

## ***Keine Streicheleinheiten vom angeschlagenen Boxer***

*Wer mit der EU hart über die Personenfreizügigkeit verhandeln will, der muss sich auf harten Widerstand einstellen. Denn die Folgekosten wären für die angeschlagene Union intern viel höher als nur die reine Konzession an die Schweiz. Von Klaus Armingeon*

Vielleicht lässt sich die in der SRF-Sendung «10 vor 10» vorgetragene Behauptung eines Stimmbürgers, die EU sei von der Schweiz abhängig und nicht umgekehrt, nicht unbedingt mit allen wirtschaftsgeografischen Daten leicht vereinbaren. Und vielleicht ist es auch ein bisschen übertrieben, wenn Nationalrat Blocher die EU als Bittstellerin und die Schweiz in starker Position sieht. Es könnte auch sein, dass die Verhandlungstrümpfe, die der «Blick» aufzählt, nicht alle stechen. Dazu gehören beispielsweise unsere Kontrolle des Gotthards oder die Zahlungen aus der Kohäsionsmilliarde, die 0,01 Prozent des EU-Budgets entsprechen.

Ganz sicher ist es auch so, dass wir nicht mehr in der vorteilhaften Situation der 1990er Jahre sind, als wir mit einer damals noch recht homogenen, entscheidungsfähigen und wirtschaftlich stabilen EU innerhalb von sieben Jahren bilaterale Verträge vereinbaren konnten. Aber weshalb sollte es grundsätzlich nicht klappen, in harten Verhandlungen Zugeständnisse der EU zu bekommen?

Bevor man allzu forsch Forderungen auf den Tisch legt, lohnt es sich, darüber nachzudenken, wie konzessionsfähig und -willig die Europäische Union heute ist. Sie torkelt derzeit wie ein schwer angeschlagener Boxer im Ring, der von einem Zuschauer um zusätzliche Streicheleinheiten gebeten wird, was ihm im laufenden grossen Kampf noch zusätzliche Probleme bereiten könnte. Wer hart verhandeln will, wird sich auf harten Widerstand einstellen müssen, weil die Folgekosten für die Union viel höher sein werden als nur die reine Konzession an die Schweiz. In vielen EU-Ländern stehen die Regierungen der Integration sehr skeptisch gegenüber. Grossbritannien - das für die EU unvergleichlich wichtiger ist als die Schweiz - spielt seit einiger Zeit mit der Austrittsidee. Der konservative Ministerpräsident Cameron hat vor einem Jahr versprochen, nach einer Wiederwahl im Jahr 2015 würde er mit der EU neu die Mitgliedsbedingungen verhandeln und dann im Jahr 2017 ein Referendum über einen Austritt abhalten. Im Jahr 2013 waren etwa ein Drittel der Briten für einen Verbleib, fast 50 Prozent für einen Austritt, und der Rest war unentschlossen. Dieser nicht ganz unwahrscheinliche «Brexit» stellt eine erhebliche Gefahr für die Geschlossenheit der Europäischen Union dar.

Sollten die Briten sehen, dass die auch von ihnen überhaupt nicht

geliebte Personenfreizügigkeit zur Disposition steht, dann würde dies die Möglichkeit einer Mitgliedschaft «light» eröffnen. Aber das wäre das Ende der derzeitigen Integrationsidee. Solange die EU sich noch dafür schlagen kann, wird sie dies tun und sich nicht durch einen «Swexit» - die Aufhebung der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz - die Hände gegenüber Grossbritannien und anderen Nationen binden lassen.

Die EU ist ein höchst komplexes Entscheidungssystem, bei dem viele Akteure auf europäischer und nationaler Ebene um Einfluss ringen und sich abstimmen müssen. Der an Machtzuwachs der Zentrale interessierten Kommission stehen die nationalen Regierungen im Europäischen Rat und im Ministerrat entgegen, die die nationale Souveränität möglichst wenig beschneiden wollen. Das Parlament versucht sich aus der Rolle des Juniorpartners zu emanzipieren, und das bisherige, stark national geprägte durch ein parteipolitisch-supranationales Profil zu ergänzen.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat durch eine wegweisende Entscheidung in der letzten Woche sowohl den Europäischen Gerichtshof wie die Politik der Europäischen Zentralbank herausgefordert. Dies könnte dazu führen, dass die Zentralbank ein symbolisch wichtiges Mittel der Krisenbekämpfung verliert. Die Rezession des Euro-Raums ist aber noch nicht beendet. Sämtliche Strukturprobleme bestehen weiter. Die Krise kann jederzeit wieder ausbrechen. Jede Handlungsbeschränkung der Zentralbank könnte sich fatal auswirken.

Das zentrale Strukturproblem der Euro-Zone besteht darin, dass sie keinen optimalen Währungsraum darstellt, der sich unter anderem durch eine prinzipiell hohe Arbeitskräftemobilität auszeichnet. Eine Konzession an die Schweiz erfordert ein konzertiertes Vorgehen der europäischen Institutionen und eines Konsenses der 28 Regierungen. Sie erfordert auch eine fallspezifische Aufgabe des Prinzips der Personenfreizügigkeit, die Voraussetzung für den Binnenmarkt und für die Chance einer Genesung der Euro-Zone ist.

Die Entscheidung des Schweizervolkes bekam viel Applaus in Europa. Fremdenkritische und -feindliche Parteien - die beispielsweise in Österreich, Frankreich, den Niederlanden oder Finnland grosse Wählerschaften haben - verbuchen das Abstimmungsresultat als überzeugende Unterstützung des Kampfes gegen internationale Öffnung und Migration. Darüber hinaus ist die Zustimmung der Europäer zur EU seit einigen Jahren massiv am Schwinden.

Vor Beginn der grossen Rezession seit 2008 haben gut die Hälfte der Bürger den Institutionen der EU vertraut. Heute ist der Anteil auf ein Drittel (Europäischer und Ministerrat) und 40 Prozent (Europäisches Parlament) gefallen. Gegenwärtig ist die EU in

Europa kaum noch mehrheitsfähig. Verzweifelt versuchen die Politiker im laufenden Wahlkampf für das Europäische Parlament Legitimation wieder aufzubauen - oder zumindest zu erreichen, dass die ohnehin geringe Wahlbeteiligung im Mai 2014 nicht noch weiter absackt.

Wenn die EU-Eliten bei einem der zentralen Ziele des Integrationsprozesses im helvetischen Ausnahmefall zurückstecken, könnte dies Signalwirkungen in einer Situation haben, in der ohnehin vieles bröckelt. Diesen Steilpass für xenophobe Parteien im eigenen Land wollen die Regierungen vielleicht nicht spielen.

Diese EU-internen Probleme könnte man als Vorteil für die Schweiz interpretieren. Aber der angeschlagene Boxer wird voraussichtlich die neuen Schweizer Begehrlichkeiten nicht mit Verständnis beantworten können. Vielmehr wird er aus Unfähigkeit bei der internen Konsensfindung oder aus Angst vor Folgewirkungen Anreize haben, rigide auf dem Status quo zu beharren. Darauf deutet auch hin, dass nach dem Wochenende die verständnisvollsten Freunde der Schweiz in der EU - darunter an vorderster Stelle Deutschland, aber auch Frankreich und Österreich - nicht einen Hauch an Konzessionsbereitschaft angedeutet haben.

Wer alternativ auf die Karte setzt, die Tage der EU seien ohnehin gezählt, könnte sich leicht täuschen, weil in Europa die Abneigung gegen einen Zusammenbruch der EU noch machtvollere Unterstützung genießt als die Abneigung gegen deren Aufrechterhaltung.

Nach der Hochrisiko-Entscheidung des Schweizer Stimmvolks vom vergangenen Wochenende hängt jetzt vieles davon ab, wie wichtig die Schweiz wirklich für Europa ist. Was tun, wenn die Karten für die Schweiz weniger gut sind, als das die Initianten stets betonen? Wenn wir frierend und allein auf der Gotthardpasshöhe sitzen, und es kommt doch kein europäisches Fuhrwerk, das wir grimmig zurückschicken könnten?

**Klaus Armingeon** ist Professor für vergleichende Politik und Europapolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.