Nationale Souveränität oder wirtschaftliche Integration? Zunehmend auch für Linke eine schwierige Entscheidung

Lukas Lauener, Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Stefanie Walter
1st September 2022

Eine Untersuchung von Daten aus der Schweizer Wahlstudie Selects zeigt, dass es in der Schweizer Europapolitik zwei ausgeprägte Zielkonflikte zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation gibt: Den «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt zwischen einer souveränen Zuwanderungskontrolle und den bilateralen Verträgen sowie den «Schutz-Kooperation»-Konflikt zwischen einem souveränen Sozialschutz auf dem Arbeitsmarkt und einer vertieften Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU). Während ersterer vor allem unter bürgerlich Wählenden zu Verunsicherung führt, ist dies beim zweiten Konflikt vor allem im linken Lager der Fall. Die Europapolitik gerät in der Schweiz dadurch zunehmend auch von links unter Beschuss.



Zielkonflikt zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation

Die Globalisierung führt für viele Staaten unweigerlich zu einem Zielkonflikt zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation: Oft kann internationale Kooperation nur dann erfolgreich und effizient stattfinden, wenn sich Staaten supranationalen und/oder internationalen Organisationen anschliessen, darin zusammenarbeiten und sich auf gemeinsame Regeln einigen, was mit einem (Teil-)Verzicht auf nationale Souveränität und Unabhängigkeit einhergeht. Umgekehrt kann die nationale Souveränität nur dann vollumfänglich erhalten werden, wenn Staaten auf eine Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen verzichten.

In der Schweiz hat sich dieser Zielkonflikt in den letzten Jahrzehnten insbesondere in der Migrationsfrage manifestiert. Als Nicht-Mitglied hat die Schweiz mit der EU zahlreiche bilaterale Abkommen abgeschlossen, welche die wirtschaftliche Integration der Eidgenossenschaft in den EU-Binnenmarkt ermöglicht haben, ohne die politische Unabhängigkeit des Landes aufzugeben. Dennoch ist die Handlungsfähigkeit der Schweizer Regierung durch die bilateralen Verträge in gewissen Bereichen beschnitten worden. Seit der

Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz ist eine eigenständige Kontrolle bzw. Einschränkung der Zuwanderung seitens der Schweiz – beispielsweise mittels Einführung von Höchstzahlen und Quoten – nicht mehr möglich.

Aufgrund dieses «Souveränitätsverlusts» hat die politische Rechte – insbesondere die SVP – wiederholt gefordert, das Personenfreizügigkeitsabkommen aufzukündigen, zuletzt mittels der Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)». Diese wurde im September 2020 von Volk und Ständen an der Urne verworfen.

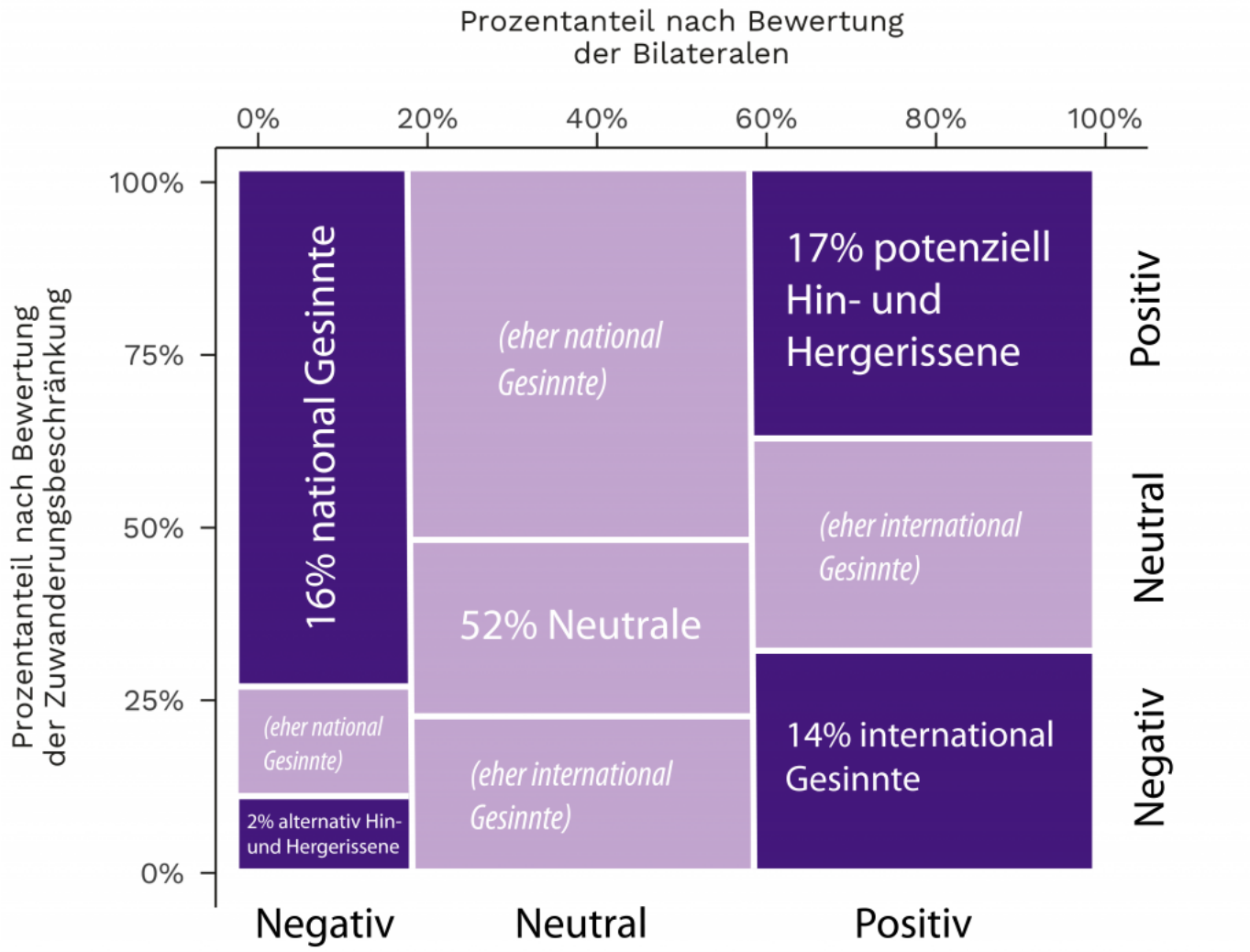
«Kontrolle-Kooperation»-Konflikt oder das Dilemma in der Zuwanderungsfrage

Der Zielkonflikt zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation hat dazu geführt, dass sich viele Schweizerinnen und Schweizer in der Zuwanderungsfrage einer Art Dilemma gegenübersehen: Zum einen wollen sie die Zuwanderung einschränken, zum anderen aber gleichzeitig die guten Wirtschaftsbeziehungen mit den EU-Staaten aufrechterhalten. Wir nennen diesen Zielkonflikt zwischen eigenständiger Zuwanderungskontrolle und internationaler Kooperation den «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt.

Unsere Analyse der Selects-Daten (s. Infobox) zeigt, dass im «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt fast jede/r fünfte Befragte (17%) «potenziell hin- und hergerissen» ist, da sie oder er die bilateralen Verträge positiv bewertet, aber gleichzeitig auch die Zuwanderung reduzieren möchte (s. Abbildung 1). Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hat zumindest auf einer der beiden Dimensionen, also bzgl. der bilateralen Verträge oder der Zuwanderungsfrage, eine neutrale Haltung, weshalb wir diese Gruppe als «Neutrale» bezeichnen.

Zwei fast gleich grosse Gruppen sind in ihrer Haltung sehr kohärent. Es sind dies die «national Gesinnten» (16%), welche die Zuwanderung reduzieren möchten und den Bilateralen gegenüber negativ eingestellt sind, sowie die «international Gesinnten» (14%), welche keine Zuwanderungsbeschränkung möchten und den Bilateralen gegenüber positiv eingestellt sind. Zuletzt zeigt Abbildung 1, dass die Gruppe derjenigen, welche «alternativ hin- und hergerissen» sind – welche also die Bilateralen negativ bewerten, aber auch keine Zuwanderungsbeschränkung möchten – sehr klein ist (2%).

Abbildung 1: Einstellungen bzgl. Zuwanderungsbeschränkung und bilateraler Verträge («Kontrolle-Kooperation»-Konflikt)



Unsere Untersuchung zeigt, dass «potenziell Hin- und Hergerissene» vor allem im bürgerlichen Lager zu finden sind. Personen, welche am ehesten die SVP, FDP oder CVP wählen würden, sind überdurchschnittlich oft in dieser Gruppe (s. Tabelle 1). Unter den SVP-Wählenden finden sich ausserdem sehr viele «national Gesinnte» (33%), während in der Anhängerschaft linker Parteien viele «international Gesinnte» auszumachen sind (25% bei den Grünen bzw. 27% bei der SP). Die zahlenmässig grösste Gruppe bei allen Parteien ist allerdings diejenige der «Neutralen».

Tabelle 1: Merkmalsgruppen im «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt zwischen eigenständiger Zuwanderungskontrolle und internationaler Kooperation nach Partei (in Prozent)

Partei	Potenziell Hin- und Hergerissene	National Gesinnte	International Gesinnte	Alternativ Hin- und Hergerissene	Neutrale	N
SVP	19	33	1	1	46	1305
FDP	28	14	10	1	48	1306
CVP	23	15	9	2	52	586
GLP	18	9	19	2	52	765

Partei	Potenziell Hin- und Hergerissene	National Gesinnte	International Gesinnte	Alternativ Hin- und Hergerissene	Neutrale	N
SPS	10	7	27	4	52	1346
GPS	9	7	25	5	54	947
Andere/Keine	12	19	7	3	59	1347

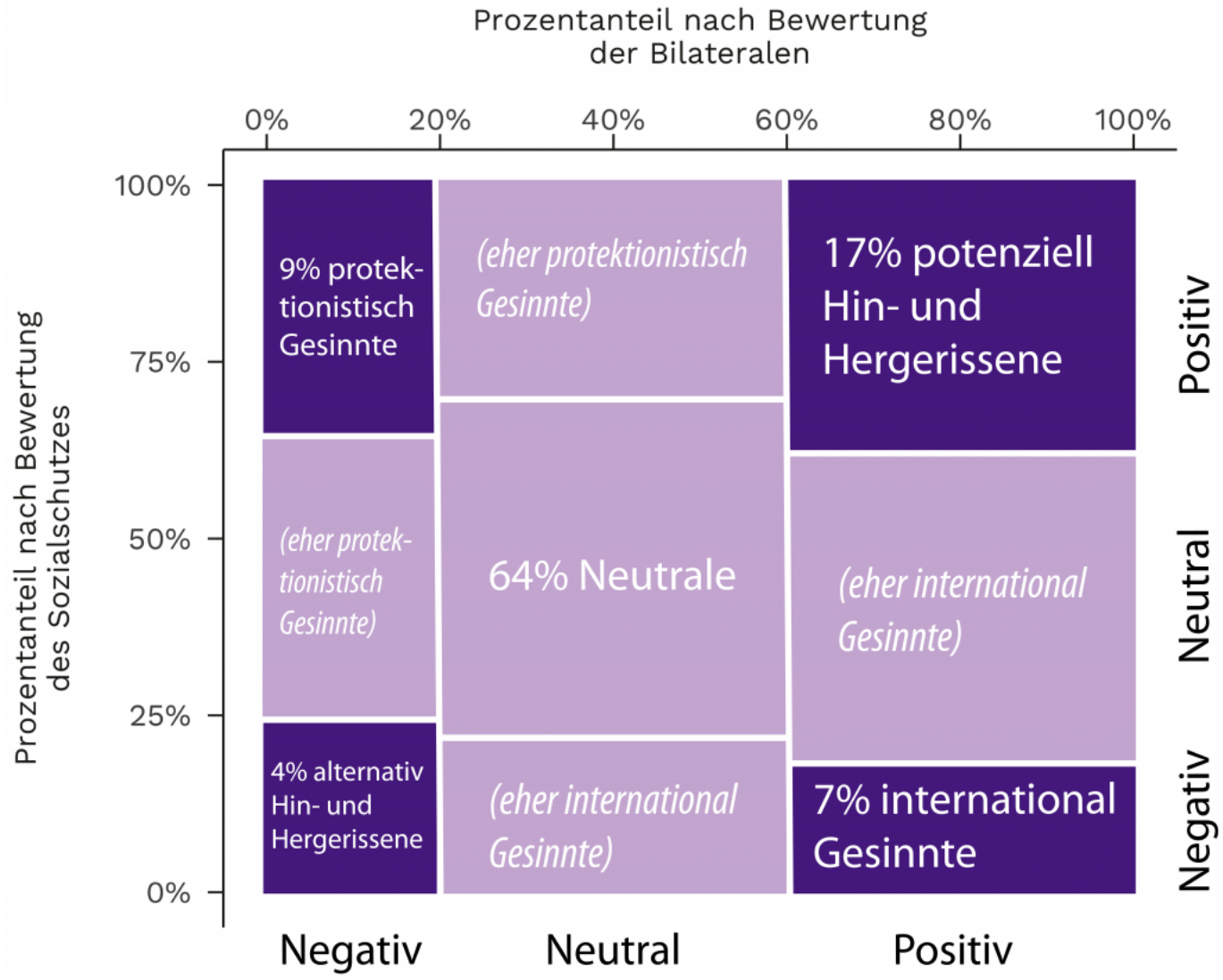
Der «Schutz-Kooperation»-Konflikt

In unserem Artikel argumentieren wir, dass in der Europapolitik in den letzten Jahren neben dem «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt ein zweiter Konflikt zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Dabei handelt es sich um einen Zielkonflikt zwischen der eigenständigen Ausgestaltung von sozialen Schutzmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt und internationaler Kooperation, weshalb wir ihn «Schutz-Kooperation»-Konflikt nennen. Dieser Konflikt rührt daher, dass im EU-Binnenmarkt z.B. bezüglich Lohnschutz dieselben Regeln für alle teilnehmenden Länder gelten sollen. Mit den flankierenden Massnahmen, die der Bundesrat gleichzeitig mit der Einführung der Personenfreizügigkeit beschlossen hatte, ist die Schweiz bisher einen Sonderzug gefahren. Nach wie vor definiert und kontrolliert sie eigenständig arbeitsmarktliche Lohnschutzmassnahmen, was von der EU wiederholt kritisiert wurde. Bei einer Annahme des Rahmenabkommens EU-Schweiz hätte die Schweiz auf gewisse flankierende Massnahmen verzichten müssen.

Auch bzgl. des «Schutz-Kooperation»-Konflikts können die Wählenden in verschiedene Gruppen eingeteilt werden (s. Abbildung 2). Wiederum gibt es Personen, welche «potenziell hin- und hergerissen» sind, da sie sowohl gegenüber einem starken nationalstaatlichen Sozialschutz als auch gegenüber den Bilateralen positiv eingestellt sind. Diese Gruppe ist genau gleich gross (17%) wie beim «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt. Weitaus am grössten ist die Gruppe der «Neutralen» mit rund zwei Dritteln (64%) aller Befragten. Diese Gruppe hat zumindest auf einer der beiden Dimensionen – Sozialschutz und/oder bilaterale Verträge – eine neutrale Haltung. Die hohe Anzahl Neutraler deutet darauf hin, dass beim «Schutz-Kooperation»-Konflikt noch viele Unsicherheiten und Unklarheiten bestehen.

Durchwegs kohärente Einstellungen im «Schutz-Kooperation»-Konflikt hat nur ein Bruchteil des Elektorats. Es sind dies die «protektionistisch» und die «international Gesinnten». 9% der Schweizerinnen und Schweizer identifizieren wir als «protektionistisch Gesinnte», da sie soziale Schutzmassnahmen positiv und die Bilateralen negativ bewerten. Als «international Gesinnte» können dagegen lediglich 7% bezeichnet werden. Es sind dies Personen, welche einem eigenständigen Sozialschutz gegenüber negativ eingestellt sind und die Bilateralen positiv bewerten.

Abbildung 2: Einstellungen bzgl. Sozialschutz und bilateraler Verträge («Schutz-Kooperation»-Konflikt)



Im Gegensatz zum «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt führt der «Schutz-Kooperation»-Konflikt insbesondere unter politisch Linken zu Verunsicherung. In den Anhängerschaften der SP und Grünen sind 34% bzw. 29% zwischen eigenständigen sozialen Schutzmassnahmen und internationaler Kooperation «potenziell hin- und hergerissen» (s. Tabelle 2). Am meisten «protektionistisch Gesinnte» finden sich ebenfalls in den Rängen der linken Parteien aber auch der SVP (je 10%). FDP-Sympathisierende sind hingegen überdurchschnittlich oft unter den «international Gesinnten» vertreten. Die weitaus grösste Gruppe in allen Parteien machen wiederum die «Neutralen» aus.

Tabelle 2: Merkmalsgruppen im «Schutz-Kooperation»-Konflikt zwischen eigenständigen sozialen Schutzmassnahmen und internationaler Kooperation nach Partei (in Prozent)

Partei	Potenziell Hin- und Hergerissene	Protektionistisch Gesinnte	International Gesinnte	Alternativ Hin- und Hergerissene	Neutrale	N
SVP	5	10	6	11	68	1293
FDP	9	5	17	4	65	1301
CVP	14	8	7	3	68	577

Partei	Potenziell Hin- und Hergerissene	Protektionistisch Gesinnte	International Gesinnte	Alternativ Hin- und Hergerissene	Neutrale	N
GLP	18	4	9	3	67	761
SPS	34	10	2	1	54	1348
GPS	29	10	2	1	59	942
Andere/Keine	9	11	4	4	71	1330

Wie verhalten sich Wählende in einer konkreten Konfliktsituation, wenn sie sich für eines der zwei konkurrierenden politischen Ziele entscheiden müssen? Zur Beantwortung dieser Frage fokussieren wir uns auf diejenigen Wählenden, welche am stärksten mit den beiden Zielkonflikten, dem «Kontrolle-Kooperation»- und dem «Schutz-Kooperation»-Konflikt, konfrontiert sind. Es sind dies jeweils Personen, die potenziell zwischen beiden politischen Zielen hin- und hergerissen oder zumindest einem von beiden Zielen gegenüber neutral eingestellt sind.

Im Falle des «Kontrolle-Kooperation»-Konflikts zwischen eigenständiger Zuwanderungskontrolle und internationaler Kooperation haben wir den Teilnehmenden der Selects-Studie folgende Frage gestellt: «Wenn sich die Schweiz zwischen der Beschränkung der Zuwanderung oder dem Beibehalt der bilateralen Verträge entscheiden müsste, was würden Sie wählen?»

62% der «potenziell Hin- und Hergerissenen» präferieren die bilateralen Verträge gegenüber einer Zuwanderungsbeschränkung, bei den «Neutralen» sind es gar zwei Drittel (s. Tabelle 3). Bei der Entscheidung spielt die Parteipräferenz eine wichtige Rolle. Auch wenn sie «potenziell hin- und hergerissen» oder «neutral» sind, optieren Personen, die die SVP wählen würden, deutlich für eine Zuwanderungsbeschränkung (69% bzw. 79%). Bei allen anderen Parteien beobachten wir hingegen, dass die «potenziell Hin- und Hergerissenen» und «Neutralen» grossmehrheitlich die Beibehaltung der bilateralen Verträge bevorzugen (s. Tabelle 3).

Im Falle des «Schutz-Kooperation»-Konflikts zwischen eigenständigen sozialen Schutzmassnahmen und internationaler Kooperation haben wir den Teilnehmenden folgende Frage gestellt: «Wenn sich die Schweiz zwischen dem Rahmenabkommen oder den flankierenden Massnahmen zum Lohnschutz entscheiden müsste, was würden Sie wählen?»

Im Gegensatz zum ersten Zielkonflikt sind bei diesem zweiten Zielkonflikt weitaus weniger Personen für internationale Kooperation: So würden insgesamt nur 48% der «potenziell Hin- und Hergerissenen» und 34% der «Neutralen» das Rahmenabkommen gegenüber den flankierenden Massnahmen vorziehen.

Zwei Resultate stechen heraus: Erstens sind wiederum die SVP-Wählenden am stärksten gegen internationale Kooperation: Rund vier Fünftel würden sich für die flankierenden Massnahmen aussprechen, obwohl diese nicht wirklich zur (neo-)liberalen Parteihaltung bzgl. sozialer Schutzmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt passen. Die Ablehnung einer stärkeren Zusammenarbeit mit der EU

scheint daher unter SVP-Wählenden so stark zu sein, dass sie nationale Souveränität stets höher gewichten als internationale Kooperation – unabhängig davon, welcher Politikbereich gerade betroffen ist.

Zweitens spaltet der «Schutz-Kooperation»-Konflikt die anderen Parteianhängerschaften weitaus stärker als der «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt. Nicht nur unter den linken Parteien, sondern auch unter den bürgerlichen scheint es bedeutend wichtiger zu sein, die nationalstaatliche, souveräne Kontrolle über soziale Schutzmassnahmen beizubehalten als diejenige über die Einwanderung in das Land. Während unter den «hin- und hergerissenen» Unterstützerinnen und Unterstützern von linken und Mitte-rechts-Parteien nur 50% bis 58% das Rahmenabkommen gegenüber den flankierenden Massnahmen bevorzugen würden, sind es in der zahlenmässig grössten Gruppe der «Neutralen» nur noch 37% bis 49% (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Präferenzen der «potenziell Hin- und Hergerissenen» und «Neutralen» in konkreter Entscheidungssituation (in Prozent)

	«Kontrolle-Kooperation»-Konflikt Präferenz für Beibehalt der bilateralen Verträge gegenüber Zuwanderungsbeschränkung		«Schutz-Kooperation»-Konflikt Präferenz für Rahmenabkommen gegenüber flankierenden Massnahmen	
	Potenziell Hin- und Hergerissene	**Neutrale**	**Potenziell Hin- und Hergerissene**	**Neutrale**
Insgesamt	62	66	48	34
Nach Partei:				
SVP	31	21	20	17
FDP	70	70	51	44
CVP	67	69	55	38
GLP	73	84	58	49
SPS	75	85	50	39
GPS	67	83	51	37
Andere/Keine	59	57	34	25

Neu wird die Europapolitik auch von links attackiert

Wie wir zeigen konnten, geht die wirtschaftliche Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt mit zwei bedeutenden Zielkonflikten zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation einher. Ein «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt besteht zwischen einer eigenständigen Zuwanderungskontrolle und den bilateralen Abkommen. Seit den Verhandlungen

über ein Rahmenabkommen hat zudem der «Schutz-Kooperation»-Konflikt zwischen einer eigenständigen Ausgestaltung der sozialen Schutzmassnahmen und einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU an Bedeutung gewonnen.

Unsere Untersuchung legt nahe, dass beide Zielkonflikte dazu geführt haben, dass zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer zwischen zwei sich ausschliessenden politischen Zielen «hin- und hergerissen» oder zumindest gegenüber einem der beiden Ziele «neutral» sind. Während der «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt vor allem unter bürgerlichen Wählerinnen und Wählern zu Verunsicherung geführt hat, tut dies der «Schutz-Kooperation»-Konflikt insbesondere unter Sympathisierenden linker Parteien. Die beiden Gruppen der «Hin- und Hergerissenen» sind demnach eher komplementär, als dass sie sich überlappen.

Während eine überwiegende Mehrheit des Schweizer Elektorats die Bilateralen gegenüber einer eigenständigen Zuwanderungskontrolle bevorzugt, hat eine vertiefte Zusammenarbeit mit der EU einen schweren Stand, weil eine Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer eigenständige Lohnschutzmassnahmen beibehalten möchten. Die Schweizer Europapolitik hat von rechts stets Kritik einstecken müssen: Neu ist, dass sie auch zunehmend von links unter Beschuss gerät.

Insgesamt wird deutlich, dass SVP-Wählende prinzipiell gegen jegliche Art von europäischer Integration sind – unabhängig davon, welcher Politikbereich gerade betroffen ist. Im Gegensatz dazu ist Euroskeptizismus von links sehr spezifisch: Er richtet sich gegen die Aufgabe der eigenständigen Ausgestaltung von Lohnschutzmassnahmen. Wenn in diesem Bereich Zugeständnisse vonseiten der EU gemacht werden können, ist es durchaus vorstellbar, dass Anhängerinnen und Anhänger linker Parteien eine vertiefte Zusammenarbeit mit der EU zukünftig wiederum stärker unterstützen. Solche Zugeständnisse werden SVP-Wählende in ihrer Beurteilung der Europapolitik hingegen kaum beeinflussen: Sie gewichten nationale Souveränität stets höher als internationale Kooperation.

Schweizer Wahlstudie Selects

Im Rahmen der Schweizer Wahlstudie Selects 2019 konnten wir den Teilnehmenden der Selects-Panelbefragung spezifische Fragen zu zwei Zielkonflikten zwischen nationaler Souveränität und internationaler Kooperation stellen. Zum einen befragten wir sie nach ihren Präferenzen im «Kontrolle-Kooperation»-Konflikt zwischen eigenständiger Zuwanderungskontrolle und den bilateralen Verträgen und zum anderen wurden sie gebeten, im «Schutz-Kooperation»-Konflikt zu entscheiden, ob sie die flankierenden Massnahmen oder das Rahmenabkommen bevorzugen würden.

Diese Fragen wurden in der ersten Welle der Panelbefragung, welche vor der Wahlkampagne im Mai/Juni 2019 stattfand, gestellt. An dieser ersten Welle haben insgesamt 7939 durch das Bundesamt für Statistik (BfS) zufällig ausgewählte Personen teilgenommen. Die erhobenen Daten dieser grossen repräsentativen Stichprobe erlauben die Analyse zahlreicher Subgruppen. Die Daten der Panelbefragung können auf SWISSUbase bezogen werden. Dieser DeFacto-Artikel ist eine Zusammenfassung unseres Beitrags, der im SPSR-

«Special Issue» zu den eidgenössischen Wahlen 2019 veröffentlicht wurde.

Referenz:

Lauener, Lukas, Patrick Emmenegger, Silja Häusermann und Stefanie Walter (2022). Torn Between International Cooperation and National Sovereignty: Voter Attitudes in Trade-off Situations in Switzerland. *Swiss Political Science Review 28(2), 277-295. Special Issue: The Swiss National Elections 2019.*