008: 6). Die in Art. 7 Abs. 5 des Schengen-Abkommens vorgesehene Möglichkeit des Alleingangs bei bestimmten Aspekten des Bankgeheimnisses stellt einen Verhandlungserfolg dar, der aber dadurch relativiert wird, dass die Mitgliedstaaten der EU mehrere andere Wege gefunden haben, um das Schweizer Bankgeheimnis unter Beschuss zu nehmen. Feststellungen wie «Die bilateralen Abkommen I und II sind ein klassisches Beispiel für ein ... gegenseitiges Geben und Nehmen.» (Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates vom 2. September 2009, 21) entsprechen der Realität nur begrenzt.

Der Nachvollzug von EU-Recht hat nicht nur für Goodwill in der EU gesorgt. Er hat das EU-Recht den Gerichten, der Anwaltschaft und den Rechtsabteilungen der Unternehmen in der Schweiz nahegebracht und es zu einem wichtigen Fach in den Lehrplänen der Universitäten werden lassen. Diese positive Bilanz wird allerdings durch Mängel im System des Nachvollzugs und durch die Neigung der Gerichte, an der binnenstaatlichen Methodologie festzuhalten, getrübt. Insgesamt hat der Nachvollzug nicht zu einer echten Europäisierung des schweizerischen Rechts geführt, sondern zu etwas Neuem, das zwar

dem EU-Recht nahesteht, aber sich doch von ihm unterscheidet (MAIANI: 2). Man ist ein wenig an die Herausbildung des gemeinen Rechts im mittelalterlichen Deutschland erinnert, das inhaltlich ebenfalls vom rezipierten römischen Recht abwich. Von daher überrascht nicht, dass die Vorlesungen zum EU-Recht an bestimmten Universitäten zumindest teilweise in Lehrveranstaltungen zum Bilateralismus oder in rechtsvergleichende Betrachtungen Schweiz - EU umfunktioniert werden. Auch in Lehrbüchern gibt es Ansätze, das EU-Recht v.a. aus spezifisch schweizerischer Sicht zu betrachten. Unter Souveränitätsgesichtspunkten ist der Nachvollzug ohne Wenn und Aber als Verlust zu bezeichnen.

Dass das Abseitsstehen von der europäischen Integration im Kartellrecht zu einer Situation weitgehender Fremdbestimmung geführt hat, wird heute praktisch als selbstverständlich akzeptiert. An dem Befund ändert das freilich nichts.

Bilateralismus als Auslaufmodell – Seit einiger Zeit mehren sich die Anzeichen dafür, dass die goldenen Tage des Bilateralismus vorbei sind. Die Verhandlungen über ein Abkommen im Elektrizitätsbereich kommen nur schleppend voran. Bei der unlängst erfolgten Unterzeichnung des Bildungsabkommens mit der EU stellte die zuständige EU-Kommissarin Androulla Vassiliou vielsagend fest, die Schweiz sei das einzige an EU-Programmen beteiligte Land, das weder Mitglied der EU oder des EWR noch gegenwärtiger oder potentieller Kandidat für eine EU-Mitgliedschaft sei (NZZ v. 16.2.2010). Der Abschluss eines bilateralen Vertrages, der schweizerischen Akteuren das Anbieten von Finanzdienstleistungen in der EU ermöglichen würde, wäre u.U. nur um den Preis der Einführung des automatischen Informationsaustausches über Zinserträge von Kunden aus der EU zu realisieren. Der EUGH hat hier den Aktivitäten von Drittstaatsanbietern im Urteil *Fidium Finanz* einen Riegel geschoben, der notabene für Akteure aus Island, Liechtenstein und Norwegen nicht gilt (Rs. C-452/04, Slg. 2006, I-9521; dazu BAUDENBACHER 2006a: 398 ff.; Tobler 2006: 397 ff.).

Die bilateralen Verträge, welche die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat, gewähren Schweizer Bürger/innen und Unternehmen nur punktuellen Zutritt zum EU-Binnenmarkt. Das wird der Grund dafür sein, dass die EU dem Schweizer Wunsch, auf eine Dynamisierung der Abkommen sowohl bei der Rechtssetzung als auch bei der Rechtsanwendung zu verzichten, bislang weitgehend nachgekommen ist. Die bilateralen Verträge sind daher grundsätzlich statisch angelegt. Ihr Inhalt reflektiert den *Acquis communautaire* im Zeitpunkt der Unterzeichnung, und eine Weiterentwicklung ist nur mit Zustimmung beider Vertragsparteien möglich. Insoweit scheint die Souveränität der Schweiz gewahrt zu sein. Allerdings gibt es v.a. bei dem FZA, dem LVA und den Abkommen von Schengen und Dublin bereits heute dynamische Elemente, die bei aller Souveränitätsrhetorik nicht mehr verborgen bleiben. Das Bundesgericht geht bei der Auslegung des FZA im Ergebnis dynamisch vor. Einem Bericht des Rates der EU vom 8. Dezember 2008 über das Verhältnis zu den EFTA-Staaten (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16651-reol.en08.pdf>, vgl. NZZ vom 9.12.2008, 16) zufolge soll nun der Grundsatz der homogenen Handhabung, d.h. auch einer Auslegung, die sich an der Rechtsprechung des EUGH orientiert, künftig nicht nur auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses bezogen, sondern geltungszeitlich verstanden werden: «The Council ... recalls ... that taking part in the internal market requires a homogeneous and simultaneous application and interpretation of the constantly evolving *acquis*. This indispensable prerequisite for a functioning of the internal market has – as is the case in the EEA – to be reflected in all the agreements currently being negotiated with Switzerland (customs security, liberalization of the electricity market, free trade in agricultural products and consumer protection)» (a.a.O., Rdnr. 31).

Aber nicht nur der Abschluss zusätzlicher bilateralen Verträge dürfte schwieriger sein als in der Vergangenheit. Der Rat der EU will auch die bestehenden Abkommen dynamisieren. Nun könnte sich ein schweizerischer Vorstoss rächen, der nach der hier vertretenen Auffassung schwer nachzuvollziehen ist:

der Vorschlag, alle bilateralen Abkommen mit der Gemeinschaft – alles in allem über 100 – unter einem Rahmen- oder Dachabkommen zusammenzufassen (Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates vom 2. September 2009, 36). Offiziell steht dahinter der Wunsch nach Vereinfachung, v.a. im Vollzug. Tatsächlich hat wohl auch die Hoffnung eine Rolle gespielt, Zeit zu gewinnen. Auf Seiten der EU wurde das Interesse am Abschluss eines solchen Abkommens von Mitgliedern der Europäischen Kommission und hohen Beamten wiederholt zum Ausdruck gebracht. Im oben genannten Bericht zu den Beziehungen zu den EFTA-Staaten begrüsst der Rat der EU die eidgenössische Debatte über ein Rahmenabkommen und fügte hinzu: «Such an agreement should also include the incorporation of the *acquis* for all the agreements, and a mechanism for regular updating and homogeneous interpretation of them» (a.a.O., Rndr. 32). Damit ist wohl die Büchse der Pandora geöffnet worden. Es droht eine umfassende Dynamisierung der bilateralen Verträge, die den Hauptvorteil des Bilateralismus aus Schweizer Sicht, die Schonung der (formellen) Souveränität, auf einen Schlag zunichte machen würde. Interessanterweise hält der Rat (wie der EUGH ein Jahr später in den Fällen *Grimme* und *FOKUS INVEST AG*, vgl. oben) der Schweiz den Spiegel des von ihr abgelehnten homogenen und dynamischen EWR vor (a.a.O. Rdnr. 29).

Der Ton aus Brüssel ist jedoch ganz allgemein schneidiger geworden als früher. Die EWG und spätere EU hat sich im Umgang mit der Schweiz lange Zeit grosse Zurückhaltung auferlegt. Man erinnere sich an Stanley Adams, den Briten in Diensten von Hoffmann-La Roche, welcher der Kommission Informationen geliefert hatte, die zeigten, dass seine Firma möglicherweise das in Art. 86 EWG-Vertrag (heute: Art. 102 AEUV) verankerte Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verletzt hatte. Der damalige Generaldirektor Wettbewerb der Kommission gab die Identität von Adams dem Anwalt von Hoffmann-La Roche preis, ein Vorgang, für den die Kommission später vom EUGH zur Zahlung von Schadenersatz verurteilt wurde (Rs. 145/83 *Stanley George Adams gegen Kommission*, Slg. 1985, 3539). 1976 erliess

die Kommission eine Entscheidung, in der sie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch Hoffmann-La Roche feststellte (1v/29.020 – Vitamines). 1979 bestätigte der EUGH die Entscheidung in der Sache (Rs. 85/76 Hoffmann-La Roche ./ . Kommission, Slg. 1979, 461). Adams, der seine Stelle bei Hoffmann-La Roche aufgegeben und die Schweiz verlassen hatte, wurde bei seiner Wiedereinreise verhaftet und in der Folge von den Basler Gerichten wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes zugunsten einer fremden Macht zu einem Jahr Gefängnis mit Bewährung verurteilt, obwohl das fragliche Verhalten von Hoffmann-La Roche mit dem guten Funktionieren des EHA EWG-Schweiz nicht vereinbar war. Seine Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht blieb erfolglos (BGE 104 IV 175). Adams' Ehefrau, die von den vernehmenden Beamten eingeschüchtert worden war, beging während seiner Haft Selbstmord. Das Verhalten Brüssels mutet aus heutiger Sicht geradezu samtpfotig an. Gerüchte, wonach der zuständige Generaldirektor einen geplanten Skiurlaub in der Schweiz aus Angst vor einer Verhaftung absagte, wurden in der Gemeinschaft einfach zur Kenntnis genommen. Natürlich geschah das alles zur Zeit des Kalten Krieges, und die Schweiz befand sich in der guten Gesellschaft zahlreicher EFTA-Staaten.

Die Schweiz hat in der Vergangenheit bei Divergenzen regelmässig durchblicken lassen, dass ihr Rechtssystem direktdemokratisch legitimiert ist, und daraus eine Überlegenheit gegenüber dem Rechtssystem der Gemeinschaft abgeleitet. Auch dieses Argument greift seit einiger Zeit nicht mehr. Ob zu Recht oder zu Unrecht, ist im Blick auf die wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse irrelevant. Vor allem bei dem gescheiterten Versuch, dem EWR beizutreten, kann Brüssel sodann nicht entgangen sein, dass der Bundesrat, dessen Diplomaten bei der Aushandlung des Abkommens eine wichtige Rolle gespielt hatten, gespalten war und dass bestimmte Wirtschaftskreise und insbesondere die Banken die Vorlage nur halbherzig unterstützten. Besonders verhängnisvoll wirkt sich das gewandelte Verhältnis zu Deutschland aus. Die deutsche Politik hatte nach dem Zweiten Weltkrieg traditionell

ihre schützende Hand über die Schweiz gehalten. Dabei machte man sich hierzulande (ähnlich wie Luxemburg) ein Stück weit das schlechte Gewissen der Deutschen aufgrund ihrer historischen Vergangenheit zunutze. In der Zwischenzeit hat in der deutschen Politik eine neue Generation die Führungsverantwortung übernommen, die nach dem Krieg geboren ist. Als der undiplomatische Finanzminister Steinbrück im Frühling 2009 im Blick auf das Schweizer Bankgeheimnis seinen berüchtigten Ausspruch tat, die Drohung mit einer schwarzen Liste der OECD sei gewissermassen «die siebte Kavallerie vor Yuma» gewesen, die man nicht unbedingt ausreiten lassen müsse, solange die Indianer wüssten, dass es sie gibt (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,613853,00.html>), musste man in der Schweiz feststellen, dass die Taktik, die Deutschen notfalls in die braune Ecke zu stellen, nicht mehr verfiel. Dasselbe hat sich unlängst gezeigt, als von Schweizer Seite versucht wurde, das Bankgeheimnis mit der (kaum belegbaren) Behauptung zu rechtfertigen, es sei historisch mit dem Ziel geschaffen worden, deutschen Juden und Gewerkschaften die Rettung ihrer Vermögen vor dem Zugriff des Dritten Reiches zu ermöglichen. Im Zeichen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise haben schliesslich auch andere grosse EU-Mitgliedstaaten begonnen, die Schweiz wegen ihres Bankgeheimnisses unter Druck zu setzen. Die EU selbst kann sich vornehm geben und gleichsam einen Kompromiss anbieten.

Seit dem EWR-Nein ist ganz allgemein deutlich geworden, dass der Alleingang der Schweiz seinen politischen Preis hat. Verhaltensweisen, die in Gesellschaft anderer als geschickte Interessenpolitik gelten, werden nun als «Rosinenpickerei» betrachtet. Das Land erscheint als unsolidarisch und nur auf seinen Vorteil bedacht. Dass es auch ein wichtiger Partner der EU im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ist, wird dabei leicht übersehen. Das Abseitsstehen zeitigt aber auch in anderer Hinsicht negative Folgen: Die Vertreter der EU-Staaten (und bis zu einem gewissen Grad auch die der EWR/EFTA-Staaten) sehen sich im Rahmen der europäischen Integration regelmässig. Ihre Schweizer Kollegen sind von diesem Austausch ausgeschlossen. Ge-

legentliche Kontakte ändern daran nichts, zumal man dabei immer als Ausenseiter auftritt. Stattdessen gibt man sich einer nationalen Nabelschau hin.

Alternativen – Natürlich kann die Schweiz versuchen, ihr Verhältnis zur EU weiter auf bilateralem Weg zu gestalten. Dann muss man sich aber darüber klar werden, dass die Satellisierung fortschreiten wird. Alles in allem schneidet der Bilateralismus aller Rhetorik zum Trotz aus Sicht der Rechtssprechung souveränitätspolitisch nicht gut ab. Aufgrund des fehlenden institutionellen Überbaus fehlt es auch an Rechtssicherheit. Die Alternativen sind rasch aufgezählt: EU-Beitritt, EWR-Beitritt und echter Alleingang, d.h. notfalls Kündigung der bilateralen Verträge oder Inkaufnahme ihrer Beendigung durch die EU und Einstellung des Nachvollzugs.

Ein EU-Beitritt wäre mit einem grossen Souveränitätstransfer verbunden, der freilich nicht nur in eine Richtung abliefe. Man würde zwar Mitglied einer supranationalen Organisation, aber man hätte im Gegenzug auch ein Stimmrecht. Die Schweiz könnte nach dem aktuellen Stand des Unionsrechts je ein Mitglied der Europäischen Kommission und des EUGH stellen (vgl. aber Art. 17 Abs. 5 EU-Vertrag). Die Urteile des EUGH wären verbindlich. Die jüngste Entwicklung des Konflikts mit Libyen zeigt, dass man auch von der Solidarität der anderen profitieren würde. Die Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft sind so oft erörtert worden, dass hier darauf verzichtet wird. Man wird allerdings nicht übersehen, dass reiche Länder der EU nur in Sondersituationen beizutreten pflegen. Bei Finnland war der Wunsch nach Sicherheit gegenüber dem grossen Nachbarn im Osten von wesentlicher Bedeutung, Schweden befand sich in einer Finanzkrise, und im Falle Österreichs spielte neben der Überzeugung, dass eine Entkrustung der Wirtschaft nur unter dem Druck Brüssels zu erreichen sein würde, der Wunsch eine Rolle, nach fast 100 Jahren wieder am Tisch der europäischen Mächte Platz zu nehmen. Vergleichbare Voraussetzungen sind in der Schweiz nicht gegeben. Gerade das Beispiel Österreichs lehrt aber auch, dass ein Beitritt nur dann gelingen kann, wenn die entschei-

denden Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an einem Strang ziehen. Auch davon ist die Schweiz weit entfernt. Viel wäre allerdings bereits gewonnen, wenn der Bundesrat auf seine Souveränitätsrhetorik verzichtete und dem Volk die Dinge ungeschminkt darlegte. Die selbstgefällige Feststellung, der bilaterale Weg habe «sich bewährt» (vgl. zuletzt AUSSENPOLITISCHER BERICHT DES BUNDESRATES VOM 2. September 2009, 4), greift viel zu kurz.

Die zweite Alternative besteht in einem Beitritt zum EWR-Abkommen. Nach Art. 128 Abs. 1 EWRA steht diese Option jedem EFTA-Staat offen. Zwar haben die EFTA-Staaten im EWR kein Mitbestimmungsrecht beim Erlass neuen Rechts. Das Mitspracherecht ist aber besser ausgebaut als unter den bilateralen Verträgen. Die schweizerische Diplomatie könnte hier vielleicht mehr herausholen, als es die bisherigen drei EWR/EFTA-Staaten vermochten, zumal der EFTA-Pfeiler mit der Teilnahme der Schweiz an Gewicht gewänne. Im EWR gibt es neben der EU-Kommission und dem EUGH eine EFTA-Überwachungsbehörde und einen Gerichtshof der EFTA-Staaten. In beiden sind die EFTA-Staaten mit je einem Mitglied vertreten. Urteile des EFTA-Gerichtshofs wären grundsätzlich verbindlich. Die Erfahrung lehrt, dass damit nicht nur ein Souveränitätstransfer, sondern auch ein Souveränitätsgewinn verbunden ist. In der schweizerischen Europa-Diskussion wird den Vorteilen dieses institutionellen Überbaus viel zu wenig Beachtung geschenkt; es dominiert statt dessen eine irrationale Angst vor angeblich fremden Richtern (und Beamten). Tatsächlich ist es den genannten Organen im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission und dem EUGH gelungen, den Akteuren aus Island, Liechtenstein und Norwegen einen umfassenden und gerichtlich durchsetzbaren Zugang zum EU-Binnenmarkt zu garantieren, der schweizerischen Unternehmen etwa im Bereich der Niederlassungsfreiheit und der Erbringung von Finanzdienstleistungen fehlt. Im Wettbewerbsrecht würden bestimmte Befugnisse, die bisher von der Kommission unter dem Titel extraterritoriale Rechtsanwendung (oben) beansprucht werden, auf die EFTA-Überwachungsbehörde übergehen. Und wo die Kommission zuständig wäre, hätte die EFTA-Überwachungsbehörde

Kooperationsrechte. Die Rechtsunsicherheit, die beim einseitigen Nachvollzug von EU-Recht besteht, wäre behoben. Die Umsetzung der Richtlinien stände unter der Kontrolle der EFTA-Überwachungsbehörde und des EFTA-Gerichtshofs, und die schweizerischen Gerichte hätten die Möglichkeit der Vorlage an den Letzteren.

Gewisse konservative Kreise spielen angesichts der Bestrebungen in der EU, den Bilateralismus zu dynamisieren, mit dem Gedanken, sich notfalls für den echten Alleingang zu entscheiden. Angesichts der geographischen Lage der Schweiz und ihrer vielfältigen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit Europa wäre ein solches Vorgehen freilich vollkommen unrealistisch und wohl auch nicht mehrheitsfähig.

Die politischen Nachteile des neuen Bilateralismus, v.a. der laufende und zunehmende Verlust von Souveränität und die Isolation, könnten am besten durch einen Beitritt zur Europäischen Union ausgeglichen werden. Indes fehlen die politischen Voraussetzungen dafür ganz und gar. Also sollte man Schritt für Schritt vorgehen. Das EWR-Abkommen hat in den 16 Jahren seines Bestehens praktisch problemlos funktioniert. In der schweizerischen Europa-Diskussion wird es zu Unrecht weitgehend ausgeklammert. Schweizer Beobachter beziehen ihr Wissen über die Funktionsweise des EWR nicht selten von norwegischen Politikern und Beamten, welche das Abkommen aus Frustration über den misslungenen EU-Beitritt ihres eigenen Landes wider besseres Wissen schlechtreden. Die Schweiz steht in der Gefahr, die Vorzüge des Bilateralismus zu verlieren, ohne in den Genuss der Vorteile des EWR zu kommen. Das zeigt sich insbesondere im Streit mit der EU um bestimmte kantonale Steuersysteme, wo sich das Land trotz beachtlichen juristischen Argumente erheblichem politischem Druck ausgesetzt sieht. Wäre die Schweiz EWR-Staat, so hätte die Kommission nicht direkt gegen sie vorgehen können. Sie hätte lediglich die EFTA-Überwachungsbehörde auffordern können, gegen die Schweiz ein Verfahren zu eröffnen. Zur Entscheidung wäre der EFTA-

Gerichtshof berufen. Sowohl in der EFTA-Überwachungsbehörde als auch im EFTA-Gerichtshof sässe ein(e) Schweizer(in). Es ginge also nicht um einen politischen Streit, sondern um einen Rechtsstreit.

Zweiter EWR-Anlauf sinnvoll – Die Schweiz sollte einen zweiten EWR-Anlauf wagen (dazu auch NOBEL 2009). Es ist allemal besser, in einem aus vier Staaten bestehenden EFTA-Pfeiler die erste Geige zu spielen, denn als Solist aufzutreten. Ob in der fernerer Zukunft ein EU-Beitritt ins Auge zu fassen ist, braucht heute nicht entschieden zu werden. Wenn der Bundesrat ein EWR-II-Projekt lancieren würde, so dürfte sich der Fehler von 1992, als man gleichzeitig mit dem Abschluss der EWR-Verhandlungen ein Gesuch um Beitritt zur EU stellte, nicht wiederholen. Das ändert nichts an der Tatsache, dass eine EU-Mitgliedschaft langfristig unausweichlich sein wird.



TEIL III

SOUVERÄNE SCHWEIZ:
HEUTE UND IN ZUKUNFT

KATJA GENTINETTA

Noch vor drei Jahren präsentierte sich die Schweiz als ein unabhängiges Land, das sich mit einer starken, international verflochtenen Wirtschaft und einer niedrigen Arbeitslosigkeit als Globalisierungsgewinner feiern konnte. Eine «small open economy», die ihre Offenheit gerade durch die Verlängerung und Erweiterung der Freizügigkeit mit der EU im Rahmen der bilateralen Abkommen bestätigt und ihre globale Handlungsfähigkeit durch ein frisch abgeschlossenes Freihandelsabkommen mit Japan unter Beweis gestellt hatte. Eine Schweiz, die selbstbewusst und zuversichtlich in die Zukunft blickte.

Nur wenig später sollte sich diese Situation drastisch ändern. Denn der Finanzplatz ist gleich doppelt in Bedrängnis geraten: Zum einen musste eine der beiden Grossbanken von Bund und Nationalbank gerettet werden, zum andern gab die Schweiz dem Druck auf das Bankgeheimnis nach und übernahm die OECD-Standards für Amtshilfe auch bei Steuerhinterziehung. Zwar findet die Schweiz – rund drei Jahre nach dem ersten Beben – rascher und besser aus der Krise heraus; und sie steht bezüglich Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung besser da als die meisten anderen Länder. Dennoch hat der massive internationale Druck nicht nur unser Selbstbewusstsein strapaziert; er hat auch deutlich gemacht, wie klein der Spielraum für nationale Selbstbestimmung – sprich: Souveränität – sein kann.

All diese Ereignisse haben die öffentliche Debatte über die Aussenpolitik der Schweiz neu belebt. Dazu gehört die Kritik an einer «schwachen» Regierung ebenso wie der Vorwurf einer fehlenden langfristigen Strategie. Befürworter wie Gegner einer EU-Mitgliedschaft der Schweiz sehen sich in ihrer Position bestätigt. Viele Argumente und Positionen kreisen dabei um einen gemeinsamen Bezugspunkt: die Frage nach der Souveränität der Schweiz.

Wegleitend auch für das heutige Souveränitätsverständnis ist das im Westfälischen Frieden von 1648 verankerte Prinzip der souveränen Staatlichkeit. Nach diesem Prinzip verstanden sich die europäischen Mächte nicht mehr als Hier-

archie unterschiedlicher Herrschaftsträger unter Papst und Kaiser, sondern als Gruppe prinzipiell gleichberechtigter, unabhängiger, souveräner Staaten. Im juristisch-formalen Sinne bedeutet Souveränität seither eine «Kompetenz-Kompetenz»: Sie bezeichnet die Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungskompetenz sowie die Autorisierung, zu bestimmen, welche Instanz über welche Kompetenzen verfügt. Aus politologischer Sicht gehört zu dieser «formalen» Souveränität zwingend auch die faktische bzw. «materielle» Souveränität im Sinne der tatsächlichen Durchsetzungsmacht. Allerdings ist die Souveränität kein Selbstzweck. Die ihr übergeordneten Ziele sind – für die vorliegende Studie in Anlehnung an die schweizerische Bundesverfassung – der Schutz von Freiheit und Demokratie, die Sicherung von Frieden und Unabhängigkeit, die Stärkung von Solidarität und Offenheit sowie die Förderung der Wohlfahrt.

Das Souveränitätsverständnis hat sich im Lauf der Geschichte und jüngst auch im Zuge der zunehmenden supranationalen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten jedoch stark gewandelt. Souveränität beinhaltet zwar immer noch die Kompetenz, in jenen Bereichen selbstbestimmt zu handeln, die der Staat selbst als essentiell bezeichnet. Sie ist aber nicht mehr wie einst primär durch nationale Autonomie und Unabhängigkeit garantiert. Souveränität ist immer stärker von gegenseitigen Abhängigkeiten und gemeinsamen Herausforderungen geprägt. Sie ist als «geteilte Souveränität» somit auch ein Konzept der wechselseitigen Verantwortung und Zuständigkeiten, die jeweils unter Staaten verhandelt werden.

Zur Souveränität eines Staates gehört daher heute viel stärker als früher, seinen Einfluss auf internationaler Ebene geltend machen zu können – also auch dort die Kompetenz zu haben, Recht zu setzen und durchzusetzen. Die Rechtswissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von einer «multilayered» oder «multi-level governance», mittels deren Kooperation zwischen Nationalstaaten auf regionaler oder internationaler Ebene, sei es institutionell oder auch informell, stattfinden kann (COTTIER 2010b). Gerade um Selbstbestimmung

zu erhalten, muss also teilweise ein «Souveränitätstransfer» auf eine nächsthöhere Ebene vorgenommen werden; gekoppelt mit dem formalen Mitbestimmungsrecht und einer faktischen Durchsetzungskraft muss dies aber keinen Souveränitätsverlust bedeuten. Souveränitätstransfer kann vielmehr einen Souveränitätsgewinn darstellen. Als «souverän» kann unter diesen Bedingungen also bezeichnet werden, wer seine Interessen auf den verschiedenen Ebenen vertreten und damit «selbst (mit)bestimmen» kann.

In diesem Kontext ist Franz von DÄNIKENS auf die praktische Politik bezogene Definition zu verstehen: Souveränität bedeutet letztlich das «grösstmögliche Mass an Selbstbestimmung. Souverän ist ein Land, das über seine Angelegenheiten, über seine Stellung in der Welt, über sein Schicksal in Freiheit selbst bestimmen kann.» – «Grösstmöglich» verweist darauf, dass diese Souveränität stets relativ zu verstehen ist, in Abhängigkeit von der Souveränität anderer Staaten sowie in Kooperation mit denselben. Deshalb muss immer wieder die Frage gestellt werden, auf welchem Weg diese Selbstbestimmung und mit ihr die Ziele Freiheit und Wohlfahrt, Sicherheit und Frieden am besten zu erreichen sind, ob durch nationale Eigenständigkeit, internationale Kooperation oder Integration in ein grösseres Gebilde. In der Handelspolitik etwa sind Souveränitätstransfers – etwa in der Überantwortung von Kooperationsprozessen oder der Streitschlichtung und -entscheidung an die wto – längst Norm. Allerdings ist die wto insofern eine Ausnahme, als durch die festgelegten Mechanismen kleine Länder dieselben Interventionsmöglichkeiten haben wie grosse. Für andere Politikbereiche, etwa die Gestaltung der innenpolitischen Institutionen, gilt nach wie vor nationale Selbstbestimmung.

Gerade für die Schweiz hat diese Souveränität im Sinne grösstmöglicher Selbstbestimmung in den letzten Monaten – sowohl durch äusseren Druck wie auch durch innere Schwäche – erheblich gelitten. Die Diskussion darüber, wie – und wo – die Schweiz über ihre Stellung in der Welt, ihre Abhängigkeit

ten und ihr Schicksal heute und in Zukunft selbst bestimmen kann, erhält vor diesem Hintergrund zusätzliche Bedeutung. Zwölf Autoren sind dieser Frage unter verschiedenen Blickwinkeln nachgegangen. Ihre Positionen sollen hier kurz rekapituliert werden, um daraus Schlussfolgerungen über die gegenwärtige Souveränität der Schweiz zu ziehen und Überlegungen über deren künftige Wahrung anzustellen.

Das bisherige Selbstverständnis einer souveränen Schweiz

Seit wann genau die Schweiz souverän ist, hängt für den Historiker Thomas MAISSEN davon ab, ob man Souveränität als Recht auf Selbstbestimmung, die Praxis der Selbstbestimmung oder aber als das Selbstverständnis einer souveränen Gemeinschaft versteht. Maissen entscheidet sich für die letzte der drei Varianten: das Selbstverständnis. Er lenkt damit den Fokus – wohl nicht ganz unbeabsichtigt – auf die «emotionale» Komponente der Souveränität, die bis heute in den Auseinandersetzungen um die schweizerische Souveränität, wie dies auch Georg Kohler darlegt, eine zentrale Rolle spielt.

Doppelte und dreifache Souveränität — Als souverän verstehen sich die verschiedenen Eidgenossenschaften im Alpenraum seit dem Spätmittelalter. Basis sind die Herrschaftsrechte, die ihnen der Kaiser des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nationen direkt und ohne Zwischengewalt gewährt – ein Verhältnis, das im Rahmen des Westfälischen Friedens lediglich bestätigt wird. Dieses Selbstverständnis prägt die schweizerische Souveränität bis ins 18. Jahrhundert hinein. Das eigentliche Problem der schweizerischen Souveränität aber liegt im Konzept, wie es Jean BODIN 1576 für den französischen Absolutismus formulierte: Souveränität bedeutete Macht nach innen und nach aussen. Nach innen aber unterliegt die schweizerische Souveränität der Spannung zwischen den souveränen Kantonen und der souveränen Eidgenossenschaft. Diese «doppelte Souveränität» von Bund und Kantonen war

nur für kurze Zeit, in der Helvetischen Republik von 1789 bis 1803, ausgesetzt; sie wurde in der Mediationsverfassung gleich wieder eingeführt. Definitiv bestätigt wurde diese doppelte Souveränität von Bund und Kantonen mit der Bundesverfassung von 1848. Bis heute liegen lediglich die «auswärtigen Angelegenheiten» allein in der Kompetenz des Bundes, wobei dieser angehalten ist, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren (Art. 54 BV). Der Bund nimmt diese Kompetenz denn auch mit grösster Zurückhaltung wahr, auch gegenüber dem Stimmvolk, dem eigentlichen «Souverän», wie beispielsweise die beiden vom Parlament beschlossenen Staatsvertragsreferenden über das Freihandelsabkommen 1972 und den EWR 1992 zeigen. Souveränität bedeutet zudem für die Schweiz seit je, sich aus Konflikten zwischen anderen Mächten herauszuhalten und davon verschont zu bleiben. Völkerrechtlich wird dieses Souveränitätsverständnis durch das Konzept der bewaffneten Neutralität untermauert, die ausserdem durch «gute Dienste» auch anderen Staaten zugute kommen soll.

Der «dritte Souveränitätsspieler» — Dieses Souveränitätsverständnis ist seit den Ereignissen von 1989 und durch die beschleunigte Globalisierung in Frage gestellt. Die bewaffnete Neutralität hat nicht mehr dieselbe Bedeutung; und die politische Unabhängigkeit der Schweiz bei gleichzeitiger Integration in den europäischen Binnenmarkt stellt ein Souveränitätsproblem dar. Die Kluft zwischen formeller, d.h. rechtlicher, und materieller, d.h. tatsächlicher, Souveränität ist grösser geworden. Genau in dieser Kluft nimmt denn auch das Stimmvolk als «Souverän» eine entscheidende Rolle ein. Durch die direkte Demokratie hat die schweizerische Stimmbevölkerung materiell eine höhere Souveränität als in anderen Ländern, weil sie mittels Sachabstimmungen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess stärker und direkter einwirken kann. In aussenpolitischen Angelegenheiten gibt es dafür während der letzten 20 Jahre vielfältige Anhaltspunkte – vom Nein zum EWR 1992 über die Zustimmung zur UNO-Mitgliedschaft erst im zweiten Anlauf 2002 bis zum Ja zur Personenfreizügigkeit 2009.

Souveränitätstransfer als historische Herausforderung — Die (direkte) Demokratie trifft den Kern der schweizerischen Souveränitätsproblematik, denn trotz dem Prozess der «Entsouveränisierung» ist der Nationalstaat für Georg KOHLER nach wie vor der Ort demokratischer Selbstbestimmung. Hier wirkt die eigentliche Rechtsmacht – die Fähigkeit, souverän, also selbstbestimmt, Recht zu setzen. Genau diese Macht aber, Recht selbstbestimmt zu setzen, scheint dem Nationalstaat immer mehr zu entgleiten. Die Interdependenz zwischen souveränen Staaten mündet immer häufiger in die Delegation von Entscheiden von der nationalen auf die internationale, zwischenstaatliche oder auch supranationale Ebene. Entscheidend – mit Blick auf die Souveränität im Sinne der grösstmöglichen Selbstbestimmung – ist, inwiefern dieser Transfer passiv erfolgt oder kalkuliert vorgenommen wird.

Dass die Nationalstaaten selbst im auf Souveränitätstransfer ausgerichteten Europa nach wie vor eine Kontrolle über diesen Transfer haben wollen, verdeutlicht das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts 2009 über den Lissabon-Vertrag, in dem sich Deutschland ausbedingt, über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Lebensverhältnisse immer noch selbst bestimmen zu können (Deutsches Bundesverfassungsgericht 2009). Genau dieses Problem hat eine spezifisch schweizerische Dimension: Der schweizerische «Souverän» kann mittels direkter Demokratie ganz unmittelbar von seiner Rechtsetzungsmacht Gebrauch machen, und das betrifft gerade auch Fragen des Souveränitätstransfers. Die Übertragung von Souveränitätsrechten an eine nächsthöhere Instanz stellt deshalb eine grosse politische Hürde dar.

Von statischer zu dynamischer Souveränität — In der Realität aber ist Souveränität eine Verhandlungsmasse geworden. Erst Souveränitätstransfers bzw. die damit einhergehenden Souveränitätsverzichte ermöglichen Lösungen, zu denen einzelne Staaten selbst nicht fähig wären. Wie sehr sich das Souveränitätsverständnis im Lauf der Geschichte immer wieder gewandelt hat, legt Jürg Martin GABRIEL anhand der Theorie der internationalen Beziehungen und

am Beispiel der Schweiz dar. Diese entstand, wie alle europäischen Staaten, in einem weitgehend konfliktuellen Umfeld. Das Souveränitätsverständnis, das sich damit ausprägte, war eher defensiv, auf nationale Unabhängigkeit und Abwehr von Fremdbestimmung bedacht. Erst nach den beiden Weltkriegen, in einem Umfeld von Stabilität und Kooperation, wurde das Souveränitätsverständnis kooperativ-dynamisch; dieser Wandel des Verständnisses bewog auch die Schweiz dazu, zahlreiche bilaterale und multilaterale Verträge abzuschliessen: sie war Gründungsmitglied der OECD (1948), der EFTA (1960) und der WTO (1994), sie trat dem GATT (1966) bei und sie schloss sich auch den beiden Bretton-Woods-Institutionen IMF und Weltbank (1992) an.

Sonderfall Europa — Wagt man einen Blick in die Zukunft, glaubt GABRIEL eher an ein Wiedererstarren des defensiven Souveränitätsverständnisses, das den Nationalstaat als zentralen Akteur stützt und dem Souveränitätstransfer eher kritisch gegenübersteht. Europa hingegen stellt mit der Europäischen Union einen Sonderfall dar – womit sich für Gabriel die Frage stellt, wie lange die Schweiz ihren Sonderfall noch wahrhaben können. Der schweizerische Abwehrreflex gleicht also eher einem «Souveränitätsphantasma» und ist Teil eines «Kleinstaatssyndroms» (KÖHLER), das eine nüchterne Analyse der eigenen Interessenlagen, aber auch der Abhängigkeiten, unnötig erschwert. Genau eine solche Analyse aber ist notwendig, um als souveräner Staat auch in Zukunft zu «grösstmöglicher Selbstbestimmung» fähig zu sein.

Souveränitätspolitischer «Königsweg» — Bisher hat es die Schweiz verstanden, eine äusserst erfolgreiche Souveränitätsstrategie durchzusetzen: Aussenpolitik, besonders Europapolitik, bedeutete primär Aussenwirtschaftspolitik, womit man eine weitreichende Integration in den europäischen Binnenmarkt erreichte, politisch-institutionell aber weitgehend unabhängig blieb. Dieter FREIBURGHaus zeichnet diese Strategie nach, mit der die Schweiz ihre Interessen wirkungsvoll vertreten und stets die grösstmögliche Selbstbestimmung behalten hat.

Ziel der europäischen Einigung war von Beginn an Frieden auf dem europäischen Kontinent; das Mittel dafür war der gemeinsame Binnenmarkt. Weil die Schweiz davon sehr wohl betroffen war, brachte sie ihre Interessen auf andere Weise ein und schuf, zusammen mit sechs weiteren, damals noch integrations-skeptischen Staaten die EFTA. Erst als die EWG, angetrieben vom Ziel, alle Hindernisse abzubauen und nun wirklich einen Binnenmarkt zu bilden, zur EU mutierte, kam die EFTA ins Wanken; ein Mitglied nach dem andern trat der EWG, später EU bei. Auch der Schweizer Bundesrat betrachtete diese Integrationsentwicklung als Weg für die Schweiz. Damit die Schweiz zusammen mit den neutralen Staaten Österreich, Finnland und Schweden hätte beitreten können, wurde im Mai 1992 kurzerhand ein EU-Beitritts-gesuch eingereicht, was ein halbes Jahr später in der Debatte um die EWR-Abstimmung grosse Irritation auslöste. So erteilte der Souverän dem Vorhaben am 12. Dezember 1992 denn auch eine Abfuhr: das Volk sehr knapp, die Kantone deutlich. Dennoch hielt der Bundesrat an seinem Weg fest und bezeichnete die EU-Mitgliedschaft als «strategisches Ziel» (Bundesrat 1993); heute ist sie «nach wie vor eine Option» (Bundesrat 2009b: 32).

Die Schweiz hätte mit dem EWR einen grösseren Markt und einen höheren Wettbewerbsdruck erhalten; nach der Ablehnung war sie gezwungen, die Reformen im Alleingang durchzuführen und den Zugang zum EU-Binnenmarkt über bilaterale Verträge zu erhalten (WAGSCHAL et al. 2002). Jeweils zwei Argumentationslinien begleiteten diese Strategie: die aussenwirtschaftspolitische einerseits, die institutionelle andererseits. Während Erstere volle Unterstützung fand und alle Kräfte bündelte – die bilateralen Abkommen sind der Beweis dafür –, war Letztere der Grund für die Ablehnung einer weitergehenden europäischen Einbindung der Schweiz. Eine ökonomische Position unter dem Aspekt des Nutzens und eine politisch-institutionelle, gar kulturelle Position im Zeichen der Selbstbestimmung wurden bisher erfolgreich kombiniert. Die Schweiz konnte ihre Souveränität als Optimierung von wirtschaftlicher Integration und politischer Unabhängigkeit wahren. Dieses Souveränitätsverständnis findet sich auch in der Analyse der einzelnen Politikbereiche wieder.

Im Aussenhandel mehrheitlich selbstbestimmt — Für die Aussenhandelspolitik als wichtigste übergeordnete Politik im Zeichen der Wohlstandssicherung und -mehring der Schweiz ist der Befund zumindest auf den ersten Blick eindeutig: Heinz HAUSER zeigt auf, welche Freiheiten die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied genießt, namentlich im Abschluss von Freihandelsabkommen mit Ländern ausserhalb der EU.

So sind Abkommen mit zahlreichen Ländern des Mittelmeerraums, u.a. der Türkei und Israel, bereits seit den 1990er Jahren in Kraft. Mit Mexiko, Singapur, Chile, Korea, den SACU-Staaten, Kanada und Japan sind solche Abkommen im Verlauf der letzten neun Jahre in Kraft getreten. Freihandelsabkommen mit den arabischen Golfstaaten, Kolumbien und Peru sind bereits unterzeichnet oder paraphiert, solche mit Thailand, Indonesien, Indien, China, Hong-Kong und Vietnam in Verhandlung oder Vorbereitung. Dabei handelt es sich allerdings – ausser mit Japan und China – nicht um Freihandelsabkommen alleine der Schweiz, sondern um Abkommen im Rahmen der EFTA.

Diese Freiheit ist für die Schweizer Aussenwirtschaft wichtig. In der WTO, der zentralen Institution für den Aussenhandel, hat die Schweiz eine eigene Stimme; als EU-Mitglied würde sie von Brüssel vertreten. Hier setzt sich die Schweiz für eine multilaterale Wirtschaftsordnung ein und bündelt ihre Interessen mit gleichgesinnten Partnern. Allerdings sollte man sich, so HAUSER, keine Illusionen darüber machen, dass auch ein solches Gebilde eines «liberalen Hegemons» bedarf – einer vorherrschenden Macht, welche die Einhaltung der Spielregeln garantiert. Fehlt dieser, gilt besonders in Zeiten der Krise das Prinzip «Recht durch Macht».

Schliesslich ist auch die Schweiz dem internationalen Standortwettbewerb ausgesetzt, der die Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten herausfordert, ja zur Selbstbestimmung im tradierten Sinne geradezu auffordert! HAUSER verschweigt jedoch nicht, dass mit dem Abseitsstehen von der EU auch Probleme und Kosten verbunden sind: Gerade für die Schweiz wäre ein Dienstleistungs-

abkommen von erheblicher Bedeutung; die EU hingegen stellt ein solches unter die Bedingung einer integralen Übernahme des *Acquis communautaire*. Zudem erkaufte sich die Schweiz ihre Agrarpolitik mit hohen Kosten – für den Staat und den Konsumenten. Schliesslich ist die wirtschaftliche Verflechtung mit der EU derart, dass das Verhältnis zur EU eine «Schicksalsfrage» ist. Die Schweiz ist als Nicht-EU-Mitglied formell zwar freier, materiell jedoch auf eine liberale Aussenwirtschaftspolitik der EU angewiesen.

Geldpolitik als wichtiges Element der Souveränität — Aus vergleichbaren Motiven der Selbstbestimmung argumentiert Ernst BALTENSPERGER klar für ein Abseitsstehen von der EU. Allerdings verbindet er eine Vollmitgliedschaft in der EU mit der zwingenden Preisgabe des Schweizer Frankens, wodurch die Schweiz keine Möglichkeit mehr hätte, mit einer autonomen Geldpolitik auf die eigene Volkswirtschaft einzuwirken. Auch einer einseitigen und wieder kündbaren Anbindung an den Euro, mit dem Ziel, das Risiko von Währungsturbulenzen zu minimieren, erteilt BALTENSPERGER eine Absage, weil die Märkte sofort reagieren und die Anbindung als Preisgabe einer eigenständigen Geldpolitik antizipieren würden. Für ihn garantiert nur die geldpolitische Unabhängigkeit tatsächliche Selbstbestimmung, mit Bezug sowohl auf das internationale Transfersystem als auch auf die eigene Budget- und Haushaltspolitik. Wechselkursschwankungen und Transaktionskosten wären dafür aus seiner Sicht in Kauf zu nehmen. Ob ein EU-Beitritt unter Beibehaltung des Schweizer Frankens möglich wäre – analog Grossbritannien, Dänemark oder Schweden –, lässt BALTENSPERGER offen.

Dem Steuerwettbewerb ausgesetzt — Mit Blick auf die Steuerpolitik stellt sich die Souveränitätsfrage aus zweierlei Optik, wie Christian KEUSCHNIGG und Martin KOLMAR darlegen. Formal ist die Schweiz frei in der Gestaltung ihrer Steuerstruktur. Materiell hingegen ist sie – wie jedes andere Land – dem internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt, der sich vor allem durch die Mobilität des Kapitals auszeichnet. Nach Ansicht der Autoren würde der

Steuerwettbewerb entschärft und damit die Souveränität gestärkt, wenn sich die Länder (idealerweise international) darauf einigten, die Steuersubjekte nach dem Wohnsitz- statt nach dem Quellenprinzip zu besteuern.

Träte die Schweiz der EU bei, müsste sie ihre Mehrwertsteuer auf mindestens 15 Prozent anheben, was einer Verdoppelung gleichkäme, aber andernorts kompensiert werden könnte – und müsste. Eine solche Anpassung hätte eine grundlegende Umschichtung der Steuerstruktur zur Folge und würde auch den interkantonalen Steuerwettbewerb verändern. Was politökonomisch zwar äusserst anspruchsvoll wäre, halten die Autoren aber für machbar und unter Umständen sogar sinnvoll. Mit Blick auf den Steuerwettbewerb und die Stärkung der Standortattraktivität schlagen die Autoren eine Anpassung der Gewinnsteuer vor (KEUSCHNIGG 2004) – eine Reform, die sich auch bei einem EU-Beitritt als Kompensation für die höhere Mehrwertsteuer anbieten und die Position der Schweiz im Standortwettbewerb ohnehin verbessern würde.

Ressourcen- und energiepolitisch abhängig und eingebunden — In der Ressourcen- und Energiepolitik geht es für Urs MEISTER bezüglich der Souveränität nicht um «Autarkie», sondern um Versorgungssicherheit. Rein faktisch ist die Energieabhängigkeit der Schweiz gross. Als rohstoffarmes Land ist sie auf den Import von Öl, Gas und Uran aus mehrheitlich aussereuropäischen Ländern angewiesen. Die Transportwege aber führen ausnahmslos durch Europa. Ähnlich ist es bei der Elektrizität: Die Schweiz ist zwar ein Netto-Exporteur von Strom, aber im Winterhalbjahr auf Importe angewiesen. Und auch hier ist die Einbettung in ein europäisches Stromnetz von zentraler Bedeutung. Die Schweiz ist also auf die EU angewiesen – allerdings weniger auf eine vertraglich geregelte Energiepolitik als vielmehr auf ein existierendes und funktionierendes Netz. MEISTER plädiert deshalb primär für eine konsequente Marktintegration. Die bereits bestehende hohe physische Integration im europäischen Kontext illustriert, dass hierzu eine EU-Mitgliedschaft nicht

nötig ist. Umgekehrt aber wären auch die Nachteile einer solchen Mitgliedschaft gering, da die Interessen gleich geartet sind.

Wirtschaftspolitisch weitgehend selbstbestimmt — Folgt man diesen Autoren, ist das Fazit aus wirtschaftspolitischer Sicht bzw. aus dem Blick der Aussenhandels-, Geld-, Steuer- und Ressourcenpolitik klar: Als unabhängiges Land ist die Schweiz freier in der Gestaltung dieser Politiken, gerade weil sie auf globaler Ebene eigenständiger agieren kann. Dennoch bleibt die Schweiz in hohem Masse von der EU abhängig. In Ressourcen- und Energiefragen kann die Souveränität primär über Marktintegration erreicht werden. Im Aussenhandel spricht vieles für Eigenständigkeit, in der Geldpolitik alles – jedoch nur so lange, wie die EU der Schweiz den Zugang zum Binnenmarkt gewährt, eine liberale Aussenhandelspolitik betreibt, die Europäische Zentralbank eine stabilitätsorientierte Geldpolitik betreibt und die WTO einen weltweiten Freihandel garantiert. Mit Blick auf die Vergangenheit kann man also durchaus sagen: die Souveränität im Sinne national gestaltbarer Wirtschaftspolitik hat sich bewährt.

Institutionell auch und zunehmend fremdbestimmt — Ein anderes Bild ergibt sich für die Souveränität aus institutioneller Sicht. Die tatsächliche innenpolitische Bedeutung der EU-Politik schätzt FREIBURGHÄUS zwar als gering ein: Weder die innere politische Verfassung inklusive Gerichtsbarkeit noch die für die Bürgerinnen und Bürger relevanten Bereiche wie die Arbeitsmarkt-, Sozial- oder Bildungspolitik werden zentral von Brüssel bestimmt. Zwar gibt es Koordinationsbemühungen (eine darunter ist der bereits erwähnte Minimalsatz der Mehrwertsteuer), aber von einheitlichen Bestimmungen kann noch nicht die Rede sein. Dennoch – hier sind sich FREIBURGHÄUS und VON DÄNIKEN einig: Was die Schweiz als «autonomen Nachvollzug» bezeichnet, grenzt für den Terminus «autonom» an Realitätsverweigerung. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das europäische Recht erfolgt seit 1988 unter dem Stichwort «Europakompatibilität» aus (wirtschaftlichem) Eigeninteresse

(MALLEPELL 1999). Als «autonom» kann dieser jedoch nur bedingt bezeichnet werden, denn schliesslich dient das Gemeinschaftsrecht als Massstab. Und der «vertragliche Nachvollzug», zu dem sich die Schweiz im Freihandelsabkommen von 1972, dem Versicherungsabkommen von 1989 sowie den Bilateralen Abkommen I und II verpflichtet hat, ist nur halbwegs autonom, denn die Schweiz übernimmt hier Recht, das sie selbst nicht (mit) gesetzt hat.

Die Tragweite dieses autonomen Nachvollzugs hält sich allerdings in Grenzen, denn «die EU regelt zwar tausend und ein Ding», wie FREIBURGHHAUS auch anhand von Beispielen ausführt, besonders wenn es um den Binnenmarkt geht; aber die «hohe Politik» ist nach wie vor in den Händen der Mitgliedstaaten. So enthält der «Lissabon-Vertrag», das neue europäische Vertragswerk, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach die EU nur in jenen Bereichen tätig werden kann, für die sie eine vertragliche Kompetenz hat, ferner das der Schweiz vertraute Subsidiaritätsprinzip für nicht ausschliessliche Kompetenzen der EU sowie schliesslich das Verhältnismässigkeitsprinzip, das für alle Arten von Kompetenzen gilt (Art. 5 EUV).

Für die Normensetzung aber gilt, dass zwar der schweizerischen Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht dieselben Werte und Gerechtigkeitsprinzipien zugrunde liegen und die Harmonisierung deshalb nicht zu einem grundlegenden Systemwechsel des hiesigen Rechts führt (MALLEPELL 1999). Eine solche Rechtsanpassung bzw. -übernahme kann dennoch nicht als Ausdruck der «Souveränität» bezeichnet werden. Die Neue Europäische Bewegung Schweiz (NEBS) bezeichnet diesen Zustand daher auch als «Passivmitgliedschaft der Schweiz».

Selbst wenn der Einfluss der EU auf die Innenpolitik nicht überbewertet werden sollte: Am meisten verliert im Falle eines Souveränitätstransfers das Stimmvolk. Während, wie Freiburghaus erläutert, in einer parlamentarischen Demokratie die Vor- und Nachteile eines Souveränitätstransfers auf der Bun-

desebene anfallen, sind es im schweizerischen System primär das Stimmvolk und die Parlamente, die an Einfluss einbüßen. Daher gibt es vermutlich zwei Hauptgründe, weshalb die schweizerische Stimmbevölkerung einem Souveränitätstransfer so skeptisch gegenübersteht: Zum einen würde sie selbst faktisch an Einfluss verlieren. Zum andern ist das Selbstverständnis einer unabhängigen, eigenständigen Schweiz derart tief im kulturellen Bewusstsein verankert, dass jede Änderung dieses Status gleichsam die schweizerische Identität in Frage stellt. Diese Identitätsfrage würde sich selbst dann stellen, wenn die übergeordneten Ziele der Souveränität – Freiheit und Wohlfahrt, Sicherheit und Frieden – damit ebenso oder besser gewahrt werden könnten.

In der Rechtsprechung ein Satellit — Inwiefern das EU-Recht auf die Schweiz einwirkt, untersucht Carl BAUDENBACHER. Diese Einwirkung erfolgt auf zweierlei Weise: Ein Weg ist der «autonome Nachvollzug» - ein Euphemismus, bei dem man, so Baudenbacher, das Adjektiv «autonom» besser weglassen sollte. Der andere Weg geht über die Auslegung des Rechts, deren Übernahme in der Schweiz jedoch unterschiedlich erfolgt. Trotz der Maxime der EU, wonach nicht nur die Staaten, sondern auch die Individuen Rechtsobjekte des EU-Rechts sind (womit der Nachvollzug auch der Auslegung zwingend wäre), handhaben dies die verschiedenen Abteilungen des Bundesgerichts unterschiedlich. Dies hat zur Folge, dass das schweizerische Recht unter Umständen und in nicht überschaubarer Weise an EU-Kompatibilität einbüsst. Bezüglich der Rechtsprechung erleidet die Schweiz also einen erheblichen Souveränitätsverlust, da weder eine Mitsprache gegeben ist noch ein judizieller Dialog gepflegt wird. Der bilaterale Weg neigt sich für BAUDENBACHER daher – gerade mit Blick auf die Dynamik der EU-Rechtsentwicklung – dem Ende zu. Die schweizerische Idee eines Rahmenabkommens unterstützt diese Dynamik: die EU sieht in einem solchen Abkommen die Grundlage für eine noch stärkere Geltung des *Acquis communautaire*. Will die Schweiz eine «Satellisierung» vermeiden, muss sie, so BAUDENBACHER, langfristig gesehen, wohl der EU beitreten.

Global verflochten, europäisch verankert

Die Analyse der einzelnen Politikbereiche in Teil II machte deutlich, wie gut die Schweiz bisher mit ihrer Souveränitätspolitik der wirtschaftlichen Integration bei politischer Eigenständigkeit gefahren ist. Sie ist ökonomisch stark, politisch stabil und hat sich einen hohen Grad an Selbstbestimmung bewahrt. Sie ist wirtschaftlich global verflochten, institutionell weitgehend unabhängig und hat sich dennoch einen weitreichenden – und zugleich massgeschneiderten – Zugang zum EU-Binnenmarkt verschafft. In politischer Hinsicht hingegen blieb die Souveränität mit dem «autonomen Nachvollzug» zwar formal erhalten, materiell aber ist sie durch die mehrheitliche Anpassung an europäische Normen eingeschränkt.

Die Beiträge aus den verschiedenen Politikbereichen widerspiegeln zudem ziemlich genau die gegenwärtigen europapolitischen Positionen der Schweiz: eine ökonomisch orientierte einerseits, die einer Integration in die EU abgeneigt ist, und eine politologisch-institutionell orientierte andererseits, die eine solche befürwortet.

In einem Punkt sind sich die Autoren des vorliegenden Bands jedoch einig: Trotz globaler Verflechtung und internationaler Ausrichtung sind die Beziehungen zu Europa für die Schweiz zentral. Selbst wenn – wie beim Aussenhandel, bei der Energie- und Ressourcenpolitik, auch beim Steuerwettbewerb – der Handlungskontext durchaus ein globaler ist: Für die Schweiz ist ausschlaggebend, was in Europa gilt und in welchem Verhältnis sie zu diesem Europa steht. Die Europäische Union ist für die Schweiz die zentrale Bezugsgrösse – das «strategische Hinterland» der Schweiz, wie von DÄNIKEN sich ausdrückt. Wirtschaftlich ist die EU, so HAUSER, gar «eine Schicksalsfrage».

Neue doppelte Souveränität gefordert — Da die Analysen aus den einzelnen Politikbereichen in Teil II primär Status-quo-Analysen sind und ihre Erkennt-

nisse aus dem Blick in die Vergangenheit und die Gegenwart beziehen, ist noch nicht gesagt, dass sie auch als Rezept für die Zukunft gelten müssen. Wie die Schweiz ihre Selbstbestimmung in ihrem eigenen Spannungsfeld zwischen globaler Ausrichtung und europäischer Verankerung auch in Zukunft wahren kann, ist somit die Kernfrage. Für die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft ist ein hoher Grad an Selbstbestimmung beim Aussenhandel wichtig. Umgekehrt ist die EU, deren Handlungsmacht auf Souveränitätstransfers beruht, der wichtigste Partner der Schweiz. Ihre Souveränität muss die Schweiz also primär in und gegenüber der EU bewahren bzw. behaupten.

Europäische Szenarien

Institutionell sich festigende EU — Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2007 und dessen Inkrafttreten im Dezember 2009 vollzog die EU einen Integrationsschritt, der für die künftigen Jahre richtungsweisend ist. Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die EU eine umfassend revidierte Rechtsgrundlage gegeben, die zentrale Bereiche neu und klarer regelt. Dazu gehört etwa die Kompetenzordnung, die festlegt, welche Politikbereiche in die Zuständigkeit der Union fallen, welche in jene der Länder und welche koordiniert wahrgenommen werden; sie ist im EU-Vertrag (Art. 4 und 5 EUV) sowie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 5 f. AEUV) geregelt. Weiter enthält der Vertrag für die Ausübung der nicht ausschliesslichen Kompetenzen der Europäischen Union den Grundsatz der Subsidiarität, dessen Einhaltung die nationalen Parlamente überwachen bzw. auf den sie sich berufen können, wenn sie eine europäische Gesetzgebung für unverhältnismässig halten (Art. 5 Abs. 3 EUV sowie Art. 12 AEUV).

Ziel des Lissabon-Vertrags ist auch die Demokratisierung der EU. So wurde das Instrument der europäischen Bürgerinitiative eingeführt, mit dem die EU-Kommission aufgefordert werden kann, bestimmte Gesetzgebungsvor-

schläge auszuarbeiten (Art. II EUV, Art. 24 AEUV); die europäische Initiative ist also aus schweizerischer Sicht eher mit einer parlamentarischen Motion vergleichbar. Zudem werden dem EU-Parlament mehr Kompetenzen eingeräumt, u.a. die Verabschiedung von Verträgen mit Drittstaaten. Schliesslich hat die EU den Europäischen Auswärtigen Dienst geschaffen, mit dem der Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik ein diplomatischer Dienst zur Seite gestellt wird. Dieser soll eine einheitlichere Aussenpolitik ermöglichen. Diese Elemente bringen zum Ausdruck, dass die EU sich zum Ziel gesetzt hat, stärker zu werden – nach innen demokratischer und subsidiärer, nach aussen geschlossener.

Europa am Scheideweg — Diese Entwicklungs- und Konsolidierungsbemühungen unterliegen nun aber der Dynamik der Eurokrise. Diese setzt nicht nur die Währungsunion, sondern überhaupt den europäischen Einigungsprozess einer Bewährungsprobe aus. Mit der Rettung Griechenlands hat die EU zunächst klar demonstriert, dass es für sie kein Zurück gibt. Der Schritt in die «Transfer- und Haftungsunion» ist gemacht; die Verabschiedung der entsprechenden Politikinstrumente, die sowohl eine Krisenprävention als auch eine -intervention legitimieren, ist eingeleitet. Damit ist eine Weichenstellung vorgenommen, die noch vor wenigen Monaten nicht denkbar gewesen wäre. Die ökonomischen Stimmen, welche die Währungsunion seit Beginn für eine Fehlkonstruktion hielten, bekommen damit zwar Recht. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Währungsunion ein politischer Fakt ist. Das bedeutet auch, dass die Ereignisse eine Eigendynamik entwickeln können, deren Ausgang nicht vorhersehbar ist. Grundsätzlich sind jedoch zwei Entwicklungen denkbar: eine forcierte Integration oder das Auseinanderbrechen der Währungsunion oder gar der EU.

Forcierte Integration — Ein mögliches Szenario ist die forcierte Integration. Sie ist in der Umsetzung der angekündigten Massnahmen angelegt, die sich gleichsam zwingend aus der Rettung des Euro ergeben. Die Währungsunion

etabliert nicht nur zentrale und vor allem stärkere Überwachungsinstrumente und Sanktionsmechanismen, sondern führt auch eine zentrale Steuerung der dafür relevanten Politikbereiche ein, wozu in erster Linie die Budgetpolitik der Länder sowie eine gemeinsame Wirtschaftspolitik gehören.

Als theoretische Grundlage für diesen Prozess kann der im Mai 2010 vom ehemaligen Wettbewerbs- und Binnenmarktkommissar Mario MONTI ausgearbeitete Bericht über die Stärkung des europäischen Binnenmarkts gesehen werden. Professor MONTI, der für seinen Einsatz für die Marktwirtschaft 2005 mit dem Preis der FRIEDRICH-AUGUST-VON-HAYEK-STIFTUNG ausgezeichnet wurde, hat diesen Bericht im Auftrag des Präsidenten der Europäischen Kommission erstellt und diesem im Mai 2010 vorgelegt. Zur vollen Ausschöpfung des Potenzials des Waren- und des Dienstleistungsbinnenmarktes soll die Mobilität der Arbeitskräfte sichergestellt, und die physische Infrastruktur für den Binnenmarkt verbessert werden, darüber hinaus soll ein «digitaler Binnenmarkt» entstehen und das «grüne Wachstum» gestärkt werden. Zusätzlich zu diesen «liberalen» Anliegen, die zum Teil in der Lissabon-Strategie angelegt waren, enthält der Monti-Bericht aber auch starke koordinative bzw. zentralistische Elemente, die nun für die Bewältigung der Eurokrise herangezogen werden können. Dazu gehören namentlich die Koordinierung der Steuerpolitik bei gleichzeitiger Wahrung der Steuerhoheit sowie die Möglichkeiten einer aktiven Industriepolitik in Verbindung mit einer soliden Wettbewerbs- und Beihilfepolitik (MONTI 2010).

Die Idee einer Stärkung des Binnenmarkts über die Durchsetzung einer koordinierten Fiskalpolitik sowie einer besseren Abstimmung sämtlicher Politiken, die den Binnenmarkt betreffen, dürfte zu einem wichtigen Moment der forcierten Integration werden. Unklar ist, inwiefern sich diese Massnahmen auf die Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion beschränken würden bzw. auf welche Weise, etwa über Diskriminierungen, sie den gesamten Binnenmarkt, also auch Länder ohne den Euro, die EWR-Länder sowie das Drittland Schweiz, treffen könnten. In jedem Fall würde mit diesen Anstrengungen die Tendenz zur

Zentralisierung und Bürokratisierung der EU steigen. Gleichzeitig aber könnten die Voraussetzungen für eine Sanierung der Staatshaushalte geschaffen werden – nicht zuletzt, weil der Druck auf die Politik gestiegen ist. Letztlich ist es nicht unmöglich, dass die EU geeint und gestärkt aus der Krise hervorgeht.

Europäische Desintegration — Die konträre Entwicklung wäre ein eigentliches Katastrophenszenario. Die europäische Währungsunion in ihrer jetzigen Form würde die Krise nicht überleben, sie bräche auseinander, indem schwächere Länder entweder ausgeschlossen würden oder «freiwillig» ausstiegen, um sich über die Abwertung ihrer Währung wieder Boden zu verschaffen. Die Folge wäre eine Spaltung der Union in ein starkes Zentrum und eine schwache Peripherie (ROUBINI 2010). Resultat wäre eine sehr viel kleinere Währungsunion, zu der noch jene Staaten gehörten, die ökonomisch und politisch weitgehend homogen sind. Zwar könnte sich so eine stabilere Währungsunion herausbilden, der europäische Einigungsprozess aber wäre grundlegend gestört und als Folge der wirtschaftlichen Neuordnung könnte auch die politische Union zerbrechen. Eine Renationalisierung Europas wäre die Folge und mit ihr eine Abwertungskonkurrenz unter den europäischen Währungen. Als Untervariante der Desintegration können auch Modelle wie das «Europa der zwei Geschwindigkeiten» oder eines «Kerneuropa» betrachtet werden, die heute wieder vermehrt diskutiert werden. Unabhängig von der Machbarkeit würden solche Lösungen aber auf einen Nord-Süd-Graben hinauslaufen, der kaum für Stabilität sorgen dürfte.

Europapolitische Optionen der Schweiz

Was bedeuten diese Szenarien für die Souveränität der Schweiz? Welche Möglichkeiten stehen ihr offen, wenn sie ihre Selbstbestimmung wahren will? Wenn man die Kündigung der bilateralen Abkommen als Teil einer Strategie des bewussten Alleingangs bzw. der Isolation ausser Acht lässt, stehen ihr

grundsätzlich drei Wege offen: die Fortführung des bilateralen Wegs, die europäische Integration oder eine noch zu definierende institutionelle «Zwischenposition». Diese drei Optionen werden im Folgenden für die verschiedenen Szenarien diskutiert und bewertet.

→ **Weiterführung des bilateralen Wegs:** Dieser Weg ist mit der Europapolitik des Bundesrates im Wesentlichen skizziert. Priorität hat dabei die Umsetzung und Weiterführung der bestehenden bilateralen Abkommen, wozu im Wesentlichen Schengen/Dublin, die Personenfreizügigkeit, das Media-Abkommen, die Abkommen über Zollerleichterung und Zollsicherheit, Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogramme, der Schutz der geographischen Herkunftsbezeichnung bei Lebensmitteln (AOC), die Zinsbesteuerung und die Betrugsbekämpfung gehören. Zudem hat der Bundesrat Bereiche definiert, in denen weitere Abkommen mit der EU wünschbar sind. Dies sind die Bereiche Strom bzw. Energie, Agrarprodukte und Lebensmittel, Gesundheit, Emissionshandel, Satellitennavigation, technische Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur, Friedensförderung, Chemikalienverordnung REACH sowie Versicherungen (Bundesrat 2009). Schliesslich bedingt die Fortführung des bilateralen Wegs, dass die – aus gegenwärtiger Sicht nahezu unüberbrückbaren – Differenzen in Sachen Holding-Besteuerung und Bankgeheimnis beigelegt werden können.

Gleichzeitig hat der Bundesrat im «Aussenpolitischen Bericht 2006» die Kriterien für die Weiterführung des bilateralen Wegs festgelegt und im Bericht von 2009 wiederholt: ein genügender Grad an Mitentscheidung durch die Schweiz, die Bereitschaft seitens der EU – die sogenannte «aussenpolitische Machbarkeit» – sowie nach wie vor vorteilhafte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für die Schweiz (Bundesrat 2006: 6983; Bundesrat 2009b: 45).

Verschiedene Faktoren deuten darauf hin, dass die Fortführung des bilateralen Wegs für die Schweiz schon vor der gegenwärtigen Krise schwieriger

geworden ist. Dies ist zunächst eine Folge der Erweiterung der Union. Die ersten Verhandlungen über bilaterale Abkommen im Jahr 1994 fanden noch mit der EU-12 statt; heute steht die Schweiz einer EU-27 gegenüber. Gerade Länder, die aus geographischen, historischen oder ökonomischen Gründen einen geringen Bezug zur Schweiz haben, werden sich kaum dafür einsetzen, einem Drittland Sonderregelungen zuzugestehen, die für sie selbst nicht erhältlich sind. Zudem ist der europäische Binnenmarkt inzwischen so gross, dass der Einbezug der Schweiz aus Sicht der anderen Partner nicht mehr die gleiche Bedeutung hat wie noch zu Zeiten der EWG oder der EU-15. Als kleines Beispiel für diese Haltung kann die Äusserung auf EU-Seite angeführt werden, wonach der bilaterale Weg für die Schweiz ein «Geschäftsmodell» darstelle (TOBLER 2010: 34). Als «Transferunion» wird die EU zudem noch weniger dulden können, dass ein Drittstaat in ihrer Mitte vom Binnenmarkt profitiert, ohne sich zu Beiträgen an die Stabilität und Sicherheit der Union zu verpflichten. Ausserdem hat das EU-Parlament mit dem SWIFT-Abkommen über den Bankdatenaustausch zwischen der EU und den USA im Februar 2010 bereits bewiesen, dass es von seinem Recht Gebrauch macht, Verträge mit Drittstaaten entgegen dem Antrag der Kommission abzulehnen.

Seit sich die Schweiz der EU auf bilateralem Weg annähert, hat sich die Verhandlungsgrundlage schrittweise verändert: Das erste Paket der bilateralen Abkommen wurde vollumfänglich auf der Basis statischer Regeln abgeschlossen. Auch beim zweiten Paket entscheidet die Schweiz «autonom», ob sie die Rechtsentwicklung nachvollziehen will. Einen Spezialfall innerhalb dieses Pakets stellt hingegen bereits das Abkommen über Zollerleichterung und Zollsicherheit dar: Übernimmt die Schweiz eine Weiterentwicklung nicht und hat dies Folgen für die Zollsicherheit, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die jedoch verhältnismässig sein müssen (Bundesrat 2009). Der schweizerischen Autonomie steht also ein Sanktionsmechanismus seitens der EU gegenüber.

Für eine nächste Runde macht die EU die dynamische Übernahme des *Acquis communautaire*, d.h. des bestehenden Regelwerks inklusive dessen Weiterentwicklung, zur Voraussetzung. Der EU-Rat hat sich dazu im Dezember 2008 wie folgt geäußert: «Der Rat sieht der Vertiefung seiner Partnerschaft mit der Schweiz in verschiedenen Bereichen erwartungsvoll entgegen, erinnert jedoch daran, dass die Teilnahme am Binnenmarkt eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiterentwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstands erfordert. Diese unerlässliche Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt muss – wie es im EWR der Fall ist – in allen Abkommen, über die derzeit mit der Schweiz verhandelt wird (...), ihren Niederschlag finden. Der Rat begrüßt die angekündigten Beratungen im Schweizer Parlament, in denen für ein Rahmenabkommen plädiert werden soll. Ein solches Abkommen sollte auch die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands bei allen Abkommen sowie einen Mechanismus beinhalten, mit dem die regelmässige Aktualisierung und einheitliche Auslegung dieser Abkommen gewährleistet ist» (Rat der Europäischen Union 2008: 8). Damit verlangt die EU, dass die Schweiz mit dem Zugang zum Binnenmarkt dessen Rechtsnormen zur Gänze inklusive ihrer Weiterentwicklung übernimmt. Dazu gehören auch die Regulierungen in Sachen Wettbewerbsrecht, Konsumentenschutz, Gesundheits-, Umwelt- und Sozialpolitik sowie die Zulassung und Anerkennung der entsprechenden Überwachungsbehörden (vgl. u.a. BARBASO 2010).

Damit sinken die Chancen der Schweiz, auf bilateralem Weg massgeschneiderte Lösungen durchzusetzen. Eines der drei bereits erwähnten Kriterien, die der Bundesrat für die Fortsetzung des bilateralen Wegs festgelegt hat, die «ausserpolitische Machbarkeit», ist damit in Frage gestellt – es sei denn, die Schweiz wäre bereit und in der Lage, überproportionale finanzielle und institutionelle Anstrengungen zu unternehmen, um sich in Brüssel formell, aber auch abseits der offiziellen Kanäle Gehör zu verschaffen. Beispielsweise müsste sich das Lobbying in Brüssel nicht mehr nur an die Mitglieder der

Kommission und den Ministerrat richten, sondern überdies an die 736 Mitglieder des EU-Parlaments.

Die Prognosen für den bilateralen Weg verschlechtern sich zusätzlich, wenn man vom Szenario einer forcierten Integration ausgeht. Gerade angesichts der Anstrengungen zur verstärkten Koordination und Kontrolle der Fiskalpolitik könnte die EU die Schweiz, namentlich den Finanzplatz und ihr Steuerregime, unter Dauerbeschuss nehmen. Ausserdem könnten aus einer Tendenz zur gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik auch protektionistische Massnahmen resultieren, welche die Schweiz diskriminieren. Darunter würde vor allem die Exportindustrie leiden, die auf konkurrenzfähige Preise sowie einen umfassenden Zugang zum EU-Binnenmarkt angewiesen ist. Rufe nach einem EU-Beitritt würden dann rasch auch in der Schweiz laut.

Würde die Schweiz womöglich, wie derzeit von bestimmten Seiten propagiert wird, von sich aus das Freizügigkeitsabkommen kündigen, fielen aufgrund der Guillotine-Klausel dann auch alle anderen Abkommen aus dem ersten Paket dahin. Die «neue Zuwanderung» (MÜLLER-JENTSCH 2008) aber ist ein wesentlicher Faktor der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Dieses Abkommen stellt «im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum und die Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz (...) mit Abstand das wichtigste der bilateralen Abkommen» (AEPPLI et al. 2008: 137) dar. Eine Kündigung der Abkommen würde wichtige Teile der schweizerischen Wirtschaft nachhaltig treffen (ECONOMIESUISSE 2010) und sie in eine Isolation treiben. Der Schweiz blieben einzig noch das Freihandelsabkommen von 1972, das dann allerdings nicht mehr angepasst werden könnte, sowie die Bilateralen II mit einem erheblich eingeschränkten Zugang zum EU-Binnenmarkt.

→ **Ende des Bilateralismus:** Bei fortschreitender oder gar forciertem Integration der EU ist also denkbar, dass die Option des Bilateralismus wegbriecht. Aufgrund der verschobenen Kräfteverhältnisse und ihrer forcierten

Integrationsbestrebungen könnte die EU auf ihrer Position der dynamischen Übernahme des *Acquis communautaire* beharren. Dies würde aber auch die Idee eines Rahmenabkommens gegenstandslos machen. Ein solches Rahmenabkommen sollte bekanntlich «die Rechtssicherheit des gesamten Netzes der bilateralen Abkommen gewährleisten und damit sein Bestehen sicherstellen» (Bundesrat 2009b: 43). Ziel wäre es, die Verfahren und die Koordination bei der Weiterentwicklung und Anpassung bestehender Abkommen zu erleichtern, die Schweizer Beteiligungen an EU-Programmen und Agenturen einheitlich zu regeln und einen institutionalisierten Dialog einzuführen (Bundesrat 2009a, b). Die Schweiz strebt aber ein Rahmenabkommen ausdrücklich ohne Dynamik und Anpassung an das Sekundärrecht an: «Derartige Automatismen greifen in die Souveränität der Schweiz ein» (Bundesrat 2009, 2: 44). Die EU hingegen hat nur ein Interesse an einem solchen Abkommen, sofern es – wie sie dies für künftige Abkommen ebenfalls fordert – auf dem *Acquis communautaire* beruht und dynamisch gestaltet ist (Rat der Europäischen Union 2008; TOBLER 2010: 45).

Der Schweiz bliebe überspitzt formuliert die Wahl, sich diesen Bedingungen zu unterziehen oder auf weitere bilaterale Abkommen zu verzichten. Letzteres aber würde sich aufgrund der wachsenden Distanz zu einer sich weiterentwickelnden EU einerseits und der damit einhergehenden Rechtsunsicherheit andererseits für Schweizer Unternehmen auf Dauer nachteilig auswirken. Ein Festhalten am Status quo wäre also sowohl wirtschafts- wie souveränitätspolitisch wenig sinnvoll.

Wenn der Bilateralismus nicht mehr fortgesetzt werden könnte, bieten sich eigentlich nur zwei Alternativen an: eine Neuauflage des EWR oder ein Beitritt zur Union. Beides erfordert eine integrale und dynamische Übernahme des *Acquis communautaire*. Aus souveränitätspolitischer Sicht besteht der Unterschied dieser beiden Alternativen darin, dass im einen Fall das europäische Regelwerk ohne bzw. mit stark reduzierter Mitsprache übernehmen würde,

während im andern Fall künftig mitbestimmt werden könnte. Dem Zuwachs an formaler Mitsprache steht hier jedoch ein materieller Souveränitätsverlust in wirtschafts- und geldpolitischen Angelegenheiten gegenüber; die souveränitätspolitische Wertung ist also komplex.

—→ **Neuaufgabe des EWR:** Ein Beitritt zum EWR brächte eine stärkere Annäherung an die EU bei gleichzeitiger Beibehaltung einer gewissen Unabhängigkeit. So müsste die Schweiz sämtliche Bestimmungen in Sachen Konsumenten- und Umweltschutz sowie sozialpolitische Standards übernehmen; Ausnahmen würden vermutlich nicht akzeptiert (Bundesrat 2006). Auch das Wettbewerbsrecht sowie das Cassis-de-Dijon-Prinzip sind Bestandteil des EWR. Gerade Letzteres, das die Schweiz autonom eingeführt hat, würde im Falle eines EWR-Beitritts auch in umgekehrter Richtung gelten (TOBLER 2010: 24). Schliesslich ist der ungehinderte Zugang zum Dienstleistungsmarkt Bestandteil des EWR. Dem stehen aus schweizerischer Sicht u.a. das Bankkundengeheimnis und auf EU-Seite die Regelung über die staatlichen Beihilfen, welche die Staatsgarantien für Kantonalkassen in Frage stellen würden, sowie evtl. strengere Finanzmarktregulierungen entgegen. In diesem Sektor ist jedoch ohnehin mit Veränderungen zu rechnen, an welche sich die Schweiz mit oder ohne EU-Binnenmarktregulierung anpassen müssen wird. Nicht Bestandteil des EWR sind die von der Schweiz bereits im Rahmen der bilateralen Abkommen verhandelte Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin sowie die Zinsbesteuerung.

Eine weitere Folge der EWR-Mitgliedschaft wäre die Tatsache, dass im EWR Streitigkeiten vor Gericht – und nicht auf diplomatischem Weg – ausgefochten werden. Der Nachteil der jetzigen Situation zeigt sich beispielweise bei den Auseinandersetzungen um die Holding-Besteuerung oder das Luftverkehrsabkommen (BAUDENBACHER; TOBLER 2010: 15, 35). Die Mitbestimmung der Schweiz beim EWR wäre insofern leicht verbessert, als sie in den genannten Gremien Einsitz hätte und sich am «decision shaping» beteiligen könnte; heute hat sie dort lediglich Beobachterstatus und kann die Entstehung von Gesetzen «mit verfolgen».

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR)

Der EWR bindet die EFTA-Staaten an den Binnenmarkt der EU. Norwegen, Island und Liechtenstein, mit denen die Schweiz zusammen die EFTA bildet, haben den EWR-Vertrag unterzeichnet. Dieser Vertrag garantiert den genannten Ländern einen ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Insgesamt gelten etwa 80 Prozent der Binnenmarktvorschriften der EU auch für den EWR; nicht für den EWR gelten die EU-Vorschriften bzgl. der Landwirtschaft und Fischerei, die Zollunion, die Aussenhandelspolitik, die Aussen- und Sicherheitspolitik, die Justiz- und Innenpolitik sowie die Währungsunion.

Auf der Basis einer Beschlussfassung des EWR-Ausschusses wird das EWR-Abkommen regelmässig an die Entwicklung des relevanten EU-Rechts, den *Acquis communautaire* angepasst. Politische Anstösse für die Durchführung des Abkommens gibt der EWR-Rat, bestehend aus Vertretern der EU und des EWR. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss entscheidet über das EWR-Abkommen. Experten beider Parteien arbeiten zudem im Beratenden EWR-Ausschuss zusammen (TOBLER 2010: 18). Die EWR-Staaten können überdies ihre Vertreter in die Expertengruppen der EU-Kommission entsenden und damit aktiv an der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften (sog. *decision shaping*) mitwirken, allerdings nicht mitentscheiden. Eine EFTA-Überwachungsbehörde und der Gerichtshof der EFTA überwachen das EWR-Abkommen und die abgeleiteten Vorschriften.

Im Gegensatz zu den bilateralen Abkommen wird der EWR von der EU nicht in Frage gestellt, weil er auf dem *Acquis communautaire* beruht und dynamisch angepasst wird (Rat der Europäischen Union 2008). So wird festgestellt, dass es «keine nennenswerten Probleme bei der Umsetzung des Binnenmarkts in den EWR/EFTA-Mitgliedstaaten gibt. Problematischer sind jedoch die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU» (TRASKOWSKI 2010: 3). Nach der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon stellt sich allerdings die Frage, inwieweit Binnenmarkt und andere EU-Politiken noch voneinander getrennt werden können und ob das EWR-Abkommen einer Überarbeitung bedarf (TOBLER 2010).

Ein EWR-Beitritt würde sich vom bilateralen Weg primär dahingehend unterscheiden, dass der Grossteil des Binnenmarktrechts auch für die Schweiz Geltung besässe und die Anpassung automatisch erfolgte. Die Schweiz müsste den Zugang zum Binnenmarkt nicht mehr sektoriell verhandeln, könnte umgekehrt aber auch keine Auswahl mehr treffen bzw. Ausnahmen erwirken,

was eine Souveränitätseinbusse darstellt. Umgekehrt aber könnte die Schweiz bei einem Beitritt zum EWR zentrale Elemente ihrer wirtschaftspolitischen Souveränität bewahren. Sie behielte ihre eigene Währung, und sie könnte weiterhin entweder im Rahmen der EFTA oder im Alleingang Freihandelsverträge mit Staaten ausserhalb der EU abschliessen.

Neben dem EWR wurde verschiedentlich auch eine Zollunion als mögliche Position zwischen Bilateralismus und Beitritt diskutiert. Eine Zollunion würde zwar die Kosten von Ein- und Ausfuhren für die primär mit der EU handelnden Unternehmen senken (Minsch et al. 2006). Sie würde aber – wie bei einer EU-Mitgliedschaft – aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung eine Anpassung des Steuersystems erfordern und die Aussenhandelspolitik der Schweiz einschränken. Eine Mitsprache bei den EU-Regelungen wäre nach wie vor nicht möglich. Sowohl aus wirtschafts- wie auch aus souveränitätspolitischer Sicht wird diese Zwischenposition deshalb als wenig sinnvoll betrachtet (Economiesuisse 2010).

→ **Beitritt zur EU:** Unter dem Gesichtspunkt der Souveränität muss deswegen bei einem Ende des Bilateralismus auch die Option eines Beitritts zur Union wieder ins Auge gefasst werden. Es geht bei dieser Diskussion nicht um dessen innenpolitische Machbarkeit, sondern nur um die Frage, was ein Beitritt souveränitätspolitisch bedeutet. Da die Schweiz die Beitrittskriterien – institutionelle Stabilität, eine funktionierende Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit zur Erfüllung des *Acquis communautaire* – erfüllt, stünde dem Beitritt von Seiten der EU kaum etwas im Wege.

Als reicher Mitgliedstaat müsste die Schweiz jährlich einen Nettobeitrag von schätzungsweise 3,5 Milliarden Franken (Bundesrat 2006b) leisten. Ausserdem wären die in diesem Band erläuterten Politikbereiche unterschiedlich herausgefordert; von Änderungen betroffen wären namentlich der Aussenhandel, die Geldpolitik und das Steuersystem. Die Schweiz würde zudem Teil

des EU-Agrarfreihandels und des europäischen Dienstleistungsmarkts. Im Arbeitsmarkt müsste sie, vermutlich mit gewissen Flexibilitätseinbussen, diverse Schutzbestimmungen anpassen. Zum EU-Beitritt gehört schliesslich im Prinzip die Teilnahme an der Währungsunion.

Die grössten Veränderungen aus einem EU-Beitritt ergäben sich aber bei den schweizerischen politischen Institutionen. Die Meinungen gehen auseinander, inwiefern diese Veränderungen Souveränitätsverluste oder -gewinne darstellen. Wertet man die Mitbestimmung hoch, wäre eine Mitgliedschaft bei der EU gegenüber der gegenwärtigen Praxis des «autonomen Nachvollzugs» ein Souveränitätsgewinn. Betrachtet man hingegen die Inhalte bzw. die innenpolitische Relevanz der europäischen Politik für ihre Mitgliedsländer, zeigt sich, dass die «hohe Politik» nach wie vor in den Händen der Mitgliedsländer liegt, während in Brüssel vor allem die Binnenmarktregulierung vorangetrieben wird. Dass der neu gewonnene Souveränitätsspielraum im Falle einer Mitgliedschaft unterschiedlich beurteilt wird, zeigt zudem die Position der Kantone. Sie würden gemäss eigener Einschätzung bei einer EU-Mitgliedschaft an Mitwirkungsmöglichkeiten gewinnen (Konferenz der Kantonsregierungen 2006) – freilich unter der Bedingung, dass die innerschweizerischen Prozesse angepasst würden.

Derzeit koordiniert die Schweiz die Umsetzung der bilateralen Abkommen mit der EU in 25 gemischten Ausschüssen; die Kompetenz hierfür liegt beim Bundesrat; die Kantone werden, wenn es sie betrifft, zur Stellungnahme eingeladen. Als EU-Mitglied wären die Mitglieder des Bundesrates im EU-Rat, das Parlament würde ein Kommissionsmitglied nach Brüssel entsenden, und das Volk dürfte seine Abgeordneten ins Europäische Parlament wählen. Um sich als EU-Mitglied angemessen einbringen zu können, wären also institutionelle Anpassungen notwendig. Die oberste Regierungsebene müsste verbreitert werden, um die Aufgaben in den über 27 Direktionen der Kommission bzw. den Beratungen mit ihren ebenso zahlreichen Pendanten der anderen Mitgliedstaaten im EU-Rat bewäl-

tigen zu können. Vor allem aber müsste die Legitimation der Exekutive gestärkt werden, damit diese in Brüssel mit dem notwendigen Gewicht auftreten kann.

Die direkte Demokratie müsste zwar formal nicht eingeschränkt werden, deren materielle Anwendungsbereiche aber erführen überall dort Einschränkungen, wo Kompetenzen an die EU delegiert worden sind (vgl. hierzu KÖRKEMEYER 1995); konkrete Politikbereiche nennt der Bundesrat nicht (Bundesrat 2006). Da im Falle eines EU-Beitritts dem *Acquis communautaire* als Ganzem zugestimmt werden müsste, stünde eine Rückweisung einzelner Bestandteile dazu im Widerspruch. Was die Weiterentwicklung des EU-Rechts angeht, unterläge die Umsetzung im Rahmen des schweizerischen Gesetzes zwar ebenfalls dem Referendum. Dies wäre jedoch nur in jenen Fällen sinnvoll, in denen die Ablehnung einer Vorschrift nicht gegen die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union verstossen würde. Ebenfalls materiell eingeschränkt würde die Volksinitiative, sofern sie gemeinschaftswidrige Normen enthält. Insgesamt ist klar, dass der direktdemokratische Einfluss dort eingeschränkt wird, wo Kompetenzen an die EU delegiert worden sind. Umgekehrt wird der gesamtschweizerische Einfluss durch die Mitbestimmung auf europäischer Ebene grösser.

Die genannten Einschränkungen der direkten Demokratie müssen jedoch relativiert werden. Zum einen ist mit der jetzt schon gesetzlich vorgegebenen «EU-Kompatibilitätsprüfung» sowie dem «vertraglichen» und dem «autonomen Nachvollzug» der gesetzgeberische Spielraum der Schweiz ohnehin bereits eingeschränkt. Zum andern zeigt etwa die Abstimmung über den biometrischen Pass, dass auch Referenden gegen eine Vorschrift der EU möglich und sinnvoll sein können, wenn sie diese nicht grundsätzlich in Frage stellen. Der Widerstand richtete sich nämlich in diesem Fall primär gegen die innerstaatliche Umsetzung – die zentrale Datenbank – und nicht gegen die Einführung biometrischer Pässe an sich. Wäre das Referendum negativ ausgegangen, hätte die Schweiz mit der EU eine Übergangsfrist verhandeln und danach vermutlich eine zweite Abstimmung ins Auge fassen müssen.

Schliesslich weisen die europäischen Mitgliedstaaten eine grosse Vielfalt bezüglich ihrer inneren Verfassung auf: sie reichen von der Monarchie bis zur Republik, von stark zentralisierten bis zu eher föderalistischen Systemen und haben zudem unterschiedlich ausgestaltete Bürgerrechte. In der EU müsste also auch das politische System der Schweiz seinen Platz finden können.

Globale Perspektiven

Die Schweiz liegt im Herzen Europas, die EU ist bei weitem der wichtigste Handelspartner, die drei bedeutendsten EU-Länder bilden ihr Hinterland. Gleichzeitig gehört die Schweiz in zahllosen Rankings zu den globalisiertesten, wirtschaftlich weltoffensten Ländern der Welt. Die Souveränitätsfrage stellt sich deshalb nicht nur in Bezug auf Europa. Auch die raschen Veränderungen im globalen Kräfteparallelogramm beeinflussen unseren Souveränitätsspielraum.

Kräfteverschiebung nach Osten — Eine grosse Mehrheit der ökonomischen Beobachter sieht in Asien den künftigen Wachstumsmotor für die Welt. Mehrere Regionen in Asien erholen sich derzeit weit rascher von der globalen Krise als der Westen. Der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass China, Japan und Indien in den nächsten vier Jahren die Wirtschaftskraft der USA und Europas zusammen übertreffen werden. In Asien leben über drei Fünftel der Weltbevölkerung. Diese kommen bisher zwar nur für einen Fünftel des privaten Konsums auf, stellen aber bereits jetzt den grössten Markt für zahlreiche Produkte dar (IBRAHIM, 2009). Ausdruck der neuen asiatischen Wirtschaftskraft sind auch die Übernahmen von europäischen und Schweizer Unternehmen durch indische und chinesische Firmen. Da ökonomische Kräfteverschiebungen politische Verschiebungen nach sich ziehen, wird vielerorts das «asiatische Jahrhundert» prophezeit. Beispiele hierfür ist nicht nur das neue Selbstbewusstsein Chinas auf globalen Bühnen wie der G-20 oder in Davos, sondern auch in internationalen Organisationen wie der WTO.

Neben Asien kommt die Wirtschaftsdynamik aber derzeit auch aus den USA; sie haben die stärksten Wachstumsaussichten (OECD 2010). Ausserdem könnten die Schwellenländer Lateinamerikas ein weiterer Wachstumsmarkt sein. Die USA dürften also – neben China – weiterhin eine globale Führungsrolle einnehmen. Mit China und den USA stehen sich damit zwei Grossmächte gegenüber, zwischen denen sich Europa nur behaupten kann, wenn es mit einer Stimme spricht.

Starke, grosse Player — Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die G-20 etabliert, ein Konglomerat von grossen und mächtigen Staaten, das bereits 1999 in der Folge der Asienkrise gegründet wurde. Bisher war diese G-20 ein Gremium, in dem die Finanzminister und Zentralbankverantwortlichen der Industrie- und Schwellenländer Fragen der globalen Ökonomie diskutierten. Die «neue» G-20 aber schickt sich nun an, eine globale Führungsrolle zu übernehmen. Die Gruppe ist formal nicht legitimiert; sie hat sich selbst ernannt und wurde ohne Zustimmung der anderen Nationen gegründet. Ihren faktischen Steuerungswillen aber demonstriert sie mit regelmässigen Treffen zu wirtschaftspolitischen und regulatorischen Fragen, mit denen für internationale Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds Ziele und Vorgaben lanciert werden. Sollten die Beratungen der G-20 mittelfristig gar dazu führen, dass ihre «Entscheidungen der Mehrheit der Nichtmitglieder aufgezwungen werden» (STØRE 2010), wäre das ein Rückschritt in der internationalen Kooperation. Nichtmitglieder, und das sind kleine und mittlere Staaten, würden darunter besonders leiden.

Andere Regeln — Dass dieses neue Gremium seinen Einfluss bereits geltend machen konnte, lässt sich am Beispiel der OECD zeigen, die Ende 2008 mit ihren «weissen», «grauen» und «schwarzen» Listen zuhanden der G-20 den Feldzug gegen Steueroasen anführte. Innert Kürze wurden Kriterien für gültig erklärt, die von den Mitgliedstaaten der OECD nicht vereinbart worden waren. Während China als Mitglied der G-20 dafür sorgte, dass Macao und Hong-Kong aus der Liste der nicht kooperativen Staaten gestrichen wurden,

konnten Luxemburg und Österreich nicht auf denselben Schutz der Europäischen Union zählen (FLÜCKIGER 2009), obwohl gleich mehrere EU-Länder Mitglied der G-20 sind. Dies illustriert, wie das Prinzip «Recht durch Macht» binnen kürzester Zeit die geltenden Regeln internationaler Organisationen aushebeln konnte. «Powerplay» und «Deal Making» dürften angesichts dieser Machtverhältnisse wichtiger werden, um die eigenen Anliegen durchzusetzen. Genau hierzu sind aber die kleinen Länder weniger in der Lage.

Herausgeforderter Welthandel — Ein weiterer Ausdruck dieser neuen Spielregeln sind die Veränderungen im Welthandel. Seit 20 Jahren ist er gewachsen, und der scharfe Einbruch als Folge der Krise erscheint als vorübergehendes Phänomen. Zurückgeführt wird dies auf die weltweite Einsicht, dass der globale Handel allen Vorteile bringt (LAWRENCE et al. 2010). Dennoch war während der vergangenen Monate eine deutlich stärkere Tendenz zu Protektionismus feststellbar. Seit die G-20 im November 2008 beteuerte, im Wissen um die schädlichen Wirkungen des Protektionismus keine neuen Handelsbarrieren aufzustellen, wurde ein signifikanter Anstieg solcher Massnahmen festgestellt. Allein in den G-20-Ländern wurden 184 solcher Politiken gezählt, weltweit gar 297; sie übertrafen Liberalisierungsmassnahmen im gleichen Zeitraum um das Achtfache. Davon war China 146-mal betroffen, die EU 140-mal. Zu den wichtigsten Massnahmen gehörten die staatlichen Rettungen von Unternehmen, gefolgt von Handelsdiskriminierungen (EVENETT 2009).

Diese Zahlen zeigen, dass Nationalstaaten in Krisenzeiten durchaus bereit sind, Regeln zu brechen, die sie in guten Zeiten gemeinsam mit anderen aufgestellt haben. Besonders «gefährdet» sind diesbezüglich die grossen Staaten bzw. Staatengruppen, während kleinere Länder auch in diesen Zeiten offen bleiben (LAWRENCE et al. 2010). Dennoch blieb der Protektionismus weit hinter den Befürchtungen, die man aufgrund der Erfahrungen mit der Krise der 1930er Jahre hatte, zurück.

Seit 2001 ist die Doha-Runde der WTO blockiert, im Wesentlichen von China und den USA. In der gleichen Zeit sind – gleichsam als Gegenmassnahme betroffener Staaten – zahlreiche bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen worden. Gegenwärtig zählt die WTO 271 abgeschlossene und 460 angemeldete Abkommen (NZZ 20.5.2010). Diese Entwicklung schwächt nicht nur den Multilateralismus der WTO, sondern letztlich die WTO als wirkungsvolle Institution selbst. Auch hiervon sind kleine und mittlere Staaten wiederum besonders betroffen, da sie sich primär auf die Durchsetzung der geltenden Regeln verlassen müssen. Ist dies nicht mehr gewährleistet, sind sie den Entscheidungen der Grossen ausgeliefert.

Auf Institutionen und Allianzen angewiesen — Die hier nur skizzierten Entwicklungen treffen die Schweiz ganz besonders: die zunehmende Macht der grossen Staaten und Staatenverbände bei gleichzeitiger Schwächung der kleinen und mittleren Länder. Für die Schweiz, deren souveränitätspolitischer Spielraum auf internationaler Ebene primär mit Blick auf den Aussenhandel zu überprüfen ist, bedeutet dies, dass sie umso stärker auf internationale Institutionen und Allianzen angewiesen ist.

Damit die Schweiz ihre offene Aussenhandelspolitik fortführen kann, muss sie eine den eigenen Interessen angemessene Position in den internationalen Organisationen wie der WTO, der OECD, den Bretton-Woods-Institutionen und der UNO haben. Ausserdem braucht sie die Sicherheit, dass die vereinbarten Regeln gelten. Sie muss nutzbringende Kooperationen und Allianzen in den multilateralen regionalen Organisationen wie der EFTA, dem Europarat, der OSZE eingehen. Und sie muss schliesslich die Möglichkeit haben, auf diesem Weg auch Anliegen in die G-20 zu transportieren.

Mit ihrem Freihandelsnetz, auch im Rahmen der EFTA, ihrem eigenen Sitz in der WTO und bilateralen Kontakten sind diese Voraussetzungen derzeit gegeben. Erweist sich Asien zudem tatsächlich als Motor der Weltwirtschaft, ist die Schweiz

mit ihren jetzigen Handelsbeziehungen zu Japan, mit dem es als erstes europäisches Land ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, sowie zu China, das bereits heute der dritt wichtigste Zulieferer und viert wichtigste Absatzmarkt für schweizerische Produkte ist, ebenfalls sehr gut aufgestellt. Die Frage ist jedoch, ob und wie lange diese Voraussetzungen bei den genannten Entwicklungen noch gegeben sind.

Ausgangs- und Angelpunkt EU-Binnenmarkt — Selbst bei wachsendem Welt-handel der Schweiz und zunehmender Kräfteverschiebung nach Osten wird die primäre Bedeutung des EU-Binnenmarkts für die Schweiz auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Ein Indiz dafür ist die Tatsache, dass trotz internationaler Verflechtung die Distanzen internationaler Lieferungen tendenziell gleich bleiben bzw. abnehmen (CARRÈRE et al. 2009). Sollten protektionistische Massnahmen in Europa, in den USA und auch in Asien zunehmen, wäre die Schweiz gleich dreifach betroffen. Im schlimmsten Fall könnte die Weltwirtschaft wiederum in Blöcke zerfallen und die WTO ihre regulierende Funktion einbüßen. In einer solchen Entwicklung würden erst recht die «Grossen» den Ton angeben. Das Gewicht der Schweiz innerhalb der WTO würde relativ sinken, und überhaupt dürfte es für sie schwieriger werden, sich Gehör zu verschaffen.

Ganz besonders wäre die Schweiz von protektionistischen Massnahmen seitens der EU betroffen. Dass dies bereits jetzt der Fall ist, illustriert die systematische Überwachung der Stahleinfuhr durch die EU, mit der sie marktverzerrende Importe insbesondere aus China verhindern will. Dies trifft auch das Drittland Schweiz; Just-in-time-Lieferungen sind praktisch unmöglich geworden. Trotz Interventionen der Schweiz wurde die 2002 eingeführte Massnahme 2009 um drei Jahre verlängert. Hier scheint Europa offenbar nicht im selben Mass auf die Handelsbeziehungen mit der Schweiz angewiesen zu sein wie umgekehrt.

Strategische Vorkehrungen

Souveränitätspolitisches Fazit — Global verflochten, europäisch verankert – die Souveränität der Schweiz ist auf eine doppelte Probe gestellt. Sie muss sich gegenüber der EU – ihrem wichtigsten Handelspartner und unmittelbaren Nachbarn – ebenso behaupten wie global, weil ihre weltweiten Vernetzungen für die Prosperität ihrer hochspezialisierten Industrie und ihrer vielen Global Players ebenso bedeutsam sind.

Aus den skizzierten Entwicklungen ergibt sich als erste Schlussfolgerung eine Neueinschätzung des bilateralen Wegs. Dessen Fortführung wird als äusserst problematisch, wenn nicht als unwahrscheinlich betrachtet. Das Argument, dass wegen der Unsicherheit von Zukunftsinvestitionen «vorläufiges Abwarten» die beste Alternative sei (SPIRIG, WEDER 2008), hat angesichts der gegenwärtigen Krise und Dynamik in der EU nicht mehr dieselbe Überzeugungskraft. Die Fortsetzung des Bilateralismus müsste mit immer weitreichenderen Zugeständnissen erkaufte werden. Sie mündet letztlich in die vollständige Übernahme des *Acquis communautaire* samt dessen Weiterentwicklung, wie dies die EU fordert. Bei einem Beitritt zum EWR würde die geld-, fiskal- und aussenhandelspolitische Selbstbestimmung gewahrt, allerdings um den Preis der politischen Mitbestimmung. Wenn die Schweiz hingegen die zukünftige Entwicklung ihres Verhältnisses zu Europa aktiv mitbestimmen will, wäre die Integration in die EU die Konsequenz.

Solche über den Bilateralismus hinausgehende Schritte sind heute fast undenkbar. Die institutionelle und vielleicht noch mehr die politisch-kulturelle Neuorientierung bewegen sich unabhängig von der Frage der politischen Mehrheit jenseits des Vorstellbaren. Hinzu kommt, dass die statische Kosten-Nutzen-Rechnung in jedem Fall negativ ausfällt, da die Schweiz zur bedeutenden Nettozahlerin würde. Und der Beitritt zu einem Verband, der im Begriffe ist, sich zur «Transfer- und Haftungsunion» zu wandeln, und zur

wirtschaftspolitischen Zentralisierung gezwungen ist, erscheint vielen als Worst-Case-Szenario.

Umkehr der Entwicklung denkbar — Die europäischen Staaten sind mit einer Schuldenlast konfrontiert, die nicht nur auf die Kriseninterventionen, sondern vor allem auf (sozial)staatliche Leistungen zurückzuführen ist. Die Staaten sind daher zu massiven Reformen gezwungen, wollen sie ihre Haushalte wieder ins Lot bringen. Noch ist unklar, wie Demokratien diese historische Herausforderung bewältigen können. Nationalistische Bewegungen und fundamentale politische Umwälzungen in einzelnen Ländern könnten diesen Prozess in Frage stellen. Die Griechenland-Krise führt sehr drastisch vor Augen, mit welchen Einschnitten und welchen Reaktionen Staaten und Volkswirtschaften konfrontiert sein werden. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass vehemente antieuropäische Bewegungen entstehen, welche die Europäische Union in ihren Grundfesten erschüttern könnten. Ein solches Zerfallsszenario mit einem Auseinanderbrechen der Währungsunion und damit einem Teil der europäischen Einheit, mit einer möglichen Abwertungskonkurrenz innerhalb Europas und einer eigentlichen Renationalisierung ist historisch möglich – und wird von einzelnen Beobachtern vorausgesagt oder gar als Chance für die Schweiz betrachtet. Es ist aber höchst zweifelhaft, dass sich in einer solchen Dynamik der Desintegration die EFTA halten und mit ihren europäischen und globalen Freihandelsverträgen gar als Rettungsanker dienen könnte, wie dies Kappeler suggeriert (KAPPELER 2010). Sicher scheint bloss, dass in einem solchen Konfliktszenario die allgemeine Bedrohung von Wohlstand und Wachstum souveränitätspolitische Überlegungen verdrängen würde. Die Schweiz wäre in einem solchen Szenario buchstäblich auf ihre Souveränität zurückgeworfen und müsste diese im Sinne tatsächlich selbstbestimmter, gar existentieller Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen. Auch wenn eine solche Entwicklung ebenso wenig ausgeschlossen werden kann wie Kriegskatastrophen im globalen Massstab, liegt sie ausserhalb des Wahrscheinlichkeitsrahmens für die souveränitätspolitischen Erörterungen dieses Bandes.

Vorausschau notwendig — Unter den gegenwärtigen Umständen den Gedanken einer Annäherung an die EU zu äussern, wenn auch gleichsam als Worst-Case-Szenario, bedeutet, sich auf einen sehr langen und konfliktiven Weg zu begeben. Die Arbeit an dieser Frage dürfte – auch unter nicht krisenhaften Umständen – mit Blick auf die Geschichte und Identität der Schweiz eine Dekade, wenn nicht eine Generation in Anspruch nehmen. Aufgrund der oben geschilderten Entwicklungen, insbesondere des von den Finanzmärkten getriebenen Zusammenrückens der Euro-Länder, besteht aber zumindest die Möglichkeit, dass diese Zeit fehlen wird.

Aus dieser Wahrnehmung der Dringlichkeit werden hier drei strategische Vorkehrungen vorgeschlagen. Die Schweiz soll je nach Entwicklung aus eigener Stärke und überlegt – also souverän im doppelten Sinne des Wortes – agieren können. Strategische Überlegungen erst dann einzuleiten, wenn man bereits unter Druck steht, führt rasch in die Sackgasse. Das Resultat einer «Strategie» des Abwartens sieht man in der widersprüchlichen, wenig zielgerichteten und auch nicht überaus erfolgreichen Reaktion auf den ausländischen Druck auf den schweizerischen Finanzplatz.

Erstens: Beitritt zum EWR Wenn sich der Bilateralismus auf Dauer nicht fortsetzen lässt, könnte die Schweiz mit einem Beitritt zum EWR gleichsam dem «Binnenmarkt beitreten» und weiterhin kein EU-Mitglied sein. Es wäre eine «Einbindung auf Distanz», weil damit die Forderung der EU nach der Übernahme des *Acquis communautaire* und der automatischen Anpassung an dessen Weiterentwicklung erfüllt würde.

Im besten Fall würde die Schweiz zusammen mit Norwegen dem EWR grösseres Bedeutung verleihen und der EU ein Modell gegenüberstellen, das die wirtschaftliche vor die politische Integration stellt. Der EWR könnte, zusammen mit weiteren Staaten, die der EU nicht beitreten wollen, vielleicht sogar mit der Türkei, als schlanke, kleinere Institution ihr Gewicht steigern

----- Die Länder der European Free Trade Association (EFTA) -----

Norwegen ist das stärkste Land der EWR-Gruppe. Aufgrund seiner Ölvorkommen geniesst es einen der höchsten Lebensstandards weltweit. Das Land, das im Ersten Weltkrieg zusammen mit Schweden und Dänemark seine Neutralität erklärte, im Zweiten Weltkrieg aber von den deutschen Truppen besetzt wurde, gehörte 1949 zu den Gründungsmitgliedern der NATO und 1960 zu den Mitbegründern der EFTA. Norwegen hat – vermutlich ähnlich wie die Schweiz – grosse Vorbehalte gegenüber einem möglichen Souveränitätsverlust, was sich in bisher zwei Volksabstimmungen äusserte. Liechtenstein, das ebenfalls Mitglied des EWR ist, versteht diese Mitgliedschaft als Bekenntnis zur europäischen Rechtsordnung und Solidarität mit Europa (Büchel 2005). Island, das vierte der EFTA-Länder, hat unter dem Eindruck der Finanzkrise und seiner Abhängigkeit 2009 bei der EU ein Beitritts-gesuch eingereicht.

Norwegen und Liechtenstein geniessen – wie die Schweiz – einen hohen Lebensstandard. Alle drei Länder haben neben den politischen Vorbehalten sehr spezifische wirtschaftliche Gründe, die einen EU-Beitritt nicht opportun machen. Für Norwegen ist es, abgesehen von der hohen wirtschaftlichen Unabhängigkeit aufgrund seiner Ölvorkommen, die Fischerei, die im Falle eines EU-Beitritts liberalisiert würde. Für Liechtenstein ist es vor allem der Finanzplatz, für die Schweiz neben diesem auch die global tätige Wirtschaft. Die Situation der EFTA-Staaten, die den EWR unterzeichnet haben, ist also vergleichbar mit jener der Schweiz.

(WÜTHRICH 2009). Im besten Fall könnte er sich zu einer Gruppe entwickeln, welcher der dominanten EU in einem «Wettbewerb der Systeme» erfolgreich gegenüberträte und den Binnenmarkt wirksam mitgestaltete. Diese Strategie aber setzt voraus, dass sich die EWR-Staaten auf gemeinsame Interessen vis-à-vis der EU einigen können.

Unter dem Blickwinkel der Souveränität wäre ein Beitritt zum EWR ein Kompromiss. Die Schweiz könnte ihre aussenhandelspolitische Unabhängigkeit – bezogen auf das insgesamt deutlich kleinere, aber wachsende Handelsvolumen ausserhalb der EU – sowie eine eigenständige Geld-, Finanz- und Steuerpolitik behalten. Der Gewinn an politischer Mitbestimmung im EWR wäre angesichts der Tatsache, dass dieser die EU-Binnenmarktregeln praktisch vollumfänglich übernimmt, allerdings bescheiden, da die Regeln nach

wie vor von der EU gemacht werden. «Decision shaping» ist auch hier nicht «decision making», und das Aushandeln spezifisch schweizerischer Anliegen, wie dies beim Bilateralen Weg bisher möglich ist, fiel gänzlich weg. Die grössere wirtschaftspolitische Selbstbestimmung würde somit in diesem Fall höher gewichtet als die politische Mitbestimmung.

Zweitens: Prüfung eines Beitritts zur EU ohne Währungsunion Wenn auch das Abwägen einer EWR-Integration negativ ausfallen würde, wäre ein EU-Beitritt die letzte Option. Für diesen Fall wird vorgeschlagen, rechtzeitig und offensiv eine EU-Mitgliedschaft ohne den Beitritt zur Währungsunion zu prüfen. Grundsätzlich gibt es bei einem Beitritt zur EU abgesehen von Übergangsfristen zwar nichts zu verhandeln. Dennoch: Die Schweiz ist einer der wichtigsten Handelspartner der EU; sie hat eine starke Aussenwirtschaft, von der auch die EU profitieren könnte; sie hat einen vergleichsweise soliden Staatshaushalt; und sie würde als EU-Mitglied nach Luxemburg zweitgrösster Nettozahler pro Kopf, was in einer «Transferunion» von noch grösserer Bedeutung ist. Die Schweiz wäre ein äusserst attraktives Mitglied. Daraus lässt sich ein gewisser Verhandlungsspielraum ableiten, den es zu nutzen gilt.

Wie die vorliegenden Beiträge zeigen, wäre neben institutionellen Anpassungen die Preisgabe einer eigenen Geldpolitik ein Souveränitätsverlust mit grossen Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Eigenständigkeit und die Wohlfahrt der Schweiz. Ein Blick auf jene EU-Mitgliedstaaten, die den Euro nicht übernommen haben, ist deshalb angezeigt. Grossbritannien und Dänemark haben bei Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags eine Opt-out-Klausel verhandelt, aufgrund deren sie den Euro nicht übernehmen müssen. Schweden begnügt sich seit der Ablehnung der Einführung des Euro in einer Volksabstimmung 2003 mit der Nichterfüllung der Wechselkurskriterien, um den Euro nicht übernehmen zu müssen. Auch für die Schweiz wäre eine EU-Mitgliedschaft ohne Beitritt zur Währungsunion, d.h. unter Beibehaltung des Schweizer Frankens, eine prüfenswerte Option.

Die Nichtmitglieder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (wwu)

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion wwu wurde 1991 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht geschaffen. Die erste Stufe umfasste die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Aufstockung des Strukturfonds und die multilaterale Überwachung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten mit dem Ziel einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz. Mit der zweiten Stufe, beginnend 1994, wurde das Europäische Währungsinstitut ewi geschaffen, wobei die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken erhalten blieb, sowie Regeln zur Eindämmung der nationalen Haushaltsdefizite gesetzt. Die dritte Stufe begann 1999 mit der Einführung des Euro und der Einrichtung der für die entsprechende Geldpolitik zuständigen Europäischen Zentralbank (ezb).

Elf EU-Staaten sind nicht Mitglied der europäischen Währungsunion. Drei davon, nämlich Grossbritannien, Dänemark und Schweden, verzichteten freiwillig auf die Einführung des Euro. Grossbritannien hatte frühzeitig dargelegt, dass es den Maastricht-Vertrag nur dann unterzeichnen würde, wenn ihm die Nichtteilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion gewährt wird. Es kann damit seine Währungspolitik weiterhin nach nationalem Recht gestalten und unterliegt nicht den Bestimmungen des Vertrags über übermässige Defizite. Auch die Bestimmungen über das Europäische Zentralbankensystem sowie die Regelungen der Europäischen Zentralbank gelten nicht für das Vereinigte Königreich. Grossbritannien seinerseits macht eine eventuelle Übernahme des Euro von der Konvergenz der Konjunkturzyklen, einer genügenden Flexibilität bezüglich des Arbeitsmarkts und der Fiskalpolitik, einer langfristig förderlichen aus- und inländischen Investitionspolitik, einer Verbesserung der Wettbewerbsposition des Londoner Finanzplatzes sowie von positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Stabilität und die Beschäftigung abhängig. Diese fünf Kriterien werden durch das britische Finanzministerium regelmässig beurteilt.

Dänemark hatte nach der Ablehnung des Maastricht-Vertrags in einer Volksabstimmung von 1992 eine Opt-out-Klausel verhandelt. In der «Erklärung von Edinburgh» legte der Europäische Rat fest, dass Dänemark nicht an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen muss, somit auch nicht an die Regeln für die gemeinsame Wirtschaftspolitik gebunden ist, seine Geld- und Währungspolitik entsprechend seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften gestalten kann und bezüglich der Verteilung des Wohlstands und der Sozialleistungen seine eigene Politik verfolgen kann.

Schweden hatte 2003 in einer Volksabstimmung die Einführung des Euro abgelehnt. Seither verletzt es den Maastricht-Vertrag insofern, als es das Wechselkurskriterium der dritten Stufe der Währungsunion nicht erfüllt, womit es den Euro nicht übernehmen «kann». Hingegen erfüllt es die drei anderen Kriterien, nämlich die Preisstabilität, die Finanzlage der öffentlichen Hand und den langfristigen Zinssatz. (http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs).

Die Ausnahmeregelungen für Dänemark und Grossbritannien zeigen, in welchem Mass sich diese Länder über die Nichtteilnahme an der Währungsunion wirtschaftspolitische Souveränität bewahrt haben. Sie verfolgen weiterhin ihre eigene Geldpolitik und bewahren ihre fiskalpolitische Eigenständigkeit. Für Grossbritannien ist das Pfund zudem ein wichtiger Pfeiler des Finanzplatzes.

Eine EU-Mitgliedschaft ohne Beitritt zur Währungsunion würde es der Schweiz also ermöglichen, insbesondere ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik eigenständiger – sprich: souveräner – zu gestalten und dennoch auf EU-Ebene mitzubestimmen. Die Geldpolitik ist zwar faktisch von der Entwicklung des Euro abhängig. Trotzdem könnte die eigene Währung in Verbindung mit einer starken Wirtschaft und einer verhältnismässig niedrigen Staatsverschuldung einen Stabilitätsfaktor darstellen, der sich für den Standort auszahlt.

Die Schweiz müsste deswegen bei allfälligen Beitrittsverhandlungen eine explizite Ausnahme erwirken. Auch der Bundesrat hält in seinem Europabericht von 2006 fest, dass sich die Schweiz nicht selbst daran hindern sollte, «differenzierte Teilnahmeformen an der EU in spezifischen, beschränkten Bereichen in Betracht zu ziehen, auch wenn die EU heute ein solches Teilnahmeformmodell für Beitrittskandidaten nicht anbietet. Die EU ist in ständiger Entwicklung, und diese beeinflusst auch ihr Verhältnis zur Schweiz» (Bundesrat 2006: 6883).

Es wäre angesichts der bisherigen Verhandlungsposition auch inkonsequent, von vornherein auszuschliessen, dass die Schweiz eine solche Bedingung durchsetzen kann. Gerade in den bilateralen Abkommen hat die Schweiz bereits als Drittland grosse Erfolge erzielt. Und im Verbund mit anderen starken EU-Mitgliedstaaten – etwa den handelsoffenen Ländern Dänemark, Schweden, Niederlande oder den nach wie vor gleichgesinnten Luxemburg und Österreich – würde es für die Schweiz auch innerhalb der EU möglich sein, mit ihren Anliegen durchzudringen. Als Mitglied könnte die Schweiz wechselnde Allianzen

und Koalitionen eingehen und stünde nicht, wie jetzt, einem einzigen grossen Partner, der EU, gegenüber. Mit den richtigen Allianzen liessen sich auf diesem Wege auch eine offenere Aussenhandelspolitik der EU erreichen sowie Anliegen an die EU-Delegation in der WTO oder der G-20 übermitteln.

Drittens: Initiierung einer globalen Allianz von «small and medium states»

Gleichzeitig mit einer offensiveren Europa-Politik muss die Schweiz ihre weltweiten Allianzen mit gleichgesinnten Staaten festigen und ausbauen. Ein solches Netz soll nicht nur die internationalen Wirtschaftsbeziehungen stärken, sondern auch gegenseitige Unterstützung bei wechselseitigen Interessen ermöglichen. Gerade angesichts der dargestellten globalen Entwicklungen ist es umso notwendiger, dass kleine und mittlere wirtschaftsstarke, handelsoffene Staaten einen Weg finden, ihre Anliegen auf globaler Ebene dennoch einzubringen und durchzusetzen (vgl. auch FLÜCKIGER 2010).

Mit Koalitionen und Zweckverbänden arbeitet die Schweiz bereits jetzt in supranationalen Institutionen. Genannt seien hier etwa die zahlreichen und wechselnden Allianzen innerhalb der WTO. Innerhalb einer «G-10» beispielsweise kooperiert sie mit Nettoimporteuren bezüglich des Agrarhandels, in anderen Gruppen setzt sich die Schweiz für eine Öffnung der Industriegütermärkte, Antidumping-Massnahmen, den Abbau von Handelsbarrieren, die Regulierung des geistigen Eigentums und auch das «System WTO» an sich ein. Zu ihren wichtigsten Partnern zählen dabei die EFTA-Länder sowie wahlweise Singapur, Hongkong, Korea, Kolumbien und Chile, in grundsätzlichen Positionen bezüglich des Welthandels aber auch Kanada und Neuseeland. Im Rahmen der UNO gehört die Schweiz zusammen mit dem Fürstentum Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur zu den sogenannten «Small 5», um gemeinsame Interessen zu vertreten. Über die «Helvetistan-Gruppe», welche die Schweiz anführt und worin sie die Länder Aserbaidschan, Kirgisistan, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vertritt, konnte sich die Schweiz einen Sitz in den Räten der beiden Bretton-Woods-Institutionen sichern.

Solche Verbünde und Koalitionen sind für ein Land wie die Schweiz, die auf einen offenen Welthandel und geltende Spielregeln angewiesen ist, selbst aber ein verhältnismässig geringes Gewicht in die Waagschale zu werfen hat, von grosser Bedeutung. Eine strategische Vorkehrung bestünde also darin, solche Allianzen in einer noch zu initiiierenden Koalition von handelsoffenen «small and medium states» zu vertiefen. In einer solchen Gruppe, verstanden als Netzwerk und Forum, könnten kleine und mittlere Staaten jene wirtschaftlichen Themen behandeln, die ihre Mitglieder besonders betreffen und in denen sie ihre Position in supranationale Verbünde einbringen wollen. Ihre Interessen lägen in einer wettbewerbsfähigen Regulierung, einer hohen Mobilität von Personen und Kapital sowie nach wie vor in der Geltung des Prinzips «Macht durch Recht». Durch ihre Beweglichkeit könnte eine solche Gruppe von kleineren und mittleren Staaten Themen beeinflussen, die sonst ausschliesslich von der G-20 bestimmt werden. Die Legitimität dieser Allianz wäre ebenso wenig formal wie jene der G-20; sie beruhte lediglich auf dem Leistungsausweis dieser Länder bezüglich ihrer Wirtschafts- und Handelspolitik.

Bei der Suche nach möglichen Partnern könnte auch von der EFTA und ihren Handelspartnern ausgegangen werden. Wichtig ist jedoch, dass kleine und mittlere Staaten nicht nur aus Europa, sondern ebenso aus Asien und Lateinamerika in dieser Gruppe mitwirken würden. Gerade diese Zugehörigkeit zu verschiedenen Kulturkreisen und machtpolitischen Gravitationsfeldern würde den Einfluss der Gruppe stärken, weil sie global vernetzt ist.

Die Strategie einer solchen Allianz mit anderen kleinen und mittleren handelsoffenen Ländern muss in jedem Fall verfolgt werden. Die Schweiz könnte sich die Lancierung einer solchen Allianz auf die Fahne schreiben – gleichsam im Sinne der Weiterentwicklung der Tradition der «guten Dienste» auf wirtschaftspolitischer Ebene. Zudem gilt: initiiert sie selbst eine solche Allianz, muss sie nicht später um Mitgliedschaft bitten.

Rückkehr zum souveränen Handeln — Die drei genannten strategischen Vorkehrungen zur Wahrung der Souveränität – verstanden als grösstmögliche Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen – sollen die europapolitische Diskussion aus der Sackgasse des Bilateralismus herausführen und auch global neue Möglichkeiten eröffnen. Sie sollen die Schweiz befähigen, je nach Entwicklung in den kommenden Jahren zum richtigen Zeitpunkt und vorbereitet den bestmöglichen Weg einzuschlagen. Auf europapolitische Veränderungen sollte man angesichts der Unsicherheiten zumindest gut vorbereitet sein. Die Initiierung einer Allianz von kleinen und mittleren handelsoffenen Staaten hingegen kann durchaus als Projekt verstanden werden.

Eine Überwindung der aussenpolitischen Blockaden bedeutet auch, mentale Barrieren zu überwinden. Die Welt verändert sich, und die letzten 24 Monate haben gezeigt, dass dies mit ungeahnter Dynamik vonstattengehen kann. Die Finanz-, die Wirtschafts- und die Eurokrise stellen einen vor allem politischen Einschnitt dar, deren Folgen noch nicht abzuschätzen sind. Gerade deshalb ist es jetzt notwendig, durchaus im Bewusstsein der eigenen Geschichte, aber eben auch mit Pragmatismus und Offenheit, die europa- und weltpolitische Position der Schweiz zu überdenken.

LITERATURVERZEICHNIS

- ACKERMANN, Walter (2005): Altersvorsorge: Fakten, Illusionen, Visionen. Institut für Versicherungswirtschaft. Universität St. Gallen. Vortrag vom 14.II.2005.
- ALBER, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- ANDERSON, Karen (2005): Pension Reform in Sweden. In: BONOLI und SHINKAWA. Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries, S. 94–115. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- ARMINGEON, Klaus (2001): Institutionalising the Swiss Welfare State. In: LANE, Jan-Erik: The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign. Frank Cass, London.
- ARMINGEON, Klaus (2004): Institutional Change in OECD Democracies 1970–2000. Comparative European Politics 2. S. 212–238.
- ASHBEE, Edward und Nigel ASHFORD (1999): US politics today. Manchester University Press, Manchester.
- BERTOZZI, Fabio, Giuliano BONOLI und Benoît GAY-DES-COMBES (2005): La réforme de l'état social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

- BESHEARS, John, James CHOI, David LAIBSON und Brigitte MADRIAN (2007): How are Preferences Revealed? Levine's Bibliography 12224700000001760, UCLA Department of Economics.
- BINSWANGER, Peter (1986): Geschichte der AHV: Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung. Pro Senectute Verlag, Zürich.
- BIRSL, Ursula (1996): Gewerkschaften in Europa zwischen Tradition und Wandel. In: BORCHERT, Jens et al. (Hrsg.): Das sozialdemokratische Modell. Leske und Budrich, Opladen.
- BONOLI, Giuliano und Toshimitsu SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- BONOLI, Giuliano, Fabio BERTOZZI und Sabine WICHMANN (2008): Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz? Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Berichtnummer 5/08.
- BONOLI, Giuliano, Vic GEORGE und Peter TAYLOR-GOOPY (2000): European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Polity Press, Cambridge UK.
- BORGMANN, Christoph und Bernd RAFFELHÜSCHEN (2004). Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Finanz- und Sozialpolitik: Eine Fortsetzung der Generationenbilanz. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 7-2004, S. 4–9.
- BORNER, Silvio und Frank BODMER (2004): Wohlstand ohne Wachstum – Eine Schweizer Illusion. Avenir Suisse, Zürich.
- BORNER, Silvio und Jürg SOMMER (1978): Die AHV als Spielball von Experten und Interessen: Fallstudien zu den AHV-Revisionen 1948–1976. Diskussionsbeiträge der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Hochschule St. Gallen.
- BOVENBERG, Lans und Harald UHLIG (2008): Pension Systems and the Allocation of Macroeconomic Risk. NBER Chapters. In: NBER International Seminar on Macroeconomics 2006, S. 241–344 National Bureau of Economic Research, Inc.

- BOWALD, Beatrice und Wolfgang BÜRGSTEIN (2009): Brennpunkt Altersvorsorge. Gerechtigkeit angesichts demografischer Herausforderungen. Rüegger Verlag, Zürich/Chur.
- BRECHBÜHL, Jürg (2004): Reformen und Nachhaltigkeit in der Alterssicherung. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 7-2004. S. 23–26.
- BRUGGER, Ernst A. und René L. FREY (2005): Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BÜTLER, Monika (1997): Life-Cycle Decision Making and Public Pension Reforms. Dissertation, Universität St. Gallen.
- BÜTLER, Monika (1999): Milestones in the History of the Swiss Pension System: A Politico-Economic Analysis. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (135), S. 369–385.
- BÜTLER, Monika (2000): The political feasibility of pension reform options: the case of Switzerland. Journal of Public Economics, Vol. 75, S. 389–416.
- BÜTLER, Monika (2009): Ergänzungsleistungen – Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse, Zürich.
- BÜTLER, Monika und Monika ENGLER (2008): Sinn und Unsinn des Zwangsparens. Soziale Sicherheit. CHSS 4/2008.
- BÜTLER, Monika und Michel André MARÉCHAL (2007): Framing Effects in Political Decision Making: Evidence from a Natural Voting Experiment. Cesifo Working Paper No. 1940.
- BÜTLER, Monika, Olivia HUGUENIN und Federica TEPPA (2004): What Triggers Early Retirement: Results from Swiss Pension Funds. CEPR discussion paper 4394.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2003): Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL). Forschungsprogramm IDA ForAlt. Bern.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2008): Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008.
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNGEN (2009): AHV-Statistik 2008.

- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1996): Bevölkerung und Gesellschaft im Wandel. Bericht zur demographischen Lage der Schweiz. Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2006): Panorama. www.bfs.admin.ch/. Stand 31.10.2006.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2009): Die Zukunft der Langlebigkeit in der Schweiz. Studie aus der Reihe Statistik der Schweiz.
- BUNDESRAT (2009): Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV. Bericht des Bundesrats vom 28. Januar 2009.
- BUNDESVERFASSUNG der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- CHOI, James, David LAIBSON und Brigitte MADRIAN (2004): Plan Design and 401(k) Savings Outcomes. NBER Working Papers 10486, National Bureau of Economic Research.
- CREDIT SUISSE (2004): Zukunft der AHV – für ein Morgen ohne Sorgen. Economic Briefing Nr. 38.
- DEGEN, Bernhard (2007): Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats. In: Geschichte der Sozialversicherungen. Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen 31, S. 17–48, Chronos Verlag, Zürich.
- DIAMOND, Peter A. und Peter R. ORSZAG (2005): Saving Social Security. The Diamond-Orszag Plan. The Economist's Voice. Volume 2 Issue 1 Article 8.
- ECOPLAN (2002): Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in den 90er Jahren mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. Strukturberichterstattung Nr. 12. Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft – Leistungsbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen, Bern.
- ECOPLAN (2003): Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV: SWISSOLG – Ein Overlapping Generations Model für die Schweiz. Forschungsprogramm IDA ForAlt. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- ECOPLAN (2004): Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Im Internet unter: www.estv.admin.ch.

- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- FLÜCKIGER, Stefan, Thomas STRAUBHAAR und Yvonne HEINIGER (2005): *Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in Deutschland*. Orell Füssli Verlag, Zürich.
- GFS.BERN (2008): Sorgenbarometer. <http://www.gfsbern.ch/produkte/sorgenbarometer.php>. Stand I.II.2008.
- GLOOTZ, Tanja Anette (2005): *Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat. Etappen ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert*. Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- GNAEGI, Philippe (2004): *Histoire et structure des assurances sociales en Suisse*. Schulthess Medias Juridiques SA, Genf und Zürich.
- HÄUSERMANN, Silja, André MACH und Yannis PAPADOPOULOS (2004): *From Corporatism to Partisan Politics: Social Policy Making under Strain in Switzerland*. *Swiss Political Science Review* (10, 2), S. 33–59.
- HINRICHS, Karl (2005): *New century – new paradigm: Pension Reforms in Germany*. In BONOLI und SHINKAWA (2005): *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from eleven countries*. S. 47–73. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- HÖPFLINGER, François, Alex BECK, Maja GROB und Andrea LÜTHI (2006): *Arbeit und Karriere: Wie es nach 50 weitergeht. Eine Befragung von Personalverantwortlichen in 804 Schweizer Unternehmen*. Avenir Suisse, Zürich.
- HUBER, Evelyne und John D. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2005): *Global Financial Stability Report, World Economic and Financial Surveys* (Washington, April). Zugänglich im Internet auf: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2005/01/index.htm>.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2006): Switzerland – 2006 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission. Zugänglich im Internet auf: <http://imf.org/external/np/ms/2006/030606.htm>. Stand 26. Juni 2009.
- ISCHER, Philipp (2002): Die AHV-Diskussion in der FDP. Die Genese des Sozialliberalismus und die Bemühungen des Freisinns um Orientierung in den 1940er Jahren. In: GILOMEN, Hans Jörg (2002): Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Chronos Verlag, Zürich.
- IYENGAR, Sheena, Gur HUBERMAN und Wei JIANG (2004): How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans. In Mitchell, O.S. & Utkus, S. (Eds.) Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance, 83–95. Oxford University Press, Oxford.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard (2005): Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte. Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung.
- KORPI, Walter und Joakim PALME (2003): New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare state regress in 18 Countries 1975–1995. *American Political Science Review*, (97), S. 425–446.
- LEIMGRUBER, Mathieu (2008): Solidarity without the State? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000. Cambridge University Press.
- LONGCHAMP, Claude (2003): Die Polarisierung zwischen SVP und SP spaltet alt und jung. Der Einfluss des Alters bei den Wahlen 2003: ein Vergleich. Wahlbarometer 03. GFS-Forschungsinstitut, Bern.
- LONGCHAMP, Claude, Lukas GOLDER, Silvia RATELBAND-PALLY und Martina IMFELD (2006): Vorteilhafter Start für die KOSA-Initiative. Beitrag zur Sicherung der AHV-Finzen erwünscht. Das Wichtigste in Kürze zur Befragung «KOSA-Initiative im Trend» im Auftrag der SRG SSR IDEE SUISSE. GFS.BERN.
- MILIC Thomas und Urs SCHEUSS (2006): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 24. September 2006, GFS.BERN und Institut für Politikwissenschaft, Universität Genf. Allgemein: vox-Analysen eidg. Urnengänge,

- hrsg. vom Forschungsinstitut GFS.BERN in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich, 1977 ff.
- MONTI, Mario (2010), Eine neue Strategie für den Binnenmarkt. Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa. Bericht an den Präsidenten der europäischen Kommission José Manuel Barroso.
- MÜLLER-JENTSCH, Daniel (Herausgeber) (2008): Die neue Zuwanderung – Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- MÜNZ, Rainer und Philippe WANNER (2006): Demographie: Was uns morgen erwartet. Globale Entwicklungen, europäische Trends und die Alterung in der Schweiz. Avenir Suisse, Zürich.
- OBINGER, Herbert (1998): Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- OECD (2005): Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD countries. OECD Publishing.
- OECD (2007): Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD countries. OECD Publishing.
- OECD (2009): OECD.StatExtracts. Zugänglich im Internet unter: <http://stats.oecd.org/index.aspx>.
- OECD (2010): Economic Outlook No. 87, Mai 2010.
- PENSION PROTECTION FUND (2009): PPF 7800 Index June 2009. http://www.pensionprotectionfund.org.uk/index/ppf_7800_index.htm. Stand 26.6.09.
- QUEISSER, Monica und Dimitri VITAS (2000): The Swiss Multi-Pillar Pension System. Triumph or Common Sense? The World Bank Development Research Group.
- RENTSCH, Hans, Stefan FLÜCKIGER und Thomas HELD (2004): Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz. Orell Füssli, Zürich.
- SAVIOZ, Marcel R. und Martin WECHSLER (1999): Wie gross ist der zukünftige Anpassungsbedarf bei der AHV? Rückblick 1948–1998 und Ausblick

- 1998–2048. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (135), S. 477–508.
- SCHARNAGEL, Benjamin, Jörg C. MAHLICH und Alex BECK (2006): Das D-A-CH Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Deutscher Instituts-Verlag, Köln.
- SCHWARZE, Uwe (2006): Das neue Pensionsportal in Schweden – Ein Modell koordinierter Vorsorgeinformation zur öffentlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge? Deutsche Rentenversicherung: Ausgabe 2/2006.
- SOMMER, Jürg H. (1978): Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit. Rüegger, Diessenhofen.
- SOUZA-POSA, Alfonso und Rolf WIDMER (2003): Verbreitung und Potenzial der Altersteilzeitarbeit in der Schweiz. Avenir Suisse, Zürich.
- STAMM, Hanspeter und Markus LAMPRECHT (2003): Die Schweizerische Altersvorsorge im Spiegel der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998. Bundesamt für Statistik, Bern.
- TAYLOR-GOOPY, Peter (2005): UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? In: BONOLI und SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. S. 116–136. Edward Elgar, Cheltenham uL.
- THALER, Richard (1980): Toward a Positive Theory of Consumer Choice. Journal of Economic Behavior and Organization, 1, 39–60.
- TSCHUDI, Hans Peter (1989): Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- VIDLUND, Mika (2008): Hur pensionssystemen i andra länder påverkas av finanskrisen. Pensionsskydscentralen.
- VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge (1978–2006): Herausgegeben vom Forschungsinstitut GFS.BERN in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich.

- WAGSCHAL, Uwe, Daniele GANSER, Hans RENTSCH (2002): Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR. Orell Füssli, Zürich.
- WAGSCHAL, Uwe und Herbert OBINGER (2000): Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. Politische Vierteljahresschrift (41,3), S. 466–497.
- WANNER, Philippe und Alexis GABADINHO (2008): Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 1/08.
- WEAVER, R. Kent (2005): Public Pension Reform in the United States. In: BONOLI und SHINKAWA (2005): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- WECHSLER, Martin und Marcel R. SAVIOZ (1993): Soziale Sicherheit nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Rüeggger, Chur/Zürich.
- WELTBANK (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press.
- ZENKER, Christina (2008): Vetomacht und Wohlstand. Eine politökonomische Analyse der Entwicklung der AHV. Dissertation Universität Basel.
- ZIMMERMANN, Heinz und Andrea BUBB (2002): Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft. Avenir Suisse, Zürich.

ZU DIESEM BUCH

Die Aussenpolitik der Schweiz hatte seit Beginn eine hohe Bedeutung für *Avenir Suisse*. Die Idee von Georg Kohler, dieses Thema auf der Basis des Souveränitätsbegriffs anzugehen, wurde deshalb ohne zu zögern aufgegriffen. Der Projektbeginn datiert vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Seither ist das Thema mehr und mehr in den Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen gerückt. Die einzelnen Beiträge und vor allem das Schlusskapitel sind daher auch eine Momentaufnahme der Ereignisse der letzten zwei Jahre und der gegenwärtigen Krise, in der Europa steckt.

Erste Konturen erhielt das Projekt in Expertengesprächen und Workshops, in denen insbesondere Francis Cheneval, Curt Gasteyger, Paul Aenishänslin und Riccardo Jagmetti Diskussionsgrundlagen geliefert haben. Wichtige Vorarbeiten und Unterstützung leistete auch Nathalie Gunasekera. Die in diesem Band versammelten Autoren standen auch während der Erarbeitung des Schlusskapitels zur Verfügung. Weitere wertvolle Gesprächspartner waren die Botschafter Jacques de Watteville, sein Stellvertreter Claude Wild und deren Team auf der Schweizer Mission in Brüssel, Urs Bucher und Hanspeter Mock vom Integrationsbüro, Josef Bucher und Benedikt Wechsler vom EDA sowie Stefan Flückiger von der OECD-Mission in Paris; des Weiteren Jan Atteslander und François Baur von *economieuisse*, aus Brüssel Bob Taylor

vom Think Tank ERA, Matt Dann, Delphine Michel und Zsolt Darvas vom Think Tank Brueghel sowie Christoph Nufer von SF TV. Wertvolle Hinweise betreffend die rechtlichen Grundlagen der EU lieferte Prof. Christa Tobler vom Europa-Institut der Universität Basel.

Für kritische Zwischenlektorate stellten sich Dieter Freiburghaus, Franz von Däniken und Ruedi Walser zur Verfügung. Für das Schlusslektorat konnten Ulf Berg, Beat Kappeler, Tim Guldemann, Christa Markwalder und Petra Schnee-bauer gewonnen werden.

Die Gestaltung des Buchs lag in den Händen von Yves Winistoerfer, der auch den Satz besorgte. Verantwortlich für die Koordination war Jörg Naumann. Marianne Sievert erledigte das Lektorat.

