

Mai 2016

## **Souveränität und faktische Handlungsmacht des Staates, Handlungsspielräume der Menschen**

Thesen wider den Strich

- Die Souveränität der Kleinstaaten beruht nicht in erster Linie auf eigener Stärke und Jurisdiktion, sondern auf der Anerkennung durch die anderen Staaten.
- Unabhängigkeit heisst nicht Ungebundenheit. Verträge einzugehen und einzuhalten ist nicht Beschränkung, sondern Betätigung und Bestätigung der Souveränität.
- Ein Kleinstaat kann formal souverän sein und in allen Dingen das letzte Wort haben. Das heisst aber nicht, dass er seine Geschicke selbst zu bestimmen in der Lage wäre.
- Die Macht und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten sind durch die Globalisierung ausgehöhlt worden.
- Eine Politik, die sich auf die Grenzen des eigenen Staates beschränkt, gibt in vielen Feldern den Anspruch auf (Mit-)Gestaltung auf.
- Erst wenn die Politik den Märkten nachwächst, gewinnt sie ihre Handlungsfähigkeit zurück. Dazu braucht es die zwischen- oder die überstaatliche Ebene und den Verbund.
- Der Staat ist kein Selbstzweck. Er muss sich daran messen lassen, welchen Handlungsspielraum, welche Zukunftschancen er seinen Bürgerinnen und Bürgern eröffnet.
- Wo nationalstaatliche Reglementierung den Handlungsspielraum der Menschen einengt und zwischen- oder überstaatliche Regelungen ihn weiten, darf die nationalstaatliche Souveränität kein Tabu sein.
- Wie sehr Integration und Rechtsvereinheitlichung den Handlungsspielraum für Privatpersonen erweitern können, zeigt sich zum Beispiel:

- o im internationalen Handel – an verminderten Transaktionskosten.
- o an „Schweizer Tugenden“, die am ehesten im grösseren Wirtschaftsraum der EU überleben können.
- o in Forschung und Wissenschaft an Innovation und Exzellenz, für welche die internationale Vernetzung unabdingbar ist.

## **Teil 1: Souveränität und faktische Handlungsmacht des Staates**

Von der „leeren Idee“ zu den Vereinten Nationen

Die Idee war einfach und bestechend: So wie die Bürger sich im Staat zu einer Recht und Freiheit sichernden Friedensordnung zusammenschlossen, so sollten auch die Staaten sich in einem Völkerbund zu einer Friedensordnung zusammenschliessen. Kant wusste, dass das Vernünftige oft einen schweren Stand hat. Denn Einzelne und Staaten neigen dazu, ihren eigenen und nicht dem allgemeinen Interesse zu folgen. Dennoch vertraute Kant darauf, dass die Vernunft sich allmählich durchsetzen werde und die Völker – Krieg in den Knochen und Handel und Wohlstand im Sinn – schliesslich zum Frieden und zur Gemeinschaft finden.

Als Kant seine „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“ 1784 publizierte, war sie eine reine Kopfgeburt. Aber schon die amerikanische und die französische Verfassung setzten ihren ersten Teil, das Konzept des demokratischen Rechtsstaats, ansatzweise in Wirklichkeit um. Im zwanzigsten Jahrhundert nahm dann auch Kants „Weltbürgerrecht“ langsam Gestalt an. Völkerbund und Vereinte Nationen sind der „Idee des ewigen Friedens“ verpflichtet. Sie ächten den Krieg und die „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“. Die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Menschenrechte. Allerdings fehlen der Weltorganisation weitgehend Mittel und Wege, die Prinzipien des Völkerrechts durchzusetzen. Friede ist, wie Kant in seinem Traktat „Zum ewigen Frieden“ schrieb, nicht allein eine Idee, sondern zugleich Pflicht und Aufgabe. Idee und Aufgabe lassen sich erst „nach und nach“, „in einer ins Unendliche fortschreitenden Annäherung“ verwirklichen.

Im Übrigen hatte Kant auch zu dieser Annäherung eine Vorstellung entwickelt. Er stellte sich vor, dass sich friedliche Republiken zu einer Assoziation freier Staaten

zusammenschliessen und „diese einen Mittelpunkt der föderativen Vereinigung für andere Staaten abgeben, die ... so den Freiheitszustand der Staaten, gemäss der Idee des Völkerrechts, sichern und sich durch mehrere Verbindungen dieser Art ... immer weiter ausbreiten.“

## **Souveränität und Weltbürgerrecht**

Um den Faden des „ewigen Friedens“ nochmals aufzunehmen: Kant sah keinen Grund dafür, dass gesittete Völker an gesetzloser Freiheit festhalten und nicht in einen Völkerbund eintreten sollten. Zugleich konstatierte er: „ Statt dessen aber setzt vielmehr jeder Staat seine Majestät ... gerade darin, ... keinem äusseren gesetzlichen Zwang unterworfen zu sein.“ Als souverän gilt bis heute, wer unabhängig ist. Und unabhängig oder „frei“ zu sein, erscheint als deckungsgleich mit „niemandem untertan zu sein“.

a) Wie unabhängig ist unser unabhängige Kleinstaat?

Seit Jean Bodin, auf dessen 1576 publizierte „Sechs Bücher über den Staat“ der moderne Souveränitätsbegriff zurückgeht, wird zwischen innerer und äusserer Souveränität unterschieden. Erstere besteht in der „summa potestas“, die insbesondere die Macht und das Recht enthält, Gesetze zu erlassen, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen. Souveränität nach aussen beinhaltet das Recht, über seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ohne fremde Einmischung selbst zu bestimmen. Sowohl bei der inneren als auch bei der äusseren Souveränität geht es um „potestas“, um rechtlich anerkannte Verfügungsmacht. Sie gründet in beidem: in Macht und Anerkennung; einer Macht, die sich durchzusetzen und Anerkennung zu gewinnen weiss.

Die höchste Gewalt im Innern und die Unabhängigkeit gegen aussen waren im traditionellen Verständnis notwendige Bedingungen der Souveränität. Allerdings ist die „äussere Macht“ eines Kleinstaates beschränkt. Kleinstaaten verdanken ihre Anerkennung als unabhängige Staaten denn auch weniger der eigenen Macht und Stärke als der Anerkennung und dem goodwill von Drittstaaten. So war die Unabhängigkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein Zugeständnis der europäischen Mächte im Westfälischen Frieden. Die Schweiz im heutigen Umfang beruht im Wesentlichen auf der Anerkennung und den Zugeständnissen der Signatarmächte des Wiener Kongresses. Also waren und sind Kleinstaaten, um ihre Unabhängigkeit wahren und behaupten zu können, durchaus auf die Unterstützung „äusserer Mächte“ ange-

wiesen. Deren Anerkennung ist geradezu konstitutiv für die „Unabhängigkeit“ der Kleinstaaten. Dies hat übrigens schon Kant festgestellt: Ein Kleinstaat könne „seine Sicherheit und seine Rechte nicht von eigener Stärke und eigener rechtlicher Beurteilung erwarten“.

Ist Anerkennung für die „Unabhängigkeit von Kleinstaaten“ entscheidend, rücken die Bedingungen, unter denen Anerkennung erwartet werden darf, in den Vordergrund. Zweifellos sind diese Bedingungen in der kleinräumigen Welt früherer Jahrhunderte andere als heute. In einem zusammenwachsenden Europa, das bei allen Differenzen um gemeinsame Lösungen und um Ausgleich ringt, kommt der schweizerischen Neutralität nicht mehr jene Bedeutung zu, die sie im Machtspiel der sich belauernden und befehdenden europäischen Mächte besass. Kooperation ist wichtiger geworden als Abseitsstehen. Wer sich gemeinsamen Lösungen und Solidarität verschliesst, darf dafür nicht mit Zugeständnissen rechnen. Tatsächliche Anerkennung schlägt sich nicht allein in der diplomatischen Anerkennung als Völkerrechtssubjekt, sondern auch in der Art und im Inhalt der Verträge nieder, die man mit einem Staat einzugehen bereit ist. In diesem Sinn kann Anerkennung auch verscherzt werden.

#### b) Von der absoluten zur relativen Souveränität

In der Ideengeschichte der Souveränität hat „Unabhängigkeit“ die verschiedensten Bedeutungen angenommen. Als das „Gottesgnadentum“ der Fürsten in der Neuzeit durch den Konfessionsstreit, das Zerbröckeln der ständischen Ordnung, die Erstarbung des Bürgertums und eine zunehmende Urbanisierung an Überzeugungskraft einbüsste, bedurfte die *summa potestas* einer neuen Legitimation. Die Staatsvertragstheorien der Neuzeit leiteten die höchste Gewalt nicht mehr unmittelbar von Gott, sondern von den natürlichen Rechten der Menschen ab. „Supreme power ... is a delegated power ... power by consent of the society ... power by the people.“ (Locke) Aus den früheren Untertanen waren selbstbewusste, Freiheits- und politische Rechte fordernde Bürger geworden. Aus der Fürstensouveränität entwickelte sich die Volkssouveränität.

Dazu allerdings musste sich eine neue, über den Lebenskreisen von Städten und Regionen angesiedelte kollektive Identität herausbilden. Sie fand sich in der Idee der Nation. Diese beschwor eine – übergeordnete – Einheit, besann sich auf Sprache und Kultur und schuf sich in Abstammungs- und Herkunftsmythen ein gemeinsames Selbst- und Weltverständnis. Sie verband sich mit dem neuen Legitimationsmuster der Volkssouveränität: Indem sie sich Mitsprache und Mitbestimmung sicherten, machten die Bürger sich die Nation zu eigen. Die Idee der Nation festigte den

Zusammenhalt und verlieh dem nationalen Bewusstsein einen bisher nicht gekannten Schub.

Der neuen Klammer sozialer Integration im Innern entsprach eine entschiedene Abgrenzung nach aussen. Im Machtgerangel der imperialistischen Staaten nahm man sich gegenseitig als Bedrohung war. Der andere war, zumindest latent, ein Feind. Dem emotionalisierten Eigenen stand das feindliche Fremde gegenüber.

Die Unterscheidung von Freund und Feind ist im Nationalsozialismus zum Inbegriff des Politischen erklärt worden (Carl Schmitt). Erst die Abgrenzung zum äusseren Feind erzeugte eine „echte Volksgemeinschaft“.

Nachdem Nationalismus und Imperialismus Europa in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts in die Katastrophe geritten hatten, brachen nach dem Zweiten Weltkrieg die Staaten Westeuropas in eine neue Welt der Zusammenarbeit auf. Statt gegenseitiger Abgrenzung und Aufrüstung suchten sie den Austausch und die wirtschaftliche Verflechtung. In vielen Integrationsschritten entstand der nach dem Bruttoinlandprodukt grösste gemeinsame Wirtschaftsraum der Welt. In den Verträgen von Maastricht und Lissabon sind innerhalb der EU die Zuständigkeiten in nichtwirtschaftlichen Fragen und die überstaatlichen Kompetenzen ausgebaut worden. Aber auch weltweit hat die multinationale Zusammenarbeit seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stark zugenommen.

Die engen wirtschaftlichen Verflechtungen in einer zunehmend globalisierten Welt haben die gegenseitigen Abhängigkeiten wachsen lassen. Multinationale Abkommen binden die Staaten in zwischen- und überstaatliche Regelwerke ein und bedeuten damit einen punktuellen Souveränitätstransfer an internationale Organisationen. Diese tatsächlichen und rechtlichen Verflechtungen sind mit Bodins Definition der äusseren Souveränität nicht in Einklang zu bringen. Souveränität nach aussen gipfelt heute nicht mehr im unrealistischen Ideal absoluter Unabhängigkeit und der theoretischen Möglichkeit, sich aus allen Verpflichtungen zurückzuziehen. Sie besteht vielmehr in grösstmöglicher Selbstbestimmung und beinhaltet, sein Schicksal im Verbund mit andern dank rechtlicher Gleichheit, Mitwirkung und Vernetzung möglichst frei gestalten zu können. Die äussere Souveränität hat sich – für alle Staaten – von einer absoluten zu einer relativen Souveränität gewandelt.

### c) Äussere Souveränität – politische Konzepte der „Unabhängigkeit“

Obwohl die Souveränität moderner Staaten von vielfältigsten Kooperationen und ihren Regelwerken „eingehegt“ (Habermas) wird, greift der politische Diskurs auch in

der Schweiz zunehmend auf eine absolute Souveränität zurück. In ihrem Brennpunkt steht das formelle Recht zum letztinstanzlichen Entscheid. Je häufiger und breiter über Regelungen und Regelwerke auf internationaler Ebene entschieden wird, desto realitätsfremder ist dieses formelle Verständnis von Souveränität. Es erklärt sich aus einem – in den letzten Jahren in ganz Europa feststellbaren – Aufleben nationalistischer Verhaltensmuster: aus der betonten Abgrenzung nach aussen, der Überhöhung des Eigenen gegenüber dem Fremden, der engen Fokussierung auf die unmittelbaren eigenen Interessen, ja dem Bekenntnis zum nationalen Egoismus.

Der exklusive Nationalismus hat auch eine innenpolitische Seite. Auch hier wird Abgrenzung praktiziert. So stellen wir fest, dass selbst in der konkordanten Schweiz das politische Klima vom alten Freund-Feind-Denken vergiftet wird. Der politische Gegner wird verhöhnt, andere Meinungen als „unschweizerisch“ gebrandmarkt, RegierungsvertreterInnen des Landesverrats bezichtigt, der und das Andere zunehmend schlecht gemacht. Indem Carl Schmitt, der Kronjurist der Nationalsozialisten, das Freund-Feind-Schema in den dreissiger Jahren auf den „inneren Feind“ ausdehnte und diesen zum „Volksfeind“ stempelte, unterhöhlte er den demokratischen Rechtsstaat. In seiner Volksgemeinschaft gab es weder gleichen Respekt noch gleiche Rechte für alle.

Es ist kein Zufall, dass heute, parallel zum Wiederaufkommen nationalistischer Ideologien, auch Carl Schmitts Souveränitätstheorie ein breites Revival erfährt. Schmitt interpretierte „Unabhängigkeit“ gegen aussen als Selbstbehauptung in einem feindlichen Umfeld. Um die eigene Art zu wahren, waren ihm alle Mittel recht. Krieg zu führen gehörte zur Souveränität. Das politisch Sinnvolle entzog sich jeder moralischen Wertung.

Wenn die Kreise, die das Rad der Geschichte zurückdrehen möchten, bedrohlich zunehmen und Macht und Stärke in vielen Staaten vermehrt in der Abgrenzung gegeneinander und nicht in stärkerer Zusammenarbeit gesucht werden; wenn die Erhaltung der eigenen Art und Kultur sich wieder auf die Abwehr und die Bekämpfung des Fremden richtet; wenn eine Selbstbindung des Volkes abgelehnt wird, Volksentscheide für sakrosankt erklärt und jeder rechtlichen und moralischen Beurteilung entzogen werden; wenn ein Vorrang des nationalen vor internationalem Recht propagiert wird und Völkerrecht auf die Anerkennung der Unabhängigkeit und das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates schrumpfen soll; wenn Völkerrecht ausschliesslich den Eigeninteressen der Nationalstaaten dienen soll – dann zeugen all diese Positionen und Postulate von einem Souveränitätsverständnis, das bis ins Detail an die von Carl Schmitt entwickelten und von ihm vertretenen Vorstellungen erinnert.

Von einem ganz anderen Souveränitätsverständnis ging Kant aus, als er die Idee des „Völkerbunds“ entwickelte. Zwar war es auch ihm um staatliche Freiheit und

Unabhängigkeit zu tun. Aber seine Freiheit ist dem „Recht des Stärkeren“ diametral entgegengesetzt. Zum „Recht“ stilisiert wurde Macht – sozialdarwinistisch – übrigens ebenfalls in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts: Aus dem Überlebenskampf und der natürlichen Auslese abgeleitet, diente das „Recht des Stärkeren“ der Rechtfertigung von „natürlicher Ungleichheit“, Hegemonie und Diskriminierung.

Kant dagegen war der Vernunftidee einer friedlichen Gemeinschaft aller Völker verpflichtet. Der „Ewige Friede“ gilt ihm als das höchste politische Gut und als der „Endzweck der Rechtslehre“. Er bedingt nichts weniger als „allgemeine Gesetze ..., die den Verkehr unter den Staaten regeln“. Ein „unter allgemeinen Gesetzen gesicherter Zustand“ kann aber nur in einer Völkergemeinschaft erreicht werden, in der alle Staaten gleiche Rechte und gleiche Sicherheit geniessen. Den Weg und die Mittel dazu ordnete Kant in einer Rechte und Pflichten festlegenden Verständigung der Nationen und im Interessenausgleich zwischen ihnen. Kants Souveränität steht damit offensichtlich im Widerspruch zum Konzept der absoluten und absolutistischen Souveränität. Es deckt sich hingegen mit jenem der relativen Souveränität.

Das friedliche Neben- und Miteinander, wie Kant es vorschwebte, setzt Selbstbindung voraus. Sich zu verbinden und zu verpflichten, ist Betätigung und Bestätigung der äusseren Souveränität eines Staates. „Unabhängigkeit“ bedeutet nicht „Ungebundenheit“. Wie Souveränität im Innern nicht zu gesetzloser Willkür, sondern zu Gesetzgebung und Gesetzesanwendung ermächtigt, betätigt und bestätigt sich die Souveränität nach aussen in der Respektierung der anderen Staaten und in völkerrechtlichen Verträgen. Sie einzuhalten, ist keine Beschränkung der Souveränität, sondern schlicht Vertragstreue, dem eigenen, freien Entscheid verpflichtetes Verhalten und eine Stärkung der Verhandlungsposition, wenn es um künftige Verträge geht.

Die „Unabhängigkeit“, die dem Kleinstaat angemessen ist, kann nicht auf wirtschaftliche Macht und militärische Überlegenheit abstellen. Im wohlverstandenen Eigeninteresse des Kleinstaates liegt eine völkerrechtlich gesicherte „Unabhängigkeit“. Sie zielt auf Sicherheit, Mitsprache und Mitbestimmung für alle. Multilaterale zwischen- und überstaatliche Regelungen richten sich immer auch auf ein – in einem Verständigungsprozess ermitteltes – allgemeines Interesse. Dieses übersteigt das Sonderinteresse einzelner Grossstaaten und dürfte in der Regel auch die Interessen der zahlenmässig überwiegenden Kleinstaaten berücksichtigen. Angesichts des immer dichteren Geflechts wirtschaftlicher Beziehungen, der wachsenden internationalen Arbeitsteilung und, was Europa betrifft, einer sehr weitgehenden faktischen Integration unseres Landes in den europäischen Wirtschaftsraum dürfte eine auf Dauer gestellte und Partizipation einschliessende Verbindung mit der Europäischen Union eine kleinere Abhängigkeit begründen als die ungesicherte Position eines Aussenseiters, der bei jedem Anliegen von neuem auf den good will und die Zugeständnisse seiner Nachbarn angewiesen ist.

## **Souveränität und faktische Gestaltungsmacht des Staates**

Souveränität ist ein Rechtsbegriff. Er steht für die oberste Staatsgewalt im Innern: jene, die das Recht besitzt, über die Verfassung – über das, was gelten soll – zu bestimmen; und er steht für Unabhängigkeit nach aussen. Im „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ statuiert Art. 1 Absatz 1: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung“. Er präzisiert: „Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Bei den heutigen Verflechtungen und Abhängigkeiten kann, wie oben erläutert, Souveränität nur relativ sein. „Selbstbestimmung“ verlangt nicht nach isolierter, „einsamer“ Regelung jedes Gegenstandes, sondern schliesst gemeinsame Regelungen jener Bereiche mit ein, deren Ordnung die Kräfte der einzelnen Staaten übersteigen oder die sich sinnvoller und wirksamer gemeinsam regeln lassen. Das entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, das Föderalisten eigentlich vertraut sein müsste.

Das Recht zu haben, „in Freiheit die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu gestalten“, bedeutet im übrigen keineswegs, dass ein Souverän auch die Gestaltungskraft, die Mittel und die Macht hätte, um über den Lauf der Dinge, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung tatsächlich zu entscheiden. Zum Handeln ermächtigt zu sein und machtvoll handeln zu können, sind zweierlei. Rechtliche Zuständigkeit und tatsächliche Möglichkeit klaffen oft genug auseinander.

Habermas stellt die These auf, dass die Souveränität der Nationalstaaten mit zunehmender Globalisierung ausgehöhlt werde. Wenn sich die Politik auf die Grenzen der Nationalstaaten beschränke, gebe sie in vielen Feldern den Anspruch auf Gestaltung auf. Er folgert daraus, dass die Politik den Märkten nachwachsen und auf supranationaler Ebene ihre Handlungsfähigkeit wieder herstellen müsse.

Wer den Rechtsbegriff der Souveränität als *summa potestas* rein formell fasst und darunter das Recht versteht, selbstbestimmt und eigenständig in letzter Instanz zu entscheiden, dem bleibt die staatliche Souveränität trotz Globalisierung erhalten. Wer sie inhaltlich definiert und dabei Mass an der Gestaltungskraft nimmt, die der soziale Rechtsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg erlangt hat, sieht sie in vielen Bereichen durch die Globalisierung eingeschränkt.

a) Globalisierung und die Gestaltungsmacht der Nationalstaaten

Anthony Giddens, der englische Globalisierungstheoretiker und einer der bedeutendsten Vertreter der politischen Soziologie, definiert Globalisierung als Verdichtung weltweiter Beziehungen dank wachsender Netzwerke und intensivierter Kommunikation. Dabei werden institutionelle und soziale Systeme aus ihren bisherigen Zusammenhängen gelöst und in weltweite Wirkungszusammenhänge gerückt.

Der Preiszerfall dank neuer Verkehrs- und Kommunikationsmittel, die Deregulierung der Finanzmärkte, Auslandsdirektinvestitionen in Emerging Markets, Internationalisierung der Firmen, Verlagerung und Konzentration der Produktion in Billiglohnländer sowie – auf inter- und supranationaler Ebene – Freihandelsabkommen und multilaterale Organisationen zur Förderung der Weltwirtschaft wie OECD und WTO – all diese eng verzahnten wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklungen trieben die wirtschaftliche Globalisierung voran. Sie hatten zur Folge, dass die Unabhängigkeit der Unternehmen von ihren Standorten wuchs und sich der Wettbewerb zwischen Staaten und Regionen um Investitionen und Arbeitsplätze verschärfte. Unter zunehmendem Kostendruck haben die Nationalstaaten ihre bisherige Herrschaft über die institutionellen Rahmenbedingungen der Produktion verloren. Sie haben, um den Zwängen und Imperativen des Weltmarktes Rechnung zu tragen, Steuern gesenkt, Märkte liberalisiert, Sozialbeiträge und Lohnnebenkosten plafoniert und staatliche Unternehmen und Aufgaben privatisiert.

Der „Verteilungsspielraum“ der Nationalstaaten ist damit enger geworden. Steuersenkungen zwangen zur Ausdünnung der sozialen Netze, obwohl Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit gleichzeitig zunahm. Die Nationalstaaten haben dabei sowohl an demokratischer Selbstbestimmung als auch an sozialer Integrationsfähigkeit eingebüsst.

b) Beispiele eingeschränkter Gestaltungsmacht

- Internationale Finanz- und multilaterale Wirtschaftsbeziehungen setzen ein internationales Währungssystem voraus. Dieses beruht heute auf freiem Kapitalverkehr, flexiblen Wechselkursen und der Leitwährung des US-Dollars. 19 von 28 Mitgliedstaaten der EU haben den Euro als Gemeinschaftswährung eingeführt. Die Schweiz betreibt ihre eigene Geldpolitik. Dabei gerät sie regelmässig unter den Druck der Devisenmärkte. Schichtet nur ein kleiner Teil von Anlegern aus den grossen Währungsblöcken ihr Geld in Schweizer Franken um, muss sie den Wechselkurs freigeben, um nicht unbeschränkt Stützkäufe tätigen und die Geldmenge aufblasen

zu müssen. Bindet sie, um Preisstabilität zu erreichen, den Franken an den Euro, verzichtet sie auf eine eigene Zins- und Wirtschaftspolitik, zum Beispiel zur Dämpfung der Immobiliennachfrage. Sich Souveränität in der Geldpolitik vorzubehalten, bedeutet also nicht, auch in Freiheit und Unabhängigkeit seine Verhältnisse im Interesse und nach den Bedürfnissen des eigenen Landes zu regeln. Die Zwänge, die aus spekulativen Währungsgeschäften erwachsen, sind zu mächtig, als dass die Bedürfnisse der Volkswirtschaft dagegen aufkommen könnten. Die Schweiz ist schlicht und einfach zu klein, um währungspolitisch einen eigenständigen Kurs fahren zu können. (Vgl. auch Club Helvétique: „Der wirtschaftliche Alleingang der Schweiz in die Sackgasse“, Februar 2015.)

- Eine Ausdehnung der Märkte ruft nach einer Ausdehnung der Netze und der Netzwerke. Der europäische Strommarkt zum Beispiel verlangt nicht allein nach einer leistungsfähigen Verknüpfung der nationalen Versorgungsnetze und entsprechenden Transitzkapazitäten, sondern auch nach einer gemeinsamen Handelsplattform. Handlungsfähigkeit in multilateralen Wirtschaftsbeziehungen gewinnt man nur im Verbund. Wer in einem zusammenwachsenden Wirtschaftsraum seinen Handelspartnern überall dort die kalte Schulter zeigt, wo er sich aus dem Abseitsstehen Gewinn verspricht, riskiert auch dann abseits zu stehen, wenn er sich gern beteiligen würde.

- Mehr als zwei Drittel des Welthandels entfallen auf multi- und transnationale Unternehmen. Der grössere Teil stellt „Intrafirmenhandel“ dar und wird somit konzernintern abgewickelt. Die Wahl der Firmenstandorte erfolgt unter anderem nach Kriterien der Steueroptimierung. Um Steuern zu sparen, werden Gewinne und Kapital unternehmensintern dort ausgewiesen, wo die kleinsten Steuern anfallen. Dem gleichen Ziel dienen die Verschiebung von Kosten und die Verrechnung von Management Fees, Lizenzgebühren und Kapitalzinsen.

Während die Konzerne ihre Steuervermeidung über die ganze Welt hinweg organisieren, erfolgt die Besteuerung an den einzelnen Firmenstandorten weitgehend unkoordiniert (und deshalb auch unkontrolliert). Die Steuerkonkurrenz der Nationalstaaten hat bisher eine genügende Harmonisierung verhindert und dazu geführt, dass internationale Unternehmen im Gegensatz zu den Bürgerinnen und Bürgern und den lokalen Firmen sich der Besteuerung zu einem guten Teil entziehen können.

Die weltweit unversteuerten Vermögen werden auf bis zu 30'000 Milliarden geschätzt. Steuervermeidung schränkt den staatlichen Aktionsradius ein. Sie verhindert einen gerechten Ausgleich und schwächt die für die Legitimität des Staates wichtige Solidarität unter Bürgerinnen und Bürgern. Globale Unternehmen, die ihre Steuern „optimieren“, profitieren dabei regelmässig von der technischen und

institutionellen Infrastruktur gerade jener Staaten, aus denen sie Kapital und Gewinne in Steueroasen abzügeln.

Die Nationalstaaten können den durch Steuervermeidung eingebüsst Teil ihrer Handlungsfähigkeit nur zurückgewinnen, wenn sie sich in regionalen Wirtschaftsräumen von genügender Grösse und Potenz auf Harmonisierungsgrundsätze, Transparenz und automatischen Informationsaustausch einigen und in koordinierter Steuerpolitik Steuerschlupflöcher stopfen.

- Soweit sich die Volkswirtschaften in den Grenzen der Nationalstaaten entwickeln, gilt der Primat der Politik: Staat und Gesellschaft vermögen der Wirtschaft Rahmenbedingungen zu setzen. Doch in einer globalisierten Wirtschaft verbleiben dem Nationalstaat nur noch bescheidene makroökonomische Steuerungsinstrumente. Zumindest in kleineren Staaten greifen Massnahmen der Lohn- und Geldpolitik zu kurz, als dass sie grosse Wirkung entfalteteten. In einer Währungsunion wie der EU entfällt auch die Wechselkurspolitik, und auf eine gemeinsame Steuerpolitik bewegt man sich erst zu.

Auch bei den makroökonomischen Steuerungsinstrumenten gewinnen die Nationalstaaten erst wieder Handlungsfähigkeit, wenn die Politik dem Wirtschaftsraum nachwächst und sich die Nationalstaaten nicht nur zu einer Währungsunion, sondern auch zu einer Fiskal- und Sozialunion zusammenschliessen.

- Ökologische Risiken sind das Hauptbeispiel dafür, dass nur eine weltweit koordinierte Politik die Folgen eines unkontrollierten Wachstums mindern oder zumindest eingrenzen kann.

So wird in den nächsten Jahrzehnten rund ein Viertel des globalen GDP in die Urbanisierung fliessen. Der grösste Wachstumsschub erfolgt in den Entwicklungsländern. Gelingt es nicht, die Investitionen auch in den Städten der Dritten Welt, in Indien und China auf grüne Infrastruktur umzulenken, ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoss nicht zu begrenzen. Die Folgen wären unkontrollierbar.

- Auch die Restrisiken von Grosstechnologien, die wachsenden Sicherheitsprobleme und die Gefahren, die von totalitärer Macht und Massenvernichtungswaffen ausgehen, lassen sich nur gemeinsam auf supranationaler oder internationaler Ebene eindämmen.

c) Was bewirk(t)en Zusammenschluss und Völkerbund?

Der Zusammenschluss „friedlicher Republiken zu einer Assoziation freier Staaten“, der „Völkerbund“ und auf dem Weg dazu die „Föderative Vereinigung von Staaten“ zu regionalen Wirtschafts- und Sozialräumen, zaubert all die angesprochenen Probleme nicht aus der Welt. Er führt auch nicht zwingend zu besseren Lösungen. Wenn Politik den Märkten nachwächst, bedeutet dies nicht mehr (aber auch nicht weniger), als dass die Nationalstaaten ihren verlorenen Einfluss auf höherer Ebene zurückgewinnen könnten. Sie könnten im Verbund wieder handlungsfähig und handlungsmächtig werden. Das setzt natürlich voraus, dass Bürgerinnen und Bürger auf staatlicher und überstaatlicher Ebene ihr Schicksal – nach bester demokratischer Tradition – in die eigenen Hände nehmen. Wer die Seile schleifen lässt und sich mit Anpassung statt mit Gestaltung begnügt, wird auch auf supranationaler Ebene nichts bewirken wollen und sich von vornherein auf Nischenpolitik und Trittbrettfahren einrichten. Diese Gefahr ist heute, wo das – liberale – Konzept eines starken Staates immer mehr abgewertet wird, nicht von der Hand zu weisen.

Was heisst das am Beispiel der EU? – Die Europäische Union ist kein fertiges Haus, sondern eine Baustelle. Sie versucht gegenwärtig, eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu entwickeln, um den Problemen wachsender Unterschiede in der Wirtschaftskraft ihrer Mitgliedstaaten Herr zu werden. Als Währungsunion steht ihr das Mittel der Wechselkursanpassung intern ja nicht zur Verfügung. Zu einer gemeinsamen Sozialpolitik ist sie noch nicht aufgebrochen. Ihre Demokratiedefizite sind zwar Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen; doch deren Abbau braucht Zeit.

Wenn es darum ginge, ein fertiges Haus zu wählen, um darin einzuziehen, würde die EU zweifellos nicht unserem Idealbild entsprechen. Doch erstens können wir unsere Zukunft, wie Herbert Lüthy, der grosse Basler Historiker, formulierte, nicht „auf dem sauberen Reissbrett des wissenschaftlich-rationalen Entwurfs“ errichten, sondern müssen auf das „ungesäuberte und ungeglättete Terrain der Geschichte“ abstellen. Und zweitens können wir wohl über Bilaterale oder gar einen Beitritt oder Nichtbeitritt zur EU abstimmen. Aber den Bauplatz für unsere Geschichte können wir nicht wählen. Er ist und bleibt Europa, wie immer wir uns dazu stellen und wie immer es sich entwickeln wird. Die entscheidende Frage ist, wo wir – auch für uns – das grössere Handlungspotenzial sehen: im Verbund mit diesem Europa oder im Abseitsstehen beziehungsweise im stillen Nachvollzug seiner Regelungen.

## Teil 2: Handlungsspielräume der Menschen

Bisher haben wir vom Staat, von seiner Souveränität und (faktischen) Gestaltungsmacht gesprochen. Dem Rechtsbegriff nach, gemäss dem formellen Kriterium des letztinstanzlichen Entscheids, ist die Souveränität des Staates (theoretisch) unbeschränkt. In der Rechtswirklichkeit dagegen ist sie höchst relativ, eingehegt durch völkerrechtliche Normen, multi- und bilaterale vertragliche Bindungen, Gewohnheitsrecht usw. Diese haben inhaltlich beschränkte Einbussen an staatlicher Souveränität zur Folge. Ihre punktuelle Übertragung an internationale Organisationen (mit Rechtsetzungsbefugnis), insbesondere im Zug der wirtschaftlichen Globalisierung, spiegelt den schrumpfenden Handlungsspielraum der Nationalstaaten wieder. Sie schlägt sich auch in den Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger nieder. Wo ein Politikfeld einer nationalstaatlichen Regelung entzogen oder ent wachsen ist, läuft das Mitbestimmungsrecht der Staatsbürgerinnen und -bürger ins Leere. Allerdings wird der Verlust an Mitbestimmung dort, wo auch die supranationale Ebene demokratisch organisiert ist, durch einen Gewinn an Mitbestimmung auf dieser Ebene wenn nicht wettgemacht, so doch gemindert.

Nun sind die Menschen jedoch, die in den Grenzen eines souveränen Staates leben, nicht allein Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, sondern in erster Linie Privatpersonen. Sie stehen und handeln in vielen Bezügen und unterschiedlichsten Tätigkeitsfeldern. So sind sie einerseits Wirtschaftssubjekte: Unternehmerinnen und Unternehmer, Arbeitnehmende, Konsumentinnen und Konsumenten. Oder sie gehen andererseits auf Reisen, stehen in Ausbildung, studieren, sind Forscherinnen und Forscher usw. Deshalb ist es nicht unwichtig zu fragen, wie Souveränitätseinschränkungen auf nationaler Ebene – durch Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen – sich auf den Handlungsspielraum der Privatpersonen auswirken. Konzentriert man sich darauf, stellt man fest, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen die Handlungsspielräume der Menschen in vielen Fällen entschieden erweitert.

### a) Zum Begriff „Handlungsspielraum“

Der Spielraum, in dem wir uns bewegen, ist von zwei Grössen abhängig: Erstens vom Mass der Ressourcen, über die wir verfügen. Und das heisst: von allem, was wir haben, und von allem, was wir sind; von unserem Geldvermögen, aber auch von unseren Kompetenzen, unserem Wissen, unserer Fantasie. Er ist zweitens abhängig von den Mühen und Kosten, die wir auf dem Weg zur Erfüllung unserer Wünsche bzw. zur Erreichung unserer Ziele auf uns nehmen müssen. Was unserem Handlungsspielraum Grenzen setzt, ist mithin ein Verhältnis; das Verhältnis nämlich,

in dem die verfügbaren Ressourcen bei vorgegebenen Kosten und Mühen zu unseren Wünschen stehen.

Mühen und Kosten werden in hohem Mass von den Spielregeln bestimmt, welche die nationalen, internationalen und supranationalen Rechtsordnungen setzen. Sie beeinflussen damit auch, wie weit wir unsere Wünsche realistischerweise umsetzen können. Unser Handlungsspielraum reicht bildlich gesprochen so weit, als wir auf dem Weg zur Erfüllung unserer Wünsche Ressourcen zur Überwindung von Hindernissen einsetzen können.

b) Rechtsvereinheitlichung reduziert Transaktionskosten

Zu den Kosten, die unseren Handlungsspielraum begrenzen, gehört auch und ganz besonders, was die Ökonomen als „Transaktionskosten“ bezeichnen. Douglass C. North, der nobelpreisgekrönte amerikanische Wirtschaftshistoriker – ein scharfsinniger Analytiker institutioneller Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung –, fasste den Begriff der Transaktionskosten präzise und anschaulich zugleich. Er legte den Akzent insbesondere auf zwei Dinge. Erstens muss, wer für seine Erzeugnisse und Dienstleistungen im In- oder Ausland Käufer finden will, ein attraktives, auf kulturell begründete Dispositionen der Käufer abgestimmtes Bild seines Produkts entwerfen und vermitteln. Zweitens muss er sicherstellen, dass seine Kunden ihre Schuld begleichen; notfalls muss er Mittel und Wege finden, um Ansprüche gegenüber Kunden und/oder Geschäftspartnern durchzusetzen. Die Transaktionskosten fallen stärker ins Gewicht, als man gemeinhin vermutet. John J. Wallis und Douglass C. North versuchten, die Transaktionskosten für die USA im Zeitraum zwischen 1870 und 1970 abzuschätzen, und gelangten dabei zum Ergebnis, sie hätten einen Anteil von nicht weniger als 45 % der nationalen Wertschöpfung beansprucht.

Es erstaunt daher nicht, dass private, staatliche und internationale Organisationen und auf Vertrauen bauende gesellschaftliche Netzwerke – wie etwa religiöse Gemeinschaften – seit jeher versucht haben, Märkte grenzüberschreitend so einzurichten, dass sich die Transaktionskosten in Grenzen halten. Zu den entsprechenden Massnahmen gehört etwa die Definition von Produktstandards. Sie sorgen dafür, dass ein Produkt innerhalb des Wirtschaftsraumes, für den die Definition gilt, an gleichen Qualitätsstandards gemessen wird. So sparen sie Informations- und Messkosten, schärfen gleichzeitig die Definition der Preise, erleichtern ihren Vergleich und gewährleisten so, dass sich ein Erzeugnis in eine Produktwelt einfügt, die den potentiellen Kunden vertraut ist.

Die Institutionalisierung eines gemeinsamen Marktes und die dadurch erzielte Senkung der Transaktionskosten ist die unmittelbare Folge einer Vereinheitlichung von Regeln des Handelns und Denkens. Diese besteht sehr häufig, aber keineswegs immer, in einer Vereinheitlichung des positiven Rechts und bedeutet, dass die einzelnen Staaten auf eine eigenständige (und zwangsläufig auf ihr Gebiet beschränkte) Normierung des Marktes verzichten und sich an ihrer Stelle, entweder durch Staatsvertrag oder durch Beitritt, zu einer supranationalen Organisation, gemeinsamem, die Grenzen der Nationalstaaten überwindendem Recht unterstellen. Der punktuelle inhaltliche Souveränitätsverlust der Nationalstaaten zahlt sich für die Produzenten in einer Verminderung der Transaktionskosten aus. Kosten, vor allem jene der Überwindung kultureller Schranken, begrenzen den Handlungsspielraum der Produzenten. Je nach Höhe der Transaktionskosten erweist sich ein Export als gewinnträchtig oder verlustbringend.

Allerdings bescheren Transaktionskosten den Grossunternehmen weniger Probleme als den mittleren und kleineren Unternehmen. Für „global players“ ist es ein Leichtes, sich die erforderlichen Kompetenzen anzueignen, um auch in einem iranischen, burmesischen oder venezolanischen Umfeld bestehen zu können. Für kleinere und mittlere Unternehmen aber kann das Abseitsstehen bei der inter- und der supranationalen Rechtsvereinheitlichung die Transaktionskosten so erhöhen, dass ihnen der Zugang zu fremden Märkten sehr erschwert oder gar verwehrt ist.

Diese Überlegungen sind offenkundig von kaum zu überschätzender Relevanz für unser Urteil über die Beziehungen unseres Landes zur EU: Wenn die Schweiz um ihrer Souveränität willen die Chancen zur Integration in die Rechtsgemeinschaft der EU ausschlägt, wirkt sich dies in erster Linie auf die Wettbewerbsfähigkeit der mittleren und kleinen Unternehmen aus. Die Nichtintegration befördert einen ökonomischen und sozialen Wandel, der die „global players“ begünstigt und den KMU Schwierigkeiten bereitet. Er bringt damit Grundlagen ins Wanken, die für die schweizerische Zivilgesellschaft und ihre Demokratie konstitutiv sind.

c) Integration schafft Vertrauen, auch und gerade in Schweizerinnen und Schweizer

Wie schon angedeutet, leisten Vertrauensbeziehungen erhebliche, oftmals entscheidende Beiträge zur Senkung von Transaktionskosten und damit zur Erweiterung von Handlungsspielräumen der Menschen. Wer handelt – durchaus im doppelten Sinn des Wortes –, baut auf Vertrauen: auf das Selbstvertrauen, dass seine Ein-

schätzungen zutreffen und seine Erwartungen sich erfüllen; und in hohem Masse auf (Fremd-)Vertrauen in die Kooperations- oder Vertragspartner; darauf, dass sie sich als zuverlässig und (vertrags-)treu erweisen. Vertrauen gilt aber nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Beziehungsnetzen und Rechtsgemeinschaften gegenüber. Es stützt sich auf – oft über lange Zeit erworbene und mit andern Menschen geteilte – Erfahrungen.

Vertrauensbildung vollzieht sich in langwierigen Prozessen sozialen Lernens; Vertrauensverlust kann sich rasch, häufig gewissermassen hinter dem Rücken der Akteure einstellen. Die Schweiz verfügt zweifellos über ein grosses Vertrauenskapital; vor Vertrauensverlust ist sie aber nicht gefeit. Weshalb?

Leute in aller Welt, die über politischen Einfluss und materielle Ressourcen verfügen, bewahren ein vorwiegend positives Bild von Schweizerinnen und Schweizern. Das belegen nicht nur Umfragen; davon zeugt auch die Zuneigung von Währungsspekulanten zum Schweizer Franken. Wir Schweizerinnen und Schweizer vertrauen denn auch mit grosser Selbstverständlichkeit darauf, als Schweizer überall auf der Welt die besseren Karten zu besitzen als andere „Europäer“, setzen uns ab vom verschuldeten Griechenland, von Italien mit seiner Korruption usw. Zu belastet ist das Bild, das wir uns aufgrund nationaler Idiosynkrasien von Europa machen. Auch glauben wir, mit unserer deklarierten Neutralität, d.h. mit dem Verzicht auf eine Politisierung unserer Aussenbeziehungen, aller Welt klar zu machen, dass man mit Schweizern Geschäfte betreiben kann, ohne Gefahr zu laufen, in unliebsame Händel verwickelt zu werden. Zur Zeit spricht wenig für die Meinung, ein Japaner halte für „Europäer“ jetzt oder in naher Zukunft Türen offen, die vor der schweizerischen Nase verschlossen blieben. Doch wie gesichert sind die Grundlagen, auf denen das Fremdbild der Schweiz beruht? Vollziehen sich nicht schon Entwicklungen, die solche Grundlagen erschüttern?

Viele Schweizerinnen und Schweizer versuchen, an der Schweiz, so wie sie ist, festzuhalten. Sie glauben, das Bild, das sich die Welt von ihr machte und macht, mit einer Politik des Alleingangs festigen zu können. Uns drängt sich jedoch die Gegenthese auf, dass die Schweizerinnen und Schweizer dieses Bild in einer globalisierten Welt gerade dadurch aufs Spiel setzen, dass sie bleiben wollen, wozu sie ihre Geschichte gemacht hat.

Schon im Abschnitt über die Transaktionskosten haben wir die Ansicht geäussert, eine Schweiz des Alleingangs begünstige die „global players“ und benachteilige kleine und mittlere Firmen. Bei wachsender Dominanz der „global players“ werden diese zu einem grossen Teil das Bild prägen, das sich die Welt von der Schweiz in naher Zukunft machen wird. Ohne den vielen Strängen sozio-kulturellen Wandels auf so

beschränktem Raum folgen zu können, konzentrieren wir uns auf die Vermutung, dass sich die Schar der „global players“, die einen Firmensitz in der Schweiz für zweckmässig hält, in keiner Weise von den anderen „global players“ auf der ganzen Welt unterscheiden will. Sie teilen mit diesen eine Führungs- und Organisationskultur, die weder mit dem Matterhorn noch mit Marignano viel zu tun hat. Sie besetzen führende Positionen mit Leuten, die auch jenseits unserer Landesgrenzen führende Positionen besetzt hatten oder besetzen könnten. Sie entwickeln einen variantenreichen Kodex „korrekten“ Verhaltens, der sich an Weltstandards ausrichtet: an Praktiken, wie sie in Burma, im Iran, in Venezuela in wachsendem Mass mit grosser Selbstverständlichkeit geübt werden. Sie korrumpieren und lassen sich korrumpieren, wenn dies zu solchen Praktiken gehört. Sie brechen aus Rechtstraditionen aus, die sich über Jahrhunderte in West- und Mitteleuropa entfaltet hatten, und passen sich den kulturellen Umständen an, unter denen sie ihren Erfolg suchen. So wird sich die Schweiz gewissermassen „normalisieren“, und im Lauf der Jahre wird sich das Bild, das sich die Welt von ihr macht, der neuen Normalität anpassen. Der Schweizer ist ein Mensch von Welt, wird man sagen, der in Burma, im Iran und in Venezuela fast so auftritt, als wäre er Burmese, Iraner oder Venezolaner. Und wenn sich ein burmesischer Politologe für die schweizerische Neutralität zu interessieren begänne, fände er es sehr spannend, wie gut sich Neutralität und kulturelle Anpassungsfähigkeit vertragen. Dies jedenfalls würde die Handlungsspielräume weit öffnen für „global players“ mit Sitz in der Schweiz.

Wie aber stände es um das Bild, das sich Schweizerinnen und Schweizer ohne die Weltläufigkeit der „global players“ gern gewahrt hätten? Bei wachsender Dominanz „schweizerischer“ Grossfirmen (mit ihrem ja durchaus globalisierten Aktionariat) trügen auch sie in den Augen der Welt das Etikett eines „weltläufigen Schweizers“, dem man nur noch gerade jenes Vertrauen schenkt, das auch ein Burmese oder ein Venezolaner verdient. Doch das ganz besondere Vertrauen, das man lange Zeit in die Schweizer gesetzt hatte, bliebe ihnen versagt. Und wenn sie dann doch weiterhin etwas Besonderes sein wollten, etwas, das sie vom Rest der Welt unterschiede? Dann besännen sie sich wohl auf das, was hoffentlich immer noch mit Europa verbunden wird: auf Bindungen an die Prinzipien einer Rechtsgemeinschaft, die tief in den Traditionen europäischer Aufklärung verankert sind und die in einer globalisierten Welt nur überleben, wenn sie in einem die Grenzen der Nationalstaaten sprengenden grösseren und mächtigeren Wirtschaftsraum verankert sind.

Vielleicht steht einer Öffnung zu Europa auch die Besorgnis entgegen, dass sich hier erneut totalitäre Tendenzen ausbreiten und dass sich die Bindungen an rechtsstaatliche und demokratische Traditionen lockern könnten. Solchen Entwicklungen könnte die Schweiz sicher nicht mit Abseitsstehen entgegenwirken. Vielmehr ruft die faktische Verbundenheit mit dem uns umgebenden Europa auch nach einer politischen Mitverantwortung. Das Engagement der Schweiz bei der Schaffung und Weiterentwicklung der EMRK oder ihr Mitwirken in der OSZE sind

Ausdruck solcher Beteiligung. Sie darf nicht preisgegeben werden. Die Teilnahme am Rechtsetzungsprozess der EU könnte die politische Mitverantwortung ausweiten und stärken. Die Vorstellung, die Schweiz würde bei einem Verlust rechtsstaatlich-demokratischer Ideale und Traditionen in Europa zu einer Insel der Seligen werden, erscheint bei der engen wirtschaftlichen, aber auch kommunikativen und kulturellen Vernetzung der Schweiz als sehr unwahrscheinlich.

d) Integration in internationale Forschungsnetzwerke stützt Schweizer Exzellenz auch in Bildung und Forschung

Der „Handlungsspielraum“ der Einzelnen erschöpft sich nicht in der wirtschaftlichen Tätigkeit des Handels. Menschen sind in unterschiedlichsten Feldern unterwegs. Dabei kann die Zugehörigkeit zu supranationalen Organisationen den „Zugang“ zu den Handlungsfeldern erleichtern, während das Abseitsstehen ihn verunmöglicht oder erschwert. Wir erleben dies unmittelbar und anschaulich beim Reisen – oder wenn wir oder unsere Kinder einen Studienplatz oder eine Stelle im Ausland suchen. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit der „Bilateralen Verträge I“ erleichtert den Zugang, weil es ein Recht auf Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit gewährt. Selbstverständlich geht es nicht um ein einseitiges, sondern um ein gegenseitiges Recht: Freizügigkeit kommt nicht nur Schweizerinnen und Schweizern, sondern auch den Angehörigen der EU-Staaten zu.

In unserer Wissensgesellschaft von besonderer Bedeutung ist der Zugang zum Wissen. Das gilt für die Einzelnen, aber auch für die Schweiz als Ganzes. Wissen hat sich noch nie an Grenzen gehalten. Auch hat Wissenschaft seit jeher politische und ideologische Grenzen gesprengt.

Heute ist Wissen in doppeltem Sinn global: Wissenschaftliche Publikationen sind dank Open Access praktisch überall verfügbar. Doch auch in ihrer Entstehung setzen neue Erkenntnisse internationale, ja globale Vernetzung voraus. Denn vor allem in den Naturwissenschaften und in der Technik ist die Spezialisierung so weit fortgeschritten, dass isolierte lokale Wissensgemeinschaften scheitern müssen, weil niemand nur auf seine eigene Kompetenz abstellen kann. Allein hochvernetzte internationale Communities können an der Spitze des Fortschritts mithalten. Die Beteiligung an internationalen Netzwerken ist deshalb für Forscherinnen und Forscher eine Voraussetzung zum Erfolg. Innovationen leben von der Teilnahme an der globalen Wissensproduktion.

Die Grundlagenforschung ist auch heute noch grösstenteils staatlich finanziert. Die entscheidenden technologischen Durchbrüche gehen auf staatlich finanzierte Forschungen zurück. Im Zuge der Globalisierung werden Forschungsprogramme zunehmend international oder supranational lanciert. Seit den achtziger Jahren stellt

insbesondere die EU umfassende Rahmenprogramme auf. Bisher gehörte es zu den Prioritäten der schweizerischen Wissenschaftspolitik, sich daran zu beteiligen. Unsere Teilnahme ist allerdings an Bedingungen geknüpft. Die EU verlangt, dass sich die Schweiz zumindest partiell in ihr Rechtssystem eingliedert. Seit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative fordert sie beharrlich ein Festhalten an der Freizügigkeit.

Wissenschaft und Forschung sind in der Schweiz international vernetzt wie kaum in einem anderen Land. Je kleiner ein Land, umso notwendiger ist Kooperation. Der hohe Grad an Vernetzung hängt aber auch mit dem hohen Ausbildungs- und Forschungsniveau zusammen. Der Isolationismus der Schweiz gefährdet nun beide. Ohne Vernetzung sind viele Forschungsprojekte nicht durchführbar. Sie wandern mit Forscherinnen und Forschern ab. Gleichzeitig dünnen auch die Projektpartnerschaften aus, die sich zwischen Universitäten und Industrie, aber auch innerhalb der Industrie im Sinne von open innovation bildeten und bilden. Zudem leidet auch die Ausbildung. Sie verliert an Kontakt zur Spitzenforschung, zur Aktualität, zum belebenden und begeisternden trial and error in offenen Prozessen, und gerät immer mehr zur Wissensvermittlung.

Fazit: Der erschwerte Zugang zu den internationalen Forschungsprogrammen führt im Endeffekt zu einem Verlust an Handlungsmöglichkeiten, aber auch an Kompetenz im Forschungs- und Bildungsbereich. Umgekehrt zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass die Integration in internationale Netzwerke zwar Souveränitätseinschränkungen zur Folge hat, der Handlungsspielraum der einzelnen damit aber geweitet und der Forschungsstandort Schweiz und seine Exzellenz gestützt werden.

## **Resumée**

Die Schweiz gehört zu Europa – mit oder ohne Beitritt zur Europäischen Union. Ihre Geschichte, ihren Standort, ihr Umfeld kann sie nicht wählen. Sie ist wirtschaftlich und kulturell in hohem Mass in dieses Europa integriert. Ausdruck davon ist eine fast vollständige Übernahme europäischer Standards, durch den Beitritt zu supranationalen Organisationen, die bilateralen Verträge oder den stillen Nachvollzug von EU-Recht.

Bei den heutigen Verflechtungen und Abhängigkeiten ist die Souveränität aller Staaten eine nur relative. Sie ist eingeehgt von völkerrechtlichen Normen, anerkennt multi- und bilaterale Bindungen, fügt sich in supranationale Regelwerke ein.

Selbstbestimmt ist nicht, wer sich auf sich selbst zurückzieht, weil er dort, wo die Regelungen des Nationalstaats versagen, auf Gestaltung verzichtet. Selbstbestimmt ist, wer in Kooperation mit andern geschickt verhandelt und beim Erlass und der Fortentwicklung gemeinsamer Regelungen Einfluss zu nehmen und seine Interessen zu wahren weiss. Im Übrigen ist die Macht des Faktischen so stark, dass in wichtigen Bereichen mit oder ohne politische Kooperation oder gar Integration die EU-Regeln so oder so übernommen werden müssen.

Die punktuelle Übertragung von Hoheitsrechten auf eine höhere Ebene, wenn auf der unteren Ebene keine sinnvolle Regelung möglich erscheint – diese punktuelle Übertragung bedeutet keine Einbusse an Souveränität, sondern im Gegenteil Rückgewinnung von Souveränität. Sie ist in der Schweiz auch demokratisch ausgestaltet.

Im Allgemeinen beinhalten Regelwerke auf inter- und auf supranationaler Ebene zudem eine entschiedene Ausweitung der Handlungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten für die Menschen, die sich bilden, forschen, Handel treiben, reisen usw. Sie schaffen Opportunitäten, bringen Vorteile und tragen damit zum Gedeihen der Nationalstaaten bei.