

# Beziehungen Schweiz-EU: realpolitische Betrachtungen

Beat Kappeler

Liberales Institut  
Symposium „Wege in die Zukunft Europas“  
Zürich, 31. Mai 2013

„Realpolitik“ hat seit Bismarck einen Nebengeschmack von Rücksichtslosigkeit. Doch Realpolitik kann und soll heissen, dass ein Land seine Optionen nüchtern, dem eigenen Interesse entlang, verfolgt, ohne in Visionen verstrickt zu sein, welche unverrückbare Positionen diktieren. Allerdings setzt dies voraus, dass die Gegenseite in aussenpolitischen Verhandlungen nicht ihrerseits Visionen jenseits verhandelbarer Interessen verfolgt, oder aber dass man in diesem Falle gewisse Stärken ausspielen kann.

In der Geschichte konnte die Schweiz so aus dem Verband des mittelalterlichen Universalreichs 1648 formell austreten und „the Westphalian Order“ anwenden: Souveränität der selbst-definierten Nation. Im 20. Jh. gelang es dank gewisser wirtschaftlicher und militärischer Stärken, den ideologisierten mittel- und südeuropäischen Kriegsparteien entgegen zu halten.

Die Europäische Union ist ein Versuch, die westphälische Ordnung des Kontinents aufzugeben zugunsten eines stark wertgetriebenen, übernationalen Rahmens einer Staatlichkeit sui generis. Die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island fanden dies bisher unangemessen für sich selbst. Angesichts der starken wirtschaftlichen Verflechtungen, gewisser gemeinsamer Werte und der neuen Welt der Netze drängen sich aber Formen der Kooperation und Harmonisierung auf. Aber welche? Aber wie?

## 1 Mit Nüchternheit

Als erstes darf nicht übersehen werden, dass diese Zwänge gemeinsamer Werte, wirtschaftlicher Verflechtungen und neuer Netze internationale, interkontinentale Organisationen entstehen liessen, die teils sogar in abgetretener Souveränität handeln, und in welchen die EU und ihre Mitgliedstaaten ihrerseits Verpflichtungen übernommen haben erga omnes, also auch gegenüber der Schweiz. Auf manche dieser Verträge kann sich der einzelne Staat sogar mit Rekurs berufen (WTO, ITU, WIPO, UNO, Rheinverträge, Int. Gerichtshof, etc.).

Zweitens sind im innenpolitischen Diskurs, besonders in den Medien, die Versuche zurück zu weisen, von der Realpolitik weg in eine ideologisierte Sicht (Internationalismus/Nationalismus, EU-Beitritt/Alleingang) abzusinken. Ich versuche seit Jahren, den Totschlagbegriff „Alleingang“ durch die realpolitische Tatsache des „Weltgangs“ der Schweiz zu ersetzen. Denn im Rahmen der erwähnten internationalen Uebereinkünfte ist die Schweiz eines der starken „metropolitanen Fensters“ der Weltgemeinschaft (Attraktivität für qualifizierte Zuzüger, Heimat in- und ausländischer Weltkonzerne, Bereitschaft der Bevölkerung zu wandern, zu montieren, zu reisen, polyglott zu sein, spitzenmässige private Innovation und Forschung, kulturelle Aktivitäten auf „Weltniveau“).

Die EU ist, wie seinerzeit schon die EWG und die EG, kein interesssemässig geschlossenes Gebilde. Vielmehr haben gerade die Erweiterungen Länder einbezogen, die verschiedene Aussenbindungen pflegen (GB-USA-Commonwealth, Osteuropa-Russland, Deutschland-Weltwirtschaft), die verschiedene Entwicklungsstadien aufweisen, verschiedene Auffassungen zu Recht, Staatsrolle haben, etc. Ausserdem hat die überhastet, aus ideologischen Gründen auferlegte Währung des Euro die Interessengegensätze dramatisch aufbrechen lassen (die laufende Debatte um Austerität ist ein Stellvertreterkrieg, weil man vom Norden aus die Harmonisierung der Arbeitsrechts- und Sozialbereiche als Bedingung für eine Vergemeinschaftung der Schulden nicht anzusprechen wagt, und weil der Süden in gewohnter Forderungshaltung steckt). Die Eurokrise hat ausserdem die seit je unnötige Schlagseite der EU zu vulgärem keynesianischem Interventionsstaat beendet („the keynesian endpoint has been reached“, Crescenzi, weil Schuldenstarre nicht mit neuen Schulden bekämpft werden kann). Aus diesen Gründen ist die EU seit 2010 in der Eurokrise recht eigentlich gelähmt, wendet nur ad-hoc-Lösungen an, die immer weitere Verwerfungen bringen.

Verschiedene konkrete Vorhaben der EU-Kommission scheiterten – Quotenfrauen in Verwaltungsräten, Olivenöfläschchen auf Restauranttischen, die Dumpingzölle gegen Chinas Solarpanel, die Rechnungslegungsvorhaben, eine Pensionsrichtlinie, der CO2-Emissionsmarkt, vermutlich die Finanztransaktionssteuer. Erstmals will ein Mitgliedsland über die Mitgliedschaft abstimmen lassen (GB). Die Linearität des „immer engere Zusammenschluss“ ist ernsthaft in Frage gestellt.

In dieser Lage hat ein wirtschaftlich starkes Nicht-Mitglied einen gewissen Hebel in die EU-interne Diskussion hinein, weil diese keine einheitliche Interessenposition entwickeln, und sich dazu auf die non-compliance der Schweiz (und vermehrt auch der Globalisierung, Asiens) berufen können.

Und zuguterletzt kann die Schweiz, wird sie gemobbt, auf Aktionen in der internationalen Aufmerksamkeit hin arbeiten – die EU als intoleranten Allesfresser hinstellen, deren Politiker herausfordern mit Vergleichen (halbe Steuern, gleich gute Universitäten, Schulen, Spitäler, Strassen, Bahnen), die Unionsvölker aufwiegeln. Ausserdem zeigt sich in Energie-, Handels-, Finanzplatz- und Internetpolitik, dass situativ Russland, China, die USA hilfreiche Freunde sein können.

Auf jeden Fall sollte die Schweiz keine Mittel in den Int. Währungsfonds einschiessen, die zur Stützung regionaler Budgets innerhalb eines Währungsgebiets dienen, also von Gri-, Irl-, Port-, Zyp-Paketen.

## **2 Die anstehenden bilateralen Verhandlungen**

Hier kann nicht die ganze Casuistik der fachlichen Bereiche aufgerollt werden. Festzustellen ist aber, dass die EU oder einzelne Staaten genau so, manchmal häufiger, „demandeurs“ sind als die Schweiz, und dass sie profitieren.

Dies ist im Strommarkt der Fall, mit der Schweiz als Anbieter von Speicherkapazitäten und Durchleitungen (die Verzerrungen durch öko-Subventionen in EU und CH werden sich wohl mal legen), bei Transitfragen von Bahn und Strasse, bei Freizügigkeit (wobei die Schweiz hier ihre Souveränität bei Erweiterungen oder in Sozialhilfe durchsetzen soll). Die Schweiz soll ihre bewiesene „capacity to attract“ hervorstreichen, die rekordhohe Einwanderung als Folge, und daraus Restriktionen aus eigener Kraft ableiten.

In Steuerfragen hat der konzentrische US-Druck, garniert mit den angedeuteten Konzessionen Oesterreichs und Luxemburgs das Bankgeheimnis gelockert. Es war, wie die zwischen Inlands- und Auslandsgewinnen differenzierenden Unternehmenssteuern, in dieser Lage nicht vertretbar. Wenig Geldabzüge erfolgten – der Finanzplatz bewies seine intrinsische Stärke.

Ein Landwirtschaftsabkommen würde die EU wohl interessieren, wäre ein internes Trainingslager für Freihandelsabkommen CH-USA. Hier profitiert die Schweiz sogar in der Sache selbst, wenn sie sich anpasst.

Ein umfassendes Dienste-Abkommen mag helfen, doch sind die Erfordernisse ohne dieses, nur von Zweigstellen in der EU aus deren Märkte bedienen zu können, nicht derart prohibitiv, dass man um jeden Preis Souveränität dran geben soll. Im Gegenteil bremst dieses Bedingung kleinere Banken und Kantonalbanken vor unüberlegten Expansionen...

Allgemein kann man sagen, dass es sich bei Netzfragen nicht eigentlich um Fragen der Souveränität handelt, sondern um intrinsische Funktionsbedingungen (Transit, Strom, Bahn, Flugverkehr) mit positiven externen Effekten.

Ein „Gesamtpaket“ mit den unweigerlich institutionellen Regeln ist abzulehnen. Es entstünde die Gefahr, dass alle bilateralen Einzelabkommen (wie bei der Freizügigkeit) unter dieses Dach geschweisst würden und bei einer Weigerung alles wegfielen. Oder die Zuständigkeit des EuGH für solche Lösungen würde die Schweiz einem erwiesenermassen parteiischen und voreingenommenen Gericht überstellen (Bruch des Beihilfeverbots und des Subsidiaritätsprinzips durch EuGH).

### **3 Ausblick**

Die EU wird zunehmend mit „géométrie variable“ fahren, also weniger einheitliche Interessen vertreten. Sodann sind Zersetzungserscheinungen ernster als auch schon (Eurokrise, Rebellion im Parteiengefüge Süd und Nord, Austrittsdrohung GB oder Scotland). Die ohne Aufsplitterung des Euro noch jahrelange Depression und „balance-sheet-recession“ delegitimiert das europäische Projekt bei den verarmenden Massen im Süden und Westen der EU gründlich. Es dürfte sich lohnen, auf Zeit und Zusehen zu setzen.

Schliesslich ist leider realpolitisch anzumerken, „Helvetia regitur providentia Dei et confusione hominum“ (Diagnose im 18. Jh.). Eine einheitliche Verhandlungsführung ist schwierig, wegen der geringeren Staatsdurchdringung des öffentlichen Lebens und der vielfachen Partizipation bei der Formulierung der Innen- und Aussenpolitik, und weil der Bundesrat für Kreuzkompromisse als Verhandlungsergebnis von aussen, nach innen keine parlamentarische sichere Mehrheit hat.

Ich habe dies 1995 mit dem Buchuntertitel „Der Bundesrat ist nicht EU-tauglich“ angedeutet. Heute muss man darin einschliessen die Verbände, die zwei Grossbanken, die Parteien, die Finanzministerin, viele Medien, die alle „en ordre dispersé“ ihre Versionen für Verhandlungen plakatieren. Doch kann Unvorhersehbarkeit auch eine günstige Unsicherheit, vielleicht sogar Geneigtheit bei Verhandlungspartnern schaffen.