



# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich  
RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

Herausgeber:  
Andreas Kellerhals

## Europa in turbulenten Zeiten

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2020/21





# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich  
RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

---

Herausgeber:  
Andreas Kellerhals

## Europa in turbulenten Zeiten

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2020/21

EIZ  Publishing

---



Europa in turbulenten Zeiten von Andreas Kellerhals wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](#) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2022 – CC BY-NC-ND (Book), CC-BY-SA (Text)

**Herausgeber:** Andreas Kellerhals – Europa Institut an der Universität Zürich

**Verlag:** EIZ Publishing (<https://eizpublishing.ch>)

**Satz & Produktion:** buch & netz (<https://buchundnetz.com>)

**ISBN:**

978-3-03805-486-3 (Print – Softcover)

978-3-03805-487-0 (PDF)

978-3-03805-488-7 (ePub)

**DOI:** <https://doi.org/10.36862/eiz-486>

**Version:** 1.00-20220520

Dieses Werk ist gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar: <https://eizpublishing.ch/publikationen/europa-in-turbulenten-zeiten/>.

## Vorwort

Im Rahmen seiner Aktivitäten veranstaltet das Europa Institut an der Universität Zürich (EIZ) jährlich eine Anzahl von öffentlichen Vorträgen namhafter Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu aktuellen Aspekten der europäischen Integration. Eine Auswahl dieser Referate, welche das Institut in den Jahren 2020 und 2021 organisiert hat, soll mit dem vorliegenden Band einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Eine Veröffentlichung ist insbesondere auch deshalb angezeigt, weil es in Folge der Covidpandemie nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich war, die Referate öffentlich durchzuführen.

Im Einzelnen umfasst der vorliegende Band Beiträge zum Thema „Armenia and the Velvet Revolution“ (Tatevik Bahdassarian), „Hat Russland eine Zukunft?“ (Michail Chodorkowski), „Insurance: Protect, Prevent, Provoke?“ (Michel M. Liès) und Ambassador Jacques Pitteloud sprach zum Thema „Covid-19 & post Elections Outlook – a US-Swiss Perspective“. Im Rahmen des Churchill Europe Symposium sprach Michel Barnier zum Thema „Brexit: new realities and lessons learned for Europe“ und Bundesrat Ignazio Cassis zum Thema „Winston Churchill und Willy Sax: von der Künstlerbeziehung zur Aussenpolitik“.

Zudem wurden Referate zu folgenden Themen gehalten: „Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free: And Other Paradoxes of the Broken US Legal System“ (The Hon. Jed S. Rakoff), „Zuwanderung und europäische Leitkultur“ (Prof. Dr. Günter Krings), „Indo-Pazifik – das neue geopolitische Zentrum der Welt? Und warum das in der Schweiz und in Europa interessieren sollte“ (Dr. Norbert Riedel), „Investment Climate in Ukraine“ (Ambassador Dr. Artem Rybchenko), „European Integration and Switzerland. Quo vadis?“ (Ambassador Petros Mavromichalis), „Populism and the Future of Democracy in Europe“ (Prof. Michael Ignatieff), „27 Jahre Erfahrung mit dem EWR und Lehren für die Schweiz“ (Dr. Henri Gétaz), „Stewarding a Multinational Firm in Times of Ambiguity“ (Paul Bulcke), „Der Fall Julian Assange – Geschichte einer Verfolgung“ (Prof. Dr. Nils Melzer).

Im Rahmen des Churchill Europe Symposium sprach Aussenminister Jean Asselborn zum Thema „Leidet Europa unter einem Werteverlust?“. Weitere Referate wurden zu folgenden Themen gehalten: „Herausforderungen und Chancen von Kleinstaaten“ (S.D. Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein), „Die

Europäische Union ist um der Menschen willen da“ (Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Peter M. Huber) und „U.S. Trade Policy – from Trump to Biden“ (Prof. Kathleen Claussen).

Das Europa Institut an der Universität Zürich dankt allen Referentinnen und Referenten herzlich für ihr Mitwirken und für ihre Unterstützung in den Jahren 2020 und 2021. Der Dank geht zudem an Herrn Jonas Niederberger und an Frau Sue Osterwalder für die Gestaltung und Betreuung des vorliegenden Sammelbandes.

Zürich, im Mai 2022

Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Direktor

# Inhaltübersicht

## **TATEVIK BAGHDASSARIAN** 11

*Director, KASA Fondation Humanitaire Suisse*

### **Armenia and the Velvet Revolution**

*Speech given on the occasion of her visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 12 February 2020*

## **MICHAEL CHODORKOWSKI** 29

*Russischer Unternehmer, ehemaliger Chef des Ölkonzerns Yukos, ehemaliger Gefangener der russischen Regierung, Gründer der Bewegung Open RUSSIA, führender Oppositionspolitiker*

### **Hat Russland eine Zukunft?**

*Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 24. Februar 2020*

## **MICHEL M. LIÈS** 43

*Chairman of the Board of Directors of Zurich Insurance Group Ltd and Zurich Insurance Company Ltd*

### **Insurance: Protect, Prevent, Provoke?**

*Speech given on the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 8 October 2020*

## **AMBASSADOR JACQUES PITTELOUD** 59

*Ambassador of Switzerland to the United States of America*

### **COVID-19 & post Elections Outlook – a US-Swiss Perspective**

*Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich on 19 November 2020*

## **BUNDESRAT IGNAZIO CASSIS** 77

*Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*

### **Winston Churchill und Willy Sax: von der Künstlerbeziehung zur Aussenpolitik**

*Referat anlässlich des Churchill Europe Symposium am Europa Institut an der Universität Zürich vom 31. März 2021*

**MICHEL BARNIER** 83

---

*EU Chief Negotiator with the United Kingdom (2016-2021)*

**Brexit: new realities and lessons learned for Europe**

*Online-lecture given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 31 March 2021*

**DR. ROMEO LACHER** 98

---

*Chairman Julius Baer Group*

**Closing Remarks**

*Speech given on the occasion of the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 31 March 2021*

**THE HON. JED S. RAKOFF** 101

---

*U.S. Federal District Judge, Southern District of New York (Manhattan)*

**Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free:  
And Other Paradoxes of the Broken US Legal System**

*Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich on 8 April 2021*

**PROF. DR. GÜNTER KRINGS** 121

---

*Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat*

**Zuwanderung und europäische Leitkultur**

*Online Vortrag am Europa Institut an der Universität Zürich vom 14. April 2021*

**DR. NORBERT RIEDEL** 157

---

*Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Singapur (bis 2020 Botschafter in der Schweiz und in Liechtenstein)*

**Indo-Pazifik – das neue geopolitische Zentrum der Welt? Und warum  
das in der Schweiz und in Europa interessieren sollte**

*Online Vortrag am Europa Institut an der Universität Zürich vom 25. Mai 2021*

**DR. ARTEM RYBCHENKO** 179

---

*Ambassador of Ukraine to the Swiss Confederation*

**Investment Climate in Ukraine**

*Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich on 1 July 2021*

## **PETROS MAVROMICHALIS**

191

*Ambassador of the European Union to Switzerland and Liechtenstein*

European Integration and Switzerland. Quo vadis?

*Speech given on the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 24. September 2021*

## **PROF. MICHAEL IGNATIEFF**

207

*Former President and Rector of the Central European University in Budapest and Vienna*

Populism and the Future of Democracy in Europe

*Speech given on the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 4 October 2021*

## **DR. HENRI GÉTAZ**

229

*Generalsekretär, EFTA – European Free Trade Association, Genf*

27 Jahre Erfahrung mit dem EWR und Lehren für die Schweiz

*Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 13. Oktober 2021*

## **PAUL BULCKE**

239

*Chairman of the Board of Directors and former CEO of Nestlé*

Stewarding a Multinational Firm in Times of Ambiguity

*Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich on 26 October 2021*

## **PROF. DR. NILS MELZER**

245

*Sonderberichterstatter über Folter der Vereinten Nationen*

Der Fall Julian Assange – Geschichte einer Verfolgung

*Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 28. Oktober 2021*

## **JEAN ASSELBORN**

277

*Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten, Minister für Immigration und Asyl, Luxemburg*

Leidet Europa unter einem Werteverlust?

*Referat anlässlich der Churchill Lecture am Europa Institut an der Universität Zürich vom 29. Oktober 2021*

*Ausführendes Staatsoberhaupt des Fürstentums Liechtenstein*

**Herausforderungen und Chancen von Kleinstaaten**

*Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich  
vom 10. November 2021*

*Richter des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland*

**Die Europäische Union ist um der Menschen willen da**

*Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich  
vom 30. November 2021*

*Visiting Professor, University of Zurich Faculty of Law; Associate Professor of Law,  
University of Miami School of Law; former Associate General Counsel at the  
Office of the United States Trade Representative in the Executive Office of the President*

**U.S. Trade Policy – from Trump to Biden**

*Speech given on the occasion of her visit at the Europa Institut at the University of  
Zurich on 8 December 2021*

# Tatevik Baghdassarian

Director, KASA Fondation Humanitaire Suisse

## Armenia and the Velvet Revolution

Speech given at the occasion of her visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 12 February 2020

### Content

I. <a href="#">Speech by Tatevik Baghdassarian</a>	11
II. <a href="#">Q &amp; A</a>	20

### I. Speech by Tatevik Baghdassarian

Hello everyone, I am really happy to be here and it is nice to see all of these people who are interested to learn about Armenia and the Velvet Revolution. I have to say it is a big responsibility, but I will try to make what happened it interesting and clear for you and explain why it happened. I also will try to give some perspective what the after-effects of the revolution are. *[shows pictures of Armenia on slide]* This is just a nice view of Armenia in order to make sure you come to Armenia, if you have not been there before. *[shows picture of Republic Square in Yerevan]* I wanted to show you this. Usually, Republic Square is not as populated as on the photo, but this is a revolutionary photo. You can also see the Mount Ararat very nicely. It is not in Armenia, but in our hearts always.

Before I start my presentation, I want to tell you what my connection to Switzerland is. Why am I here? As Andreas already presented, I work for a Swiss humanitarian Foundation (KASA; *Komitas Action Suisse-Arménie*) in Armenia. This is a Foundation that was founded by a Swiss couple from Lausanne 23 years ago.

I do not know how much you know about Armenia, but in 1988 we had a huge earthquake that affected a lot of the northern part of the country. Armenia is an ex-Soviet country. Imagine the newly independent country in the 90s, after the collapse of the Soviet Union (USSR), with the earthquake, it was in

a very hard situation, both socially and economically. This couple just came to visit Armenia. They came in order to get to know Armenia a bit and they were touched by the potential of the people, but at the same time they saw the misery of the country. They wanted to help the country, so 23 years ago, they founded the Foundation. The aim of the Foundation is to help the development of Armenia. This is the connection to Switzerland.

I have been working for the Foundation for the last 10 years. I have been its director for the last three years and in that role I have been coming to Lausanne to report on what we do in Armenia. Since I have good friends in Zurich, I come to Zurich from time to time. I am happy that I could come and talk to you today.

I do not know how much you know about Armenia I will present some facts that I think are important to understand. We have a very long history and I would not want to annoy you with all this information, but here are two points that I think create our identity and what it means to us to be Armenians.

In 301 AD Armenia accepted Christianity as its state religion. This is something that has been very important throughout our history. This is also the reason why we have not assimilated with our neighbouring countries. Usually, we were surrounded by non-Christian countries, so this was a way for us to preserve our nation and our culture.

The second important thing is the Armenian alphabet that was created in 405 AD. Again, another point in the creation of our identity. We speak and write Armenian, which is a Indo-European language. We are the only ones that use this alphabet. It actually looks very funny for people who do not understand it. The Armenian alphabet is a bit similar to the Ethiopian alphabet, if you know that one. Again, this is something very important to us in terms of preservation of our culture and our identity.

Then some facts about current Armenia. As you can see, [*shows map of current Armenia and neighbouring countries*] this is today's Armenia. As you can see, we are surrounded by four neighbours. Turkey, Georgia, Azerbaijan and Iran. Only Georgia is a Christian country, all the other countries are Muslim, which has always put us in a very hard position politically and historically. We do not have a border with Russia, but Russia also plays a very important role in today's Armenia. It has always had and continues to have an important role. It is difficult to say whether it is positive or negative, but this is a reality and we just deal with it in a way or other.

I am not sure how much you are aware of the region, but we have two closed borders. We have a closed border with Turkey and we have a closed border with Azerbaijan. Why? Because of this Nagorno-Karabakh Republic. That is a current conflict which we have with Azerbaijan. This is why Turkey has also closed its border to us. As an end result, we are a small country with only two open borders. As you can understand, this creates a difficult political and economic situation. We are a landlocked country, which means we are very much dependent on Georgia and Iran and accordingly on Russia.

Armenia has a population of about 3 million people. Another important thing about Armenia is that half of the population is living in the centre, in Yerevan. This also gives you an understanding of the development of the country. Everything is very much concentrated in the capital Yerevan.

Why did I write diaspora? I am almost sure that most of you at some point had a neighbour who was Armenian or Half-Armenian or an Armenian as a very far relative. We have a huge diaspora. As you can see the Armenian diaspora is about three times bigger than the population of Armenians living in the Republic Armenia today. The reason for this, again a short historical fact, is the Armenian Genocide, which happened in 1915. This is also why we have a very difficult relationship with Turkey. Because of this massacre that happened, a lot of Armenians had to flee their homeland. We have a huge diaspora in Russia, the United States of America (USA), in France and in Lebanon. We used to have a diaspora in Syria before the war, but now it is more or less gone. This is a very important point for us, because as a state we need to create relations with our diaspora. It is not always so evident, it also has a lot of nuances, how you relate with your diaspora. Unfortunately, when we talk about Armenian diaspora, we do not talk about one unity, we talk about very different cultures. You cannot compare the Russian diaspora with the one in the USA or in France. You have a lot of diversity that needs to be managed. I think unfortunately, as a state, we are not managing it well at the moment. This could be our strength, but we do not know how to use it well yet, I think.

The Armenian state recognises the Armenian apostolic church as the main church, but we are a secular state and we have freedom of religion. However, since we are a very mono-ethnic country, about 98% are ethnic Armenians, most of them are Armenian apostolic. In terms of religion, it is also very mono-religious. That also gives you an understanding of the society.

We have a rather high literacy rate. Why is it important? It is very important in terms of Armenian identity. For us, education is a huge value and it has also helped and supported us during our whole long history. Because we were

always willing to put resources in education, and continue to do so from generation to generation. Today, about 80% of the Armenian population has a higher education. It is another question what the quality of higher education is and how it is connected with the labour market, but as an idea, this is what we have.

Finally, we have recently transitioned from a presidential system to a parliamentary republic. This is also very much connected to the revolution. Just as a very short notice to maybe make things a bit clearer later.

In April of 2018, we had what we call the Armenian Velvet Revolution. Although it happened in 2018, it took a long time to reach the point of revolution. The revolution was just a tipping point. What I would like to talk about a bit is why the revolution happened and what causes made people commit acts of civil disobedience for 40 days. As I already said, we used to be a part of the USSR. I am sure that you know that after becoming independent, a lot of countries struggled to create their own state and struggled to create an economic political system that would work differently than the USSR. I have not experienced the USSR myself – when I was born the USSR had already collapsed – but I have seen a lot of what came after, in the newly independent Armenia.

The most vivid memory was that there was corruption everywhere. I do not know whether you can imagine what it means. On every level, starting from the top to the very little things, there was corruption. When I say everywhere, I mean in all spheres: education, healthcare, police, etc. Which means, as an Armenian citizen you were faced with corruption on a day-to-day basis. Just to give you an example: You could easily buy a university diploma, if you had money. You could easily buy a driving license. You could easily buy time. Meaning that if you needed something to be done on a state level, usually it would take a lot of time and paperwork, but if you bribed the right person, then your affairs would be done in ten minutes. Also to be honest, it is very convenient for the citizens, because when I can do something in ten minutes, why would I do something in ten years? This is why the system worked. Because in the short term, it made a lot of people's lives easier.

Naturally, we had a lot of monopolies. We had a lot of polarisation in our society, because we had and still continue to have a lot of poor people and a lot of rich people. The middle class is non-existent in Armenia. Because of this injustice, you would have this division in society where there was us and there was them. Them, was the government and everything that was connected to it, mostly the business sector. Then there were the simple citizens, who did not

have any possibility to exercise their rights as citizens. This is something that accumulated every year and you could see that every year the society showed more and more discontent.

Starting from 2012, we felt this almost every spring when we would have a manifestation about something like the electricity bills going up or a transportation system that was not working. As a society, with time, we also learned to show our discontent with the government. During the Soviet Union, nobody complained, because there was no place to complain. Everybody needed to be happy and everybody “was happy”. After 70 years you really need time to learn how to productively show that you do not agree. But at the same time, if you do not agree, what is your solution? Because it is very easy to say something is bad, but what do you offer as an alternative? Although we had the revolution and it was a huge thing, unfortunately today, society does still not have the level of conscience to continue the – let us say – ideology of the revolution, the fairness and the personal responsibility on an everyday day basis. But this is a really different topic.

Why did the revolution happen in 2018? There were two very important things that led people to become fed up with the situation. One thing was the escalation of the conflict with Azerbaijan. Although we have a cease-fire, there are shootings and deaths on an everyday basis. Maybe not every day, but every month, we know there are soldiers dying from our side or the other side. This is a reality that we have learned to live with. In April of 2016 there was an escalation and we had a so called Four-day War. Of course, this was horrible for both sides, because we cannot say that it was only bad for Armenia. What was very important for Armenia and what in a way awoke us as a society was that we realised that the corruption was also in the army and in the security forces. Just to give you an example: We found out that there was no petrol in our tanks. During the war they could not drive because somebody had stolen the petrol. Just to show you the level of misery that was in the army. This meant that the Armenian state itself was not supporting its soldiers to protect their country. This, I think, was a very important click, that changed a lot in the mentality of the people. We realised that we are not safe anymore due to of all this corruption.

As I told you we used to have a presidential government. Our last president was Serzh Sargsyan, who was re-elected twice and held the office for eight years., I do not have to tell you the elections were never fair. They were already bribed and everybody knew that Serzh Sargsyan is going to be re-elected. As a society, we never believed that voting matters. Because we knew that

whatever you vote, he is going to be elected. I think this is also very important, although it might sound strange to you. As running for a third term was unconstitutional, he changed the constitution when his second term expired in 2018. He made Armenia a parliamentary republic so he could be elected as a prime minister who has the big power. Of course, when he was changing the constitution, he publicly said that he promised everyone he would not run for prime minister. Of course nobody believed him, but we said: "Okay, great. Thank you." Then in 2018, suddenly, he put out his candidacy and he got elected as the prime minister.

This is the second very important point, where people really had enough of everything and we decided that we could not take it anymore. This is when our current Prime Minister, Nikol Pashinyan, started his Velvet Revolution. The act itself lasted about 40 days. It is also important that when I talked about the tipping point, this is where everybody was sick of the situation. This had accumulated in the years starting from 2012. 2018 was just the explosion of everything.

Nikol Pashinyan has always been in politics and he was always in opposition. He always talked, but nobody paid any attention to him. Because the opposition just talks, but then that is it. I mean it is very interesting because Armenia, although it was a very corrupt system, in a way had liberty of speech. Everybody could say whatever they wanted. Which is a bit sad because no matter what you said, nothing would change. So it was like: "You say what you want, we do what we want to do."

Nikol Pashinyan and his wife started to walk from a northern city Gyumri to Yerevan. This was the idea. They would walk and at the beginning everybody would say: "Okay, this is Nikol Pashinyan, as usual he is just saying things." Because after every election we had things like this. Something would flare up and then it would cool down again after four days. When he started, everybody thought this was a failed attempt to change something. *[shows picture of Nikol Pashinyan walking with his wife and a few followers]* As you can see, when he started to walk there were like two or four people who joined him. The government was not worried. A woman with a baby does not look very dangerous. But very soon, this is what happened. *[shows picture of streets filled with people]* I have to say that this was very unexpected for us. I do not think that Nikol Pashinyan and his company expected such a result either.

As I already mentioned, discontent accumulated through the years, the economic situation was bad and there was no hope. Young people were leaving

the regions and going to Yerevan, afterwards, they left Armenia because there were no jobs, but most importantly, no hope. Nobody wanted to develop anything in Armenia.

Furthermore, I think there were a couple of special things that united many people. One thing I think was very important that a very clear message was communicated and it touched everyone. This clear message was that we are fighting against Serzh Sargsyan and his regime, who has been lying to us for the last eight years and before him also the others. Everybody could connect to this very simple idea.

Then, they had a very good campaign. Older movements, were pretty much concentrated in the centre of Yerevan, where you have more or less educated people. But if you were living in a village in a far region, you could not participate because this had nothing to do with your life far from Yerevan. Even if you would want to participate you could not participate. What they did, which was very clever, they made it very decentralised. They had groups in all the regions, all the villages of Armenia, that helped people to participate from their towns and regions without leaving their homes. This had a huge effect. People could easily participate. They also had really easy ways of participation.

You did not necessarily have to go outside on the street. Maybe you could not participate because you work and your employer would fire you if he knew you are a revolutionary. Maybe you could not participate because you have kids at home. They organised it in a way that you could even participate from your home. For example, every evening at seven o'clock, everybody would take their kettles and would bang on them just to join the revolution. Drivers would honk. You do not have to do anything. You are driving your car, doing your general business, then you honk and you join the revolution. This was very smart. This was where everybody felt like being part of what was happening. We have a huge young population that was participating and also a lot of women and kids, something that we did not see before.

Women were in a way the guarantee for safety. Because during all the other movements, the police would at some point go against the people and take them to jail and they would beat them up. It became very violent every time. Of course, if it gets violent, parents do not let their kids participate. What happened this time was that women were there with their small kids and this stopped the police from being violent. Because as Armenians, culturally, we have a huge cult of children. You cannot do anything to children. If there are children, even the police does not become violent. It was a very interesting nuance that we had not seen before.

What we did most of the time is block the streets. Nobody could go anywhere by car in the main streets. We walked everywhere. You could not go to work. I live far from the centre, however, my work is in the centre. So to get to work I had to walk for 1.5h. Which I did. It was fun because in the street you would see some people playing and making music. It was like a festival. Everybody was so happy. Even though Serzh was still there, everybody was happy. I had never seen Armenia so happy. It was really exceptional. The important message was something that we had never heard before, is that the police is also one of us. As I was saying before, the police was also part of the corrupted system and they were always oppressing the people. What the revolution did is say: "They are only doing their duty, so you should not be angry with the police and you should not be violent." Even if they would attack you, you would not attack back. This was new for us. This is also what helped us, I think, to avoid bloodshed or a lot of other things that we saw before.

Finally, after 40 days Serzh Sargsyan resigned and Pashinyan was elected as prime minister. This day was a public holiday. Even people who did not know each other were celebrating together and drinking wine. Those were very happy moments.

This is all very great. But then we came back to reality. The revolution was something nobody really expected would happen. But what happened after the revolution? What do we see after two years? We see a clear willingness for positive changes on the individual and on the state level. We see that people want to contribute to development and the state is also willing to contribute. Although we see the willingness, we have a lack of responsibility on the individual level. Again we come back to this idea of what it means to be a citizen and what ones responsibilities as a citizen are. What do I have to do to contribute to the wellbeing of the country? Because we are very much used to saying: "The state owes me this, this and this", but we do not think about what we could give back. This is something that needs time and this is where the civil society comes in. This is what KASA, the organisation that I work for, works a lot on.

To give this balance: On the other side, now we have a very young government which is not corrupt, which is exceptional for us, but at the same time they are young, so there is no institutional memory. The people that managed the state before are gone and the institutional memory is gone with them. The new people are too young, they do not have a lot of experience. They are learning by doing, which is great, but the question is whether we have so much time as a country to give to the government to learn on the way.

A positive thing is that we see there is a fight against structural corruption. This is something that is very obvious. Today, you cannot bribe a policeman on the street. Exceptional. Although structural corruption does not exist, you cannot control everything. The corruption is still in our mind and if there are people that are willing to give bribes, there will always be people who are willing to take the bribe. Again, we need to work on people not giving bribes, understanding that it is wrong. This is where the civil society comes in, because the state does not have that many resources to work there.

As I mentioned before, everything was concentrated in Yerevan. This is very dangerous in terms of security. Because if we have a conflict with two of our neighbours and we do not have anyone living in these regions, then this is a problem. Today, what the government is doing, which is great, is they are investing a lot in the development of the regions and now not everything is concentrated in Yerevan. We have routes that are being renovated, we have never seen so many good routes. We have different activities in the regions. So even Armenians will realise that there is something in Armenia other than Yerevan. There is Gyumri, there is Stepanavan, which is great.

We do not have a lot of natural resources as a country. Our resource mostly is our human capital, however we have a huge brain drain. We have a big potential of tourism, because we have a huge history, a lot of churches, a lot of adventure tourism, but this is also something that is now being coordinated at the state level. Armenia is being promoted as a touristic destination and this is also great for our economy. As I also mentioned, unfortunately, we are in a situation of political turmoil. Maybe it is natural after a revolution. Every day you hear news about this guy being arrested, the other guy saying something bad about Pashinyan and there is so much negative information that you do not even understand what is happening. Since we do not as a society have media literacy or citizen identity, it is really difficult to make sense of the situation and to understand whether we are for something or against something and what decision or position we should take. We have a communication problem. One of the greatest things about the revolution was the communication. There was direct and very sincere communication with the people. Something that we had not seen before. This is what also mobilised everybody and made everybody feel very important. Today, unfortunately, we see that there is not enough communication. Of course, there is much more to be done and maybe the government cannot find the time to communicate, but this does not help their cause. People are losing confidence because they do not know what is happening and they do not feel they are participating in the development. As a result, probably as a result of weak communication, we

do not have a long term vision: What country do we want to build after the revolution? How do we build it together? I think that because we do not have a vision, we do not have communication, because they do not know what to communicate. They have so many everyday problems to solve that they do not have time to look a bit further.

I think pretty much this is what I wanted to say. I am continuing the state's strategy, promoting tourism to you. [shows picture of Tatev Monastery] This is one of the millions of monasteries that we have in Armenia. Why did I chose this one? Because it has my name. I mean, I have its name. It is called Tatev, which literally means "give wings". I think it is a very inspiring monument. It used to be a very important cultural educational centre during the 14<sup>th</sup> century. I leave you with a positive note. Thank you.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you very much, Tatevik, for this very inspiring and interesting presentation. You talked about the Velvet Revolution: How it happened and why it happened and also some of the issues and problems that are now here to be faced and solved, especially by you. Let me have a first quick question. You said you are working for a Swiss foundation. Can you maybe explain what the Foundation is doing?*

Just to be honest, I did not tell Andreas to ask this question. I am passionate about all this revolution as a citizen, but I am also passionate because this is part of my work. This is what we do every day. The goal of the Foundation is to help Armenia in its economic, democratic and social development. We have a staff of 45 young people, mostly women – this is the reality in Armenia – who work on various projects that help create this citizen identity every day.

Maybe for you, when we talk about civic education this is something that comes very natural to you, because you vote for everything every day. But for us it is not that natural. We have an ethnic identity of what it means to be Armenian through language etc., but we do not know what it means to be a citizen. This is what we do a lot. Showing that you, as a citizen, have responsibility in the development of your country and it is not only the state who has to do things. The state also has to do things. That is one of the projects that we do.

The other one is very much connected to the economic integration of young people. Again, we have a huge problem in the market. It is not only that

we do not have enough jobs, there is also a huge gap between education and the labour market. Our education system has not caught up with the labour market, which is developing very fast. This gap needs to be minimised. Unfortunately, the burden of this gap minimisation is put upon the civil society. We have a lot of programs that help support young people to find a job in Armenia and even create their own business.

We also work in the field of tourism. For us this is a way to generate income to implement our projects. We are a Foundation that is looking for funding for all of our projects, but at the same time we try to generate our income with the help of tourism. If anybody is willing to support us, it can be done in many different ways. We have different examples of cooperation. We have Sebastian from Switzerland who has been his civil service with us. As an organisation we also receive civil servants who come and work with us on voluntary bases and contribute to the work we do.

*Question from the audience: You mentioned the economic situation in Armenia. You told us about the uneven distribution of income. What is the new government's economic policy? This is the first question. The second question is: How will the relations with Russia evolve? How does Russia approach the new government? And the third question is: What is new government's approach to the Armenian genocide?*

I will give short answers, because I am not an expert on any of those questions. How does the new government imagine the economic situation? The new government is saying: "After we did the Velvet Revolution, we are going to make an economic revolution." Great idea. But we are not very sure how this economic revolution is going to happen. When I was talking about a vague long term vision, this is one of the areas. We see that they are doing a lot of tax reforms, which is very positive. But again we do not see the bigger picture. Which is what we are all looking for. What we see is that the government said: - which I think is very important and I already see the tendency among my friends - "Do not wait for your job to be created for you, create your own job and the state will support you." You will be taxed less or you will work with a non-corrupt tax-inspection. This is something that is new and very inspiring. I have a lot of friends who quit their jobs and started their own business. Before, they would never have dared to do that. I think this is a very good tendency.

Since Russia is always "spying" on us, I will answer in a very diplomatic way. Russia, as I was saying a bit earlier, is a very important ally for Armenia, as you could see from our political and geographic situation. We cannot say that

our foreign policy has changed with Russia. Another important thing about the revolution is that it was an internal problem. We solved the internal problem, but we did not change our foreign policy. This is very important. And we are not drastically changing anything, which I think is rather wise, because I think we cannot fight the internal and external “wars” at the same time. When you are asking: “What was the reaction of Russia to the revolution?” Naturally, they were not happy. It is much easier for Russia to work with a corrupt government, that is very logical. Of course, we have a lot economic ties and oligarchs coming from Russia, if the monopolies do not exist in Armenia, it also affects them. Very logically. But we have to say: They did not say anything positive or negative. They try to be neutral and say: “This is the internal affair of Armenia and we do not have any influence.” This is of course not the reality. But this is the discourse that they have. As a state, we have not changed our foreign policy with Russia or anyone else. In terms of security, we have the biggest Russian base in Gyumri. The base is also in a way guarantee for security between Armenia and Turkey, although there is no war. Of course, it is very clear that it is, in a way, a balance. Because we are very small, to be able to protect ourselves from all the neighbours, this is the reality.

Genocide is one of the most sensitive topics for all Armenians. Any government that says anything about the genocide is always going to be criticised, because whatever you say, it is bad. Whatever you say, you do not fulfil everybody’s expectations. They are not changing the discourse. They are saying that Turkey should recognise the Armenian genocide without any prerequisites.

Yes, we are not even talking about repatriation. Of course it is clear, that if they recognise the genocide, it is not so simple. If they recognise the Armenian genocide, then we have a huge part of the territories. That would need to be discussed. All the economic damage that was done to Armenians needs to be reimbursed. It is very complex. Of course, even though we are not talking about this, it is very clear that after the first step of recognising the genocide, we will go to the second step. Of course nobody will agree to that.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Is it fair to say that Armenia today is just half of what Armenia used to be? And now it is a part of Turkey and there are no Armenians living there anymore.*

No, they took care that no Armenians live there anymore. There are Kurds living there, but there are no Armenians. This is a different topic: We have a hidden Armenian population in Turkey. They have changed their names because they do not want to say they are Armenian, because it will have

consequences. Although in Istanbul and in more developed and democratic cities – if I may say – we have an Armenian community. They already know how to communicate with the government. They know what to do and what not to do.

*Question from the audience: First of all, I met my very first Armenian in Mexico City, when I was 17 years old. On a very light and positive brainstorming thought. In Christianity, the Lord's Prayer is something that binds all people. As far as I know, the Lord's Prayer, originally, is in the Armenian language. This could be a point of touristic attraction to your gorgeous country. Thank you very much, I have learned a lot.*

Thank you.

*Question from the audience: Thank you very much for this insightful talk. One thing I cannot imagine yet is: How does your Foundation really work day to day? Because, as a Liberal Democrat, of course I am interested in how you instil it in people that they say they are self-responsible and take command of their life's ship? I think that is difficult even in our society. How do you do this? Is it through workshops?*

We do it in different ways and this is, as you mentioned, a long process. We have been doing it for 23 years and I think we still have to do it for another 23 years. We do it on very small examples. One of our projects is that we work with young people to identify the problems in their community and to find solutions to these problems. And go through the process from A to Z. Mobilise the community, work with the state, mobilise the community members to find a mutual interest for, let us say, a trash problem. When they go through all these processes, this is when they also realise that: Firstly, their voice matters. They can change something on a small scale in their community. When they realise that, they understand that then they can go bigger. In their community. In their region. In their country. This is an important mentality change. Then they go through trial and error and they understand what works and what does not. They also understand that it is very difficult when you have to take decisions and you have limited resources. When we say the government is not doing anything: The government always has limited resources and many more problems that it can solve. So it changes their relation to how decisions are made and what you need to do in your everyday life. Let us say: If you do not go to vote when there are elections, then you are not participating. Elections

are one way of participating. If you are not participating, then you do not have a right to say that you are against this regime, because you did nothing to change it. This is a long complex process.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: How much do Armenians really know about the living situation in the rest of Europe?*

I think our problem is that we do not have enough exposure. We think that the USA is a paradise, where money grows on trees. Europeans do not have problems because they live in democratic countries, where the train arrives on time. Great. I think we have a very idealistic image of these societies and we do not know the problems. Of course, if you compared a middle-class European to a middle-class Armenian, you see a difference. But at the same time, unfortunately, we do not value the things that we have in Armenia. The human capital, the network and the huge support that we have from our communities. Which, for example, I see less and less. On an individual level, because we do not have the state and we depend a lot on our personal networks. That is why it is very much the human connections that are very developed and very important in a way. But we do not value this because economically it is hard. We also do not know the difficulties in other countries, that for example, in my parents' generation, almost everyone had a free apartment. This was because the USSR gave them out, this is not the reality in Europe.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: But Armenia is in Europe, right? Armenia is so far away from Europe and you are surrounded by countries that some here would see as a risk. You are living right in the middle of that.*

Yes, which I think is a chance on one hand. That is why we are so flexible. We find solutions because we have no other way. But at the same time, again, you are raising an internal question: Whether Armenians are European or Asian. Of course, we are not "Asia" Asians, but I think we have a very mixed culture. We are on the crossroads. This makes our life difficult, although it also makes our life easier. We can understand this side and the other side. But we are searching.

*Question from the audience: When I was with you in Armenia, in Yerevan, I realised that this is the advantage of the Armenian people. They are neutral and they do not cry for the EU or for NATO like Georgia. So they do not provoke the Russians. I think you should stay like Switzerland: neutral.*

It is an interesting point that you are raising, because according to us we have never been good diplomats. During the history we have made a lot of wrong choices. Maybe this is controversial, but one of them was becoming Christian. Becoming Christian has really made our life very difficult. It would be much easier to be like the others.

*Question from the audience: When I walked through the inner-city streets, these beautiful modern buildings, I met a small demonstration crying: "Stop Soros!", through a megaphone. What is Soros' influence in Armenia and what are his intentions?*

Again, a very controversial topic. After the revolution, the civil society field in Armenia developed a lot. Since a lot of things are lacking, civil society initiatives developed very fast and have tried to solve problems that the state is not solving. At the same time, unfortunately, all these donor organisations have their own agendas. So we have, let us say, a very big U.S. Embassy. The United States is one of the biggest donors in Armenia. And of course, it is clear that they are not doing it because they are humanitarian, but they are doing it because they want something in return. This is a huge discussion. When all this money is invested in the civil society, what is the pretext and what is price of it for Armenia? Because during a lot of these previous demonstrations, people were saying that it is funded by the United States, by Russia, by Europe, I do not know who. I do not know whether it is true or not, but there is always this danger that there are second agendas under all these movements. Soros is one of the biggest funding organisations in terms of civil society, of course there was a huge discussion about it.

*Question from the audience: How important is the trade and tourism between Iran and Armenia? Are you affected by the United States' sanctions against Iran?*

We have a very important economic and touristic connection with Iran. We even have a Free Economic Zone in the south part of Armenia which shares a border with Iran. We depend a lot on the economic connections with Iran and yes, we have been indirectly affected by the sanctions because before, we had a lot of tourists coming from Iran. Today, we have less tourists because people do not have enough money to travel. As anything else, why is Iran very important to us? Because since we are under pressure from two sides, we are left with Iran and Georgia. Everything that happens in Iran and Georgia pretty much affects us directly or indirectly. So the deteriorating relationship between Iran and the United States is a very troubling issue for us. The United States also tries to influence Iran through Armenia, which is problematic.

*Question from the audience: Is the new state administration aware of you and your organisation and if yes, are you a problem or are you a part of the solution for them?*

Well, I have to say that we are part of the solution, of course. Since we are a Swiss founded organisation, we have always worked with all the governments. This is also one of our objectives: If you want to work in a country, if you want to develop a country, you need to work with the government. You cannot say that the current government is bad or good. This is the government that we have. We have been working with the previous and the current government and they are aware of us. Of course you have to be smart and you have to be able to present the activities in a way that does not upset the government. With the previous government, we of course did not say that we work on civil society issues, we said that we are working on the potential of young people.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sailing with the Swiss flag is not suspicious?*

Yes, but this is a very important thing. The Swiss flag has always helped us in Armenia, because it gave us this image of not being corrupted and being neutral and we play this game.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: That is also what you are, right?*

Yes, we are not corrupt, but still.

*Question from the audience: I just want to go back to the Velvet Revolution and the related issues and I want to share something with you – maybe you can comment – there are specific keywords we can speak about, such as Amulsar/ Amulsahar”, but it is a long topic.*

Yes, that is a long topic.

*Question from the audience: My theory is that the Syrian Armenians or the Armenians coming from Syria and coming back to Armenia, were one of the key issues and turning points of the revolution as well. So maybe just a short comment on that? Maybe it is also kind of like an eye-opener.*

Interesting. I never thought of it in that way. Maybe you can explain a bit more what you mean, because the fact that Syrian Armenians came was a huge change in the society. It was the first time that, as a country, we received 15'000 people. Which is big compared to what we have and also the resources. We received our compatriots, but we realised that it is not that clear. They speak another Armenian than we do, they have a different image of what Armenia is. We still have a lot of integration processes going on, but in terms

of economic growth they have contributed a lot because they brought a lot of small business with them. That was what they did in Syria. The food market is flooded with them and the quality of service has grown thanks to the Syrian Armenians who came. But other than that I am not sure what you mean.

*Question from the audience: I experienced it more in the civil society as well. So after 2008, Yerevan got really grey and got darker and darker. After 2012, suddenly some colourful points dropped off and it turned out that these Syrian Armenians were brave enough, in fact they did not have anything to lose because they lost everything they had before, for example in Aleppo. They just came to Yerevan and they were really brave. To stand up and open their shops and everything in this corrupt system. This was really small, but it was powerful. For me, it could be one of the key points as well.*

It is an interesting point, I never thought of it.

*Question from the audience: Yes, it is an outside view. An outside observation.*

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you very much for this very interesting talk, which was an eye-opener, I think, for many. When we went to Armenia, we discovered a beautiful place. A beautiful country with hillsides, a lot of history, wonderful churches, old songs and a very impressive and fascinating people. Many of us somehow fell in love with Armenians. Most of us maybe only knew Charles Aznavour or others who have or had some connections to Armenia. Nowadays, we see it in a more clear way and of course wish you all the best for your future and your development. We are very much looking forward to seeing Armenia develop. Thank you very much for being here!*



# Michail Chodorkowski

Russischer Unternehmer, ehemaliger Chef des Ölkonzerns Yukos, ehemaliger Gefangener der russischen Regierung, Gründer der Bewegung Open RUSSIA, führender Oppositionspolitiker

## Hat Russland eine Zukunft?

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 24. Februar 2020

### Inhalt

- I. [Referat von Michail Chodorkowski](#) 29
- II. [Q & A](#) 33

### I. Referat von Michail Chodorkowski

[*Simultanübersetzt aus dem Russischen*] Sehr geehrte Damen und Herren, ich freue mich, dass ich nun zum zweiten Mal die Gelegenheit habe, hier in diesem Hörsaal aufzutreten. Es ist mir klar, dass wir alle vor sechs Jahren etwas anders aussahen, aber was soll man machen. Leider sprechen wir heute über ein Land, wo die erforderlichen Veränderungen nicht stattfinden. Das ist mein Land. Russland nähert sich jetzt einem neuen Scheidepunkt, das ist das Jahr 2021.

2021 finden die Wahlen zur neuen russischen Staatsduma statt. Eigentlich ist unser Parlament keine wirklich bedeutende Institution. Es hat nicht die notwendigen weitgehenden Rechte. Doch das Parlament, das 2021 gewählt werden wird, wird eine besondere Bedeutung haben. Dieses Parlament wird den Prozess des Übergangs der Macht gewährleisten, der 2024 stattfinden soll. Im Jahr 2024 wird es fünfundzwanzig Jahre her sein, seit dem Zeitpunkt an dem Wladimir Putin Präsident geworden ist. Zur Zeit hat er die Macht zwanzig Jahre inne. 2024 müsste er die Macht eigentlich abgeben. Wie nähern wir uns jetzt diesen Veränderungen?

In Russland wächst die Wirtschaft seit sieben Jahren praktisch nicht mehr. Das obwohl die Erdölpreise recht hoch sind. Das Wirtschaftswachstum in Russland ist ungefähr vergleichbar mit jenem der Schweiz, nur hat man in der Schweiz

eine ganz andere Basis. Wir nähern uns diesem Datum mit zerstörten demokratischen Institutionen. Unser Parlament hat keine Rechte. Unsere Gerichte sind abhängig. Die lokalen Selbstverwaltungen haben keine Vollmachten und kein Budget. Wir nähern uns diesem Scheidepunkt mit einer Last mehrerer militärischer und diplomatischer Konflikte, die wir eigentlich gar nicht brauchen. Ich nenne nur einige an denen Russland direkt beteiligt ist: die Ukraine, Syrien, Libyen und Venezuela. Das ist nur der Beginn einer ganzen Aufzählung. Wir nähern uns diesem Scheidepunkt in einer Situation, in der Wissenschaftler und talentierte junge Menschen das Land verlassen. Wir haben in diesem Land repressive Gesetze, welche die Redefreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Teilnahme an Wahlen einschränken. Die Rechtsanwendungspraxis wird immer repressiver.

Wenn man uns vor fünf oder zehn Jahren gesagt hätte, dass man für einen Kommentar in den sozialen Netzwerken hinter Gitter geraten kann, dann hätten wir das nicht geglaubt. Aber das ist die heutige Situation. Wenn man mir vor zehn Jahren gesagt hätte, dass sich eines Tages eine Frau, die zwei Kinder hat, die Vorlesungen und Diskussionen organisiert hat, für ein Jahr zu Hause unter Hausarrest eingesperrt wird, dann hätte ich das nicht geglaubt. Ihr Name ist Anastasia Shevchenko, sie lebt in Rostow. In der Zeit, in der sie unter Hausarrest stand, ist ihre Tochter gestorben. Die Repression, die jetzt im Bereich der Wirtschaft, der Politik und der Kultur in den Eliten stattfindet, ist vergleichbar mit der Repression unter Stalin. Von der regionalen Elite werden im Jahr zwei Komma fünf Prozent Repressalien unterworfen. Wobei die Gefängnisstrafen bis zu zwanzig Jahre betragen. Dabei kennt die Gesellschaft bereits die betrügerischen Handlungen, die der Kreml unternimmt, um die jetzigen Machthaber an der Macht zu halten.

2008 hat der jetzt regierende Präsident mit dem damaligen Premier-Minister vereinbart, dass sie für vier Jahre die Rollen tauschen. Dann haben sie ohne jegliche Scham in der Öffentlichkeit, vor laufenden Fernsehkameras, erklärt: „Wir tauschen und dann tauschen wir wieder zurück.“ Dann hat sich Putin seine Amtszeit von vier Jahren auf sechs Jahre verlängert. Er hat auch die Anzahl dieser Amtszeiten manipuliert, um sie von zwei Amtszeiten auf vier zu erhöhen. Die Gesellschaft weiss das alles. Deshalb taucht nun in der Elite und in der Gesellschaft die Frage auf: „Was für eine Zukunft erwartet uns?“

Diese Frage richten sich nicht nur an die Machthabenden, sondern auch an die Opposition. Denn es verstehen alle, dass das Risiko der Destabilisierung mit jedem Jahr wächst. Das ganze System hält sich eigentlich an dieser Figur eines alternden Menschen. Putin hat sich in eine Situation gebracht, in der er

derjenige ist, der sämtliche Konflikte zu lösen hat, mit denen das Land zu tun hat. Aber er wird damit eigentlich nicht mehr fertig. Er wird auch nicht jünger und seine Fähigkeit mit Konflikten fertigzuwerden wird nicht besser. Er ist nun schon siebzig Jahre alt. Er kann sterben. Er kann seine Arbeitsfähigkeit verlieren. Das verstehen alle.

Die Machthabenden haben nun ihre Lösung der Situation vorgeschlagen. Zunächst wollten sie diese Frage dadurch lösen, dass sie Russland und Weissrussland vereinen wollten. Man wollte den Posten eines Präsidenten dieser beiden Vereinten Staaten schaffen, auf den man dann Putin gesetzt hätte. Aber der Präsident Weissrusslands, Aljaksandr Lukaschenka, wollte sich nicht plötzlich in Sibirien wiederfinden. Auf diese Situation wollte sich Lukaschenka nicht verlassen. Dann schlugen die Machthaber vor, die Verfassung zu ändern. Diese Verfassungsänderungen waren mit heisser Nadel gestrickt.

Der Präsident hat von diesen geplanten Änderungen vor der föderalen Versammlung Russlands gesprochen. Er sagte: „Wir stärken die Gewaltenteilung. Wir geben dem Parlament mehr Vollmachten. Wir geben der lokalen Selbstverwaltung mehr Vollmachten.“ Als diese Veränderungen veröffentlicht wurden stellte sich heraus, dass er von Anfang bis Ende gelogen hatte. Unglaublich. Der Text spricht von einer Stärkung der Autokratie. In Wahrheit steht da drin, dass der Staat die völkerrechtlichen Verträge nicht mehr achten muss. Das heisst, wir unterzeichnen einen völkerrechtlichen Vertrag und wir erfüllen ihn wenn wir wollen. Der Präsident erhält das Recht die Richter des Verfassungsgerichts und des obersten Gerichtshofs ihres Amtes zu entheben. Auf Wiedersehen, unabhängige Rechtsprechung. Wir hatten eigentlich auch früher keine unabhängigen Gerichte, aber jetzt ist es eigentlich lächerlich darüber zu sprechen. Ausserdem sehen diese Änderungen eine weitere Einschränkung des Wahlrechts vor: Menschen, die eine Hochschulbildung im Ausland erhalten haben, können nicht mehr auf Plätze im Parlament oder in der Regierung Anspruch erheben. So integrieren wir uns also in die globalisierte Welt. In den Änderungen ist auch ein Verbot einer dritten präsidentialen Amtszeit enthalten.

Putin hat es so eilig mit diesen Änderungen, dass er sogar auf das Verfahren spuckt, das im Falle von solch wesentlichen Veränderungen an der Verfassung vorgenommen werden sollte. Alle Wissenschaftler und Fachleute in Verfassungsfragen sagen, dass man, wenn man solche Änderungen vornehmen will, eine Verfassungsversammlung einberufen und ein Referendum durchführen muss. Stattdessen will Putin über das letzte eine Abstimmung durchführen, dessen Resultat besagen sollte, diese Regeln gibt es nicht. Wohin eilt er so? Am neunten Mai wird bei uns der fünfundsiebzigste Jahrestag des Sieges im

Zweiten Weltkrieg gefeiert. Staats- und Regierungschefs grosser europäischer Länder, aber auch Präsident Trump werden Moskau besuchen. Putin möchte die Legitimierung seiner Diktatur unter dem Deckmantel der fünfundsiebzigsten Jahresfeier des Sieges im Zweiten Weltkrieg durchführen. Ich fürchte, dass die westlichen Staats- und Regierungschefs bereit sind, ihm hierbei zu helfen.

Die russische Gesellschaft hat eigentlich eine negative Einstellung zu dieser Art von Betrugerei. Politologen sind sich einig, dass Putin auf diese Art und Weise die Situation in der Schwebelage halten möchte. Er möchte diese Unbestimmtheit erhalten. Er möchte eine Situation schaffen, in der er sich in jedem beliebigen Moment an das Verfassungsgericht wenden kann, um nachzufragen, ob diese Verfassungsänderungen ausreichend sind um die Amtszeiten des Präsidenten von vorne zu zählen. Die Verfassungsrichter ernannt er selbst und kann sie auch ihres Amtes entheben. Was glauben Sie? Was wird ein Gericht ihm antworten, das von ihm eingesetzt und abberufen wird? Das heisst jetzt noch nicht, dass er das wirklich tun wird. Aber er möchte diese Möglichkeit erhalten und westliche Staats- und Regierungschefs werden ihm dabei helfen.

In dieser Situation vereint sich die demokratische Opposition. Ihr Ziel ist es, den Bürgern Russlands diese Lage klarzumachen und ihnen zu helfen, ihre Meinung hierzu zu äussern. Zugleich sind Opposition und unabhängige Fachleute damit befasst, sich eine eigene Meinung, eine eigene Vision, von der Zukunft des Landes zu erstellen. Von einem Russland ohne Putin und dessen Umfeld. Hier gibt es innerhalb der Opposition gemeinsame Ansichten, aber es gibt auch Punkte, in denen man sich etwas voneinander unterscheidet.

Die wichtigsten Punkte, in denen sich die Opposition einig ist, sind die Notwendigkeit der Wiederherstellung demokratischer Institutionen, fairer Wahlen, unabhängiger Gerichte, eines einflussreichen Parlaments, der lokalen Selbstverwaltung, der Rechtsstaatlichkeit und natürlich eines unabhängigen Verfassungsgerichts. Da ist man sich einig.

Es gibt allerdings auch in manchen Punkten gewisse Unterschiede. Es gibt Unterschiede bei der Einschätzung der Verortung der Präsidialmacht. Darüber, ob eine Übergangsregierung die Form einer Koalition haben soll. Dann gibt es viele Streitigkeiten über die Lustration. Und so weiter.

Ich selbst bin ein konsequenter Befürworter des Parlamentarismus. Ich bin dafür, dass es verschiedene Existenzformen gibt, die nebeneinander existieren. In der Wirtschaft und im sozialen Bereich. Russland ist ein sehr vielseitiges Land. Moskau, St. Petersburg und Novosibirsk befinden sich in einer postindustriellen Wirtschaft. Das sind ziemlich europäische Städte. Woronesch,

Tambow und Rjasan sind da ganz anders. Sie befinden sich eigentlich noch ehr in einer industriellen Zeit. Es gibt auch andere Städte, wie zum Beispiel Kasan, Ufa und Joschkar-Ola, deren Industrialisierungsgrad sich noch einmal von den vorigen unterscheidet. Dann gibt es auch noch Tschetschenien und Dagestan, die Republiken des Nordkaukasus, da verhält es sich noch einmal anders. Damit wir all dies miteinander vereinen können, brauchen wir einen Föderalismus, lokale Selbstverwaltung und Dezentralisierung.

Zugleich befürworte ich einen starken Staat was soziale Fragen betrifft. Ich bin der Ansicht, dass die russische Zivilgesellschaft noch nicht so stark entwickelt ist, dass sie soziale Ab-Sicherung ohne die Teilnahme des Staates bieten könnte. Ich bin auch dagegen, dass das Land zerfällt. Ich habe gesehen, wie so etwas aussieht und ich verstehe, dass das ein riesiges Unglück für Russland wäre.

Es ist wichtig zu verstehen, dass diese Überlegungen durchaus praktischen Charakter haben, denn das Ende von Putin und seinem Umfeld ist abzusehen. Es wird sich um einen Zeitraum von vielleicht fünf bis zehn Jahren handeln. Die Umgebung Putins hat keinerlei Vision von der Zukunft des Landes. Ihre Bemühungen fokussieren ausschliesslich darauf ihre Macht und den Status quo beizubehalten. Es ist so, dass die Macht Putins sehr stark auf seine Person konzentriert ist. Das ist eine andere Art von Autoritarismus als in China, wo es eine Partei gibt, die den Machthaber stützt.

Es gibt in Russland eine ganze Reihe von oppositionellen Bewegungen, die miteinander kommunizieren, aber auch mit der Zivilgesellschaft im Kontakt sind. Wir haben eine Vision von der Zukunft des Landes, die sich vielleicht in gewissen Aspekten unterscheidet, aber wir sind uns im Grossen und Ganzen einig. Ausgehend hiervon habe ich die Hoffnung, dass der Rechtsstaat in Russland in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren wieder hergestellt wird. Vielen Dank, dass Sie mich eingeladen haben, ich berichte mit Freude hiervon.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Instituts an der Universität Zürich): Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir kommen nun zur Diskussionsrunde. Flavia Kleiner und ich werden zu Beginn eine kleine Podiumsdiskussion führen. Ich freue mich sehr, dass Frau Flavia Kleiner hier dabei ist. Sie ist Co-Präsidentin und Gründerin der politisch sehr erfolgreichen Bewegung Operation Libero und ich bin froh, dass sie heute Abend mit mir die Fragerunde leitet. Anschliessend gebe ich das Mikrofon an das Publikum, solche Fragen zu stel-*

*len und ich bitte Sie jetzt schon sich solche Fragen zu überlegen, damit wir eine dynamische Diskussion haben. Nun, Herr Chodorkowski, es hiess immer, dass die Oligarchen eigentlich Herrn Putin zum Präsidenten ernannt hätten, weil sie hofften, eine graue Maus würde eine schwache Regierung führen. Hat man sich so in Putin getäuscht?*

Wenn ich die Möglichkeit hätte in frühere Zeiten zurückzukehren, dann würde ich mich wahrscheinlich nicht damit zufriedengeben, mich mit der Entwicklung der Industrie zu befassen, während der Staat von jemandem wie Boris Nikolayevich Yeltsin gelenkt wird. Ich hätte mir damals selbst glauben sollen und hätte mir sagen sollen, dass es wohl nicht sein kann, dass ein KGB-Offizier dieses Land lenkt. Ich habe mir damals zu meinem Bedauern zugeflüstert: „Naja wir sind ja schon ein ausreichend demokratische Land, dass die Geschäftsläute sich nicht in die Politik einmischen müssen“, und habe mich mit YUKOS befasst.

*Flavia Kleiner (Co-Präsidentin und Gründerin der Bewegung Operation Libero): Herr Chodorkowski, Sie haben vorher im Video gesagt, dass eine moderne Gesellschaft eine demokratische Basis braucht. Dem würde ich natürlich sehr zustimmen. Wenn wir heute über die Zukunft Russlands sprechen, interessiert mich aber besonders, Sie haben vorher all diese strukturellen Veränderungen erwähnt, die in Russland passieren müssten und dass Sie zuversichtlich sind, dass diese in den kommenden Jahren passieren werden. Nur wäre meine Frage, geprägt von meinem Hintergrund im zivilgesellschaftlichen Engagement konkret: Welchen Bürgersinn wünschen Sie sich denn? Denn Institutionen leben auch in der Zukunft nur so lange, wie sie von einer starken Bürgergesellschaft unterstützt und getragen werden.*

Wenn Sie im heutigen Russland jemanden beleidigen wollen, dann brauchen Sie ihn nur als einen Liberalen zu bezeichnen. Hierbei bin ich ein konsequenter Befürworter liberaler Ansichten. Aber Russland ist ein Land nicht-liberaler Ansichten. Russland ist ein Land sozialdemokratischer Ansichten. Wenn in Russland faire Wahlen stattfinden, dann werden Sozialdemokraten, mit links gerichteten Ansichten, siegen. Ich werde nicht sehr zufrieden mit diesem Wahlergebnis sein. Ich werde auch mit der Steuergesetzgebung nicht zufrieden sein. Aber der wichtigste Punkt für mich ist, dass es faire Wahlen und einen Rechtsstaat gibt. Wenn wir es so weit bringen, dass die öffentliche Meinung in Russland versteht, dass der Rechtsstaat der Schlüssel zu allem ist, dann werden wir uns in die richtige Richtung bewegen. Wissen Sie, die russische Gesellschaft ist im Grossen und Ganzen dazu bereit – nur der Kreml nicht.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Eine Zivilgesellschaft und eine freie Demokratie verlangt Diskussion und freie Information. Wie steht es diesbezüglich heute in Russland? Sie haben eine Bewegung gegründet die in Russland freie Information über das Internet bieten sollte. Wie funktioniert das heute?*

In Russland ist die Lage der Rechtsprechung recht interessant: Man darf gar nichts, aber eigentlich darf man alles. Aber hin und wieder kann man auch für fünf Jahre ins Gefängnis wandern. Es kann aber auch sein, dass man nicht hinter Gitter kommt, wenn die Machthabenden merken, dass man viele Anhänger hat. Oder Putin war mit deinem Vater befreundet, wie zum Beispiel im Fall von Xenija Anatoljewna Sobtschak. Wenn man diese Stolpersteine kennt, dann kann man sich zwischen ihnen hindurchschlängeln. Aber manchmal kann man auch einen Fehler machen und dann trifft man sich halt nach zehn Jahren wieder.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Darf ich nachfragen? „Open Russia“ ist doch Ihre Initiative, oder?*

Das ist eine der Initiativen, die ich in Russland angestossen habe. Wenn wir allerdings von der Redefreiheit sprechen, dann ist das eine andere Initiative. Es gibt ja offene Medien, die mit gewissen Hindernissen zu kämpfen haben. Hin und wieder werden ihre Räumlichkeiten durchsucht, es werden PCs beschlagnahmt, aber im Grossen und Ganzen können sie durchaus arbeiten. „Offenes Russland“ ist eher eine politische Organisation, die jungen Menschen hilft an städtischen Wahlen teilzunehmen. Warum an städtischen Wahlen? Ganz einfach. Weil die Machthabenden die Teilnahme an regionalen Wahlen unmöglich machen.

*Flavia Kleiner: Sie sprechen davon, dass „Open Russia“ eine Art horizontale Allianz sein soll. Ich habe sogar gelesen, man wolle Guerillakrieg betreiben. Wer sind ihre Alliierten und wie treten sie aus dem Ausland in Kontakt mit diesen Menschen? Wie ermutigen Sie sie für diesen schwierigen Kampf? Vielleicht gibt es auch „Unlikely Allies“? Leute, die für Sie eine spannende Partnerschaft bieten könnten, damit Sie stärker werden?*

Vor zwei Jahren gab es in Moskau Wahlen auf städtischer Ebene. „Open Russia“ hat damals mehr als vierhundert Kandidaten geholfen sich auf diese Wahlen vorzubereiten. Das waren Vertreter verschiedener politischer Kräfte, aber alle waren unabhängig von der Macht im Land. Diese Kandidaten hatten auch Kontakt mit anderen oppositionellen Gruppen und es uns gelungen hundertvierzig Kandidaten durchzubringen. Diese Machtorgane haben eigentlich keine echte Macht. Aber für junge Politiker ist es eine Möglichkeit ihre politische Karriere

zu beginnen. Im letzten Jahr haben wir diesen Erfolg in St. Petersburg wiederholt. Während die Machthabenden von den Ereignissen in Moskau abgelenkt waren, haben wir in St. Petersburg weitere hundert Kandidaten ins Parlament gebracht. Eigentlich waren es hundertvierundvierzig, aber als hundertzwei- undvierzig schon registriert waren, sind die Machthabenden auf uns aufmerksam geworden und haben zwei aus dem Spiel genommen.

Wie wir miteinander kommunizieren? Das lässt sich ganz einfach an meinem Telefon zeigen. Das sind Gruppen von unterschiedlicher Grösse, die miteinander in Kontakt sind. Es gibt jene mit zweitausend Mitgliedern, andere haben vierzig oder es gibt auch kleine mit drei, vier Personen. Die Machthabenden in Russland haben einen solchen Informationsaustausch auf dem den Instant-Messaging-Dienst Telegram gesehen und haben versucht die Applikation zu schliessen. Das hat nicht funktioniert. Man hat alles Mögliche in Russland dicht gemacht, auch Online-Services über denen man zum Beispiel Bahntickets kaufen konnte. Die Hälfte dieser Online-Services war lahmgelegt, aber Telegram haben sie nicht gekriegt. Jetzt mittlerweile haben sie sich etwas verbessert, aber wir haben auch schon einen neuen Dienst gefunden, unsere Freunde aus Silicon-Valley haben uns jetzt den dritten Service aufgemacht. Insofern sind wir der Macht immer eine Nasenlänge voraus. Von Zeit zu Zeit, etwa einmal in zwei Monaten, führe ich auch mit vierzig Regionen Videokonferenzen durch. Das heisst wir sehen uns alle gegenseitig und diese Kommunikation hilft uns sehr. Die Technik rettet uns. Deswegen sollte die IT-Technologie weiterentwickelt werden.

*Flavia Kleiner: Und so lässt sich auch die „Guerilla-Warfare“ besser etablieren.*

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Gibt es etwas, dass wir, dass die Schweiz und die internationale Gemeinschaft tun könnten, um die demokratische Situation in Russland zu verbessern? Sind Sie zum Beispiel ein Befürworter der Sanktionen, die gegen Russland ergriffen worden sind?*

Das Potential der Sanktionen ist eigentlich schon erschöpft. Ich weiss auch nicht, inwiefern neue Sanktionen sinnvoll wären. Auf der anderen Seite finde ich es ganz richtig, wenn sich die Menschen im Wesen dafür interessieren, wo denn eigentlich das russische Geld herkommt? Wahrscheinlich ist der Name Danske Bank hier bekannt. Die Zahl zweihundert Milliarden Euro, sagt ihnen die etwas? Über eine Bank. Zweihundert Milliarden Euro liefen über diese Bank. Die westliche Gemeinschaft versucht jetzt zu erreichen, dass solche Gelder eben nicht so einfach genutzt werden können und das ist eine ernsthafte Frage. Für die russische Gesellschaft ist es nach wie vor wichtig, inwiefern die russischen Machthaber im Westen angenommen werden. Und wenn

westliche Staats- und Regierungschefs nach Moskau fahren und sich dann mit Putin ablichten lassen, dann ist das ein ernsthaftes Zeichen. Darüber muss man nachdenken.

Wenn wir über die Schweiz sprechen, so haben wir uns früher immer an Banken erinnert. Heute denken wir an Datenbanken. Die Schweiz hat im Bereich IT-Kommunikation hervorragende Produkte hervorgebracht und sichere Datenbanken, die auf Schweizer Servern liegen. Das könnte vielleicht einen neuen Ruf der Schweiz begründen, als einen Ort, der für die Aufbewahrung von Informationen in digitaler Form am sichersten ist. Ich stelle mir das so vor, dass oppositionelle Gruppen, die in ihrem eigenen Land verfolgt werden, die Möglichkeit haben, hier in der Schweiz Daten sicher aufzubewahren.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ein „Datenasyl“ also?*

*Flavia Kleiner: Sie sprechen sehr oft über europäische Werte, die Sie als Ideal und als Zielbild anstreben. Wo Sie denken, dass Russland sich ganz stark nach Europa orientieren sollte und ich nehme an weniger nach China und so weiter. Was meinen Sie genau damit?*

Wenn wir Russen fragen: Seid ihr für europäische Werte? Was antwortet da der Durchschnittsrusse? „Wir haben da unseren eigenen Weg.“ Und dann fange ich an zu Fragen: „Hättest du gerne ein unabhängiges Gericht?“ – „Natürlich.“ – „Hättest du gerne die Gleichheit aller vor dem Gesetz?“ – „Ja, hätte ich gern.“ – „Bist du gegen Korruption oder ist Korruption normal?“ – „Ich bin gegen Korruption“. Dann sage ich: „Du verstehst schon, dass das die europäischen Werte sind?“ – „Nein“, sagt der andere, „da verwechselst du was.“

Aber in Wirklichkeit ist Russland ein ganz europäisches Land. Wenn wir die Landkarte Russlands anschauen, dann sehen wir ein recht kleines Stück von Russland, das sich in Europa befindet und ein riesen Sibirien, das sich in Asien befindet. In diesem kleinen Stückchen leben hundertzwanzig Millionen Menschen, von gesamthaft hundertzvierzig Millionen Russen. Wenn man einen Russen fragt: „Kennst du Kipling? Kennst du Shakespeare?“, dann wird er dies bejahen. Wenn man ihn fragt: „Kennst du einen chinesischen Dichter?“, dann wird es schon schwierig. Er kann keine Antwort geben. Die russische Kultur ist, in den letzten fünfhundert Jahren zumindest, europäisch. Auch Putin konnte daran bis jetzt nichts ändern.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Vielleicht noch eine letzte kurze Frage, bevor wir den Saal öffnen: Was macht eigentlich Herr Chodorkowski tagein, tagaus? Mit*

*was beschäftigen Sie sich in London? Vielleicht damit zusammenhängend die Anschlussfrage: Fürchten Sie manchmal etwas um Ihre Sicherheit? Man hört Verschiedenes, gerade aus London. Wie gehen Sie damit um?*

Ich erlaube mir jetzt weniger zu arbeiten, als zu den Zeiten, in denen ich für YUKOS tätig war. Aber zu den Zeiten von YUKOS gab es diese Tests noch nicht. Ich konnte meinen Arbeitsplatz verlassen und mich zumindest für eine Zeit in dem Glauben wiegen, dass es das jetzt war. Jetzt wache ich zum Beispiel um acht Uhr morgens auf und in Moskau ist es schon elf Uhr. Dann öffne ich das Telefon mit schrecken. Da wartet schon eine Liste von Mitteilungen auf mich. Aber ich denke, das ist bei Ihnen allen so. Was nun die Sicherheit betrifft, so war ich vor kurzem mit meiner Familie im französischen Teil der Schweiz Skifahren. Da gibt es normale Abfahrten und es gibt steile Hänge. Da haben sich junge Leute, mit einem unverkennbaren Schweizer Kreuz behaftet, in die Abgründe gestürzt. Da fragen Sie mich noch, ob ich Angst habe? Andere tun viel Gefährlicheres.

*Frage aus dem Publikum: Eine Frage zum Zeitraum von fünf bis zehn Jahren der vorhin genannt wurde. Die junge Dame sagt, sie sei jetzt seit viereinhalb Jahren hier und zehn Jahre sind ja eigentlich nicht sehr viel, je nachdem wie man sie verbringt. Zehn Jahre können auch sehr lang sein. Was muss im Land geschehen, dass es tatsächlich zu diesen Veränderungen kommt, von denen Sie sprechen?*

Ich dachte eigentlich, dass ich ein Pessimist bin. Die Welt entwickelt sich ja heutzutage sehr schnell. In zehn Jahren wird Putin siebenundsiebzig Jahre alt sein. Ich glaube nicht, dass die russische Gesellschaft bereit ist, einen siebenundsiebzigjährigen Präsidenten zu ertragen.

Jetzt kam aus der ersten Reihe im Publikum der Einwand: „Das hatten wir doch schon.“ Die Antwort ist aber: Stalin ist mit dreiundsiebzig Jahren gestorben. Leonid Breschnew war ja durchaus älter, aber es ist ja nicht so, als ob er in den letzten Jahren seines Lebens das Land wirklich gelenkt hätte. Man hatte damals im Land den Eindruck, dass Breschnew noch sehr lange an der Macht bleiben würde. Ich glaube es war ein Vertreter des Radiosenders Voice of America, der dem Mikrofon auf den roten Platz getreten ist und einen Menschen da befragt hat, ob er das kommentieren könnte und der Mann sagte: „Das ist eine Provokation“. Jetzt verändert sich die Welt sehr viel schneller. Vor zehn Jahren wussten wir nicht einmal wer Elon Musk ist. Die Telefone waren viel kleiner. Ich hoffe, dass wir das erleben werden.

*Frage aus dem Publikum: Wie sind die Russinnen und Russen im Ausland, zum Beispiel in der Schweiz, eigentlich eingestellt? Teilen und unterstützen sie die liberalen Ansichten des Gastes?*

Vor kurzem hatten wir eine grosse Veranstaltung in Amerika. Dort haben wir viele Fachleute vereint. Das sind Menschen, die Russland verlassen haben und emigriert sind. Das waren zweihundert Menschen. Ungefähr ein Drittel derjenigen, die eigentlich teilnehmen wollten, aber mehr konnten wir halt nicht zusammenbringen. Für einen Drittel der Menschen, die erfolgreich sind, ist Russland noch im Fokus. Die anderen sind vollkommen in ihrem amerikanischen Leben aufgegangen. Man kann beobachten, dass unter denjenigen, die keinen Erfolg haben, deutlich mehr Putin-Anhänger sind. Das ist so eine Art Kompensation. Ich habe hier keinen Erfolg errungen, dafür habt ihr Angst vor uns. Das ist eine eigenartige Art von Kompensation, aber es gibt sie nichtdestotrotz. Unter den erfolgreichen Menschen ist der Prozentsatz derjenigen, die Putin unterstützen, sehr viel kleiner.

*Frage aus dem Publikum: Sie haben das fünfundsiebzigjährige Jubiläum vom Ende des Zweiten Weltkrieges in diesem Jahr erwähnt, wo es ja eigentlich eine Annäherung zwischen den USA und Russland geben sollte. Putin ist vielleicht noch vier, fünf Jahre im Amt. Donald Trump je nach dem auch. Wie sehen Sie in den nächsten vier bis fünf Jahren die Entwicklung der russisch-amerikanischen Beziehungen?*

Es gibt zwei Ebenen. Die eine ist die Beziehung zwischen Putin und Trump und die andere ist die Beziehung zwischen den beiden Ländern. Die Beziehung auf persönlicher Ebene zwischen Putin und Trump ist besser als die zwischen den Ländern. Aber die Talsohle ist durchschritten. Der tiefste Punkt ist überwunden. Die Russen haben jetzt ein besseres Verhältnis zu Amerika als vor einem Jahr.

*Frage aus dem Publikum: Die Opposition ist eine Minderheit. Wie Sie gesagt haben, baut sie sich auf. Aber in der Bevölkerung ist es immer noch eine Minderheit. Wie wollen Sie die Opposition zur Mehrheit machen? Von der Regierung wird die Teilnahme an Wahlen und grossen Events unterdrückt, wie wollen Sie das Volk überzeugen?*

Stellen Sie sich einmal eine Situation vor, in der die Lebensmittel im Geschäft jedes Jahr drei bis vier Prozent teurer werden, aber die Löhne und Gehälter nicht steigen. So geht das fünf Jahre lang. Glauben Sie, da muss man jemanden noch überzeugen?

*Frage aus dem Publikum: Warum glauben Sie, dass die anderen Machthaber um Putin herum nicht weiterhin an der Macht bleiben, wenn Putin entmachtet würde?*

Wir sind da einer Meinung, Sie und ich. Wenn man Putin durch einen beliebigen Menschen mit einem anderen Familiennamen auswechselt, wird sich nicht sehr viel ändern. Der Posten des Präsidenten, der zur Diktatur geführt hat, ist ein verteufelter Sitz, der keinen Platz in einer Demokratie hat. Warum bin ich nun der Ansicht, dass wenn Putin geht, dieses System als Ganzes auseinanderbricht? Dazu muss man sich dieses Regierungssystem einmal anschauen, das Putin aufgebaut hat. Das ist ein System, welches genau nach demselben Muster aufgebaut ist, wie das, welches er in Petersburg geschaffen hat. Das ist ein absolutes Bandenmodell. Es gab in St. Petersburg Banden und käufliche Polizisten. Diese Gruppierungen haben miteinander gekämpft. Putin hat die Position eines Schiedsrichters in diesem System eingenommen. Dasselbe System hat er jetzt in seinem Umfeld aufgebaut. Er achtet sogar darauf, dass sich die Konflikte zwischen diesen Gruppierungen in seinem Umfeld verstärken. Wir haben in der letzten Zeit einige Male ein Ausbrechen dieser Konflikte in den öffentlichen Bereich beobachten können. Es ist verständlich, warum er das tut. Denn wenn er nicht diese Schiedsrichterrolle einnimmt, dann braucht man ihn gar nicht mehr. Wenn wir uns jetzt vorstellen, dass wir diesen Menschen aus diesem Gefüge herausnehmen und jemand anderes reinsetzen. Wie wahrscheinlich ist es dann, dass dieser neue Mensch dem vorherigen Menschen äquivalent ist? Dass er dieselbe Balance zwischen den einzelnen Konfliktparteien aufrechterhalten kann? Der Preis solcher Konflikte sind nicht nur Milliarden, sondern auch Menschenleben. Mit grosser Wahrscheinlichkeit, ich halte die Wahrscheinlichkeit für höher als 90%, wird dieses System auseinanderbrechen. Aber anstelle dieses Systems, kann natürlich genau so ein System wieder entstehen. Darin sehe ich unsere Hauptaufgabe. Wir müssen es rechtzeitig schaffen, dieses System zu ändern.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herr Chodorkowski, in Holland hat kürzlich ein Obergericht entschieden, dass die Enteignung von YUKOS widerrechtlich war und der Staat Russland den Aktionären, also Ihnen, fünfzig Milliarden US-Dollar zahlen muss. Was werden Sie mit dem Geld tun?*

Ich werde es hier auf den Tisch hinlegen. Ich bin nicht Klägerseite in diesem Gerichtsverfahren und ich bin nicht mehr Aktionär von YUKOS. Es haben die YUKOS-Aktionäre geklagt. Aber dieser Prozess war auch für mich wichtig, denn dieses Haager Schiedsgericht hat sich im Laufe von zehn Jahren diese Sache angeschaut und verhandelt. Dabei war auch ein Richter beteiligt, der

von der russischen Seite berufen worden war. Dieses Gericht hat den Beschluss gefasst, dass die russischen Machthabenden dieses Unternehmen zerschlagen wollten, weil es die Grundlage der Opposition war. Es ging nicht um eine versuchte Steuerhinterziehung. Die Verluste aller Aktionäre wurden mit sechsundneunzig Milliarden Dollar geschätzt. Für mich war das doppelt angenehm, denn als ich in dieses Unternehmen kam, wurde dessen Wert mit eins zu sechs Milliarden Dollar beziffert. Das bedeutet ja, laut diesem Haager Schiedsgericht, dass wir, ich und meine Mitarbeiter, neunzig Milliarden verdient haben. Ich habe etwas, worauf ich stolz sein kann.

*Flavia Kleiner: An dieser Stelle darf ich Ihnen für diesen Abend, für diesen spannenden Vortrag, den wir geniessen konnten, ganz herzlich danken. Ein Vortrag der uns natürlich auch sehr nachdenklich gestimmt hat. Wir danken Ihnen auch für das Gespräch mit dem Publikum. Ich erlaube mir Ihnen auch von Seiten des Europa Instituts für Ihre Anwesenheit zu danken und wünsche einen wunderschönen Abend.*



# Michel M. Liès

Chairman of the Board of Directors of Zurich Insurance Group Ltd and  
Zurich Insurance Company Ltd

## Insurance: Protect, Prevent, Provoke?

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the  
University of Zurich on 8 October 2020

### Content

I. <a href="#">Speech by Michel M. Liès</a>	43
II. <a href="#">Q &amp; A</a>	52

### I. Speech by Michel M. Liès

I must say I want to start with an anecdote which has nothing to do with the speech I will give. Just to explain to you, that I am used to sometimes speak in front of empty rooms. A few years ago, I was presenting the results of my previous employer Swiss Re in an event which was organised by a bank. The room was filled with about fifty analysts and investors. In the middle of my speech, ninety percent of the room left. Something which is not very easy for you when you are speaking about something. You ask yourself: Is my speech really so boring? Clearly, that was the moment in which the floor cap of CHF 1.20 to the Euro was left and of course, all these analysts had a few things to do outside the presentation of Swiss Re. Just to tell you, I know what it feels like to speak in front of a room which is not full of people. I want to thank all of you here. I think the risk is controlled, but I would like to thank you very much nevertheless, that you are here with us.

Even if I am a mathematician, I will not use fancy formulas here. The formulas that are taught here at the University: Whether it is the connection between risk and capital or the way in which you can improve your capital position according to the risk that you are carrying. I would like to speak more about the philosophy, as well as the history and evolution of insurance. I would like to share with you some clear convictions about this industry, that I will say, came with time. I did not start in this industry with this conviction.

First, I would like to provoke a reaction by speaking of football. Who is the greatest footballer: Messi or Ronaldo? As someone who has worked in the insurance industry for forty years, I ask another question. If insurance was a footballer who would it be? Messi or Ronaldo? The answer is in this picture. And, it is not Messi nor is it Ronaldo. If insurance was a footballer, it would most likely be Luka Modric who is pictured on the right of this photo. Modric is a hardworking, box-to-box midfielder. He does not receive the same attention as Messi or Ronaldo. Nor the credit that those two players receive. But without Modric, and players like him, then Messi and Ronaldo would not be as successful as they are. And that is because Modric's role is to allow other players to reach their full potential on the pitch. It is much like the insurance industry. Insurers do not occupy the limelight and many people do not understand the importance of their role. But like Modric, insurers are enablers. Throughout history, insurers have enabled developers to build, entrepreneurs to innovate, and merchants to trade. I describe the role of insurance in three words: protect, prevent & provoke. I use the same three words to describe the role of Modric. Near his own goal, Modric makes tackles to protect his team from conceding goals. In the middle of the pitch, he intercepts opposition passes to prevent attacks from forming. And closer to the opposition goal, he uses his ingenuity to provoke goal scoring chances. So how does insurance protect, prevent and provoke? Let's have a quick tour through history.

Before I do that, let me share with you a secret. I never wanted to enter the insurance industry. At university, a career in insurance was definitely not an aspiration. It's true of many people who enter the insurance industry. No child ever says: 'when I grow up, I want to work in insurance.' At least that is my conviction. But it is a fascinating industry. Many don't realize that insurance's pivotal impact on our world and history is enormous. I hope I can convince you of this over the next thirty minutes.

Let's go back to 1666 and the Great Fire of London. The devastation meant fire risk was front of mind. It led to the birth of a new property and fire insurance industry that focused on protecting. On providing protection. And what do I mean by protection? From an insurance perspective, we reimburse customers for losses. It follows a basic insurance principle: *The fortunate many cover the losses of the unfortunate few*. This is an important concept that I will return to. The first insurers simply paid claims to customers that had their property and contents damaged or destroyed by fire. By 1700, they realized it would cheaper to fight fires than pay for rebuilds.

They began to employ firefighting units to prevent and minimize fire damage to properties insured by them. They became pioneers in prevention. It was a realization that the occurrence of some events can be influenced. This was a big step for society. Due to cultural and religious reasons, it was felt you should passively stand by and wait for fate to act. And a big step for insurance was intervening with fate's grand plan. It worked by insurers issuing customers with 'fire marks', metal plaques with the emblem of the insurance company. These were displayed on the front of insured buildings to allow them to be identified by the firefighting units. You can still see them in London today. This was also the first time we saw risk assessments. By the mid-1700s, some insurers inspected properties to be insured. They would set rates based on these risk assessments. Buildings not constructed to specified standards were rejected. And rates raised for unsafe practices, such as storing combustible materials in wooden buildings. Insurance had truly entered the age of prevention. But unfortunately, this system was exposed as flawed. Despite some reciprocal arrangements, rival fire teams would ignore a burning building once they discovered it was not covered by their company. But the insurance industry overcame this.

In 1833, ten independent fire insurance companies united to form the London Fire Engine Establishment. It was London's first fire service and it was entirely funded by the insurance companies. But over the next 30 years, the growth of the city combined with several large fires meant the fire service was too costly for the insurance companies to fund. The insurance industry needed to provoke.

What do I mean by provoke? Insurance protects by reimbursing customers for losses. It prevents by offering services to avoid or minimize losses. But insurance has limits. There are losses the insurance industry cannot cover. These are called tail risks, after the tail of the probability curve. Tail risks refer to events with a small probability of occurring. But if they did, they would effectively wipe out the insurance industry. The limits of insurability are caused by several factors. Among them two: First, the ubiquity of the occurrence means small single losses add up to a huge aggregate loss. For example, flood risk in a flood risk zone. And secondly, extremely high losses of one single event. This is why insurers never cover acts of war. The insurance industry could never have paid for the rebuild of Europe following World War II, for instance. The insurance industry continues to push the frontiers of insurability using innovation and technology. For instance, we can insure against earthquakes or even cyberattacks because we now have the tools to measure and therefore price these risks. But where we cannot provide

insurance coverage, we can instead provoke. We can provoke action from government, regulators and industry. Simply put, the insurance industry can indirectly provide coverage by provoking a response in others.

Back in the mid-19th century, the potential for another Great Fire of London was considered a tail risk by insurers. If the London Fire Engine Establishment was to disband then most London properties would be uninsurable. So, the insurance industry companies provoked.

In 1862, following the Tooley Street fire, the insurance companies began to lobby the British government. Saying they could no longer be responsible for London's fire safety. They wanted the government to provide the fire brigade at public expense and management. Eventually in 1865, the British government passed the Metropolitan Fire Brigade Act and created the Metropolitan Fire Brigade. In 1904 it was renamed the London Fire Brigade. The insurance industry had provoked this change.

The insurance industry has provoked in other ways that have truly changed human behaviour. Let's look at one of the earliest forms of insurance – marine insurance. Chinese and Babylonian traders are believed to have developed the first risk transfer systems about 4,000 years ago to support maritime trading. Shipping was a high-risk venture with storms, fires, collisions and pirates. These risks could lead to losses impacting the cargo, the ship, or both. Sea merchants wanted to transfer this risk. So, the Babylonians developed an early form of marine insurance around 1750 BC. When a merchant received a loan to fund his shipment, an additional sum was paid in exchange for the lender's guarantee to cancel the loan should the shipment be stolen or lost at sea. Similar schemes were developed by the Phoenicians, Greeks and Romans. Different methods to hedge maritime risks evolved over the centuries with Italian merchants particularly influential during the medieval period.

But many consider the birthplace of modern insurance to be the UK in the late 17th and early 18th centuries. In 1688, Edward Lloyd opened a coffee house in London. It evolved to become the first marine insurance market and forerunner to Lloyd's of London that we know today. Merchants could go bankrupt if a ship was lost at sea. But marine insurance changed this. Now they could lay off part of their risk to others to the point where any one loss, or even a group of losses, could be borne by the wider pools of contingent capital. This insurance relied on the Law of Large Numbers. 100 ships could pool their capital to pay the losses of, say, 5 ships with no one suffering losses to cause financial ruin. One again the basic principle of insurance: *the fortunate many, cover the losses of the unfortunate few.*

Marine insurance provided sea merchants with a form of protection on their investment. As we learned how to price risk, we could transfer more risks in the form of insurance. Property, accident and life insurance all evolved. Insurance wasn't just protecting assets – it was provoking major change throughout the world. It provoked growth in global trade by removing maritime risks and giving confidence to investors to trade overseas. And it was provoking the growth of economies. In the 18th and 19th centuries, the UK had the highest density of commercial and personal insurance. This helped fuel the Industrial Revolution and was one of the building blocks of economic and social progress.

There are many other examples in history. The famous question: Would New York's skyscrapers have been built at the start of the 20th century without insurance protection? Would the Hoover Dam have been built? And the Panama Canal and its subsequent expansions? I mention the last two examples as Zurich had a proud involvement in both.

Today, insurance continues to protect, prevent & provoke. We have more ways to protect customers with different products like cyber coverage and liability insurances. And we have new protection mechanisms, such as parametric insurance. This covers the probability of a predefined event happening instead of indemnifying actual loss incurred.

Traditional insurance pays a claim on loss or damage to an asset, such as a property fire resulting in physical damage. But with parametric insurance, a pre-agreed pay-out is triggered when a parameter or index threshold is reached or exceeded, regardless of actual loss sustained. For instance, it may pay out if your locality is hit by a hurricane of category 4 or above. A ski lift company could use parametric insurance to trigger a pay-out if snowfall falls below a pre-agreed level. Or a solar energy company could have a similar pay-out due to a lack of sunshine.

Prevention has also become more sophisticated and there's now a greater emphasis on preventing losses. At Zurich, our focus on prevention has always given us a competitive edge – particularly in the commercial, large enterprise, market. In 1882, ten years after Zurich Insurance was formed, you can find early evidence of a risk improvement philosophy for our customers. Zurich's Frankfurt office published a brochure about protecting factory workers with a list of safety proposals. This was an early example of an insurer providing additional risk management advice designed to reduce disruptions in

production due to accidents. The brochure covered topics like the starting procedure of steam machines, the presence of 3rd parties on premises, and elevator safety.

In the 1930s, Zurich took prevention to a new level. Neville Pilling, CEO of Zurich America, launched the Safety Zone Program as thousands of workers flocked to World War II assembly lines, including women for the first time. It helped decrease workplace injuries through safety engineering and worker training. Zurich hired its first Zurich Safety Engineer in 1937 to help customers develop safe workplaces. In this photo from 1943 you can see attendees at a Zurich Safety Zone Meeting training event for a customer called Blue Bird Coach Lines in Ontario, Canada. As part of this program, Zurich awarded 'Safe Driver' pins depending on how many years you drove incident free. This was the forerunner to Zurich's global Risk Engineering Network established in 1978 by Rolf Hüppi. Today, we have 900 specialist risk engineers who advise our customers how to protect themselves from various risks – from earthquakes to cyberattacks.

Prevention methods continue to evolve. Telematics in cars encourage and reward safe driving. Leak detection systems in buildings prevent water damage – one of the most common and costly property losses. We also advise customers on the best fire sprinklers and detection systems to prevent or minimize fire damage.

In the past decade, we've increased our focus on natural hazards. Our risk engineers help customers prevent or minimize losses due to hurricanes, wildfires and so on. This year, we formed Climate Change Resilience Services. It is a risk management approach that develops solutions in response to climate change related risks, such as sea level rise or temperature increase. But sadly, we cannot prevent climate change itself. We can take actions to reduce Zurich's footprint. But our focus is on provoking action to reduce global warming. We use our expertise to educate and influence customers, public and private partners, to intensify their focus on the green agenda. For instance, Zurich is advocating for a global price of carbon. We believe carbon pricing is the most effective and also a quite simple weapon to combat climate change as it suppresses the demand of carbon-intensive goods and services and stimulates investment into clean technology. We're also challenging our customers to rethink their use of carbon-intense fossil fuels. And we're developing insurance and risk management solutions for new technologies, business models and approaches to help customers transition to a carbon-neutral economy.

At Zurich we dare to say that we want to support the transition to a carbon-neutral economy by being a partner to those businesses that are actively transitioning. It is obvious that you cannot change from one day to another. You need a transition. You need to accept that. And I must say that I have met almost more convinced people in the firms that have to transition to become carbon-neutral than the people that are simply counting the points, judging society or enterprise by enterprise. Take for instance, BP. It is transforming itself from an International Oil Company into an Integrated Energy Company. As part of its net zero ambition, BP will cut its oil and gas output by 40 percent and increase annual low-carbon investment to \$ 5 billion by 2030. These are the businesses that we should be supporting. Once again. You need courage and conviction to do that. More by BP than by their insurer. That is definitely the way in which I believe we can improve the situation. It is not by simply giving good points and bad points and declaring that we do not cover the bad players. Because they will find somebody else to cover them and then the planet will not improve. I deeply believe that this transition support is one of the key tasks that we need to take very seriously.

Another way to provoke this change is through our investments. With our responsible investment strategy, we integrate environmental, social and governance factors into our investment decision-making. We were also the first private-sector investor to commit to specific targets for impact investments. We call it the 5-5-5. Committing to invest \$ 5 billion to avoid 5 million tons of CO<sub>2</sub>-equivalent emissions and improve the lives of 5 million people, every year. In 2019, we invested \$ 4.6 billion in impact investments. So far, our impact portfolio has helped avoid 2.8 million tons of CO<sub>2</sub>-equivalent emissions and improve the lives of 4.2 million people annually, as of December 2019. Not only are we helping people and the environment, but we can also provoke change as an active shareholder. I totally accept the criticism on how exactly these numbers are counted and I guarantee you that people are doing their best to provide credible and balanced figures. But it is a critique we need to accept. On the other hand, not doing anything is probably even better than if you do not have numbers to look for, but this 5-5-5 is an important task for our asset managers.

Here is a local example of how we have provoked people to change their lifestyles to prevent them from becoming ill. In 1968, Zurich built the first Vitaparcour in the Fluntern quarter next to Zurich Zoo. For those unfamiliar with them, Vitaparcours are fitness trails with exercise stations that can be found across Switzerland. They allow you to mix up running or walking with strength training or stretching. It started when members of a Zurich men's

gymnastics club in Wollishofen would jog through the forest and use logs, tree stumps and overhanging branches as gym apparatus. The club asked Zurich's life insurance subsidiary VITA to sponsor permanent exercise stations in the forest. For Zurich, this was more than a marketing opportunity – it was a prevention opportunity as they encouraged people to exercise and adopt healthier lifestyles. A cynical person would say that at that time, the main challenge for the life insurance industry were life coverage, not pension. Today there are over 500 Vitaparcours in Switzerland and Zurich remains the main sponsor of the Vitaparcours Foundation. Although their popularity fell away in the late 1980s, Vitaparcours are busy once again. This is in part due to the Covid-19 pandemic, which locked down gyms and most sporting options. Suddenly, Vitaparcours became the ideal facility to maintain fitness.

Today, the insurance industry is using technology to encourage people to exercise more. The use of wearable devices adds an element of gamification to exercise and physical wellbeing. Zurich, along with other insurers, offers reductions in life insurance premiums and other rewards to customers who maintain a healthy lifestyle. In fact, Zurich's digital health and wellbeing proposition called LiveWell is being rolled out globally after being launched in Australia last year. So the aspect of gamification is definitely something which is also important. For one generation maybe, the Vitaparcours was enough – you came to the Vitaparcours and you exercised. Now, you need to get a note and you need to be better tomorrow and the day after. The world is changing.

We can't talk about protect, prevent and provoke without discussing the COVID-19 pandemic. I'm aware that the response of the insurance industry has generally been viewed at best as passive and maybe also in a negative light. Some have suggested we should have paid out more claims related to travel or business interruption insurance. But pandemics are rarely covered by insurers. Read your policy and you will see they are generally excluded. Pandemics are considered tail risks. Insuring them would go against the basic principle of insurance: *the fortunate many, cover the losses of the unfortunate few*. Pandemic insurance requires the many covering the losses of the many. Premiums would be astronomical. In addition, the risk of a pandemic is nearly impossible for insurers to predict, which means insurers cannot estimate potential damages caused to individuals and corporations.

However, I am deeply convinced that the insurance industry could have provoked more. It should have tried harder to warn the world about pandemic risk. Mother Nature did give us warnings with SARS, MERS and the Zika virus. And the World Economic Forum highlighted pandemic risk in its 2019 Global

Risks Report. It said: “The outbreaks since 2000 are a roll call of near-miss catastrophes, which should be prompting increased vigilance but is instead lulling us into complacency.” The 2020 Global Risks Reports repeated a similar warning. “No country is fully prepared to handle an epidemic or pandemic. “Health systems worldwide are still under-prepared for significant outbreaks of emerging infectious diseases, such as SARS, Zika and MERS.” The risk of pandemics was well known. We should have shone a brighter spotlight on the risk and explained there was no insurance solution to cover pandemic losses. But it is never easy for the insurance industry to warn about potential new risks. We get accused of scaremongering or trying to drum up business. But the insurance industry is still provoking change. We are influencing and supporting governments to create state-backed pooling mechanisms to cover pandemic losses. These already operate in many countries, such as the National Flood Insurance Program and the Terrorism Risk Insurance Program in the US. Agricultural insurance is also subsidized in many countries. Nuclear accidents are also usually insured through a government-sponsored program. And this is what the insurance industry is trying to provoke when it comes to pandemics. Because in the rare cases when we can't protect or prevent, we naturally try to provoke. I would like to insist on the fact that it is sometimes difficult for us to speak about the risk, because it can be seen as simply explaining the next business plan that we have, but I strongly believe that we should not shy away from it.

It is an interesting observation, that the political horizon is probably not the same horizon as that of an insurer, or even a reinsurer. Large risks are normally touching you with less frequency than elections. Meaning that it is often difficult to convince people to take this risk-management approach at the political level. It is a challenge that we need to give to ourselves, to convince more people that risk management is an important task, especially if you are heading a country.

Before I move on to the Question and Answer Session, let's go back to football. Since 2008, only two players have won the Ballon d'Or – a prestigious award presented to the football player considered the best in the world. Messi has won it six times, and Ronaldo five times. Except for one year. 2018. That player was Luka Modric. Finally, it was recognized that the best player can have other attributes beyond goals scored and goals created. It gives me hope that one day people may begin to understand and appreciate the key role played by the insurance industry to protect, prevent and provoke. Merci beaucoup.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you so much Michel Liès for this great presentation. I never really thought about the insurance industry's capacity to provoke before, that was not in my mind. But it was interesting to learn and we probably should listen more to insurance companies because you somehow have some kind of a radar system and see the threats and dangers are coming up. Thank you very much for this great lecture. Now I would like to invite those present in the room to ask the questions they might have to Michel Liès, please.*

*Question from the audience: Thank you very much for your speech. You told us before that insurers can also provoke new changes regarding pandemics? What would be an example of insurers provoking change with regard to the COVID-19 pandemic or other pandemics? I would be very happy to receive just one example of what that could be, because I cannot think of anything. Thank you.*

I am not sure if I understood the question. What I wanted to say about pandemics is that definitely we cannot change the risk as such now that it is there. We could have provoked earlier by saying to people they need to be prepared for something that will come. That is quite complicated. Once we accept that the risk cannot be totally covered by the insurance industry, because the capital is not sufficient, we need to set up a scheme with a state, which can structure different layers of risk, I would say the private sector takes some risk and then there is a certain state guarantee. To take another example than pandemics: I believe that climate risk is probably the best example in which we play a role. In climate risk you need to understand that you need to make decisions which are not very popular politically. So it is easier to convince the financial sector not to support some kind of industry instead of simply giving the rules to the industry. But to come to the real problem, climate risk: I do believe that the way in which we can price some of the risk, the way in which we exclude the coverage for some of the industry not wanting to change, is definitely a nice provocation. But I would like to conclude by provoking on the fact that it is nice to have ideas, radical ideas, but the world cannot change from one day to the other. We need to credibly assist the people who are really truly doing the transition. That is something which is sometimes difficult to explain, because people do not believe that is really honest, but I deeply believe it is honest. Many of the big firms today want to change, but they cannot change from one day to another. That is something which we probably need to accept and be provoked by others and to explain what we want to do.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: I have learned that in the past we have not listened carefully enough to what insurance companies are telling us about upcoming risks. Now, besides global warming and pandemics, could you share another risk that we have not been aware of so far and that might come upon us.*

It seems that the sun may sometimes send us waves which are destroying all the electronics on our planet. That is something which is also a risk, but it is fair to say that there are phases in the insurance industry. Let us be honest, you need to have a clear perception about what the risk is, but also a clear understanding about the perception of the risk. When the risk is above the perception, there is no business for the insurers. When the perception is above the risk, there is business for the insurers. So it is always a very complicated mix between trying not to speak too much about business opportunities for the industry, but trying to be understood as an honest front-runner of the risks we are running. I am just a little bit frustrated about the fact that we have been supporting the risk report of the World Economic Forum in Davos for more than ten years and nothing has happened on this planet which was not described. Sometimes we get the impression we put out a fantastic table – job done – and everybody leaves, and when it happens it happens, we can show it was there. I think we need to do a little bit more. It is complicated, because again, it is simply a task that we need to take more seriously. Provoke reaction on things that we anticipate, instead of expecting that they happen. To just realise that sometimes there are tail risks and they cannot even be covered by the insurance industry.

*Question from the audience: First of all, thank you very much for the presentation. I am thinking about the term “provoke” that you mentioned. I guess it is all about leadership and inspiration. You do not force people to change, you have to convince them. The perception has to be above the risk. That is very clear. In this sense, in today’s world, where we see that leaders around the world fall short of or below the perception of what scientists seem to be pointing out for years and without being heard. What lessons do you take away from the internal governance of big corporates like Zurich or Swiss Re? What are the lessons learned from big corporates and their functioning that could be taken outside the corporate world and create public-private partnerships to really take provocation to the next level of action?*

You know there is a concept which has been introduced first in the insurance industry which is the so called chief risk officer (CRO). You would say, a CRO should have existed in insurance companies for years if not centuries. I think it was introduced by the insurance industry less than twenty years ago. The

lesson learned for me is, that even a company which lives off risk can take one hundred thirty years to introduce the concept of the CRO. But from that point on we dynamized ourselves in order to get the provocation possibility to go to governments and say that there is something that should definitely be put on their top agenda. It is the so called Country Risk Management. We have tried it – I must say I have tried it personally – because we created a unit at Swiss Re in order to achieve that. My biggest frustration was to visit so many finance ministers who, to be honest, have a very clear view of financial risk, but do not care about the others. You need to go to the finance minister in the end because he is always the one approving the project. You go to these ministers and ninety nine point nine percent of these ministers are either professional politicians or ex-bankers. You never ever meet an insurer. Which one can understand, but I do believe we should have more presence of risk-managers in the top level of our politicians, if we want country risk on the agenda of governments. I believe that this aspect of risk management has not been the priority it deserves by the political leadership and I feel partly responsible for that. It is probably also the result of an industry which has for many years thought that one should live hidden in order to be happy. Though I will conclude by telling you that Franz Kafka, I suppose you know his literature – it is not exactly the most exciting literature – was the employee of an insurance company in Prague. So there is definitely something there. That is what I have tried to explain now. You never enter into insurance by passion, but you can really acquire it and we now need to spread it out. We have not yet achieved that, but I believe it is extremely important. Because it is a challenge for democracies to deal with these kinds of long term risks, taking into account that you need to be reelected by your people each four, five or six years. So, there is something that we need to find a solution for. Because this long term view is probably one of the biggest challenges that the political system called “democracy”, for which I am a big fanatic, is exposed to. Because you have a tendency to be a bit short term when explaining to your people the problems that they will have to face.

*Prof. Dr. Christian Schwarzenegger (Professor of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology at the University of Zurich): Thank you very much. My question is rather science related. I am a lawyer and a criminologist by training. In recent times, we have developed predictive policing and quantitative criminology that try to forecast risks. My first question is: Do you believe in this tendency to rely more and more on data and does it make our forecasts and predictions more precise or does it confuse us? Do we depend too much on data?*

*Secondly, what is next on your provoke list? Is it cybercrime, is it cybersecurity? You just mentioned electromagnetic impulses. What is your ranking of the risks we should pay attention to?*

On the first question: Of course we do believe that data and the way we use data is extremely important. It can bring you a long way if there is solid data. It is probably also fair to say that we are not an exception to other industries and that we also see data as a weapon to capture a client. To understand client needs better and to react to their needs. So, the big data challenge or the big data opportunity is, on one side to better understand some of the risks, but also to better understand some of the needs. We are however, not an exception. Everybody wields it as that. And that can, by the way, also be a strategy of finding the best way to provoke some of the people if you want to create some reaction. Anticipating the risk is always a little bit dangerous, it is our task, probably more than it is the one of the politician. You might remember the famous movie *Minority Report* (2002) in which you arrest people simply because the system is telling you that a person will commit a crime today or tomorrow. That will be complicated in the current legal environment.

To come back to your other question: You know we can spend an evening speaking of the famous black swan scenario. I would prefer to see the emerging scenario with this pandemic not bringing us away from the climate challenge. I sometimes get the impression that creating new reasons to be afraid is simply bringing us away from the concrete that we have to take very seriously. The one that we have in front of us. I do believe that we have a serious challenge in front of us. I know there is a lot of debate, but I do believe that the climate story is something important. It is complicated, again, because of the political evolution. There is now a tendency also to negate these kind of things and that is probably one of the difficulties, also of the data. Everybody can find all the data to demonstrate his or her theory. It is terrible. You do not exactly know how to believe the data. I think the integrity of the data is one of the key elements. But my main concern is to take seriously what is coming to us now, but it should not deviate us from taking very seriously the global challenge that we are facing on climate.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: You have been working now for almost forty years for the same employer and that used to be the standard. Specifically Swiss Re was famous for this. You entered a company at twenty-five and you left when you went into pension. Nowadays, this has changed. Based on that development, did*

*insurance, banks and other companies lose something? Nowadays, people come in and they do not identify with the company as they used to, being a proud Zurich or Swiss Re employee.*

I think within a large company you have the opportunity to do very different things. That is something. Doing the same thing would have been difficult for me. We are also probably an industry in which we still need to progress – with all the academic force that we have around us – to educate more people to become insurers. But it is, as I said: If no child wants to be an insurer, then it is quite logical that you do not have a lot of insurance education at the university. That is something with which the university can probably assist us. To create this kind of passion. We will definitely see a lot of our profession changing, we know that. We do not know who it will be. I do believe that there is definitely, also for the insurance industry, a role of trying to anticipate exactly what you describe, in order not to make older people who cannot see the digital world in a positive fashion, simply people who are frustrated. I think the debate is enormous there and I strongly believe that that is a place in which the insurance industry can play a role. By identifying tasks in which some of these people can transition. As I said for BP – transition. But it is fair to say that we do not anymore count on a future with an enormous army of people who will join us at twenty-five and remain with us until sixty-five. And I do not believe that is bad.

*Prof. Dr. Michael O. Hengartner (President of the ETH Board Zurich): Michel you protect, you prevent and when you cannot protect and prevent you provoke. Are there situations where you identify risks where you should provoke, but you will not because it is going against business interests? Political risk for example, where you decide that provoking governments might not be a good business proposition?*

It depends on the country. I have the chance to live in a country where you can bring in proposals, discuss them and sometimes agree to disagree but in a constructive fashion, sometimes also modifying provocation into something positive. There are definitely countries in which provoking can be dangerous, especially if you speak about political accountability, but I must say in the majority of the cases in which we try to bring solutions – simply putting on the table that it cannot be a pure, private insurance solution – we can normally start a discussion. I do not say we can find a solution for everything, but we can start a discussion. I cannot guarantee it will be like that in the future. I can see large countries in which debate about climate change is not exactly of the quality I would hope. But that is a fair point. That is always the problem

with humanity. We have a tendency to get a little bit away from scientific data. Again, the abundance of data is giving a lot of arguments to anybody. And then we become religious. When something becomes religious, nothing against a religion per se, consensus is not possible anymore. That is negative. Currently, we are not exactly going in the right direction.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Michel Liès, thank you so much for this presentation and the very engaged Question and Answer Session. We have to come to an end now and we also thought about a little gift for you. Of course we couldn't give you Sprüngli, coming from Luxembourg. So we picked something else. We do these Churchill Lectures, so we have this bottle of Churchill Champaign for you, the champaign Churchill always liked most. Your assistant told us a little secret that you also like some specific cigars and these is also for you. Thank you very much.*



# Ambassador Jacques Pitteloud

Ambassador of Switzerland to the United States of America

## COVID-19 & post Elections Outlook – a US-Swiss Perspective

Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich  
on 19 November 2020

### Content

- I. [Speech by Ambassador Jacques Pitteloud](#) 59
- II. [Q & A](#) 67

### I. Speech by Ambassador Jacques Pitteloud

One of the first things we have learned over the past few months is to start every meeting with the question: “Can you hear me?”, I hope you do. You can hear me, so let me start.

It is an incredible honor to be virtually in the Aula Magna of my alma mater, the University of Zurich. Not in my wildest dreams would I have thought that I would ever be even virtually asked to speak at a place that is so replete with history and with historical significance. When I was listening to the list of speakers you had before me, to say that it is humbling would be an understatement. It is very humbling indeed.

The year 2020 has truly been indiscernible, I think for all of us. For the economy, for politics, it has been a very disruptive year – we have learned a lot, we have suffered a lot, we have been living in basements and been forced to move in a totally different way, to interact differently with other human beings. The experience was certainly a positive one and like most positive experiences, we learn to really appreciate them once they are over. So, I cannot wait to see this be over. That said, the year 2020 also created an incredible disruption in international politics. Frankly, in January of this year, President Donald Trump was cruising towards reelection, the economy was doing extremely well in the United States of America, the unemployment

rate was at its lowest level since decades, the average salary – including the low salaries – in the American economy were consistently going up and I would not have bet a cent on a Democratic victory in November 2020. But the particularity of black swans – I am an ornithologist and I have seen a few black swans in nature – is that they create a totally new environment and suddenly everything changes.

We were confronted – and I know that many people in the, let us say, intellectual circles do not like this comparison – but basically for the first time in decades we were living in a situation of war. A war situation is a situation where you have to make choices and all the choices available are wrong. You decide to protect the economy, people will die. You decide to protect the people, people will still die but they will die for other reasons because the economy is going down the drain. We have been facing a generation of politicians lately who were used to kicking the really difficult questions down the road. Kick the can down the road when we speak about reforming the pension system, for example; it will be for the next politician to solve. Suddenly, they were facing a situation where they had to make decisions. Even to not make a decision is to make a decision. Certainly, everyone was confronted with a war-type situation where people were going to die. That is a situation where you clearly need a commander-in-chief. You need someone who is going to make the top decisions and then defend and coordinate them at the national level. Frankly, if we look at the performance of this administration during COVID-19, this is probably when they started losing the November election.

Let us face it: the American system, which is extremely federalist, does not make it easy to coordinate a response on the national level. As you certainly know, the states in the U.S. have a lot of competencies – there are always discussions about the level at which the federal government can intervene – so it would be absolutely unfair to lay the whole responsibility for the sub-optimal approach to the crisis that appeared in the United States on the federal government. But at the same time, there should have been at least a coordinated, consequent and clear response at the federal level. That did not happen and that is when this administration started to really lose the trust and confidence of a majority of the American people.

There was a second black swan event. Or was it really a black swan? No, it was a usual event and that was the death of George Floyd and the rise of the BLM (Black Lives Matter) movement in the USA. Once again, it could have been turned by this administration to its advantage. Instead we witnessed how the

president decided to pander to his traditional base instead of being the unifier, giving him a stature that would have guaranteed some sort of reelection. It did not happen. So to me, as an outside observer who was not politically involved in a partisan sense, it was clear by mid-May that the president had lost the election and I said so. There was no way, except for another black swan, that he could recover the lost ground from May. But he came close. He actually came pretty close and closer than we would have thought. There have been a series of failures in the way the COVID-19 crisis has been approached in this country. We could speak about the many failures of other countries; it is not just the US. Certainly, I mentioned it was difficult for this administration to have a unified response because of the tensions between the people who believe in science and the people who do not. By abiding by the wishes of the people who believe in science, you would have alienated a large part of the traditional electorate of President Trump that was not terribly happy with, let us say, the earth being round and vaccines not being a plot by Marxist pedophiles to overcome the resistance of the true patriots. At some point we had this tension, so there was no unified response.

Then, it was an awfully long time until Congress managed to get a relief package. The first relief package came just in time. The economy was picking up again, but it took too long and both parties played a dangerous game, including the Democrats who were using the opportunity to ask for things that they would never have gotten otherwise and trying to push it and creating resistance on the Republican side instead of trying to find common ground and create a relief package that would work properly. The crisis clearly showed that it was extremely difficult for members of Congress and for politicians in general in this country to overcome the polarization that has become one of the trademarks of American politics. And mind you, not just of American politics. We can see polarization happening all over the world.

COVID-19 plus Black Lives Matter, to me, were the two factors that really doomed the Trump administration to be a one-term administration.

Meanwhile on the other side, on the Democrat side, there was initially, when the primary started, the general assumption that these primaries were an exercise in futility, because everyone knew that President Trump was going to win anyway. That was before COVID-19. It explains why the field of potential candidates was, frankly, pretty weak. Many people whose last chance it was to win the presidency or people who were just giving it a try, preparing for a further or later political career or another try at the presidency. For months, we witnessed this terrible spectacle of a party tearing itself apart between the

left-wing – the Elizabeth Warren, Bernie Sanders, Alexandria Ocasio-Cortez wing – and the traditional wing that is more bipartisan, reaches across the aisle and tries to be more consensual. At some point you could really see that the party understood that the crisis had created the necessary conditions for them to win despite the horrible odds they had at the beginning of the year and they finally managed to pull themselves together and put up a consensual candidate in the person of President-elect Joe Biden; and it was the right decision. It was also the right decision to conduct a fairly low-key campaign and let the other side dig its own grave. We were totally fascinated observing it from close up and to see that the Democratic Party had made a clear choice not to run a too visible campaign and to let President Trump enter a series of minefields and blow himself apart. It was an interesting approach.

For a while after the summer, the economic recovery or at least the semblance of an economic recovery that we were seeing after the first relief package made us believe that the president might regain quite a lot of lost ground. And he actually did. If we look at the results of the November election, frankly, I do not think that in July we would have bet on such a result in Congress. It was really amazing to see how the Republicans managed to gain ground again. The problem the White House had to contend with and that it was never really able to solve, was that the Republican Party, like the Democratic Party, was also torn between two different wings: the realists, the Reagan Republicans and then, more for the sake of caricature, the evangelist, fundamentalist side. So you could listen to science, but if you listened to science and Dr. Fauci too much, you would be attacked by the people who saw wearing a mask as a fundamental attack on the civil liberties that the forefathers fought so hard to defend – all these things that seem or seemed ridiculous to us until the same kind of ridiculousness started in Europe, but that is for another speech.

The elections took place and strangely enough, there was no blue wave. The reason why there was no blue wave, in my personal analysis, was that during the primaries, the Democratic Party had been given quite a leftward drift by the very strong campaigns of both Bernie Sanders and Elizabeth Warren and whether we like it or not, this is not what the American electorate wants. This is the reason why we saw Americans electing Joe Biden as a result; as someone who will bring some sort of calm back to American politics and maybe try and reduce the polarization. But it was certainly not a blank check written to the Democrats to do the kind of politics that a Bernie Sanders or an Elizabeth Warren would have advocated for. The reality is that, by nature, the American electorate is center-right or center-center, but it is not center-left. Hearing the discussions now, among people in the Democratic Party and especially the

Democratic Socialists claiming that they should have been much more radical and then they would have won, also the elections in the House and in the Senate, this is wishful thinking – it would not have happened. It was probably the right decision to aim for a low-key campaign and not claim that they were going to reform everything.

Is the election over? Frankly, in spite of all the legal shenanigans that are more political posturing than anything else, it is absolutely clear that President-elect Biden has won the election. Most people we speak to in the administration know this is true. They are preparing for the transition and they know there will be a transition. There is a need now for a lot of political posturing because there is a very important runoff election in Georgia on January 5th and that is the moment when the electorate in Georgia will decide whether the Senate turns blue or, let us say, blue-purple and with the vote of Kamala Harris it could turn blue, or whether it will remain red. Do I venture an idea of how this is going to turn out? No, I do not. It is very open. I think it is going to be very difficult for the Democrats to win both seats in Georgia, but it could happen.

Maybe after these four years of the Trump administration it is time to take stock of what happened during these four years. Reading the European media, there was of course 99% Trump bashing. Reading the American media, which is totally polarized, it was either every day two pages of Trump bashing in the first pages of the Washington Post and the New York Times or Fox News claiming that the President was saving the world and making America great again. There was not much in between. In the end, I was resorting to reading the Economist, because it was the only publication that I was aware of that was trying to really take stock of what was happening in America. Let us face it. There were some successes during the Trump administration – bringing down the corporate taxes to an average European level, for instance. Because the reality is that it was brought down to an average European level, and they did not create a tax haven for companies. They just gave American companies the chance to compete internationally by bringing down the proper taxes to acceptable levels. It worked. In spite of all the people claiming back then that it was a sugar high for the economy, it was not a sugar high for the economy; it was the economy being able to free itself from fiscal shackles that were really destroying its competitiveness. That was most definitely a success. Then, there was a wave of deregulation. The wave of deregulation certainly helped the economy thrive, but one should also talk about the price of this deregulation. Because especially in the environmental sector, deregulating a lot can help the economy, but it does not necessarily help the country and

its population. There we have a balanced result. In foreign policy, President Trump had promised that he would not start a new war. He has not so far and there are only a few days left to do so and I do not think he is going to do so. So, he kept his promise. On China, he openly confronted some aspects of the antagonistic relationship between the two countries that have been on the mind of everyone in Washington D.C. for quite a few years but that nobody really dared to express openly. Was it the right decision? That is something that we will certainly have the opportunity to discuss during the Q&A, but confronting China was not necessarily the wrong decision. What was problematic in terms of the balance sheet of this administration was the massive weakening of the transatlantic alliance. We need a strong transatlantic alliance – even we neutrals. We have been traditionally very well protected by NATO; we do not need NATO to be weakened the way it was. Though to be fair, the administration would claim that they reinforced NATO by forcing the members to finally pay their dues in the burden-sharing framework. It is an open question whether NATO was not at its best. What we suffered from was also the antagonistic relationship with the European Union. As you know, Switzerland has one of the world's most integrated economies. When you slap tariffs on the EU, even if Switzerland is excepted from the tariffs, in the end you are hit by the sanctions all the same. It was not terribly helpful; it was not terribly necessary. What we lacked during those years was a *spiritus rector*, someone who would realize that on one hand you want to have allies to confront China and on the other hand you are antagonizing all your friends by slapping tariffs here and there, creating a trade war with Mexico and Canada. In the end, one has to make choices and decide where to put priorities. This lack of setting priorities was definitely something that was worrying to us.

The bilateral relationship under the Trump administration was really extraordinary in the sense that never in history have Swiss politicians and Swiss diplomats had access to American decision-makers at such a level. It was mostly due to a peculiar alignment of stars, personal relationships and such, that made it possible to have access at a level that we have never had before and we might never have again. It helped us in certain situations to avoid a situation where Switzerland would become a collateral casualty of measures that were taken against other countries. It was really helpful and really interesting.

But now, we are going towards a situation where we will have a divided government in the US. We will have the Democrats in the White House, but the Republicans able to control largely what is happening in Congress. What does this mean? First of all, it means that we will have a very long

confirmation process. As you know, within a normal American administration there are about 4,000 political appointees, out of which around 1,200 have to be appointed by the president and confirmed by the Senate. As you can imagine, we are not out of the woods. It might be months until we have a functioning Biden administration with people who have been confirmed and are not just acting. Quite a few months. It also means that a Republican-dominated Senate will most certainly block any attempt to put somebody from the left wing of the Democratic Party in key positions. It is not going to happen. So I do not see Elizabeth Warren at Treasury, for instance. That was one of the names that was being mentioned. This divided government does not only mean a long confirmation process; it also means that there will probably be no passing of extreme legislation, because it will just not pass the hurdles of Congress. So it is rather good news for the economy. I do not see huge increases in taxes and I do not see a huge regulatory machinery being put in place.

What is going to change with the Biden administration? Well, most probably, we will see more emphasis on human rights and on the environment. And there expect again the kind of regulations we had under the Obama administration. It might not necessarily be good for the economy, but it will certainly be good for the quality of the air and water and the environment in general in this country. Expect the US to rejoin the Paris Agreement very quickly. That should be possible within a matter of weeks and there we will see changes. What we will see in terms of positive changes too is the US restoring and reshoring the relationship with both the EU and the Atlantic alliance. It is definitely going to happen and it is good news for us in Switzerland, it is good news for Europe in general, and it is good news for the world in general too. We will certainly see an improvement in the relationship with Cuba. The Trump administration had decided to take a very hard line towards the Cuban regime and frankly, I do not think this is going to endure. So we are going to see a situation where the relationship will improve. We might see a deterioration of the relationship with both Russia and Brazil; with Russia, I was about to say cynically, because many people still are not very happy to have been robbed of their victory in 2016 and feel that it was Russia's fault. I am not going to say whether it was Russia's fault and I do not know whether it was, but many people feel it was. Certainly, in Brazil, President Bolsonaro, who had an excellent relationship with President Trump, will probably struggle to have the same kind of quality relationship with President Biden. Expect no major changes with Mexico. The Mexican president was fairly happy, strangely enough; he liked President Trump very much. It took him a very long time to

write the congratulatory tweet. Mexico will remain a country that is, as they say, so far from God and so close to the United States of America. Expect no major change in the China policy. The Trump administration has broken the dam, with people actually naming the problem by its name, of a country that is both a member of the club but not playing by the rules of the club. Now that the confrontation has started, it is going to go on. Maybe it will be in a more mundane tone and in a more diplomatic manner, but the confrontation with China is here to stay.

My hope is that we will not go back to the traditional situation where Switzerland is the object of what I would call benign neglect. We are not big enough to be really important, we are not troublesome enough to warrant the attention of the White House. I think this is wrong; I think that is not how it should be. I think we deserve the attention of US politics, be it only because of our economic significance in the American market. Let us face it, we are the sixth biggest investor in the American economy. In terms of research and development, we are the biggest investor into the American economy – bigger than Germany, bigger than China, bigger than anyone. We are not just a small country; we are a very important bilateral trade partner. also in terms of the exchange of intellectual property, the academic exchanges, and the creation of jobs on both sides of the Atlantic. Depending on how you calculate it, there are three-quarters-of-a-million of American jobs that depend on Swiss companies in the US. It makes us more than just a small country that one can see from time to time and greet politely. We are much bigger than we look. We also have a lot of common values with the United States of America. Of course, we believe in a free market. We believe in a level playing field in the economy. We believe in quality education. We believe in creativity. This is something that is not going to change with the Biden administration and with the Biden administration we maybe also share certain values on human rights, on the environment, on the future green economy and what it means for the future of the world at a higher level than with the previous administration. There is a lot that does unite our two sister republics. This is what we intend to build on, to try and keep the relationship at the level of intensity that we had during last four years. You mentioned just before that one of the previous speakers was Ambassador Ed McMullen. I would like to take this opportunity to say that Ambassador McMullen has been a great US ambassador to Switzerland and sometimes I had the feeling he was the Swiss ambassador to the US, because he was defending the interests of Switzerland with a gusto, I was so impressed, he did a great job and he has been a great friend of Switzerland. This, once again, shows that it is not always the wrong decision to have

a political appointee in Bern, because a political appointee has the kind of political contacts that a career diplomat in a mid-sized country would never have.

Here we are. I would of course like to open the floor for discussion and say that it has been a fascinating 2020. If you thought that 2020 was interesting, you are going to love 2021. Because it is going to be fun too. Thank you very much for your attention.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you so much Mr. Ambassador. Thank you so much for this great, clear presentation and the overview of the present situation in the United States after the election. We very much appreciate your comments. Now, let us turn to a couple of questions in the question and answer session. Maybe, I might start with a first question: You mentioned the deep division in the US society between Democrats and Republicans. Do you believe that a President-elect Biden will be able to bring those two camps closer together and in a way unify the Americans again?*

I think it is going to be extremely difficult, because both parties have been using this so-called culture war to push their political interests and also to keep their electorate happy and busy with other things. On the one hand, the Republican Party is concentrating on questions of belief, like abortion, whether the earth is flat or not, like vaccines, like the priority of science over God's word that is mobilizing people, but also creating an atmosphere of deep distrust towards traditional authorities. On the other hand, let us say that the left wing of the Democratic Party is keeping everyone busy with tearing down the statues of former Confederate officers and rewriting American history à la façon de Oliver Stone, which means: "the US is the absolute embodiment of evil, worse than the Nazis, so we have to beat our chests for all the evil that we have created in this country". It has had a very strong mobilizing factor. It is actually terrifying to see how many people on the left think that the 71 million Americans who voted for President Trump are fascists, militarists, white supremacists, militia extremists and how many people on the right think that 76 Million Americans voted for Marxist, globalist pedophiles who are trying to sell the United States to some sort of international conspiracy. Once you have created this dynamic, it is very difficult to go back to acknowledging that your political adversary is not an enemy of the country, that your political adversary is not a dangerous fascist or Marxist. To acknowledge that the vast

majority of the people who voted on both sides are just American patriots who just differ on how they think the country should be run, that they love this country and they want this country to go forward. Personally, I do set great hopes in the personality of President-elect Biden, who traditionally has been someone who was able to work across the aisle to create this kind of consensus. To put it bluntly, what the US needs now is a Nelson Mandela and not a Robert Mugabe. So, the US is in need of comfort, of intellectual comfort, going back to the roots. It is definitely not an easy task.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: In your view, what is the role the media can and should play? I mean, we saw this division. Many watched CNN – that was very one-sided – or you watched Fox, which was on the other side. Even during this campaign, could you go so far as to say that because the media was so biased, was it maybe even an unfair election, because people could not really inform themselves in a neutral way?*

I would be really wary of speaking of an unfair election, because as far as we could witness – and we also had electoral observers on the ground – we could see that actually everything went according to the books. There was no cheating. But if you speak about the phase prior to the election, yes, indeed it was really difficult to have access to unbiased information, because there were very few media outlets that were trying to be objective on what was happening. And they were, excuse my French, but they were elite media, like the Wall Street Journal and the Economist and their influence on the American voter is zero. So the mainstream media were extremely polarized and this is actually a pity and there is a need, there is definitely a need, for these media outlets to go back to professional journalism. The way Fox News reported on the night of the election gave me some hope that the more extreme forms of journalism will again be banned to extreme media outlets like Breitbart or others, but that the main television channels and maybe the newspapers will again be able to go back to a more balanced reporting. Because it was tough to find balanced opinions. It went so far that at some point, I do not know whether you recall the incident, the New York Times decided to give the floor to Senator Tom Cotton, who is definitely one of the hardline Republicans and next thing you know, the chief editor who had given the green light for Tom Cotton's opinion column was fired, "because one should not let these people speak". This is not the America we love. This is not the America we believe in. We believe in an America of free speech. An America where even a center-left newspaper like the New York Times should be able to give the floor to people whose opinion they do not share. It was indiscernibly a bad experience, frankly.

*Question from the audience: Is there a chance to soon see a reform of the election system in the US, which everyone thinks is really rotten?*

I think it is a harsh judgement to say the system is rotten. The system was devised to make sure that the smaller states, the states with a smaller population, would have a small competitive advantage. This is something that we Swiss should understand very well, because our whole system is designed so as to make sure that the bigger cantons do not dominate political life. Yes, there are shortcomings and problems in the electoral system. Reading or watching the European media, you had the feeling that this was the election in Belarus. No, this was not the election in Belarus. In most states, I would say, most states have not been investing a lot of money in the electoral system, so it is antiquated, but it works. There were electoral observers. The counting was slow, but okay. It was done properly. Will there be a reform of the electoral system? Certainly not under a divided government. Anyways, the key elements of the electoral system are in the states, so it depends on the state legislature and the state institutions. On the federal level, there is not much you can do about, let us say, the way mail-in ballots are counted in Pennsylvania. That is for Pennsylvania to decide. The only things that could possibly be changed are two points: Giving the District of Columbia a voice in the presidential election, that would actually be helpful, but you can imagine, that with a score of 96% for Vice-President Biden, some people would not be terribly happy to see D.C. have grand electors. At the same time, a much more important change is the principle of going from the grand elector system to direct election by the people. That I cannot see happening under a divided government, certainly not under this administration.

*Question from the audience: How does COVID-19 influence US-China relations and the balance of power and what role can Switzerland play between the two countries.*

Probably a very modest one. COVID-19 has revealed both the strengths and the flaws of both the Chinese and the US societies. China has a rigorously organized society with few traces of democratic structures, at least as we consider them, was able to react faster, like traditionally totalitarian or autocratic states. So yes, they obviously recovered faster than the US economy and at the same time we could see the shortcomings of the system in terms of freedom of information and international cooperation and transparency about the real numbers and all these things. At the same time, we could see the US with a very open discussion about what was going on, but the typical kind of disorganization that is traditional in this country. That is always the way

to begin with in this country. It is the country of Pearl Harbor, do not forget that. They start with Pearl Harbor and then they get their act together. By the way, you might remember that when this crisis started, everyone was saying it is very unlikely that we will have a vaccine in less than five years or maybe never, because for AIDS we never managed and maybe there will never be a vaccine. That was discounting the incredible activity of American science and the American economy. Because a year later, less than a year later, we have two vaccines. That is the strength of the American system. Now, Switzerland is in between. We could try and be the voice of reason, saying: It is not about deciding who is the better power or about the need for one world leader and one superpower. It is about deciding that we all play by the rules. It is a matter of principles. All partners should be people that play by the rules. And the rules that we agree upon build on intellectual property, build on the way we do trade, build on the way we treat our population, build on basic workers and human rights. As long as we play by the rules, we are friends. So it is not about creating a confrontation, it is about finding common ground and coming closer. Now, we should not overestimate the influence of Switzerland. Of course, we are a country that is much more important than its size would imply, but are we important enough to really be a player in the great power confrontation? I am afraid we are not. But I may be too pessimistic.

*Question from the audience: What will Biden's election mean for the Swiss-US free trade agreement?*

Let me start from the beginning. The Swiss-American Free Trade Agreement was on our wish list for a very long time. Why is that? Because we are Swiss. The Swiss people like to have things on paper. They like to have some sort of security – to have signed a contract and to know that the partner is going to abide by the contract. Right now, if you look at the evolution of trade with the United States of America, we moved within 20 years from the United States being our fourth largest trading partner to America being our biggest trading partner. Bigger than Germany. This happened without a free trade agreement. Being Swiss, we know that things can change. We know that the winds can get a little bit colder and then it is good to have things on paper. This was the main reason why we really wanted this free trade agreement. We were almost there last January and then COVID-19 came. If we look at the priorities of a future Biden administration, I do not think the free trade agreement with Switzerland is on the top of the list. So we will probably go back to negotiating at a lower level and preparing the ground for later negotiations. I do not see the new free trade agreement and the new Department of Commerce just rushing in and saying: “Our first priority will now be a free trade agreement

with Switzerland.” Traditionally, as you certainly know, the Democrats have been a little more skeptical towards free trade and certainly if they support free trade, they prefer regional agreements including a lot of countries and not necessarily bilateral ones. So my guess would be this will be on the backburner at least for a few months, before the outlines of the future trade policy of the Biden administration are better defined.

*Question from the audience: How do you explain that in the US many political questions like abortion or the right to carry guns are decided by the courts and not, as it might happen in Europe, by the parliaments? Do you see any chance that the Supreme Court might change its view and Biden might at the end of the day pack the court with additional justices?*

One of the things that make it really difficult for Europeans to understand what is happening in the US is the fundamental difference in the legal and constitutional systems. When we speak of government, we speak about the executive. When they speak of government, they speak about the machinery of government which includes the executive, the legislative and the judiciary. Alexis de Tocqueville wrote a really interesting analysis of the Supreme Court. It is not in *De la Democratie en Amérique*; it is in one of his other books, where he states clearly: the Americans are totally different from us, because they expect the courts to be an instrument of legislation. So the American system, says Tocqueville, is doomed to try and pack the courts with people who share the ideology of whoever is controlling the White House, because they will try to use the courts to push legislation through that they do not manage to get through the normal legislative process. So there is something a little bit disingenuous about the way that the Democrats were howling about President Trump packing the courts. When they had the opportunity, they did exactly the same. Quite a lot of legislation, like *Roe v. Wade*, the abortion decision of 1973, were passed by the court and by progressive judges that were put there by the Democrats, because they could not pass it through Congress. So it is exactly the way the system works. It is not our system. The constitutional system of the US is fundamentally different from ours. In our system it is for the legislative powers, ultimately in Switzerland the people, to decide on fundamental legal questions and then it is for the courts to interpret. In the US system it is different. When we see the Supreme Court overturning some of the major decisions, I would tend to be skeptical. In spite of this Supreme Court being now dominated by conservatives, usually American Supreme Court judges grow into their role as Supreme Court justice and their dedication and their loyalty goes to the constitution and not the partisan approach. So we might be surprised. One of the first indications

would be whether this Supreme Court, with a conservative majority, will strike down Obamacare. I am not sure it will; I am really not sure it will. So we will see. But in fact, courts are seen as a legislative instrument and this is something that we Swiss definitely struggle to understand.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Would a solution to these problems be that there might be a third political party in the US? Some people here are asking: "Why is so difficult to build a strong third party in the US system?"*

The last time a serious third political party emerged was when the Republican Party emerged just before the American Civil War. Since then both parties have been making sure, through all kinds of legislative hurdles, that there is no third party. I might be absolutely wrong, but I do not see a third party emerging in the near future. There are different, let us say, wings. Ideological wings of society will operate within the framework of the two political parties. I do not see a third political party emerging. The whole system is designed so as to make sure that the bipartisan system survives. I personally do not believe in a third party. The ideological battles are fought within the structures of the two main parties. Two extraordinary examples: The New Deal. Frankly, Franklin Roosevelt taking control of the Democratic Party and turning it into something totally different from what it was prior to 1932. It is amazing how he totally changed the nature of the Democratic Party and then goes on for three terms and the beginning of a fourth one. The same thing with President Trump and the Tea Party movement and the ideological predecessors of President Trump, Newt Gingrich and others, turning the Republican Party from the traditional party of Reagan, of business, etc., into something much more ideological and much more reliant on an ideological basis of people who would by nature, normally, have voted Democrat and now are voting Republican. So it is always within the system.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you very much. Francis Bouchard, do you want to step in? Do you have a question or a remark to the Ambassador?*

*Francis Bouchard (Group Head of Public Affairs and Sustainability at Zurich Insurance Company Ltd – live from Washington D.C.): It is hard to remark. He has touched on so many topics and it is quite a tour de table in terms of issues. You can see and hopefully appreciate and value the insights and deep understanding that the Ambassador has of the American political system, but also even deeper, a bit of the American psyche. Maybe a question I would ask: From a diplomatic perspective, how does the Embassy balance a transition where even within the mechanism itself the transition has not begun. Is it appropriate*

*to open up dialogue with the incoming administration? Do you have to wait until papers are served? I wonder, on a mechanical level, how does the transition affect the Embassy and the work of the Embassy?*

To us it is absolutely obvious that the sooner the better. In spite of the transition not having formally started at the White House and in the administration, our president has already acknowledged and congratulated President-elect Biden; we acknowledge the victory of the Democrats and we should start working with them as soon as possible. It has been made very difficult by the fact that the Biden administration and the Biden campaign made a very conscious decision because they were afraid of the Logan Act and of being accused of being under the influence of foreign diplomats. They decided to not have any contacts with foreign diplomats and they have really been playing by the rules, so every time we try to speak to them, we get a very polite but firm response, saying: "We do not speak to foreign diplomats until we are given the green light." Right now, there is nothing to do but to try and understand who is going to do what and try and analyze who is going to be secretary of state, who is going to be secretary of commerce. Trying to think about how we get in touch with that person so as to make sure that in due time we will have the right contacts, but it is all virtual, like Zoom. It is definitely virtual. It cannot be impractical because it takes two to tango and dance along.

*Francis Bouchard: Andy, if I could, I would maybe reinforce one point the Ambassador made but connect it to a few other points. That is the expectation that a Biden administration, a Biden state department with an indiscernible trade policy will be much more focused on multilateral approaches. If there was a Trump doctrine on foreign policy then it was bilateral. It was: "We never win on a multilateral basis, so let us go bilateral." Where I think you are going to see that is China. I agree completely with the Ambassador. I do not think that fundamental objections that the Trump administration raised around the Chinese will change much, but I think the tactics will change really dramatically in how the US engages with China. I think it will be much more on a multilateral level. That also extends to climate change. That is an issue that Zurich has been very active in, not just in Europe, but also in the United States. We are quite encouraged that the administration will take a much more open approach and I also think it will lend itself to multilateral action. The ability for us to achieve the Paris Accord targets without the United States playing a leadership role is quite slim. It is quite encouraging that they will step in and start playing a more multilateral leadership role. Then, just to reinforce, I believe the impact of the free trade*

*agreement, if you have the US looking for multilateral, the bilateral deals will just not be a priority. So I just want to connect that concept of multilateralism to the other issues that were there as well. Andy, back to you.*

*Question from the audience: As you mentioned, Ambassador, President Trump does not have a great reputation in Europe. How is it for you over there? How easily do you have access to the Trump administration? How open is Trump's government for you?*

You can imagine that as a Swiss ambassador, you usually see the President of the United States on television. That is the normal state of affairs, because it needs, let us say, another caliber of country, to be able to walk into the Oval Office and talk to the president. Under the Trump administration we had unprecedented access to the principles just below the president. It was absolutely amazing. As I mentioned, it mainly had to do with a very peculiar alignment of stars. Friendships, you name it, things that created the kind of contacts that gave us direct access to the decision-making circles in the American government. One of the main reasons, of course, is the Iran mandate. It is the fact that, because we have been the protecting power of the United States of America in the Islamic Republic of Iran since 1980, we had the kind of insights into what is going on between the two countries that few, if any, other countries have. We had the kind of contacts with American decision-makers that few, if any, other countries have. That is definitely something that was unique. You do not read and see a lot about this because this is precisely the reason why we have the mandate: because we do not speak about it, we never leak, we never speak about what is happening. So whenever you hear something about the role of Switzerland in this particular context it will have been published either by the American side or the Iranian side. But we never do and we never will. This not going to change with the Biden administration. Will we have access at the same level? Of course that is my hope, but we will see. The contacts were really incredible and we had our president at the White House, we had President Trump in Switzerland twice, we had Secretary of State Pompeo staying for four days in Switzerland. It was truly amazing. It had never happened between our two countries before. So, if there is something I definitely could not complain about in my first one-and-a-half years under the Trump administration, it was the level of contacts we had. That was amazing.

*Comment from the audience: I so agree with you, really appreciate a balanced view. Thank you very much Mr. Ambassador!*

*Question from the audience: What role does the World Economic Forum play in building a relationship between Switzerland and the United States?*

Let me ask a very blunt question: How many times do we manage to have half the American cabinet in Switzerland for three days? Once a year and that is Davos. I do personally think that Davos is one of the really important moments for Swiss foreign policy indiscernible in the world, because it gives us, and in particular it gives our Federal Council, access to people they would never see otherwise, or not so often. So yes, Davos is an incredible opportunity to network. And Davos is an incredible opportunity to advertise Switzerland. I mind you, not the mountains and the cheese and the tourism, which are important too and I love cheese and I love mountains and I love tourism. But it is also the opportunity to present a different Switzerland: a totally international Switzerland that is connected to the rest of the world; that is extremely creative; that is multicultural, multinational, with an incredibly competitive industry, not just in one or two fields, but in many different fields. Every time we gather the political and economic elite of the world in Davos, we get the chance to advertise this particular Switzerland. I know some people are not terribly happy about the World Economic Forum because it is seen by conspiracy theorists as being the place where all these horrible guys are planning how to dominate the planet, but in fact it is a bit different. It is also an opportunity to have informal contacts, to get people who do not talk to each other to suddenly talk to each other in the privacy of a chalet somewhere. Personally, even though I am not totally fond of being there myself, because it is quite a hassle, but I think it is very useful.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Do we know, do you know what kind of view Biden has about Switzerland? Or maybe people around him have about Switzerland? In the past we had some issues with Democratic-run governments in the US, banking secrecy and other things. Do we have to expect similar developments under Biden?*

There is this old legend that, traditionally, Democrats would be a pain in the neck for Switzerland and Republicans would not. This is mainly based on two major issues. One was the dormant accounts and the other one was the banking secrecy. In both cases, frankly, it happens that the crises reached their peak under a Democratic administration. I do not think that a Republican administration would have behaved very differently. If you look at the banking crisis, when the question was to assert America's right to know what its taxpayers are earning and where they have been hiding their money, I am not so sure it would have been fundamentally different. Do the people around

the Biden administration know and appreciate Switzerland? We do not know, because we do not know who is going to be in charge so far. The former vice-president has been to Switzerland, of course; he knows our country. Does he have a particularly close relationship to Switzerland? No, but some people who might be around him in the government do. Our hope is to try and build on these particular relationships, to make sure that Switzerland does not disappear from the American foreign policy radar.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Well, Mr. Ambassador, I am afraid time is up, we have to come to an end. I am sorry for that, because it was a very interesting, fascinating discussion. I am very grateful that you joined in tonight with us. Thank you very much, Francis Bouchard in Washington, for your assistance and your questions and comments which were extremely useful as well. Thank you so much. Thank you also to the Zurich Insurance Group for supporting this event. Now, no food, no drinks, that is the downside of the internet. Usually we do it, not tonight. I hope you liked it, if you did, please tell other people. You can have access to the video from tomorrow though the Europa Institut at the University of Zurich's homepage. Thank you for joining in and good night.*

# Bundesrat Ignazio Cassis

Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige  
Angelegenheiten

## Winston Churchill und Willy Sax: von der Künstlerbeziehung zur Aussenpolitik

Referat anlässlich seines Besuches des Churchill Europe Symposium am  
Europa Institut an der Universität Zürich vom 31. März 2021

– Die Rede wurde in Deutsch gehalten. Es gilt das gesprochene Wort. –

Als vor bald 75 Jahren mit Winston Churchill eine der schillerndsten Persönlichkeiten der modernen Weltgeschichte hier stand – damals war die Welt noch eine andere. 1946. Eine Zeit, geprägt von den Bildern zweier noch nicht weit zurückliegender Weltkriege und einem Europa in Trümmern. Was soll aus diesem Kontinent werden? Was ist Europa? Wer sind wir?

Es sind Fragen auf der Suche nach einer gemeinsamen Identität. Fragen, die heute so aktuell sind wie damals. Meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist mir eine grosse Ehre, heute hier das Churchill Europe Symposium eröffnen zu dürfen. Heute, 2021 – in einer Zeit, die von der Realität von damals nicht weiter entfernt sein könnte und ihr gleichzeitig so ähnlich ist. Auch heute erwacht Europa langsam aus einer Schockstarre – Stillstand nicht wegen eines Krieges, sondern wegen eines globalen Virus. Eine Wirtschaft, die sich erst langsam zu erholen beginnt, und Menschen gefangen zwischen dem Drang nach mehr individueller Freiheit, nationaler Souveränität und der Frage nach dem europäischen Gemeinschaftssinn.

### **Schweiz und UK: zwischen nationaler Souveränität und europäischer Gemeinschaft**

Winston Churchills Interesse an der Zukunft Europas, sein Aufruf zur Gründung einer Art Vereinigte Staaten von Europa, die Suche nach einer gemeinsamen Identität vereint mit nationalem Stolz – diese Themen sind heute so aktuell wie damals. Das gilt mit Blick auf den Austritt Grossbritanniens aus der EU genauso wie für die Diskussionen rund um die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Und auch wenn der Brexit-Deal und das Schweizer Rahmenabkommen nicht miteinander vergleichbar sind, so ist es doch interessant, dass die politische Dreiecksbeziehung Schweiz–EU–UK immer wieder eine zentrale Rolle einnimmt, wenn es darum geht, die Zukunft Europas zu malen. Nicht ohne Grund hielt Winston Churchill seine berühmte Europa-Rede hier in Zürich. Auch wenn dieser Grund weit weniger weltpolitisch war, als man vielleicht meinen könnte.

### **Malen als therapeutische Verarbeitung politischer Niederlagen**

Dass Winston Churchill am 19. September 1946 nach Zürich kam, wo er seine berühmte Europa-Rede hielt, lag nicht etwa – wie man bei einem Staatsmann seiner Klasse meinen könnte – an einer offiziellen Einladung des Bundesrates. Nein, Churchill kam auf private Initiative. Am Ursprung seiner Reise waren persönliche Beziehungen und die unbändige Malleidenschaft des Kriegspremiers. Ja, Sie haben richtig verstanden: seine Malleidenschaft. Churchill war ein begeisterter und vor allem durchaus begabter Maler, der praktisch seine ganze Freizeit vor der Leinwand verbrachte. Eine Leidenschaft, die er der Schweiz zu verdanken hatte. Denn Churchill wäre wohl weder Maler geworden noch 1946 hier in Zürich aufgetreten, wenn es seine Schweizer Künstlerfreunde nicht gegeben hätte. Aber der Reihe nach.

Als Maler war Churchill ein Spätberufener. Er begann erst mit 40 Jahren, mit Farbe und Pinsel zu experimentieren. In einer Zeit, die er selbst als seine „darkest hour“ bezeichnete. Nach einer gescheiterten Offensive der Alliierten auf der Halbinsel Gallipoli während des Ersten Weltkrieges musste Churchill als Marineminister zurücktreten. Das stürzte den Vollblutpolitiker und militärischen Draufgänger in eine existenzielle Krise. Bloss noch Zuschauer der Welttragödie zu sein, das hielt er nicht aus. Churchill griff aus Verzweiflung und Wut kurzerhand zum Pinsel.

### **Politik und Kunst: aus einem Witz wird eine lebenslange Freundschaft**

Seinen ersten und wichtigsten Lehrer traf Churchill 1915 in Paris – einen Schweizer. Der nach Frankreich ausgewanderte Winterthurer Charles Montag hatte sich als Maler einen Namen gemacht, aber noch viel bekannter wurde er als vehementer Verfechter der französischen Impressionisten. Gleich beim ersten Treffen mit Churchill kam es beinahe zum Eklat. Churchill wollte von Montag wissen, was der Profi von seinen Gemälden hielt. Darauf entgegnete Montag auf Französisch: „Si vous faites votre politique comme votre peinture, l'Europe est fichue“ – übersetzt: „Wenn Sie so politisieren, wie Sie malen, dann ist Europa verloren.“

Das hat gegessen. Der sonst so wortgewandte britische Heisssporn wusste nicht so recht, ob er den schlagfertigen Schweizer vor die Tür setzen oder lachen sollte. Zum Glück entschied er sich für Letzteres. Schliesslich – so Churchill – sei er extra nach Paris gekommen, um zwei Personen zu treffen: Raymond Poincaré, den französischen Staatspräsidenten, und ihn, Charles Montag.

### **Mit Victory-Zeichen und Pokerface im offenen Cabriolet**

Es war der Beginn einer wunderbaren Freundschaft und geteilter Malleidenschaft. Eine Leidenschaft, die Churchill schliesslich drei Jahrzehnte und einen Weltkrieg später in die Schweiz führen sollte. Denn was den damals bekannten britischen Staatsmann im September 1946 nach Zürich lockte, war eben nicht die hohe Politik und auch nicht der ihm kredenzte Zürcher Landwein, der ihm übrigens im wahrsten Sinne des Wortes sauer aufsties – nein, was ihn 1946 in die Schweiz zog, waren die leuchtenden Farben von Willy Sax. Dieser mittelständische Unternehmer führte in Urdorf bei Zürich den Familienbetrieb Sax-Farben AG. Der gute Ruf des kleinen Unternehmens war bis nach England gedrunken, und seine Farben waren bis in die Stuben von Winston Churchill gelangt. Dieser wollte endlich den Mann kennenlernen, der ihm den so begehrten Stoff für seine ästhetische Passion lieferte.

Noch am selben Tag, an dem er abends seine bekannte Rede zu Europa halten sollte, bestellte Churchill Willy Sax zu sich ins Hotel Dolder. Der Schweizer Farbenfabrikant war ihm auf Anhieb sympathisch. Man verabredete sich gleich für den nächsten Tag erneut – Sax sollte Churchill in der Zürcher Innenstadt seine Farben und deren sachgemässe Anwendung zeigen. Für das zweite Treffen mit seinem neuen Schweizer Freund liess Churchill sogar den Rückflug nach London verschieben. Das Treffen müsse aber unbedingt geheim bleiben, hiess es, damit es keinen Volksauflauf gebe. Das Treffen kam zustande, die Sache mit der Geheimhaltung hingegen ging ziemlich schief. Als Churchill das Farbengeschäft verliess, hatte sich davor eine riesige Menschenmenge gebildet. Churchill, ganz der Showman, stieg mit Pokerface in ein offenes Cabriolet, machte das Victory-Zeichen und rauschte davon.

### **Gemeinsame Malferien, ein eigener Farbton und Strümpfe für die Frau**

In die Schweiz kehrte Churchill danach nie mehr zurück. Seine Verbundenheit zur Schweiz, insbesondere zu Willy Sax, blieb hingegen bestehen, und die beiden Freunde sahen sich fortan regelmässig. Sax besuchte seinen Malerkolle-

gen mehrfach auf Schloss Chartwell. Und auch als Churchill zwischen 1951 und 1955 erneut Premierminister war und in der berühmten Downing Street 10 residierte, war sein Schweizer Freund gern gesehener Gast.

Über die Jahre schrieben sich die beiden weit über hundert Briefe und Telegramme. Oft gingen auch Geschenkpakete zwischen Urdorf und London hin und her. So sandte Sax beispielsweise Schinken, Schnaps, Knorr-Suppen, Schweizer Schokolade – und, als Dernier Cri, Nylonstrümpfe für Churchills Frau. Was die beiden Herren aber vor allem verband, waren die gemeinsamen Malferien an der Côte d'Azur. Der Maler Churchill war verzaubert vom mediterranen Licht, und Fabrikant Sax brachte die Farben mit, um es in all seiner Pracht einzufangen. Auf Wunsch des Premiers kreierte er sogar einen eigenen Farbton für seinen britischen Freund. Ein Himmelblau – das Churchill-Blau.

### **Aus einer Künstlerfreundschaft wird politische Diplomatie**

Diese – wie soll ich es nennen: freundschaftliche Malerdiplomatie – umfasste weit mehr als die gemeinsame Begeisterung für die Kunst. Kein anderer Schweizer pflegte engere Beziehungen zu Winston Churchill als Willy Sax. Dank seiner persönlichen Kontakte zu Churchill wuchs der Schweizer Unternehmer immer mehr in die Rolle eines politischen Vermittlers hinein. Sax wurde zu einer Art Relaisstation zwischen Churchill und der Schweiz. Sozusagen ein Privatbotschafter im Interesse des friedlichen Austauschs zwischen den beiden Ländern.

So reiste Sax im Frühjahr 1956 mit dem Zürcher Stadtpräsidenten Emil Landolt nach London. Die Stadt Zürich wollte eine Ausstellung mit Gemälden von Churchill organisieren, und Sax sollte Landolt Zugang zum Maestro verschaffen. Churchill sagte das Treffen aber kurzerhand ab. Er kenne diesen Landolt nicht und könne schliesslich nicht jeden Stadtpräsidenten der Welt empfangen. Sax hingegen war ihm hochwillkommen. Er genoss es, mit seinem Schweizer Freund Steak and Kidney Pie zu essen, Whisky zu trinken und eine Zigarre zu rauchen – während sich der „Stadtpräsident aus Zürich“ draussen die Füsse vertrat.

### **Schweizer Kollegialregierung für die Bevölkerung, nicht für Staatsbesuche**

Aber nicht immer scheiterten Sax' Verbindungsversuche an der britischen Seite. Ab und an standen ihm auch Schweizer Gepflogenheiten im Weg. So unternahm Sax 1955 einen weiteren privat-diplomatischen Anlauf – dieses Mal auf höchster Ebene. Sax traf in Bern Bundespräsident und Aussenminister Max Petitpierre. Sein Plan: Petitpierre, den Churchill bei seinem Besuch in

der Schweiz neun Jahre zuvor als „first-class man“ bezeichnet hatte, sollte den Premier endlich wiedersehen und die beiden Freunde auf ihrer Malreise begleiten. Churchill liess dem Bundespräsidenten – via Sax versteht sich – seine besten Grüsse ausrichten und mitteilen, er freue sich auf die baldige Zusammenkunft.

Zu diesem Treffen kam es dann aber nicht. Grund: die Schweizer Politik des Kollektivs. So teilte Petitpierre Sax Folgendes mit: „Es wäre mir eine Freude, Sir Winston Churchill wiederzusehen, und ich würde gerne nach Monte Carlo fahren, um ihn zu besuchen. Leider wird mir dies jedoch in diesem Jahr nicht möglich sein, da der Brauch will, dass der Bundespräsident die Schweiz während des Präsidialjahres nicht verlässt.“ Mit dieser zurückhaltenden Reisepolitik demonstrierte Bundespräsident Petitpierre, dass die Schweiz kein eigentliches Staatsoberhaupt kennt. Er verstand seine Rolle als Primus inter Pares im siebenköpfigen Regierungsgremium und war im wahrsten Sinne des Wortes für die Bürgerinnen und Bürger da. Und die sind nun einmal wichtiger als Staatsmann und Künstler Winston Churchill.

### **Klein, aber oho: was die Schweiz und Willy Sax verbindet**

Diese und andere wunderbare Episoden über die wenig bekannten Swiss Connections des britischen Premierministers habe ich dem Buch „Champagner mit Churchill“ entnommen – geschrieben vom Schweizer Historiker Philipp Gut. Die darin erzählten Geschichten scheinen mir nicht nur historisch interessant und vor allem ziemlich amüsant zu sein. Ich sehe darin auch einen Spiegel der schweizerischen Aussenpolitik. Die Vermittlerdienste von Privatmann Willy Sax – entsprechen sie im internationalen Kontext nicht auch ein wenig der Vermittlerrolle der Schweiz? Als unabhängiger, neutraler Kleinstaat, der auf Recht statt Macht setzt, sind wir prädestiniert dafür, in Konflikten zu vermitteln. Ganz in der Tradition der Guten Dienste.

Das ist jetzt keine Bewerbung für den Posten von Michel Barnier, dem ich gleich das Wort übergeben werde. Und ich will damit auch nicht sagen, dass sich die EU und das Vereinigte Königreich im Kriegszustand befinden. Gott behüte. Es ist vielmehr ein Plädoyer für eine Schweizer Aussenpolitik, die selbstbewusst und selbstlos zugleich auftritt. Wie der erstaunliche Kleinunternehmer Willy Sax. Er hatte keine Berührungsängste und keine Minderwertigkeitskomplexe gegenüber einem welthistorisch so bedeutenden Staatsmann wie Winston Churchill. Er blieb bescheiden und bodenständig und setzte sich als Botengänger und Vermittler immer wieder für die Anliegen anderer ein. Was einem Willy Sax recht war, das soll der Schweiz nur billig sein.

### **Freiheit lieben und die Rechte der anderen verteidigen**

Winston Churchill sah es übrigens ganz ähnlich. 1946, als er seinen Freund Willy Sax in Zürich besuchte und hier seine berühmte Ansprache zu Europa hielt, betonte er kurz darauf gegenüber dem Bundesrat die für die Schweiz charakteristische Verbindung von Unabhängigkeit und Weltoffenheit. Die Schweiz demonstrierte, dass man die Freiheit lieben und trotzdem die Rechte der anderen respektieren und fördern könne.

Treffender als Winston Churchill könnte es auch der heutige Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten nicht formulieren. Diese weltbewusste Souveränität – wie ich sie nenne – bildet überhaupt erst die Voraussetzung für das internationale und humanitäre Engagement der Schweiz. Selbstbewusst, weltoffen und kreativ – lassen Sie uns den Mut haben, die ganze Farbpalette der Weltpolitik zu nutzen. Lassen Sie uns alle ein wenig Willy Sax sein.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

# Michel Barnier

EU Chief Negotiator with the United Kingdom (2016-2021)

## Brexit: new realities and lessons learned for Europe

Online-lecture given at the Churchill Europe Symposium at the Europa Institut at the University of Zurich on 31 March 2021

### Content

I. <a href="#">Introduction by Prof. Dr. Andreas Kellerhals</a>	83
II. <a href="#">Speech by Michel Barnier</a>	84
III. <a href="#">Q &amp; A</a>	92
IV. <a href="#">Closing Remarks by Dr. Romeo Lacher</a>	98

### I. Introduction by Prof. Dr. Andreas Kellerhals

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich):* Monsieur Barnier, Herr Bundesrat, Ladies and Gentlemen. Thank you very much, Federal Council Cassis for the presentation and for opening this years' Churchill Conference, your presence tonight is highly appreciated. We are having a couple of hundred people watching this event tonight. They do that, because of what our guest of honour, Mr. Michel Barnier, will tell them about Brexit. Beside Covid, the word Brexit was probably the dominant word of last year. It is interesting to know that the founding fathers of the EU had thought about many things, but not about a provision for withdrawal of member states in the treaty of the European Union. This only came with the last edition of the treaty in 2009, somehow as one of the leftover from the sacked constitutional treaty. My research did not provide me with the name of a single person, that in those days believed that this provision, Article 50, would ever be used, or used so quickly. And then it happened. It happened, as you all know, in a referendum on June 23 2016 in the United Kingdom, when a slim majority of 50.89% voted in favour to leave the EU. Most people were taken by surprise and it was unclear to many how to deal with that situation. That was the moment, when the EU picked you, Mr. Barnier, to pick up the negotiations with the UK. A very difficult task. The whole world was watching.

The UK was a tough partner and the 27 member states back home had to be kept in line. Against all odds, the negotiation round ended successfully, shortly before the end of last also very shortly, before you, Mr. Barnier, celebrated your birthday, at the beginning of last January. Prior to the position of Chief Negotiator for the EU, you twice were a member and also the Vice-President of the European Commission. Among many other things, you were a Member of the European Parliament, Minister of Foreign Affairs of France, Minister of Agriculture and Fisheries of France, Minister for the Environment of your country and Minister for European Affairs. You were also a member of the French parliament and among other things Vice-President of the European People's Party. And, as it is tradition in your country, you have also published quite a number of books. Tonight, due to Corona, unfortunately you cannot be among us, you will be speaking to us via the internet from Paris. With great interest we are all looking forward to your talk tonight and eager to learn. Who won the negotiations? Which party was the better negotiator? Who made what mistakes? Are the Brits now really better off? Should the Swiss take an example on how the British negotiated? What are the lessons learned? Mr. Barnier, the floor is yours.

## II. Speech by Michel Barnier

Many thanks, dear Professor Kellerhals, good evening to all of you, ladies and gentlemen and first off, thank you President Schaeppman for your kind words. Good evening also to the Federal Council, Ignazio Cassis, for his very important introduction. Ladies and gentlemen, Ambassadors, thank you for your attention this evening. It is a privilege this evening for me to speak to you and with you from the EU representation here in Paris. Thank you for this warm welcome. I am very sorry, to be frank, we cannot be together physically in Zurich today – for reasons we have all grown too familiar with. During the last few months we now all have experience with video technology. I had multiple rounds of negotiations with the Brits and David Frost like this in the last year. In the end, we managed to conclude an agreement. Although I am still not entirely sure we understood each other all the time. But that is perhaps not so much about the video technology, as it is about our views on Europe and on the sharing national sovereignty. Anyway, it is a pleasure to be with you this evening. Especially on this very special day for me. In fact my last day at the European Commission. After two mandates as a European Commissioner, Vice-President and four-and-a-half years working on Brexit, the school of patience. Thank you for your kind words Professor, but you just forgot one point in my curriculum vitae if I may say, which is important,

because it is a close point for me vis-à-vis Switzerland. I was elected, at a very early stage in the department of Savoie. I have been the president of the department of Savoie for 17 years, during which I organised the Winter Olympics, in Albertville, for 16 days. That was a good training for Brexit. It is a perfect day to look back, without any kind of nostalgia, but with so many souvenirs on this experience as Brexit-Chief Negotiator and a perfect day to reflect on the lessons of these extraordinary negotiations, which I describe very precisely in a book, which will be published at the beginning of May in France and then also in English, Spanish and German. I try to describe these negotiations through a diary, written during these three years and a half.

As you know, the UK left the EU Single Market and Customs Union on 31 December last year. After having left the EU on 31 January 2020. But I call it two Brexits in fact. Number one, the political and institutional Brexit in January last year and number two: the trade and economic Brexit at the very end of last December. Since the referendum of 23 June 2016, there were many slogans: “Take back control”, “Get Brexit done”, “Global Britain”. But until now, these slogans were never put to the test. As the “economic” Brexit had not yet taken effect. In fact, for many people, the real consequences of the referendum are only now starting to sink in. Only now. And it turns out: Brexit really did mean Brexit. You cannot renounce the obligations of a Member State and of the Single Market; leave behind an open market based on an ecosystem of common rules, common standards and a common jurisdiction; and still maintain the benefits and advantages of the EU and of the Single Market and Customs Union membership.

Ladies and Gentleman, the reality, which has today become clear for all to see, is: Brexit means recreating trade barriers that had not existed for 47 years. It is the reality and the mechanic consequences of Brexit. Customs formalities for all goods exchanged between the UK and the EU, all goods. Administrative burdens for traders and logistics and distribution operators. Disruptions to long-established value and supply chains. Brexit means stopping citizens from moving freely between the EU and the UK to study, work or retire. These are the consequences of Brexit. For the UK, Brexit also means renegotiating trade relationships with other global partners. As a country of 66 million people, rather than as a bloc of more than 500 million. These new realities, and the concrete problems they pose – from difficulties for UK fishermen to sell their products in the EU to impediments to the mobility of musicians – do not result from EU decisions. They are the direct, automatic, consequences of the UK’s choice to leave the Union, the Single Market and the Customs Union.

You do not have to take my word for it. Let me quote you one title of a podcast and one finding from a report from the UK: First, “Drowning in red tape? UK business, trade and Brexit”, asked the UK Trade Policy Observatory from the University of Sussex. Second, “Brexit has already been a disaster for British Trade”, says the Centre for European Reform, with analysis showing that leaving the EU’s single market and customs union led total UK goods trade to fall by 22 per cent, compared to a modelled Britain that remained within the single market and customs union in January 2021. These are all consequences that we have explained and encouraged stakeholders to prepare for ever since the 2016 referendum. Every week or every month. In particular, in more than 100 notices that the Commission published to explain, sector by sector, the consequences of Brexit. Such changes were inevitable. But many more difficulties were avoided over the last 4.5 years. The Withdrawal Agreement allowed for the UK’s orderly withdrawal from the EU. And the Trade and Cooperation Agreement, which provisionally applies since the 1 January 2021 pending ratification, established a broad new relationship between the EU and the UK. These two treaties now need to be rigorously implemented, in full respect of commitments taken and each side’s signature. Because that is the best and only responsible way forward. The essential condition to make good on the promise of a worthy and prosperous future partnership. The only way also to keep trust and confidence. The only way. These agreements represent in fact both a relief and a great achievement. They are the “new normal” for UK businesses. As I look back at these long negotiations, let me try to summarise these achievements through five key words. Respect, unity, responsibility, ambition and Europe. The first word is respect. Over the last five years, I have often told the story of my first vote as a French citizen. It was in 1972, I was 21 and there was a referendum in France about the accession to the European Communities of the UK, along with Ireland, Denmark and Norway. I was a member of the Gaullist party, yet I campaigned for the “yes”, because I thought that we would be stronger together. But also because I had always admired the UK, its history, its culture and its political leaders, including of course Winston Churchill, who showed in his famous 1946 speech at the University of Zurich that he had a vision, a great vision, not only for Britain, but also for Europe and the world. I never regretted this vote.

The UK played a key role in developing the EU project and its Single Market. And the UK also strongly benefited from being an EU member. So, as you mentioned professor, when 52% of voters in the UK chose to leave the EU, personally I regretted this decision. But I have always respected it. Respect. And since I was appointed as the EU’s Chief Negotiator, I have always treated

the UK with respect. Without aggressiveness or any spirit of revenge. Never. It is with respect that we engaged with the negotiators designated by the UK government. It is with respect that we negotiated the UK's orderly withdrawal from the EU. It is with respect that we took note of the UK's choices to leave the Single Market and Customs Union, which we are not obligated to. And it is with respect that we engaged in a second negotiation, on the new relationship between the EU and the UK. Respect.

Ladies and gentlemen, we would not have concluded this negotiation without having profound respect for the UK. But we would not have succeeded either without standing united in the EU. Unity is therefore my second key word. As the EU's Chief Negotiator, I had the privilege of working with a truly exceptional team. Together, we enjoyed the full trust of the Former Commission President Jean-Claude Juncker and, then, President Ursula von der Leyen, the trust of Former Council President Donald Tusk and, then, Charles Michel, the trust of 27 united Member States and the European Parliament, first with Martin Schulz, Antonio Tajani, now with David Sassoli.

But unity does not fall from heaven, in particular in difficult negotiations such as these, we had to build this trust. To do so, we worked hand in hand, during four years, week after week, with the elected representatives in the European Parliament, with the elected 27 Brexit delegates in the Council and Ministers and members of national parliaments in the Member States. I visited each capital of the 27 for two, three or four times. We ensured an exceptionally high level of transparency in the negotiation. We clearly explained our positions to all those affected: citizens, businesses, trade unions, public administrations, but also academics, think tanks, NGOs and journalists. And we encouraged a genuine public debate on Brexit: On how it would affect the EU and the UK and in particular Ireland and Northern Ireland, given the specific challenges there, created by Brexit. This method was the right one.

Because it left no stone unturned. Individual problems were identified, analysed and discussed. The border on the island of Ireland, the UK sovereign bases in Cyprus, fisheries, transport, Gibraltar: All national difficulties were reflected in united EU positions. The unity was not just a question of a method. It was also the expression by heads of state and government of the value they attach to the European Union. These are difficult times for the EU, but I find hope in that commitment of European Council members.

With trust comes great responsibility. This is my third key word. Our first responsibility was to negotiate an orderly UK withdrawal. To avoid the most negative consequences of Brexit. The Withdrawal Agreement ensured a

smooth winding-down of procedures that were ongoing on 1 February 2020. It allows for the continued protection of existing intellectual property rights and geographical indications. Above all, it removes three major uncertainties. Number one, it safeguards – for life – the rights of all EU citizens living in the UK and UK nationals living in the EU before 31 December 2020. As well as those of their family members. Thanks to this, some 4.5 million citizens can continue to live, study and work in their respective host States. With their rights to healthcare, pensions and other social security benefits secured for the rest of their lives. This was the first issue solved in the withdrawal agreement. Number two: the Withdrawal Agreement settles all financial obligations undertaken while the UK was a member of the Union. Thanks to this, all projects and programmes supported by the EU budgetary framework for 2014-2020 can continue as planned. With UK beneficiaries continuing to participate and receive funding until the closure of these projects and programmes. That means that everything decided to be financed, will be financed, everything.

Number three, the Withdrawal Agreement includes a solution to deal with the specific situation of Northern Ireland. But the Brexit negotiations were not just about cross-border trade and the economy, but, more existentially, about maintaining peace and stability, given that Brexit would have created a border on the island of Ireland. Finding common ground with the UK on how to achieve a solution to this problem was, as you know, not easy. But the EU was tireless in its efforts. We listened to everybody's concerns, in Ireland, Northern Ireland and across the UK. We went back to the drawing board many times to find a solution that would reconcile the many different interests at play. First with Prime Minister Theresa May, then with Boris Johnson. In the end, we managed to square the circle, if I may say: Avoiding a hard border between Ireland and Northern Ireland; preserving the all-island economy and respecting the Good Friday Agreement in all its dimensions; Protecting the EU's Single Market, and all its guarantees for consumer protection, public and animal health and for businesses. And finally, respecting the place of Northern Ireland as an integral part of the United Kingdom's internal market. This agreement took us two years to reach. It is a balanced and delicate compromise. It is now of the utmost importance that it is thoroughly applied by each party, including by putting in place the necessary checks between Great Britain and Northern Ireland. As we agree that there can be no checks across the island of Ireland. It is important the both the EU and the UK live up to their commitment; that they explain their commitment to Northern Ireland.

Ladies and gentlemen, the Withdrawal Agreement settled all aspects of the UK's divorce from the EU. But we still had to agree on our future relation. For this, we needed ambition – which is my fourth key word. As the UK refused to extend the transition period, we only had 11 months to negotiate this future relation. This was extremely short. To give you an example, our negotiations for free trade agreements with Canada or Japan, took at least 5 years to conclude. These agreements were far more narrow in scope than our negotiations with the UK. Our Trade and Cooperation agreement with the UK is far broader. It covers four pillars.

The first one was a free trade agreement that is ambitious and fair: Zero tariffs, zero quotas, for all goods exchanged. In addition to goods, we cover services and investment, digital trade, maritime services, intellectual property and SMEs. At the heart of this free trade agreement are a set of new rules aimed at ensuring a more modern, fairer, more sustainable trade policy: A trade policy that does not only aim to offer more choice at lower prices; but that seeks a fair treatment of workers and decent working conditions; that respects the safety and health of consumers; and that protects our environment and climate in the long term. It is what we called the “level playing field”, which was particularly necessary with such a close neighbour, whose economy is so interconnected with ours.

The second pillar of our agreement provides for ambitious economic and social cooperation in a large number of sectors: Air and road transport, Energy, Climate change, with ambitious targets on decarbonisation and fisheries. Our agreement also includes provisions for continued collaboration on research and innovation, nuclear safety and space, within the framework of our world-leading Union programmes, as well as an important clause on non-discrimination between EU citizens with regard to short-term visas and social security coordination.

The third pillar of our agreement concerns our citizens' security: The fight against crime and terrorism requires close cooperation between the EU and the UK. This cooperation can no longer take place using our existing EU tools. But we agreed to cooperate in key domains, for instance on surrender, or on exchanging DNA, fingerprints and vehicle registration data, as well as criminal record information. This cooperation – and we insisted a lot on this – is subject to robust guarantees on the protection of fundamental rights and on the respect of personal data.

The fourth pillar of our agreement consists of common governance rules to ensure that our partnership is effective and credible in the long term. A

joint Partnership Council, composed of representatives of the EU and the UK, will act as a forum for political dialogue and consultation. If a solution to a disagreement cannot be found, an independent arbitration tribunal can be established to settle the matter through a binding ruling. We also have agreed on credible and robust enforcement and safeguard mechanisms, including the possibility to suspend market access commitments, for instance by reintroducing tariffs and/or quotas in the affected sector. Of course, our aim is not to be forced to apply these measures. But to anchor our cooperation in a stable and sustainable agreement, which is both ambitious and realistic. On this agreement, we finally cut a deal on Christmas Eve last year – just 7 days, not more, before the end of the transition period. Of course, this deal could have been even broader. In particular I personally regret that the UK government chose not to participate in the Erasmus student exchange programme. That it did not accept to include clauses on citizens' mobility and non-discrimination between all our EU nationals. All EU nationals are equals for the EU, no longer for the UK. And that, in an uncertain and unstable world, it did not wish to negotiate an agreement on foreign policy, external security, defence or development cooperation. But overall, Ladies and Gentlemen, reaching such an ambitious and realistic agreement is such little time is, in my view, a great collective achievement.

As I have said in the beginning of this speech, our agreement does not replicate the benefits of the EU and its Single Market. This brings me to my fifth key word: Europe. Throughout the negotiation process, we protected the EU and its Single Market. Day after day. And it worked. Contrary to what many predicted at the time of the UK referendum: Brexit did not trigger the demise of the European Union, but rather its reawakening. A realisation that our unity – our Single Market, our common policies – are what give us scale and clout on the global stage. That pooling our sovereignty where it matters most is exactly what has enabled us to continue promoting our shared interests and values in this fast-changing world. The first months of 2021, however, did not always make that clear to public opinion, in too many areas unfortunately.

A word in this context on the pandemic and vaccines. It is true that the UK has a quicker vaccination rate compared to the EU. But the fight against COVID 19 is more than speed of vaccination, important as that is. We will need to draw lessons very soon on the economic policies for recovery and on restricting civil liberties for the sake of fighting a pandemic. We will all find strong and weaker points in how we managed this. Ladies and Gentlemen, in this very grave and serious situation, there is no place for polemics and competition. There are so many more reasons to cooperate, in the short and the long

term. But let us not be complacent, we all need to learn the lessons of Brexit. Some of the lessons of Brexit are probably specific to the UK. But others are common to many other regions across Europe. The feeling that Europe does not listen enough or is too distant. That Europe does not protect its citizens or act decisively enough against the negative consequences of globalisation. That it has let some of its industries collapse, and done too little to anticipate technological change or to help create new, decent jobs. And austerity went too far in the last decades, without speaking about excessive bureaucracy. Everywhere in Europe, we should listen to the popular feeling, which is not the same as populism. Everywhere, we need to show that Europe works for its citizens. We need to remake the proof of the added value of the European policies.

This is the sense of recent initiatives taken by the European Commission, by President Jean-Claude Juncker, for border control, the Juncker Fund. More recently by President of the Commission Ursula von der Leyen, to deepen our Single Market and bring it into the digital age, to help fuel Europe's economic recovery – with the historic, 750 billion Euro NextGenerationEU programme – and to create new, fairer opportunities for all Europeans. And to launch a 'European Green Deal' putting the EU on the path to climate neutrality by 2050, while ensuring that no one is left behind in this generational transition.

Ladies and gentlemen, the 21st century will inevitably continue to bring its share of global challenges and changes. Some of which will have profound impact on our daily lives. The European Union will never be the answer to all problems. But EU policies can help and must help solve problems. By working together at all levels, by strengthening the "European fabric" – to use the words pronounced here by Churchill 75 years ago – can we make sure that Europe is up to the pressing task of today's world. And, perhaps more importantly, make sure that Europe lives up to the expectations of future generations.

Together, we can build a European Union that not only protects but also inspires. A European Union that cooperates closely with its friends, neighbours and allies – as we do with our friends here in Switzerland. A Europe that Europeans would never dream of leaving behind. A Europe that continues to make us stronger, together. Thank you very much for your attention. Now, Mr. Professor I will listen to you and try to answer your questions in English or in French. But just to once again to reiterate, we need a culture of diversity.

### III. Q & A

*Prof Dr. Andreas Kellerhals: Thank you Mr. Barnier for this excellent presentation and the insights you gave us tonight. I am sure this is going to help our own negotiations. You know that Switzerland is also in negotiations with the European Union and of course your insights are very much cherished. So it was a pleasure to listen to you, thank you very much.*

*Now we will start with the question and answer session and we already have a few questions on the screen, but allow me to first have one or two questions from my side: If you read the British press, maybe even outside Britain, they all provide the impression that, at the end of the day, the British got what they wanted. So somehow you could say they won the negotiation round. Would you agree with that view?*

I remember, Professor, that once in a press point in the press room of the Commission, a British journalist asked me: "Are you ready, Mr. Barney, to make concessions to the UK and which kind of concessions?" My answer was: It is not about concessions. It is about organizing a divorce. A divorce is negative. This negotiation all along these last four years has been a negative negotiation. The divorce is always lose-lose and Brexit is a lose-lose game. So, to be frank, I never negotiated with the Brits thinking about who will be the winner or the loser. We were both going to lose, to be frank, because the Brexit is a divorce and about weakening this global organization we have built with the UK and many others within the last 60 years. So, in my view, the consequences will be much harder and more difficult for the UK, because of the structure of the exchanges between us. You know that we export about 8% of our goods to the UK, globally speaking from the Single Market, and the UK export about 47% of their goods to the EU. Because of the consequence of the Brexit, because of the fact that each good, each and every good will be subject to controls, to bring the case from before, the consequences, the non-tariff barriers will be much more difficult for the UK to support and much more numerous for the UK economy. I do not want to play this game on whether we will be the winner or the loser. Once again, it was a lose-lose game. I hope the best for the UK. My personal feeling, as I said in my speech, the global world is so unstable, so dangerous, so unfair, that for each of us, in my personal feeling as a French patriot and a European, for each of us, it would be much more difficult to be alone than together. That is my strong personal feeling.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Could you tell us what your strategy was once you started the negotiation process and whether you had to change that strategy during the negotiations.*

You will read my book, I am sure.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: It is not yet out there.*

You will see one point. The strategy of the EU had been put on the paper before my nomination, at the end of June 16 at the European Council. If you look at the conclusion of the European Council at that time, a few days after the referendum and what we have done all along the road, there will be no change. Why? Because this conclusion said: Number one, we regret, but we respect the decision of the UK. We will deliver Brexit. Number two, we will defend, day after day, the integrity of the Single Market in all its dimensions and I know the Single Market quite well because I have been the Commissioner of the Single Market, the financial services, for five years. Number three, we will organize, if both sides agree, an orderly Brexit, an orderly divorce, which is much better than a disorderly Brexit. Number four, we are willing to build an ambitious partnership for the UK after Brexit. We have stuck to the four points all along the road. So, no change.

My second point as a part of the method. I do not know if you could call it the Barnier-Method, but it was my method, supported by the President of the Commission Jean-Claude Juncker, it was total transparency. As I said at the very beginning, I preferred transparency to the mix. Number 2, to respect and never be an aggressive, no revenge against the UK. But more than that, I always try to avoid any kind of emotion of passion. We stick to the facts, to the numbers and to our interest.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Based on your experience in the negotiation with the UK. I know it is a difficult question, but is there any advice you could give Switzerland in its negotiations with the EU?*

We have always tried and succeeded to make any kind of benchmarking or comparison between our discussion with Switzerland and UK, because of what is at stake with you with your countries. It is not about accession, it is not about withdrawal, but to build or to maintain, to globalise many treaties and many agreements between us. To reinforce clearly the relation between Switzerland and the EU. So I do not think it is possible to make any kind of

benchmarking or comparison. So I have no advice to give to you, because Switzerland's negotiators are very strong and very professional. But be careful. The question at stake is not the same, fortunately.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: I could imagine that the British government, being a member of the EU, has tried to influence you somehow through different capitals of member States where they maybe had closer relations than with others. Right? So that would be something.*

Once again you will read my book and see that when I visited a capital, each time a British minister left just before I came and a British minister came just after I left. So, they tried every day to divide us and bypass us in order to create a separate line of negotiations with the Commission, with the member states. I think it has been difficult for the UK to understand that it was not the same to be a member of the EU, to negotiate sometimes against Commission proposals, directives or regulations, and to be outside to negotiate the divorce, the withdrawal of this country. It was not the same. And the second point that the UK has forgotten, in my view, is the strength of unanimity. The end of the negotiation request formally the unanimity of the 27. In many occasions, I can tell you, having been the Commissioner for Single Market in particular, that we need much more rules of the qualified majority to avoid that one country can block all the others and we have made lots of progress in this way to use more often the rule of qualified majority. In that case, unanimity has been a key point and a key leverage for the unity and the strength of the EU. Because that means that all of this world and history, when one country had a specific problem, Ireland obviously, but also Cyprus for the base, Spain, about Gibraltar, some countries about the connectivity and transport, the point of the non-discrimination for the citizens of many countries and obviously the eight countries that were impacted by the fishery issue. All the others, spontaneously agreed to make these specific national points, Europe's points of negotiation, because of unanimity. And I think that the UK along this road has underestimated the consequences of unanimity, which was for me a very strong and positive tool to use to build and to maintain the unity of the 27.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: I think that was quite impressive to see.*

*Question from the audience: Do you see the risk of more countries exiting the EU in the future? Following the example of the UK.*

This question is very serious. One point of my speech and a very key point in my future book is to explain that we have to draw the lessons, we have to understand objectively, why 52% of the British citizens voted against Brussels

and against the EU on June 16 and to leave the EU, which was a historical and very serious decision. We need to understand, once again, there were specific British reasons and I do not want to comment, but in what I call the popular feeling expressed in many regions, which were and are still without enough public services, without enough jobs, with enough factories. We have to be very careful because this popular feeling exists exactly in the same way in many European regions. I do not think, because of the transparency of the negotiation, everybody has been able to see what happened in the UK, the difficulty to agree. We see now the consequences, particularly with the non-tariff barriers. I do not think that other countries will want to leave. What is important is to listen to the leaders of the extreme parties in France, in the Netherlands or in Italy. Particularly in France, Mrs LePen, the day after Brexit, spoke about Brexit. A few months after she did no longer speak about the Brexit and to leave the Single Market or the Single Currency. So my answer is, to this question is in two points. I don't think that another country will ask to leave. But we have to be very careful and we have to change what is needed to be changed in Brussels and the capitals to address this popular feeling against the EU. And I mentioned some points which needed to be reformed.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: What should be the reaction by the EU? Is there more Europe afterwards or less EU or a more flexible European Union?*

I can try to give you an ordinary answer, not more or less Europe. It depends on the subject of the issues. A better Europe. Let me just recall one idea I put in the table when we were about speaking and working for the European elections. I think that we need a kind of screening of each and every EU competence and each EU policy, to see objectively through public debate, where these competences and these policies at the European level are still an added value for its citizens. If it is the case, we will maintain its policy. If it is not the case, we can give back some competencies of policies to the national governments. And through this screening, I think it will be more or less inevitable to find a new issue where we need to act together. And it is precisely the case of the Earth, protecting citizens against the sanitary risks, to act together against the catastrophes. I have proposed a few years ago to create a blueprint force for civil protection and to act together obviously on security and defence and fight against terrorism. I think it could be clever, useful and necessary to open a public debate in the next few years and to make this check in about where there is still or not an added value of each EU policy.

*Question from the audience: Why did the EU project fail to ignite the passion of the British people? Or in other words, when the then Prime Minister came to Brussels to renegotiate the deals the UK had to be a member of the European Union. Was it a mistake not to be more flexible with him?*

The limit of the flexibility. I think this question is about the negotiation, if I may use this word, was between David Cameron in 2015 and beginning of 2016 with the other leaders asking for more flexibility. He got at that time some flexibility on the freedom of movement in particular. But the limit of the flexibility of the common rules, accepted and followed by the others. It is difficult to imagine European Union or Single Market à la carte. The strength of the Single Market is the common rules and the fact that we are not only, as the UK sought for a long time, a free trade area, we are much more than a free trade area. We have built, with the UK, an ecosystem with common start-ups, common rules, common supervision, particularly in the financial markets, common regulations, and on top of this, a common jurisdiction and justice. This is much more than the Free Trade Area. The limited flexibility, that everybody has to follow. the rules, give the Single Market credibility. We did our best that time. Jean-Claude Juncker and the leaders to be open and flexible for Cameron but avoiding at the same time to fragilize the Single Market and the Customs Union. But once again, Brexit is using this Article 50 proposed during the convention, I was at that time member of the European convention, chaired by the former president of France Valéry Giscard d'Estaing.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: You could probably have prevented Article 50 from being accepted and included in the treaty, right?*

No. I think when Valéry Giscard d'Estaing with the General Secretary of the Convention, John Kerr, who is now a very respected member of the House of Lords, very active and very professional. When he together with Valéry Giscard d'Estaing proposed this new Article, I think it was a good proposal. Even if it was new, perhaps surprising for many of us. But finally we accepted to the proposal of this Article of the Convention. Because he was convinced, I spoke with him several times about this point for the last two years, was convinced that we needed to give a proof that the EU is not oppressed. Brexit and the use of Article 50 now gives the proof that the EU is not a prison. You can leave the EU. You can leave the EU, if you accept to assume the consequences. And now the UK has to face the consequences of its decision to leave.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: When the UK decided to leave the EU, some people, maybe also in Switzerland, thought that maybe the UK is going to re-join the European Free Trade Agreement (EFTA) again. But they decided not to do so. Do you see any chances for a revival of the EFTA system, the European economic area system?*

I think this area works well. You remember, professor, my famous slide with the stairs, showing the different models of cooperation, more or less intense with the EU. The first one was to be a member of the EU. And we recall that the best operation of the EU has been is and will be to be a member of the EU. The second one was the Norwegian model, a member of the Single Market, but not a member of the Union and the Switzerland model, as well as the Ukrainian one. Very different stairs. The last stage in this slide was to be linked to the EU with a free trade agreement, like Canada or Japan. Finally, the UK choose itself. It is a choice of the UK to refuse the different stairs, the different steps and to stick to the negotiation for a free trade agreement. The door will remain open in any case, for each step.

*Question from the audience: What is your vision for the EU in the 21st century? Does it include Switzerland?*

My general answer has been and is still is to say that we are stronger together, to face so many challenges which are inevitably in front of us. New pandemic, terrorism, financial stability, climate change, fighting against poverty, particularly in Africa. To face all the challenges we need to cooperate and we need to be together. The choice of the EU members to be linked by a very strong framework, which is the EU framework, not only as an economic base for cooperation but also at the political level. This is my general answer. Looking at the world as it is and as it will come in front of us. Together, we are stronger. It is true for all the member States and for the countries in the European continent. How to be together? What kind of link? Frankly speaking, it is a choice of the citizens of your country. I do not want to intervene in the national debate of your country. It is a choice. It will be the sovereign choice of your country.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you so much for this excellent discussion, Mr. Barnier. I now hand over the microphone for the final remarks. Thank you so much.*

#### IV. Closing Remarks by Dr. Romeo Lacher

*Dr. Romeo Lacher (Chairman Julius Baer Group):* As Chairman of Julius Baer and member of the organizing committee it is a great pleasure and honor to close our virtual event. Mr. Barnier, it has been a privilege to have you as our distinguished speaker today, almost 75 years after Winston Churchill gave his famous speech here in Zurich.

We are proud to be a partner of the Churchill Symposium. It is truly a great platform to discuss about Europe and its future. Especially in a time of geopolitical challenges and uncertainties, when important decisions for Europe's future have to be taken, such dialogue is extremely valuable.

Mr. Barnier, it was most inspiring to hear from you directly how complex and intense the negotiations between the European Union and the United Kingdom have been. Here in Switzerland we have followed the process closely, as both the EU and the UK are key partners and important markets for us. Brexit has led to a new, complex and unprecedented relationship between the EU, UK and Switzerland, with the UK now also being a neighbouring third country of the EU. We hope that the UK and EU will find a pragmatic *modus vivendi* that will also bring a new positive dynamism and as much as possible good relations for the future.

Looking into the domestic discussion here in Switzerland, unfortunately voices have risen advocating for a similar dismemberment of our relationship with the EU rather than pursuing the consolidation of the current proven bilateral way. In my personal view, the return to a free trade agreement as core of our relationship to the EU would put our country on a very narrow trajectory and dramatically restrict the deep-rooted economic relationship we have with the EU today.

Switzerland is not only geographically in the heart of Europe; our country is also deeply connected to the EU in many other ways; economically, historically, culturally and socially. In a way very similar to the UK's situation. With the main difference that the UK has decided to "divorce" the EU, whereas Switzerland follows the path of a very slow rapprochement to the EU with sectoral bilateral agreements.

A kind of partnership that preserves the maximum possible room for sovereignty, whilst allowing to stay very close to the EU and the internal market. This unique situation offers many economic benefits to both Switzerland AND the EU, and is something that should not be underestimated.

In this sense, an overarching institutional framework agreement, while certainly not perfect, could allow both parties to continue reaping the benefits of our close relationship in the future.

Mr. Barnier, you are also a close neighbor of Switzerland, coming from the French region called Savoie, where you also held regional political mandates for decades. Switzerland and the Savoie – that have both very similar national flags – have always had a very special relationship throughout history, with the kind of secular rivalry and pride that comes with a close alpine neighbor.

As a symbol of our gratitude and a small token of appreciation, I am pleased to send you in the coming days half a wheel of cheese; an original Raclette du Valais from the small valley of Bagne, just behind the Mont-Blanc massif on the Swiss side. I am sure you will enjoy sharing it at home with family or friends.

Mr Barnier, I want to thank you very much for being with us today. Your speech has been most insightful to us and I sincerely hope we can invite you back soon in an environment with a live audience. The virtual set-up today of course allowed us to share your words with many more guests than we could accommodate here, but I also know that many of them would have loved to be in this wonderful location with us today. To all our guest, I would like to thank you for joining us and together with Professor Andreas Kellerhals, I look forward to welcoming you back here in the Aula again for one of our next Churchill events very soon.



# The Hon. Jed S. Rakoff

U.S. Federal District Judge, Southern District of New York  
(Manhattan)

## Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free: And Other Paradoxes of the Broken US Legal System

Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich  
on 8 April 2021

### Content

I. <a href="#">Introduction</a>	101
II. <a href="#">Speech by The Hon. Jed S. Rakoff</a>	103
III. <a href="#">Q &amp; A</a>	110

### I. Introduction

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich):* Ladies and gentlemen, dear friends of the Europa Institut at the University of Zurich. Good evening and welcome to another event of the Europa Institut, here at the University in Zurich. Tonight, our guest is the Honorable Jed S. Rakoff, a senior judge of the United States District Court for the Southern District of New York, that basically means Manhattan. He is also an adjunct professor at both Columbia University Law School and New York University Law School. Before going to the bench, Judge Rakoff was a very well-known public prosecutor in New York in the area of white-collar crimes, and afterwards he was also a partner in two very prestigious law firms in New York, where in both firms he headed the criminal defense section.

In 1996, he decided to switch side again and to become a federal judge appointed by President Bill Clinton. That means this very year, Judge Rakoff is celebrating 25 years as a federal judge. Congratulations! During these 25 years, he has authored more than 1800 judicial opinions. He also served as a Commissioner for the National Commission on Forensic Science and as

a Co-Chair on the National Academy of Science Committee on Eyewitness Identification. Jed Rakoff is also one of those judges who declared the death penalty unconstitutional, knowing perfectly that the upper court very likely will overturn his decision. Not for this decision, but the Magnitsky Act, he has been banned from entering the Russian Federation since 2013. Finally, Judge Rakoff is known to many New Yorkers and beyond as a regular contributor to *The New York Review of Books*, one of the finest journals in the United States. Judge Rakoff has received a great deal of press coverage. In 2014 he was listed by *Fortune Magazine* as one of the World's 50 Greatest Leaders. And for those who read the *British Financial Times (FT)*, you saw him some while ago, having "Lunch with the FT", a weekly interview with leading cultural and business figures.

Even the *Rolling Stone* magazine wrote in 2011 that Jed Rakoff is fast becoming a sort of legal hero of our time. Judge Rakoff has been married to his wonderful wife, Anne, for many, many years, and they have three daughters and two grandchildren. Jed has been involved in many important decisions being taken by US courts during the past 25 years. Some Swiss might remember that he also played a role in the, at least in Switzerland, famous "Bank Wegelin Case", which put an end to the oldest bank of our country.

When we at the Europa Institut learned about that case, we decided to invite Judge Rakoff over to Zurich to explain to us that case from a US perspective. And wonderfully, he accepted the invitation right away. On the day Judge Rakoff arrived in Zurich, the Swiss boulevard newspaper *Blick*, who had learned about his coming, opened with a front page article in red letters: "Arrest Judge Rakoff today at the airport!", suggesting he was an enemy of Switzerland. I have to say, I felt a bit uncomfortable when I was waiting at the airport for Jed to arrive on that day, but nobody came to arrest him.

During this and some other times he spent in Switzerland, never ever any incident happened, quite to the contrary. Jed became familiar with Switzerland and became a wonderful friend too. To me, Judge Rakoff is one of my very few heroes. He is bright, he has a great sense of humor and he has courage, a very rare and wonderful combination. Judge Rakoff was also a good friend of [Supreme Court] Justice Ginsburg and wonderfully introduced her in the Aula Magna, when she gave the Zurich Lecture, an unforgettable event here at our University some six years ago.

Recently, Jed has written a new book, "Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free: And Other Paradoxes of Our Broken Legal System", a remarkable title for a book written by a sitting judge. We have invited Jed to

talk to us about his observations. He will do so over the internet, live from New York, not because of a potential arrest threat in Switzerland, but due to the well-known COVID-19 restrictions. Dear Jed, the floor is yours.

## II. Speech by The Hon. Jed S. Rakoff

I thank you so much, Andy, for that kind introduction and I do not see any Swiss police outside my door. So I think I can go forward with this lecture. Although, with all the nice things you said, I am really very glad that my wife is not tuned into this because she would demand rebuttal time. I am a tremendous admirer of Switzerland and everything Swiss, specially Andy and chocolate, but many other things as well. And it is a privilege to participate in this lecture even by Zoom. But I want to warn everyone at the beginning that most of what I am going to talk about, which is what my book is also about, relates really to the American legal system.

I am flattered that you would have an interest in the American legal system, but it is very different from the Swiss system or from most systems in most countries of the world. And I think that will become obvious in a minute. I am very proud to be a United States (US) citizen. I am very privileged to be a US judge, but most of what I'm about to tell you is about some aspects of the US system that are frankly, quite shameful and that we have got to fix before we can hold our heads high.

And let me start with the most obvious one, which even some of you folks here in Switzerland may know about, which is mass incarceration. There was a time when the US could proudly say: "We are number one in cars. We are number one in steel." Now, about the only thing we are number one on is locking people up. Every year, since the year 2000, approximately 2 million people have been locked up in our jails and prisons. That is 25 percent of all the people who are incarcerated anywhere in the world.

Forget China and Russia. We are far more incarceratory. It also has a disturbing racial aspect. 40 percent of the 2 million people who we lock up every year are young African American males between the age of 18 and 34. Another 20 percent are Hispanic males of that same age. They are ripped from their families. They are ripped from their community. They wind up often doing very heavy prison time, which makes them, frankly, more antisocial than they even were before. The whole thing is something of a fiasco, if not a disaster.

What accounts for this? This was not always the American way. When I was growing up in the 1950s and 60s, the US had about 400,000 people in their

jails and prisons. Sentences were often quite short. There was an emphasis on rehabilitation and so forth. That changed beginning in the late 60s, when the US experienced a dramatic increase in crime, which continued until 1995. It became, as one would expect, a political issue. Congress and the state legislatures passed a whole bunch of very harsh laws, which, among other things, require judges to impose mandatory minimum sentences of 10, 20, even as much as 45 years. They also passed so-called “career offender laws”, where if you committed three felonies, even if they were fairly low-level crimes, you were sentenced to a life imprisonment. To this day there is about 10 percent of the people in American jails and prisons are doing life because of those laws, not because they committed heinous murders or anything like that. There was something called the “Sentencing Guidelines”, which were mandatory and very harsh for their first 15 years. They are no longer mandatory, but they are still very harsh and most judges at least give them some deference, so they still have an impact.

So as a result of those laws, judges, to a remarkable extent, did not have any choice but to send people away to prison for long periods of time. The crime rates began to decline in 1996, and in every year except this past year, they have declined uniformly. Crime rates in the United States, even if there has been a blip in the past year, mostly related to the pandemic, are still at levels that we have not seen since the early 1960s. And yet we still lock up all these people.

We are locking up an ever higher percentage of the people accused of crime, and we are locking them up for longer and longer periods. And the two chief reasons are that it is politically popular and that the laws require it, and the judges cannot do much about it, even though most judges, like myself, are appalled by it. Now there are some other consequences that flow from all this that are, even in their way, more shameful. One is, that a substantial number of people who are actually innocent of the crimes they are accused of now plead guilty. This came about in the following way: because the mandatory penalties were so high, usually the best thing a defense lawyer could do was plea bargain.

Plea bargaining is when the prosecutor and the defense counsel without any judicial supervision whatsoever work out a plea in the prosecutor’s office. Usually because of mandatory minimums, it also determines the sentence. That whole process now accounts for 97 percent of all the criminal cases in the United States. By the way, in the United States, most criminal prosecutions are in the States, very few in the federal system. This trend I am describing

is equally true of the federal system as it is of the states: 97% plea bargains. Supposing you are innocent and you are charged in an indictment with participation in a drug conspiracy where everyone is facing a 40 year mandatory minimum, whether they were at the top of the chain or the bottom of the chain. You are at the bottom of the chain. So your lawyer goes and meets with the prosecutor and the prosecutor says: "I agree, your guy is the low level guy. We will let him plead to a five year mandatory minimum. That is still pretty harsh when you think about it, but it is a great deal less than 40 years."

So, you go back to your client and you say: "The prosecutor is willing to give you a five year mandatory minimum. You have to plead guilty in the next two weeks." Because what is in it for him, is getting rid of the low level people in the case, so he can focus on the high level people. Of course, you cannot plead guilty if you are innocent. The client who is typically very poor, comes from a background that has made him very cynical about the American criminal justice system. Although he previously told you he was innocent, he now says: "Oh well, maybe I am a little bit guilty." Sometimes that will be true. Sometimes that will be false. As a defense lawyer, which I was for 15 years, you never really know. But we do know some of the statistics, because in the last two decades, thanks to DNA testing, a fair number of people who did go to trial and were convicted have proven that they were actually innocent and that someone else did the crime. These are called exonerations. The originator of this was something called the Innocence Project in New York. They have now exonerated about 370 people. People accused of the most serious crimes, murder and rape, who proved to be totally innocent.

Of those, 10 percent pled guilty to murder or rape that they never committed at all, they were totally innocent. But it gets worse. There's a broader scale that is put together by a number of law schools called the National Registry of Exonerations. This includes all cases since 1989, in which a court ultimately found that someone who had previously been convicted was, in fact innocent. And that list is up to 2400 people and that includes over 15 percent of people who pled guilty to crimes they never committed.

Now, those two percentages cannot easily be applied to the entirety of the system. Because there was a reason why lawyers got involved in those cases. There was always some doubt about the case in one case or another. But even if instead of the 15 percent or the 10 percent, we conservatively put the figure for the whole system at 5 percent of people pleading guilty even though they

are innocent, that means, since there are 2 million people presently in prison, that 100'000 American citizens are presently in prison because of their guilty pleas to crimes they never actually committed.

And all of this is a function of the much too harsh laws that make it impossible for most people to take the risk of going to trial even if they are innocent. Now we should talk a bit also about what happens in those trials where people do go to trial, innocent or guilty. What we have also discovered, thanks largely to the work of the National Academy of Sciences, which is the United States' leading scientific organization, that a great deal of the evidence that we used to rely on is highly fallible.

One example is so called forensic science things ranging from fingerprints down to bite mark or shoe mark or hair matching evidence and so forth. There used to be the thought that this was highly scientific, really good stuff, and many people went to jail because juries convicted them believing it was good stuff. The National Academy of Science did a five year study and came out with their report in 2009. What they concluded was that most of this so called "science" had never been scientifically tested, that it was highly subjective and it was subject to substantial errors.

Bite marks, for example, where the claim is made that the bite marks on the victim match the teeth of the defendant has proven to be erroneous in over 30 percent of the cases where it has been later tested. The most extreme example is hair matching. The claim is that everyone's hair is different. Therefore, if a hair is left at the scene of the crime from the person who committed the crime and it could be microscopically examined, if it matches the hair of defendant, it only matches his hair, no one else's.

So it must have been him who was the guy who committed the crime. This has repeatedly been found to be totally wrong. It was so wrong, that the Federal Bureau of Investigation (FBI), to its great credit, did a study a couple of years ago of the 3000 cases in which the FBI's own experts had testified to a hair match of this kind. And the study concluded that the FBI experts' testimony in these 3000 cases was either flatly wrong or, at a minimum, materially overstated in 95 percent of those cases. 95 percent.

There is another reason for wrongful convictions in cases that go to trial and that is eyewitness testimony. This is particularly disturbing because it is something that's not easily corrected. When an eyewitness, usually just someone who has no motive to lie, takes a stand at a trial and points the finger and says: "Yes, that is the guy who I saw commit that terrible crime," the jury

almost always accepts that as powerful evidence. The guy has no motive to lie. But, for reasons that the witness himself or herself does not understand, that testimony is often inaccurate. Here again, the National Academy of Science did a groundbreaking study that was issued in 2014. They concluded that there were all sorts of unconscious problems with both perception and memory that are intrinsic in the human species and cannot easily be cured, let alone even consciously realized.

I will give you two examples: One is the so called “racial effect”. People of one race are much less good at perceiving the fine facial features of someone of a different race than of someone of their own race. This cuts across all races. White people are much less good at perceiving the fine aspects of a face that is black. Black people are equally poor at perceiving the distinctive features of a face that is white. But the jury does not know about that. Even if they do, it would be hard to apply to any given case. The eye witness is typically someone who is quite sure that he remembers that this was the person who committed the crime.

That leads to my second example, which is the so called “merger effect”. When a bystander sees a crime, they may only see the face of the perpetrator for a minute or two. If you were able to take a photograph of what is in their brain at that point, it would be a sort of fuzzy image. When the police come a few hours later, the police show the eyewitness a photo array.

Sometimes they have a live lineup, but usually it is a photo array, six or seven photos, all roughly similar, so it is not to be overly suggestive. The police person, if they are doing their job properly, will say: “Now, there may not be anyone there who committed the crime, but if there is someone who you recognize as the person who committed the crime, let me know.” The eyewitness will now study those photographs and perhaps say: “Number two is the person, I think committed the crime, but I am not really sure. My best bet is number two.” He will then have noticed, in my hypothetical, that number two has a scar over his right eyebrow. He did not notice that when he first saw him at the time of the crime. By the time he goes to see the prosecutor three months, or maybe even just a month later, let alone if there is a trial, which would be like a year later, those two memories will have merged unconsciously in his head. He will now be able to say honestly, but wrongly, “I will never forget the guy who committed this crime because he had a scar above his right eyebrow”. Of course, that will correspond to the defendant on trial, who may therefore be falsely convicted.

I have talked so far about the problems, the very serious problems we have in the United States with our criminal justice system as applied to everyday crimes. But I have to honestly say, and somewhat reluctantly, that we also have a double standard. We apply our harsh laws vigorously and harshly to poor people, often people of color, but poor people almost always. We do not apply our laws with anything like the same rigor to rich people or to corporations.

This is a different theme, but let me expand on it a bit. When I was a prosecutor, I was in charge of fraud prosecutions in the Southern District of New York. The philosophy that I had, but also had been the philosophy of prosecutors for decades was, you do not go after companies. You go after individuals. Companies are abstractions. It is human beings who committed the crime. You try to find the highest level person who actually was responsible for either committing the crime or at least acquiescing intentionally in its commission.

That is how you find out who is really responsible and you punish them. The result back in the late 1990s, early 2000s was that the US government successfully prosecuted the CEO of Enron, the CEO of WorldCom, New York State prosecuted the CEO of Tyco. These are all huge corporations that had been engaged in major, major financial frauds. There was also a widespread fraud called the "Savings and Loan Fraud", where the government actually prosecuted 800 individuals all the way up to the number one guy in charge of the fraud, Charles Keating.

This all changed beginning around 2006/2007 and it was mainly a question of a change in the use of resources. When you go after a corporate crime, if you are looking for who is responsible, it will take you two or three years or more to really investigate properly. You start at the lowest level with people who clearly committed crimes, and then you work your way up. Sometimes there is no higher level involved. Many times there is, but it is a complicated, difficult task. You have to show that anyone you are going to accuse of a crime acted intentionally, and you have to show that they did so by proof beyond a reasonable doubt.

So that is a major undertaking. These cases always took many years in the old days. But there is a strange aspect of American law that applies to federal law, though not in all States, which is the doctrine known as respondeat superior, by which, under a 1906 decision of the Supreme Court of the United States, even the crimes of very low level people, if taken at least in part for the benefit of the company, automatically get imputed to the company. If you want to save resources and you already have some low level person who has committed a

crime, you just bring in the company counsel and say: “You are dead in the water, because this crime committed by this low level person is now imputed to the company.” What will the company then say in response? The company will say: “Well, let us investigate. We know you are short of resources, but we will hire an outside law firm, and we will spend six months doing a really thorough investigation and come back to you.” They will come back in six months, but they will always come back saying: “Well, there were a few low level people who were bad. We fired those people, but the company as a whole was not guilty, nor was any high level executive guilty.”

The prosecutor will then say: “Okay, let us make a plea bargain.” That is what happens these days. Sometimes it is what is called a deferred prosecution, sometimes it is an actual guilty plea, but just from the company. The company will pay a fine. One or two billion dollars, it often sounds big on paper, but is usually a small fraction of whatever the company made on the misconduct. The company will put in place new compliance measures, most of which studies have shown have relatively small effect on any person within the company who is intent on committing a crime.

The prosecutor will then hold a big press conference and announce with much fanfare: “Today, we brought Company X to justice. They have entered a plea. They are paying billions of dollars. They are putting in place compliance measures.” They will totally ignore any high level executive who might have been involved. Now, this has many unfortunate consequences. The first is who actually winds up paying those fines? It is the shareholders, who had nothing to do with the crime in virtually all these cases, but they are the ones who ultimately have to pay. Second, the compliance measures rarely have much effect, as shown by the fact that there is a high rate of recidivism among many of these companies. Third, the people who actually committed the crime at the highest level get off scot free. To me that is the most disturbing part of this. Criminality is really personal. It was not the company, some abstraction, some ghost, that committed this crime. It was the decision made by one or more people. When it is a great financial crime involving thousands, if not millions of transactions, it is often someone at a high level. Those people get off completely. So, by contrast with our highly punitive approach to poor people who commit crimes, approach to high level people who commit crimes is one of extremely leniency bordering on completely ignoring their crimes.

Now, I want to say one last word about one other aspect of our system before I conclude. That is: What about just an everyday person who has a legal problem

in the United States? I am not talking about a criminal problem. I am talking about maybe they have a problem paying their mortgage, or maybe they are going through a difficult divorce.

Do they have lawyers? Not anymore. 30 years ago, almost everyone in that situation who wound up in housing court or family court, had a lawyer. Now, over two thirds of the individuals who are parties, either as plaintiffs or defendants in those courts do not have a lawyer. In some States the figure is as high as 90 percent. And that is because lawyers have become far too expensive. Lawyers' rates in the United States have gone up three times the rate of inflation over the last 30 years and there is no end in sight. The result is that everyday people, not just poor people, just middle class people cannot afford a lawyer with terrible consequences. The same studies show that those few who do have lawyers do much better, as you would expect, than those who do not have lawyers.

Let me end by saying that it is very upsetting to me as a judge that the American legal system has developed these very serious problems over the last 50 years. However, they are almost all fixable. We could do away with those harsh laws. We could provide what are called legal technicians, the sort of equivalent of nurse practitioners, who would provide cheaper legal services. We could set up, as the National Commission in its report on forensic science recommended, a national body to assess good and bad forensic science and so forth. What it takes is political will. This will was totally absent during the last four years, will not be surprised to hear. Whether it will come into play in the new administration remains to be seen. So let me end at that point and I am happy to respond to any questions anyone has.

### III. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you so much, Judge Rakoff, for this great presentation and analysis. Somehow, a short overview on what you wrote in your excellent book, "Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free", which I can highly recommend. In your speech and also in this book, you talk about this kind of mandatory laws with binding, minimal sentences for specific crimes. In Switzerland we somehow know that phenomena too, maybe to a lesser extent, but somehow too. I think it is often based on a certain distrust towards the courts. The judges are too soft on crime. Right? Where is this distrust coming from?*

When a crime is committed and you read about it or see it on the media, the everyday person hears about the terrible crime that was committed, and knows almost nothing about the person who committed the crime. Therefore their natural reaction is: “Throw away the key, lock them up.” The judge in the old days – I am now talking about before 1980 or so – would pay a lot of attention of why did this person engage in this crime? What can we do to make this person a good citizen rather than a crook? Are there programs we can send them to and so forth? So, a typical sentence in 1960 might be, maybe a few months in jail, but three years in a drug addiction, anger management, mental health program. But what the public saw was: Hey, he is getting three months! That is ridiculous for that terrible crime he committed. So that is where the distrust comes from. But it was not a politically potent matter until crime rates rose. Then it became the source of this legislation that I have described. Now you might ask: “Why has it not come down since crime rates have come down all the way since these laws were passed.” The answer is that most people say: “The reason the crime rates went down is because of these laws. So we got to keep them up!” There are a lot of studies that show that the crime rates have declined for totally other reasons and that these laws and the sentences played a very small role in the decrease in size. But that is not the way the guy on the street views it. He says: “Thank God we locked them all up and that is why we do not have crime anymore.” That is the dilemma. Okay.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you.*

*Dr. Peter C. Honegger (Partner, Of Counsel, Niederer Kraft Frey AG): In the acknowledgements of your book, you say that there has been some kind of a change in 2013. That was also the time you were here in Switzerland for the first time. Was that a turning point? I think it was five years after what you call the Great Recession. I also saw you had an interview at the International Bar Association Review, was that a turning point for you?*

When I went on the bench, I was not nearly as sensitive to these problems as I became by being a judge and having to impose these sentences and seeing how different cases were handled. How so much of the power had been removed from the judge and given to the prosecutor and so forth. It took me a while to absorb that. The other thing was there is a sort of tradition in the United States, I do not want to overstate it, of judges staying out of the public view. After all, they have to be independent, not political pawns. However, in 2013, I went and took a look at the canons of conduct that govern all federal judges. To my surprise, I saw that there was a canon that said judges should speak out when they see something that is awry in the administration of justice. While

all of this has to do very directly with the administration of justice. With that combination of growing distress and now an invitation from the Ethical Rules to comment on it, I wrote my first article for the New York Review of Books. That was what got me started on this. My aim in writing the book that just came out is to make the general public more aware. The New York Review of Books is a very distinguished publication, but has a limited readership. Andy has assured me that every single person in Switzerland is going to buy my book.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: This would be 8.5 million, right? In your book and also in your presentation, you talked about this kind of de facto pressure to engage in plea bargaining in a way with the prosecutor's office. Are there constitutional limits to that? In a way in the Sixth Amendment to the Constitution, you have the right for a jury trial, right? But if de facto you have to engage in such a bargain, then you renounce on that right. Have courts ever decided on that issue? How far that can go?*

An excellent question. Back in the 1960s and 70s, there were a number of cases in the Supreme Court where the claim was made that in death penalty cases, the pressure for an innocent person to plead guilty was overwhelming, because if they went to trial and lost, they would face death. The Supreme Court, in two, five to four decisions, said: "No, it is okay." They said in one of those decisions: "We would be more worried, if there was evidence that innocent people are actually pleading guilty. But we do not know of any such evidence." That was 1970. Now, thanks to the Innocence Project, we know there are a lot of those people. So, it might be someday revisited by the Supreme Court. But at least for the moment, anything goes under those earlier decisions.

*Dr. Peter C. Honegger: In your book, you also refer to the time before, Enron or Michael Milken, the Junk Bond King. I had the impression that you say these were better decisions than the plea bargaining today. Is that correct?*

Yes. Definitely correct. Because, by the way, all those cases did go to trial and these people were convicted beyond a reasonable doubt after a full and fair trial. More to the point, these were the people who actually committed the crimes, as opposed to the companies. I had some of the litigation in WorldCom, which was a very large fraud, billions of dollars in fraud and the prosecution there was against the CEO, a guy named Bernie Ebbers. The proof was overwhelming, that while he did not initially originate the fraud, he became aware of it quite soon as it grew and grew and basically said: "This is

bringing us a ton of money. Let us continue with it.” And so he went to prison after his conviction. To my mind, he was the guy who could have stopped it. He was the guy who chose to go forward with it. He bears huge responsibility, and he deserves what he got.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: There are people who say that with the Marbury v. Madison (1803) decision, the Supreme Court, or actually all federal courts, put themselves a bit above the two other branches because they can control what the others do, but the others have no influence on how the courts decide. Now, would you agree that this system of checks and balances might usually work, but does not properly work when all three branches are in the hands of the same political party?*

Well, that could be a problem, but I would go further. All that *Marbury v. Madison* says is, that the ultimate determiner of what the law means are the courts. Which seems to me to be unbiased, but it seems to be self-evident. There are huge parts of our government that operate without any scrutiny from the courts. The criminal justice system, as I have just tried to explain is, in practice, 97 percent plea bargains that are arrived at in secret conversations in the prosecutor's office without the slightest knowledge by any judge, let alone involvement by any judge. No record is made of the negotiations. All the judge knows is when it is a done deal. Another different kind of example is administrative agencies. The Constitution of the United States makes no mention of administrative agencies because they did not exist back then, but they are now a very important part of American government. They are technically an arm of the executive. Take a typical administrative agency like the Environmental Protection Agency as an example. It has rulemaking functions. That is a legislative function. It has investigative functions. That is an executive function. It has adjudicative functions. It has what are called administrative law judges. It is like a little mini-government, but under the Constitution, it is all part of the executive. That means that the President can change it overnight. So when Donald Trump became President, one of his early moves was to put in place as the head of the Environmental Protection Agency, a guy who said: “I am opposed to virtually everything the EPA has done for the last 30 years.” There are very large segments of the American government that are not even subject to judicial scrutiny, let alone the kind of power that you were referring to.

*Dr. Peter C. Honegger: You variously mentioned in the book that, through the 6th Amendment, as I understand it, a defendant has a right to a jury trial, an open court hearing, which for Swiss standards, is not so positive. Plea bargaining, I do not know, it is probably not in the Constitution, so what is your opinion on that?*

Plea bargaining is not in the Constitution. It has been approved by the Supreme Court. What happens is after the plea bargain has arrived at, the parties come before a judge and the judge advises the defendant of all the constitutional rights that the defendant is giving up. This is typical plea bargain, what they call “allocution”, approval by the judge. This takes about half an hour, of which 20 minutes is just advising the defendant: “You have the following rights under the Constitution. You have a right to a jury, are you willing to give that up?” – “Yes.” – “If you went to trial, the government would have to prove your guilt beyond a reasonable doubt. Are you willing to give that up?” – “Yes.” – “If you went to trial, you would have a right to confront all the witnesses against you. Are you prepared to give that up?” – “Yes.” This goes on and on for 20 minutes. All the marvelous – and they are marvelous – protections that the Constitution gives to the defendant are all waived. The defendant, because he is already decided, he wants that five year bargain and not that 40 year exposure, says yes, as you recite for him, the endless litany of rights that our Constitution provides that he is giving up. The Supreme Court has repeatedly said that he has the right to give up those rights.

*Question from the audience: The change of focus of the US Department of Justice away from investigations to quick plea bargain deals has had another side effect. It has turned the US Department of Justice into a profit center for the US Government. It takes in billions each year. Given this goose that lays golden eggs, is there any chance that the US Department of Justice will give up this practice and revert back to becoming a department worthy of the name “Justice Department”?*

A very “straightforward” question, of course. Towards the very end of the Obama administration, then Deputy Attorney General Sally Yates, under political pressure and in response to political pressure from the fact that people were very upset that no high level executives have been prosecuted after the Great Recession, came out with a memo that said: “We are going back to prosecuting individuals.” That is called the “Yates Memo”. Unfortunately, that came out just before the election. Right after the election the Department of Justice disclaimed that memo and they have not followed it since. But I think what that shows is that public pressure can bring about a change in this policy and was right on the verge of doing so before the election of Mr.

Trump. The big question, which I do not have the answer to is: What will the Biden administration do? The new Attorney General, as you know, is a very distinguished judge, Merrick Garland. As attorney general, he will not have half the fun he had being a judge, but that is his choice. But it is totally within his power to go back to the old system if he wanted to.

*Dr. Peter C. Honegger: But on the question: I think it is your opinion that it is a wrong system that the shareholders pay. So, I do not really think you would oppose that statement?*

No. Shareholders in all but a very few cases are the victims, or at least totally innocent and had nothing to do with the fraud. Sometimes they reap the benefits because the company made a lot more money. But that is a classic civil issue. So if the company should have to return money that it wrongfully obtained to the people it wrongfully took it to, in the American system that is handled through civil litigation, which still exists. Why the fines, which go into the pockets of the government and not to the victims, should be paid by people who had nothing to do with the crime, strikes me as wrong.

*Dr. Peter C. Honegger: Your book also says: Defendants should ask for a day in court. Then you mentioned that not every defendant will take the risk of the heat of interrogation or cross-examination. You have been an attorney as well for 15 years. What action would you advise? Especially as a Swiss person. Swiss people are not used to the direct confrontation in court. Would you have any advice on how to take that risk or how to behave?*

I need to narrow the context a little bit. My main proposal in the area you are talking about would be to have judges involved at a much earlier stage. After an indictment came down, a judge different from the judge who would ultimately be hearing the case if it went to trial, a separate judge, would meet with the prosecutor and then meet with defense counsel and maybe with the defendant as well. These would be recorded sessions, but they would be under seal. They could not be used in evidence. But the judge, by getting involved at that early stage, could see whether there is fairness in the way this is all being followed, or whether there are leads that haven't been followed up on or alibis that need to be explored. He could suggest to the parties individually that they do that. I think in that kind of situation, most defendants would waive their Fifth Amendment privilege against self-incrimination and talk to the judge, because it cannot be used against them in a further proceeding. Then, after maybe several of these sessions, the judge would maybe suggest that the case should be dropped, or maybe that the case should be plea bargained at a much lower

level than most cases are plea bargained now, or maybe that the case should go to trial. And those would be non-binding suggestions. The prosecutor and defense counsel would not be required to accept the recommendation. But I think coming from a judge in most cases, they would accept it. So that is what I have in mind as a way to make the system much fairer at the plea bargain level.

*Question from the audience: Can you explain the system of the public defense? Does the defendant have the right to freely choose his lawyer? And is every lawyer obliged to accept mandate as a public defense counsel?*

Everyone has a right to the lawyers of his choice, if he can afford them. But in the criminal justice system, who gets caught? It is the people who failed at their crime, so to speak, looking at it a little cynically. More often than not, they cannot afford a lawyer. Then, under a famous decision of the Supreme Court called *Gideon v. Wainwright* (1963), they are given a lawyer at state expense. Those lawyers are often very good. Many young lawyers want to be a public defender because it is a way to really get into the action at an early age. If you do not like the lawyer you got from an appointed lawyer because you were indigent and you could not afford a lawyer of your choice, you can usually ask for a second lawyer. You cannot keep playing this game. You cannot ask for a third or fourth or fifth, but you can usually ask for a second one.

*Question from the audience: Do you think the role of a judge in a common law system, as you have in the United States, in finding the truth in creating justice is too passive? Compared, let us say, to a civil law judge over here in Europe? Could a judge do more?*

Not easily. That question, of course, goes to one of the major differences between the civil law system that is common throughout most of Europe and the common law system that we inherited from England. The theory of the common law system is that the judge should be passive. He should be, as Chief Justice Roberts famously said: Umpires do not make the rules, they apply them. Each side will have their champion who will present their points of view, and the judge will then decide. The reality of that is that it often does not work at getting at the truth for any of a wide variety of reasons. First of all, most obviously, because most of these matters in the criminal justice system never get to the judge. Second, because often there is a disparity between the lawyers. Third, because even the best lawyers do not always have the time and the resources to pursue some of the questions that a judge might like to

pursue. I think there is a lot to be said for the European system of having a more active judiciary, but it is certainly not our tradition. I do not think it is going to change easily.

*Dr. Peter C. Honegger: I think that Prof. Dr. Andreas Kellerhals showed your new book. I also have "Judicious Activism", which was published in 2013. I understand what you now say is that judges could be more active. I also have the impression that somehow the prosecutors and the regulatory agencies are somehow bypassing the judges. Is that the correct understanding?*

Yes, it is different. The prosecutors now have the power because of mandatory minimums to really determine everything in the back room. They are not only going to determine what the plea bargain is, but the plea bargain, by the nature of the charges, will determine the sentence and typically they also have much greater information than the defense counsel, so they start off with a big advantage. The judge plays a minor role. He once played a major role. It is a big change from 50 years ago. In regulatory law it is a little more complicated. The regulatory agencies are little governments into themselves, but you can appeal. Everything they do is on the record, unlike what a prosecutor does, and you can take an appeal. But the standard of appeal is highly deferential. This may change with the current Supreme Court. And even though, you will be shocked to hear, I am a liberal, I think that the quite conservative Supreme Court may be on the right track in cutting back the amount of deference that courts give to administrative agencies and I think that may well happen in the next few years.

*Question from the audience: What are the inadequacies of the US jury system, which is not common to the Swiss court system? Are there any weaknesses in the system that you would acknowledge?*

I should start by why I think the jury system is terrific. Jury system means that everyday folks get to make a critical determination. The result is, in my experience and I have had over 300 jury trials and I always talk to the jurors afterwards, they take it very seriously. They have to be unanimous in their decision. It is not a vote. If they are not all in agreement to begin with, they have to reason among themselves until they reach an agreement. That is a great thing in itself. I am a big fan of the jury system, as are most judges in the United States. The weakness, I think I alluded to one of the weaknesses, is they are not very good at dealing with expert testimony, such as the forensic testimony that I mentioned before. I am not sure judges are that much better. Very few judges are serious scientists, but nevertheless, that is a weakness.

Another weakness is in civil cases, juries can often be too quick to give away a lot of money. Because it is not their money, so why not give it away? But a judge in the US system does have the power to cut that back.

*Question from the audience: How would you define willful blindness? It is a concept we first met in the late 90s with dormant accounts and then, of course, with the mortgage problems in 2008 and following years and also in the US tax conflicts we had in Switzerland. It was always an issue under Swiss bankers and lawyers what willful blindness really is.*

Willful blindness is a circumstantial way of finding out what is in someone's head. The criminal law that we got from England – but I suspect this is similar in most European countries – is: You cannot be convicted of a crime if you did not intend to do something wrong. So there is always the problem of how do you find out whether the guy intentionally did something wrong as opposed to acting by accident or negligently or whatever? Willful blindness says that if you wish you can infer that he knew something was going wrong because he was confronted with evidence that would have led most people to say: “What the hell is going on here?”, and he or she just turned away. So let me give you an example from a case I prosecuted when I was a prosecutor, which was a case against two high level accountants in a major accounting firm. The company that they were auditing would usually come in a day or so before the books were being closed for the quarterly period, when they had to report to the shareholders and to the Securities and Exchange Commission (SEC), with a brand new contract that would turn a loss for that quarter into a profit. And then, lo and behold, over the next few weeks that contract would be undone and the company would have one excuse after another why that contract did not go through. But under the accounting rules that then existed, they were able to book a certain amount of the future profit of the contract even at the moment it was signed. Now what they were actually doing was bribing people in these companies to sign these false contracts, assuring them that in return for the bribes, the contracts would be undone a few weeks later. The accountants did not know that. But after eight quarters, and that is what it was, where each and every time, a loss was turned into a profit by a last minute contract that was then undone a few weeks later, the jury could conclude, as they did, that the accountants knew what was going on. They just chose not to inquire. They just chose to wink at it. So that is willful blindness.

*Dr. Peter C. Honegger: Maybe I can add one little thing. I had difficulties understanding it, as it has criminal consequences. I thought it is a bit like the three monkeys. I would want to see no evil, hear no evil, and also say nothing. Is it like a bit like this?*

The analogy that is sometimes given is to an ostrich putting its head in the sand to avoid a huge storm that is raging outside.

*Question from the audience: Since you are judge the US Federal District of the Southern District of New York, how did Preet Bharara do as a district attorney?*

He was excellent. He did not try many cases himself. His assistants were the actual trial lawyers. His big emphasis was on a different kind of crime, insider trading. He convicted something like 81 out of 82 people that he charged with insider trading, which is a pretty good record. So I am a big fan of Preet Bharara. He is now teaching law at NYU Law School, but I think he secretly harbors a desire to get back into the public view. That is just my opinion.

*Dr. Peter C. Honegger: What is your opinion on Eric Holder and his statement on the national economy which I found in your book?*

Eric Holder is a lovely person, but the Obama administration kept making excuses for not going after high level individuals. The excuses they gave were, in my view, ridiculous. So Eric Holder when he was attorney general, said: "We cannot do this because our economy is already hurting and it will hurt the economy more." Now, that might be an argument for not going after a company, although I still think it is even weak there. But it has no relevance to going after individuals. The economy of the United States is not going to be materially affected by your going after a CEO. So I thought that was an unfortunate statement. Mr. Holder, who is a lovely fellow, afterwards said he had been misunderstood.

*Question from the audience: How much influence can be expected from the Enron case, on the current Boeing case evaluation and judgment, considering internal knowledge at higher executive levels, both during Enron and nowadays with Boeing.*

It is a good question, but there is one area where judges are forbidden to comment and that is on any pending case, not just before them, but before any judge in the world. So I cannot answer that question. I understand why it is a good question, but I cannot answer it.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Okay, maybe. Peter, do you have a last question? Time is running.*

*Dr. Peter C. Honegger: If it is the last one, I would ask when you when you next plan on visiting Switzerland?*

I would be delighted. Please invite me and not just by Zoom. I am in love with Switzerland and would be thrilled any time to come by.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: So then first we have to go through that vaccine program together and then we meet happily again. Thank you so much, Jed, for this wonderful first lecture, now also this discussion and conversation. It was a thrill to have you here. I am sure we learned a lot about the reality in the US legal system and we are very much looking forward to have you back and to have you here on another occasion. Thank you so much. And all the very best to New York.*

And thank you. It has been a great pleasure. And by the way, I hope you guys will come visit. New York is a cold hearted place, but there are those who love it, including me. So please come to New York when you can.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ladies and gentlemen, this was the evening with Jed Rakoff. We will have a next online session next week with the State Secretary Seehofer in the German government. He is going to talk about immigration policy of the European Union. Another, I think, interesting topic and I hope to see you back then. Thank you very much. And have a nice evening.*

# Prof. Dr. Günter Krings

Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern,  
für Bau und Heimat

## Zuwanderung und europäische Leitkultur

Online-Vortrag am Europa Institut an der Universität Zürich  
vom 14. April 2021

### Inhalt

I.	<a href="#">Referat von Prof. Dr. Günter Krings</a>	122
1.	<a href="#">Einleitung</a>	122
2.	<a href="#">Zuwanderung</a>	124
a)	<a href="#">Zahlen und aktuelle Situation</a>	124
b)	<a href="#">Deutschland als Ein- und Auswanderungsland</a>	125
c)	<a href="#">Bedürfnis nach Zuwanderung</a>	126
d)	<a href="#">Steuerung von Zuwanderung</a>	127
aa)	<a href="#">Steuerungszweck</a>	127
bb)	<a href="#">Steuerungsebenen</a>	130
cc)	<a href="#">Steuerungsinstrumente</a>	132
dd)	<a href="#">Staatsaufgaben nach der Einwanderung</a>	134
3.	<a href="#">Leitkultur</a>	135
a)	<a href="#">Gefahr der Abwesenheit von Leitkultur</a>	135
b)	<a href="#">Europäische Leitkultur</a>	137
c)	<a href="#">Entwicklungsoffene Leitkultur</a>	138
d)	<a href="#">Leitkultur und Recht</a>	139
e)	<a href="#">Inhalte einer europäischen Leitkultur</a>	139
4.	<a href="#">Schluss</a>	142
II.	<a href="#">Q &amp; A</a>	143

## I. Referat von Prof. Dr. Günter Krings

### i. Einleitung

Die Geschichte dieses Vortrags ist auch ein Spiegelbild der Corona-Pandemie: Geplant vor über einem Jahr, war dies eine der ersten grösseren Veranstaltungen für mich, auf die ich mich sehr gefreut habe und die dann wegen der Pandemie ausfiel. Auch der Ersatztermin im Herbst konnte nicht stattfinden und nun veranstalten wir das, was das neue „Normalformat“ zu sein scheint, eine Videokonferenz. In ihrer *politischen Verortung* steht die Corona-Pandemie meines Erachtens im Kontext einer längerfristigen Entwicklung:

Europa – damit ist insbesondere, aber nicht ausschliesslich die Europäische Union gemeint – befindet sich seit geraumer Zeit im Krisenmodus. Neben der Corona-Krise lassen sich insbesondere die Finanzmarkt- und die Migrationskrise als Beispiele anführen. In ihrer Wirkung verweben sich diese Ausnahmesituationen zu einer politischen Vertrauenskrise: Die Menschen trauen dem Staat inzwischen entweder alle denkbaren Fehler oder überhaupt keine Problemlösungskompetenz zu.

Dieser Vertrauensverlust dehnt sich mittlerweile über die einzelnen Krisensituationen hinaus aus und bezieht sich auf die grundsätzliche Handlungsfähigkeit des Staates. Administratives Versagen in Einzelfällen leistet dieser Entwicklung weiteren Vorschub. Als (Negativ-)Beispiele für Deutschland können grosse und wichtige Infrastrukturvorhaben angeführt werden, etwa der Neubau des Berliner Flughafens oder die Sanierung etlicher Autobahnen. In der Schweiz mag der Befund besser ausfallen, werden grosse Tunnelbauten dort sogar schneller als geplant fertiggestellt.

Ein Vertrauensverlust in den Staat kann zudem beim Thema Zuwanderung konstatiert werden. Auch hier wird der Politik mangelnde Steuerungsfähigkeit, teilweise gar mangelnder Steuerungswille vorgeworfen. Diese Beobachtung gilt dabei für die meisten europäischen Staaten.

Ein konkretes Beispiel stellt der Umgang mit Menschen dar, deren Bewerbung um Asyl negativ beschieden wurde: Sollen diese zurückgeführt werden und wenn ja, auf welche Art und Weise? In Deutschland kommt derzeit eine sechsstellige Zahl an Menschen ihrer Pflicht nicht nach, das Land zu verlassen. Das stellt eine enorme Herausforderung für den Staat dar.

Ein weiteres Beispiel – aus deutscher Perspektive – betrifft die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Die Wahrnehmung in Deutschland ist, dass Bürokratie und restriktive Regeln die Arbeitskräftezuwanderung massiv erschweren. So entsteht der Eindruck, dass diejenigen, die eigenmächtig kommen, bleiben könnten, auch wenn sie eigentlich dazu kein Recht hätten und wir diejenigen von der Zuwanderung abhalten, die wir als Gesellschaft dringend benötigen.

Aus Sicht des Bundesinnenministeriums wird dieser Vertrauensverlust zumindest als ungerecht empfunden. Denn ich glaube, dass wir auf ein muster-gültiges oder zumindest ein sehr gutes Management bei der Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden verweisen können. Anders als in Teilen Südosteuropas mussten die Menschen in Deutschland – ebenso wie in der Schweiz – selbst in der Hochzeit 2015/2016 nicht auf offener Strasse campieren. In relativ kurzer Zeit haben wir das Personal des zuständigen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verdreifacht. Wir haben das Ausländerzentralregister ertüchtigt: Fingerabdrücke, Herkunftsland und Angaben zur Verteilung wurden neu aufgenommen. Der Austausch von Daten zwischen den Behörden wurde endlich erleichtert und die Dauer der Asylverfahren – jedenfalls vor der Pandemie – auf unter drei Monate reduziert.

Wir haben zudem grosse Integrationserfolge: so sind schon etwa 60 Prozent der Syrer in Ausbildung oder Beschäftigung. Da es sich dabei allerdings häufig nicht um Vollzeit- bzw. auskömmliche Beschäftigungen handelt, sind auf der anderen Seite noch drei Viertel der Syrer zumindest zum Teil von Hartz IV abhängig.

Auch bei der Arbeitskräftezuwanderung ist der Ruf Deutschlands, wie ich finde, schlechter als die Realität: Von der OECD bis hin zu dem inzwischen recht bekannten Migrationsforscher Paul Collier aus England sagen viele, dass wir es vom System her richtig machen. Schon das alte Fachkräftezuwanderungsrecht, so die genannten Stimmen, sei eines der besten der Welt gewesen, weil es von der Zuwanderung in einen ganz konkreten, realen Arbeitsplatz ausgeht.

Aber es hilft nichts. Die Stimmung ist in diesen Bereichen so, wie ich es erwähnt habe. „In der Politik sind auch Emotionen Fakten“, hat Heiner Geissler einmal gesagt. Und sicherlich gibt es selbst bei rationaler Betrachtung neben dem Vertrauensdefizit auch tatsächliche Defizite.

Damit kommen wir zum ersten der beiden Hauptteile: Wenn ich über Zuwanderung und europäische Leitkultur spreche, handelt es sich im Grunde um zwei Vorträge mit engen Wechselbeziehungen. Beginnen möchte ich mit dem Thema der Zuwanderung.

## 2. Zuwanderung

Meine Damen und Herren, beim Thema Zuwanderung erleben wir seit Jahren eine ganz intensive, aber oft erschreckend oberflächliche Diskussion. Migration wird erst einmal politisiert, ehe sie vernünftig analysiert wird und allzu oft ersetzt eine kraftvoll vorgetragene Überzeugung eine ernsthafte Beschäftigung mit der Sache. Wir wollen gemeinsam den Versuch unternehmen, dies heute anders zu tun.

### a) Zahlen und aktuelle Situation

Daher möchte ich mit einigen Zahlen beginnen, wenngleich ich mich an ein Zitat unseres Altbundespräsidenten Roman Herzog erinnere: „Jede Zahl im Vortrag halbiert die Zahl der Zuhörer.“ Ich weiss nicht, wie viele heute dabei sind, aber ich hoffe, dass wir dieses Axiom nicht bestätigen werden.

In den letzten zehn Jahren kamen jährlich zwischen 800.000 und 2,1 Millionen Zuwanderer nach Deutschland. Ein Grossteil hiervon kam nicht im Rahmen humanitärer Zuwanderung, sondern im Rahmen von Arbeitskräftezuwanderung oder Familiennachzug. Jeder fünfte Einwohner in unserem Land hat inzwischen einen Migrationshintergrund, die Person selbst oder mindestens ein Elternteil besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit also nicht von Geburt an.

Ihre Spitze erreichte die Asylzuwanderung in Deutschland im Jahr 2015, als 900.000 Asylsuchende registriert wurden. Zwischen 2015 und 2016 wurden darüber hinaus 1,2 Millionen Asylanträge gestellt – mittlerweile und bereits vor der Pandemie ist diese Zahl aber auf unter 200.000 Anträge pro Jahr zurückgegangen. Doch auch in Pandemiezeiten gibt es keinen Grund zur Entwarnung: die Flüchtlingsbewegungen nach Europa, vor allem mit Ziel Deutschland, können sich schnell wieder verstärken. Und es gibt bereits erste Anzeichen, dass viele Menschen in Südeuropa darauf warten, weiter nach Deutschland und in andere mitteleuropäische Länder zu kommen. Denn bestimmte Staaten, ich nenne nur die Türkei und Russland, setzen Migration sehr berechnend als politische Waffe ein, wie wir vor nicht allzu langer Zeit gesehen haben.

b) *Deutschland als Ein- und Auswanderungsland*

Wenn wir die Migration aus und nach Deutschland in einen grösseren historischen Kontext stellen, lässt sich zunächst festhalten, dass Deutschland über Jahrhunderte ein Auswanderungsland war: Von der mittelalterlichen Ostsiedlung, über die Ansiedlung Deutscher in Ost- und Südosteuropa bis hin zu den Auswanderungswellen nach Nord- und Südamerika. Zwischen 1841 und 1928 wanderten (geschätzt) fast sechs Millionen Deutsche allein nach Übersee aus. Einwanderung gab es lediglich punktuell und als grenzüberschreitende Einwanderung spielte sie ab dem 18. Jahrhundert keine Rolle mehr. Ein ähnliches Bild lässt sich auch für die Schweiz (und die meisten anderen west- und mitteleuropäischen Länder) zeichnen: zwischen 1850 und 1914 kehrten 400.000 Schweizer Bürger ihrer Heimat den Rücken – in Anbetracht der damaligen Schweizer Gesamtbevölkerung eine immense Grösse, auch wenn im gleichen Zeitraum ebenfalls eine gewisse Zuwanderung stattfand.

Eine deutliche Steigerung der Einwanderung erlebte Deutschland sodann in den 1950er Jahren, als die Bundesrepublik infolge des Wirtschaftswunders damit begann, dem Arbeitskräftemangel mit ersten Anwerbeverträgen zu begegnen – zunächst mit Italien, sodann mit weiteren südeuropäischen, aber auch afrikanischen Staaten und der Türkei. Einen zusätzlichen wichtigen Faktor stellte der Bau der Berliner Mauer im Jahr 1961 dar, liess er doch den Zuzug von zum Teil hervorragend ausgebildeten Übersiedlern aus der DDR versiegen. Hierdurch erlangte der Zuzug sogenannter „Gastarbeiter“ im Rahmen der Anwerbeabkommen noch grössere Bedeutung. Bereits 1973 erliess die Bundesrepublik allerdings einen Einreisestopp, weil im Zuge des wirtschaftlichen Abschwungs deutlich wurde, dass eine dauerhafte Beschäftigung der Arbeitskräfte nicht möglich war. Zu diesem Zeitpunkt lebten knapp 4 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.

Es gibt den schönen Satz: Wir riefen Arbeitskräfte und es kamen Menschen. Und so entschieden sich viele der ursprünglich temporär nach Deutschland gekommenen Gastarbeiter zum Bleiben und zogen ihre Familien nach. Ähnliche Befunde ergeben sich für die Schweiz, Frankreich, die Niederlande und weitere Staaten.

Trotz dieser Entwicklungen bezeichnete sich Deutschland lange nicht als „Einwanderungsland“. So hiess es zu Beginn der Regierungszeit Helmut Kohls im Jahr 1983 noch sehr klar und wenig umstritten im Koalitionsvertrag mit der FDP: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. In den Volksparteien CDU/CSU galt dieses Credo sogar noch bis in die jüngere Vergangenheit.

Der Streit über die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei, basiert auf zwei unterschiedlichen Herangehensweisen: *Deskriptiv* ist Deutschland auch nach dem Anwerbestopp 1973 insbesondere durch Familiennachzug und durch die Aufnahme von Flüchtlingen seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland. *Normativ* war Deutschland das aber lange nicht und in einer gewissen Hinsicht gilt dies wohl auch heute – jedenfalls im Vergleich mit den USA, Kanada, Australien oder anderen Nationen. Das lässt sich zum Beispiel an politischen Absagen an die Einstufung als Einwanderungsland festmachen, aber eben auch am Anwerbestopp von 1973.

Darüber hinaus gab es eigentlich in der Mehrheit der Gesellschaft nie das Idealbild, ein *melting pot* im US-amerikanischen Sinne zu sein. Europäische Gesellschaften stehen vielmehr im Anspruch einer gewissen Homogenität oder eines grösseren Bewusstseins für tiefere kulturelle Wurzeln. Darüber werden wir sogleich noch genauer sprechen. Auch wenn auf den Satz, Deutschland sei kein Einwanderungsland, allein wegen der deskriptiven, empirischen Seite besser verzichtet werden sollte, wäre es eben auch falsch, die Aspekte zu unterschlagen, die Deutschland und andere mitteleuropäische Staaten von klassischen Einwanderungsländern unterscheiden.

c) *Bedürfnis nach Zuwanderung*

Ungeachtet dessen ist die Akzeptanz von Zuwanderung glücklicherweise gestiegen. Selbst ein Grossteil der Vertreter der These, Deutschland sei kein Einwanderungsland – weite Teile der AfD und noch rechtliche Gruppierungen seien hier ausgenommen – ist der Auffassung, dass wir Zuwanderung brauchen oder hat jedenfalls eine diesbezügliche positive Grundhaltung. Zum einen besteht ein grösseres Bewusstsein dafür, dass der deutsche Arbeitsmarkt Zuwanderung braucht. Andernfalls würden uns angesichts der alternenden Gesellschaft bis zum Jahr 2060 16 Millionen Arbeitskräfte fehlen. Schon nach jetzigen Zahlen verringert sich das Wirtschaftswachstum aufgrund des Personalmangels um jährlich ein Prozent. Insbesondere die Christdemokraten betonen: Zuwanderung ist kein Allheilmittel – zu denken ist ebenso an eine bessere Qualifizierung inländischer Arbeitnehmer, die Anpassung der Lebensarbeitszeit oder eine Frauenerwerbsquote –, aber ein wichtiger Baustein für die Lösung insbesondere des Problems des Fachkräftebedarfs. Zum anderen gibt es eine hohe Bereitschaft in der deutschen Bevölkerung, Menschen in humanitären Notsituationen als Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Bereitschaft

ist in den vergangenen Jahren sogar noch gestiegen, wengleich sie in den Jahren 2015/2016 durch die erhebliche und schnelle Zunahme von Asylbewerbern auf die Probe gestellt wurde.

*d) Steuerung von Zuwanderung*

Die Flüchtlingskrise 2015/2016 hat vor allem deutlich gemacht, dass die Offenheit für Zuwanderung, gerade für humanitäre Zuwanderung, voraussetzt, dass der Staat willens und fähig ist, diese Zuwanderung effektiv zu steuern. Gerade um diese Aufgabe der Steuerung geht es. Der Staat muss den Anspruch auf Steuerung haben und darf diesen nicht aus Angst vor unschönen Bildern oder unschönen Berichten aufgeben.

Vier Dimensionen möchte ich in diesem Kontext hervorheben: den Steuerungszweck, die politischen Steuerungsebenen, die Steuerungsinstrumente sowie Staatsaufgaben nach der eigentlichen Einwanderung im engeren Sinne.

*aa) Steuerungszweck*

Unabdingbar ist, wie ich finde, eine klare Trennung zwischen humanitärer Zuwanderung (Stichwort Asyl) und Fachkräftezuwanderung. Am 1. März 2020 ist das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft getreten, welches die bisherige Rechtslage in diesem Bereich fortentwickelte. Es enthält ein klares Bekenntnis zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten und zwar nicht allein im Hinblick auf Hochschulabsolventen, sondern auch im Hinblick auf Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung. Merkwürdig ist, dass meine Partei immer die Gleichwertigkeit zwischen Berufsausbildung und Hochschulstudium betont hat und gerade bei der Zuwanderung bisher stark zwischen beiden Gruppen differenzierte. Natürlich wissen wir, dass ein duales Ausbildungssystem, wie wir es in unseren Ländern finden, in vielen Drittstaaten, aus denen Zuwanderer stammen, nicht bekannt ist. Aber auch dort gibt es unterschiedliche Qualifikationsschienen, zum Teil auch mit deutscher Hilfe aufgebaut.

Massgebliche Steuerungskriterien sind der wirtschaftliche Bedarf und die Qualifikation. Aus diesem Grunde spreche ich mich auch gegen ein Punktesystem im Rahmen der Zuwanderungspolitik aus, weil ein solches im Kern planwirtschaftlich festlegt, nach welchen Kriterien Arbeitskräfte kommen dürfen. Vielmehr sind marktwirtschaftliche Lösungen vorzuziehen, durch die den Arbeitgebern die Entscheidung zukommt, welcher Arbeitssuchende aus einem

Drittstaat auf einen konkreten Arbeitsplatz „zuwandern“ kann. Und gerade hier, auf einem real existierenden Arbeitsplatz und eben nicht auf dem Arbeitsamt, gelingt Integration in der Regel gut.

Wenngleich ich von einer detaillierten inhaltlichen Darstellung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes absehen möchte, will ich doch auf einige Neuerungen hinweisen. So haben wir – wie bereits angedeutet – einen einheitlichen Fachkräftebegriff entwickelt, der Hochschulabsolventen und Beschäftigte mit qualifizierter Berufsausbildung umfasst. Wir haben die Vorrangprüfung zugunsten deutscher oder europäischer Arbeitnehmer weitestgehend abgeschafft und die Begrenzung auf Mangelberufe aus dem Gesetz gestrichen.

Darüber hinaus wurde die Möglichkeit eröffnet, für befristete Zeit zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen, ohne einen festen Arbeitsplatz zu haben. Das muss aber eine Ausnahme bleiben, um Missbrauch zu vermeiden. Denn in der Regel gilt Folgendes: Staaten mit hohem Sozialstaatsniveau sind – anders als Staaten mit niedrigem Sozialstaatsniveau und wenigen Sozialleistungen – einer grösseren Missbrauchsgefahr ausgesetzt. Das ist ein Faktum und natürlich ein Problem.

Leider ist ein Zwischenfazit zur Wirkung des neuen Gesetzes nach jetzigem Stand nicht möglich. Zwar ist es seit über einem Jahr in Kraft, doch hat die Pandemie auch hier die Rahmenbedingungen verändert und die mit ihr verbundenen Probleme des Reisens und der Visa-Ausstellung haben zu einem Rückgang der Zuwanderung geführt. Insofern bleibt eine erste Bewertung abzuwarten.

Wichtig ist mir und ist uns: Asylzuwanderung kann Fachkräftezuwanderung nicht ersetzen, da sie nach ganz anderen Kriterien erfolgt. Wir können und dürfen uns Asylbewerber nicht danach aussuchen, ob sie der deutschen Volkswirtschaft nützen. Das wäre gegen humanitäre Prinzipien. Wenn jemand schwer krank und vielleicht erst im hohen Alter kommt, aber Schutz braucht, dann muss er genauso aufgenommen werden wie ein junger Mann oder eine junge Frau, die auf dem Arbeitsmarkt schneller einen Platz finden. Das ist das Prinzip humanitärer Hilfe. Deswegen ist es aber auch nicht möglich, abgelehnte Asylbewerber, die die Pflicht haben, unser Land wieder zu verlassen, dann generell durch einen sogenannten „Spurwechsel“ zu Arbeitsmigranten zu machen und damit allein ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zuzusprechen. Dies widerspricht dem Grundgedanken von Fachkräfteeinwanderung und würde zudem ein falsches Signal aussenden: denn wenn im Rahmen der Fachkräfte-Zuwanderung klar definierte, zum Teil verpflichtend im Ausland zu erbringende Qualifikationen (Sprachkenntnisse, berufsbezogene Qualifikatio-

nen etc.) vorzuweisen sind und ein konkreter Arbeitsplatz vorhanden sein muss und gleichzeitig Menschen ohne diese Voraussetzungen über den „Spurwechsel“ bleiben können, sofern sie nur einen Arbeitsplatz gefunden haben, fehlt der Anreiz zur Erbringung von Qualifikationen im Vorfeld der Zuwanderung. Das würde das eigene Fachkräfteeinwanderungsgesetz diskreditieren.

Und trotzdem bleibt der „Spurwechsel“ in engen Grenzen möglich – nicht zuletzt um dem Vorwurf des zu strengen Formalismus zu entgegenzutreten. Der Spurwechsel bleibt zudem Streitthema und die Forderung, noch mehr zu machen, ihn also generell zu ermöglichen, ist vielfach Gegenstand politischer Diskussionen in Deutschland. Ich persönlich meine: anstatt darüber zu diskutieren, ob der Spurwechsel generell ermöglicht werden soll, sollten wir mehr Energie darauf verwenden, zu schauen, wie wir – das ist die Realität – Hunderttausende anerkannter Asylbewerber, die hier teilweise ein unbefristetes Aufenthaltsrecht haben, aus Hartz IV und der Vollalimentierung herausbekommen und ihnen einen Vollzeitarbeitsplatz geben können. Hier sehe ich noch viel Potenzial.

Die Realität ist aber auch so, dass gerade die Menschen, die noch keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben, doppelt und dreifach motiviert sind, einen solchen zu bekommen. Gerade auf diese Gruppe können wir uns konzentrieren, insbesondere wenn es um weniger qualifizierte berufliche Möglichkeiten geht. Dennoch ist Unsicherheit im Aufenthaltsstatus als Motivation für die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt auf Dauer sicher keine tragfähige Zuwanderungsstrategie. Deshalb müssen wir uns im Rahmen der humanitären Zuwanderung immer klar darüber sein, was der Zweck eines europäischen und internationalen Asyl- und Schutzsystems ist. Es kann eben nicht akzeptiert werden – das ist das Problem der Flüchtlingskrise –, dass sich Menschen einen Staat aussuchen, in dem sie am liebsten leben möchten, sondern es geht darum, dass sie einen sicheren Aufnahmestaat finden.

Deswegen ist es richtig und vertretbar, davon zu sprechen, dass viele Flüchtlinge, gerade in Bürgerkriegssituationen, erst einmal in der unmittelbaren Nachbarschaft des Heimatlandes Hilfe bekommen sollten. Wir als Europäer sollten wiederum dabei helfen, wenn es um Länder ausserhalb von Europa, etwa Syrien, geht, auch weil es in der Regel keine Rechtfertigung dafür gibt, multiple Grenzen zu überschreiten. Vielmehr liegt es gerade für Bürgerkriegsflüchtlinge näher, in einem geographisch und damit auch sprachlich und kulturell benachbarten Land zu bleiben.

Schliesslich, und das ist für mich ein wichtiger Punkt, kann die internationale Gemeinschaft kein Interesse daran haben, dass aus Bürgerkriegssituationen

mittelfristig politische oder ethnische Säuberungen werden, indem der Rückkehrwille der Geflohenen schon durch den geographischen Abstand zur Heimat reduziert wird. Eben eine solche Entwicklung kann aber durchaus im Interesse bestimmter Regime liegen. Aber auch innerhalb der Europäischen Union dürfen sich Schutzsuchende ein Land nicht frei aussuchen, sondern es muss Regeln der Verteilung geben.

#### *bb) Steuerungsebenen*

Damit sind wir bei den Steuerungsebenen und bei der Frage: Wer entscheidet was? Während das Thema der Fachkräftezuwanderung primär der nationalen Gesetzgebung zugeordnet ist, ist es beim Asylrecht anders. Hier kommt völkerrechtlichen Grundsätzen und europäischen Regelungen Massstabsfunktion zu, gerade für Bürgerkriegsflüchtlinge. Für die Europäische Union ist es dabei von besonderer Bedeutung, dass völkerrechtliche Regelungen in europäisches Recht überführt und hier oftmals sogar verstärkt werden. Soweit der europäische Gesetzgeber dies nicht tut, übernimmt die europäische Rechtsprechung diese Aufgabe, zum Teil sogar „in Person“ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (mit dem auch die Schweiz ihre Erfahrungen gemacht hat).

Meines Erachtens braucht Europa aber dringend ein funktionsfähiges Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS). Dem Namen nach besteht ein solches bereits, doch bin ich mir nicht sicher, ob es die Attribute „gemeinsam“ und „europäisch“ derzeit verdient. Das aktuelle Dublin-Zuständigkeitsregime, nach dem ein Asylantrag in jenem EU-Staat zu stellen ist, den ein Asylsuchender zuerst erreicht, erfüllt diese Anforderungen jedenfalls nicht. Vielmehr gefährdet es durch seine Funktionsdefizite den Schengenraum und die offenen und kontrollfreien Grenzen in Europa. Den Wert dieses freien Europas haben wir gerade in der Pandemie wieder erkannt.

Deutschland ist seit sieben Jahren der Mitgliedstaat mit den meisten Asylanträgen in der EU und davor war es in fast allen Jahren so. Das gilt in der Regel auch bei einer Pro-Kopf-Berechnung.

Unsere Quote in Europa liegt bei 30 Prozent, in der Asylkrise 2016 waren es sogar etwa 60 Prozent. Das zeigt also: auf dem Papier steht Deutschland als Binnenstaat „gut“ da, weil theoretisch die Aussengrenzstaaten für das Asylverfahren zuständig sind. In Deutschland wären Asylverfahren eher nicht zu erwarten. Tatsächlich funktioniert Dublin aber nicht: wir haben zwar die Dublin-Überstellungsverfahren optimiert, soweit überhaupt die nötigen Daten der

Asylsuchenden zur Verfügung standen. Trotzdem blieb die Zahl der Dublin-Überstellungen im Vergleich zu den in Deutschland gestellten Anträgen gering.

Ich will hier ein paar Zahlen nennen: Im Jahr 2018 wurden 9.200 von insgesamt 184.000 in Deutschland gestellten Asylanträgen per Dublin-Überstellung in andere EU-Mitgliedstaaten weitergegeben. Das entspricht gerade einmal 5 Prozent. Zieht man hiervon die Asylverfahren ab, die Deutschland wiederum (zu Recht) nach den Dublin-Regeln von anderen Mitgliedstaaten übernehmen muss – etwa wegen Familienzusammenführung –, schrumpft die Entlastung durch Dublin auf unter 1 Prozent; und das im Rahmen eines Systems, das Deutschland eigentlich insgesamt freistellen müsste und gerade deshalb auch kritisiert worden ist. Die Freistellung besteht also nur in der Theorie, denn ein Grossteil der Geflüchteten und Asylbewerber kommt nicht auf dem Luftweg oder über die Nordsee nach Deutschland, sondern hat bei Antragstellung bereits mehrere europäische Binnengrenzen überschritten. Die Dublin-Realität hat mit Migrationssteuerung folglich nichts zu tun. Sie hat auch mit Ordnung nichts zu tun. Sie ist vielmehr ein Pull-Faktor.

Die Lösung dieses Problems ist unseres Erachtens aber dezidiert nicht eine Renationalisierung der Flüchtlingspolitik – denn das würde über kurz oder lang das Ende von Schengen bedeuten –, sondern ein Neustart der europäischen Asylpolitik. Genau das haben wir, mit begrenztem Erfolg, während unserer Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 versucht.

Es gibt dazu zwei Grundvoraussetzungen, über die man sich in Europa bislang gerade noch im Abstrakten einigen kann, aber sowohl die Portugiesische als auch die nachfolgende Ratspräsidentschaft werden bei der Vermittlung noch eine schwierige Aufgabe vor sich haben:

Wir müssen zum einen die Zahl der insgesamt in die EU kommenden Menschen durch einen verbesserten, bestimmten rechtlichen Vorgaben unterworfenen Aussengrenzschutz verringern. Zum anderen müssen wir die Zahl der innerhalb von Europa weiterziehenden Menschen verringern (Stichwort Sekundärmigration).

Dieser Neustart impliziert eine Vorprüfung an der EU-Aussengrenze. Das heisst: nur für Antragsteller, die nach einer solchen Vorprüfung voraussichtlich schutzbedürftig sind, wird im Sinne einer fairen Verteilung (etwa nach Bevölkerungszahlen und Wirtschaftskraft) der zuständige Mitgliedstaat

bestimmt, der grundsätzlich dauerhaft für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein wird. Hier ist Deutschland auch bereit, über einen Anteil zu sprechen, der über unseren Bevölkerungsanteil hinausgeht.

Es erfordert Mut, eine solide, aber eben nicht bis in mehrere Instanzen eingehende Prüfung vorzunehmen. Aber nur so kann man, glaube ich, auch die Staaten an den Aussengrenzen gewinnen. Ohne ein solches Vorgehen würden sie im Zweifel noch stärker belastet.

Für das System einer quotierten Aufnahme bzw. Verteilung ist es aber zum einen zwingend, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten daran beteiligen – und gerade im Hinblick auf die osteuropäischen Mitgliedstaaten sehe ich hier noch erhebliche Hürden vor uns. Zum anderen ist entscheidend sicherzustellen, dass nicht jeder, der einen Antrag auf Asyl stellt, am Quotierungsverfahren teilnehmen kann, sondern eben nur diejenigen, die eine Vorprüfung im genannten Sinne durchlaufen haben – das ist wiederum nur mit funktionierendem Aussengrenzschutz zu machen.

Der Lackmus-Test wird aber darin bestehen, dass Asylsuchende bereit sein müssen, einem Mitgliedsstaat zugewiesen zu werden, den sie selbst nicht gewählt hätten. Gerade diese Frage nach der Zumutbarkeit einer solchen Zuweisung ist in Deutschland umstritten und wir haben insbesondere von Grüner Seite viel Gegenwind erfahren.

Es sind meines Erachtens aber zwei Dinge auseinanderzuhalten: Der Weg nach Europa ist für viele, die verfolgt werden oder aus Bürgerkriegen fliehen, eine grundlegende Frage der Humanität, im schlimmsten Fall von Leben und Tod. Wo aber das Asylverfahren in Europa durchgeführt wird, ist in der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft eine Frage administrativer Zuständigkeit. Das mag für manche nach Fiktion klingen, weil in Griechenland und Deutschland die Verhältnisse unterschiedlich sind. Aber das ist letztlich das Handlungsprinzip der Europäischen Union und wer das anzweifelt, ist im Grunde kritisch gegenüber der EU.

#### cc) *Steuerungsinstrumente*

Bei der Frage der Steuerungsinstrumente ist zwischen drei Formen zu differenzieren: der Gesetzgebung, der Rechtsdurchsetzung und den Staatsgrenzen. Der klassischen nationalen Gesetzgebung ist in erster Linie nur die Fachkräftezuwanderung zugänglich. Für den Bereich der Flüchtlingsmigration sind, wie ebenfalls bereits erwähnt, die verbleibenden Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber – etwa im Bereich des Verwaltungsverfahrens und des Da-

tenaustauschs zwischen den Behörden – weitgehend ausgeschöpft. Hier müsste man schon völkerrechtliche Dokumente verändern. Wie einfach oder schwer das ist, brauche ich an dieser Stelle nicht auszuführen. Folglich bleibt als Steuerungsinstrument vor allem die Rechtsdurchsetzung. Letztere bezieht sich auf beide Seiten des Asylrechts: einerseits Integration derer, die zu uns gekommen sind und länger oder auf immer bleiben, andererseits Rückkehr derer, die nach gerichtlicher Prüfung abgelehnt wurden. Es geht damit um die Förderung der freiwilligen Rückkehr und nötigenfalls um die zwangsweise Durchsetzung der Abschiebung mithilfe von Identifizierungs- und Vollstreckungsmassnahmen.

In beiden angesprochenen Bereichen des Asylrechts, Integration von Aufgenommenen und Ausweisung von Ausreisepflichtigen, ist ein Bekenntnis zum Rechtsstaat gefragt. Eine Entscheidung muss demnach auch dann akzeptiert und befolgt werden, wenn sie rechtmässig erfolgt ist, und zwar unabhängig davon, ob sie für richtig oder falsch erachtet wird.

Als drittes Steuerungsinstrument sind die Staatsgrenzen zu benennen. Sie haben sowohl einen normativen als auch einen Charakter der Rechtsdurchsetzung. Die jedenfalls in Deutschland im Jahr 2015 häufig getätigte Aussage „Grenzen sind nicht zu schützen“ hat bei vielen Unruhe und Besorgnis hervorgerufen. Das habe ich auch in meinem Wahlkreis so wahrgenommen und das muss man sehr ernst nehmen. Denn diese jedenfalls in ihrer Zuspitzung unglückliche Formulierung stellt nichts weniger als den Gesellschaftsvertrag in Frage, der modernen Staaten zumindest ideell zugrunde liegt. Der Mensch unterwirft sich dem Gewaltmonopol, auch der Steuerhoheit eines Staates, und dafür schützt ihn der Staat insbesondere nach innen und aussen. Kernelement des Schutzes nach aussen ist der Schutz durch Grenzen. Der Verlust der Kontrolle über die staatlichen Grenzen wurde deshalb als allgemeiner Kontrollverlust beklagt. Auch hier sind viele Zuspitzungen passiert, die ich nicht teile, aber man sollte auch diese Kritik, wie ich finde, berücksichtigen. Dabei muss Kontrolle heute nicht mehr Kontrolle nationaler Grenzen heissen, sondern – und dies ist eine europäische Errungenschaft – Kollektivierung von Grenzkontrollen an den europäischen Aussengrenzen. Letzteres ist bisher jedoch leider in einigen Bereichen mehr Theorie als Praxis. Wir wissen alle: Grenzsicherung ist so gut wie an ihrer schwächsten Stelle. Wir brauchen daher mehr Personal, aber auch mehr Befugnisse für FRONTEX als europäische Grenzschutzagentur. Für die Zwischenzeit bedarf es – das ist inzwischen europaweit akzeptiert – intermediärer Massnahmen, wenn wir Schengen erhalten wollen. Für Deutschland bedeutet das etwa die Durchführung von Massnahmen zur Fest-

stellung von Straftätern und illegaler Migration im Umfeld unserer Binnengrenzen (Schleierfahndung). Also möglichst wenig stationäre Grenzkontrollen und dafür möglichst viele Streifenfahrten u.ä. im Umfeld der Grenzen.

Nicht zugänglich finde ich eine moralische Diskreditierung des Konzepts von Grenzen, wie es oft im Kontext der Flüchtlingspolitik geschieht. Denn Grenzen sind ein wirksames oder vielleicht das wirksamsten Sicherheits- und Befriedungsinstrument unserer Zeit. Gerade im Kontext der Flüchtlingspolitik kann man das sehen. Flüchtlinge fliehen nicht nur über eine Grenze, die sie erstmal überwinden müssen, sondern sie fliehen zugleich auch bewusst hinter eine Grenze, die ihnen die ersehnte Sicherheit vor Verfolgung gibt, die sie gerade im Heimatland vor der Grenze nicht bekommen haben. Es wäre, so glaube ich, auch im Sinne der betroffenen Schutzsuchenden, das Konzept der Grenzen nicht zu verdammen.

#### *dd) Staatsaufgaben nach der Einwanderung*

Der staatliche Steuerungsanspruch über die Zuwanderung erschöpft sich nicht mit dem Passieren einer Grenze. Vielmehr liegt auch im Aufenthalt eine wichtige Steuerungsvorgabe. Neben der allgemeinen Pflicht zur Rechtstreue darf und sollte der Aufnahmestaat daher geeignete Integrationsangebote und Integrationsvorgaben machen, um ein friedliches und gedeihliches Zusammenleben zwischen autochthoner und allochthoner Bevölkerung sicherzustellen.

Integration ist in Deutschland seit vielen Jahren in aller Munde. Nicht erst seit der Flüchtlingskrise. Darunter ist zunächst, wenn man die lexikalische Definition heranzieht, die Eingliederung neu hinzugekommener Menschen in eine bestehend vorgefundene Kultur zu verstehen. Das klingt ziemlich banal, weist aber auf die erste Voraussetzung des Gelingens von Integration hin: dass wir wissen und darüber Rechenschaft ablegen müssen, dass uns eine Kultur prägt und was diese Kultur in etwa ausmacht. Durch welche Werte speist sie sich? Welche Verhaltensweisen machen sie aus? Welchen Lebensstil hat sie hervorgebracht? Ich meine, dass Integration ohne eine gewisse kulturelle Selbstvergewisserung scheitern muss, weil wir dann gar nicht angeben können, was wir konkret mit Integration meinen und was wir genau von Zuwanderern erwarten. Ich glaube, sie haben auch einen Anspruch darauf, mit dieser Erwartungshaltung auch etwas genauer konfrontiert zu werden. Hier kommt der sicherlich etwas kontroverse Begriff der Leitkultur ins Spiel. Der Begriff muss, aus

meiner Sicht, gar nicht kontrovers oder polarisierend sein, wenn man ihn vernünftig und inklusiv versteht. Diesen Versuch würde ich gerne machen, um im Folgenden den Nutzen dieses Begriffs näher darzulegen.

### 3. Leitkultur

#### a) *Gefahr der Abwesenheit von Leitkultur*

Zu Beginn kann es hilfreich sein, einen Augenblick zu überlegen, was es hiesse, wenn wir auf kulturelle Prägungen, auf verbindende Elemente oder einen leitenden Kulturbegriff verzichten? Das Gegenkonzept wäre aus meiner Sicht ein unverbundenes Nebeneinander verschiedenster Kulturen, also einerseits die in der jeweiligen Region gewachsenen Kulturen sowie die in ganz Europa gewachsene Kultur und auf der anderen Seite verschiedenste Kulturen unterschiedlicher Zuwanderergruppen oder solche, die sich autonom noch im Land bilden.

Ein solcher Zustand wird oftmals mit dem Begriff der „Multikulti-Gesellschaft“ belegt. Das ist ein interessanter, jedoch häufig verklärter Begriff. Ich bin nicht generell gegen ihn, aber ich kann mit ihm nicht viel als Wegweisung anfangen. Natürlich stellt die Vielfalt einer Zuwanderungsgesellschaft erstmal auch eine Bereicherung dar. Es wäre töricht, das zu verkennen und für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes schädlich.

Eine solche Bereicherung ist aber nur dann anzunehmen, wenn sie sich in einem bestimmten Rahmen abspielt, einer bestimmten Mindestkohärenz folgt und bestimmte Regeln einhält. Ohne diesen Rahmen bilden sich früher oder später Parallelgesellschaften und damit ein Nebeneinander, schlimmstenfalls sogar ein Gegeneinander von Kulturen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Verschiedenheit der Erfahrungswelten. Wenn ich es etwas bildhaft sagen kann: Es ist eben eine Sache, mit einem Glas Rotwein in der Hand in Berlin Mitte auf einer Dachterrasse zu stehen und mit dem Blick in die untergehende Abendsonne über die Vorzüge einer multikulturellen Gesellschaft zu philosophieren oder als Bürger von Berlin-Neukölln oder Duisburg-Marxloh im Rheinland Tag für Tag mit dem Scheitern von Integration und zum Teil aggressivem Aufeinanderprallen unterschiedlicher Kulturen konfrontiert zu sein.

Im Sinne des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist es nichts Unanständiges, für die in unserem Land oder in unseren Ländern gewachsenen Kulturen einzutreten. Kulturelle Prägung, das will ich schon noch ergänzen, heisst im Übri-

gen nicht zuletzt Prägung durch eine bestimmte politische Kultur. Deshalb halte ich es zumindest für legitim, wenn der britische Migrationsforscher Paul Collier im Kontext von Zuwanderung die Frage stellt, warum insbesondere Flüchtlinge, aber zum Teil auch Arbeitsmigranten in grösserer Zahl nach Westeuropa kommen?

Seine Antwort, die nicht die einzig mögliche darstellt, lautet: „Sicherlich nicht, weil die politischen Werte und Regeln in ihren Heimatländern zu Stabilität oder grossen wirtschaftlichen Erfolgen geführt haben“. Und weiter: „Migranten entflohen im Wesentlichen aus Ländern mit gescheiterten Sozialmodellen.“ Das mag eine harte, nicht stets zutreffende Äusserung sein, aber in jedem Fall eine, die zumindest in eine wertende Betrachtung mit einbezogen werden muss. Deshalb ist zumindest die unkritische Absorption aller Werte aus Herkunftsgesellschaften keine gute Lösung für die Fortentwicklung einer Gesellschaft.

Natürlich ist ein Verzicht nicht auf Kultur, aber auf eine europäische, nationale, regionale, kulturelle Identitätenprägung denkbar – von manchen ist dies vielleicht sogar erwünscht. Die meisten Menschen würde dies aber, so fürchte ich, überfordern und vielleicht gerade die, die als Zuwanderer zu uns kommen.

Menschen werden durch Erziehung, Familie oder den Ort, an dem sie aufgewachsen sind, kulturell geprägt. Diese Prägung ist Teil ihrer Identität. Sie ist durch diese Faktoren aber nicht vollständig determiniert und sie ist durch individuellen Entschluss wandelbar. Trotzdem ist es eine reale Prägung. Und Menschen haben ein Bedürfnis nach einer Identität, nach einer Heimat, die sowohl geografisch als auch kulturell verstanden werden kann und werden muss. Wenn eine Gesellschaft als Ganzes nicht den Anspruch hat, diese Identität und die mit ihr verbundenen kulturellen Verhaltensweisen zumindest mitzuprägen, so schafft sie ein nicht ganz ungefährliches Vakuum, in das andere Identitätsstifter umso ambitionierter hineinstossen können. Dann werden ethnische, soziale, religiöse und politische Teilzuordnung für viele eben noch bestimmender.

Es geht also im Kern darum, ob eine kulturelle Prägung das Gemeinsame und das Verbindende betont oder zum Instrument einer gesellschaftlichen Spaltung wird. Auch dies treibt eine Gesellschaft, eine Nation, auch Europa weiter auseinander. Weder Deutschland noch die Schweiz sind geschichtslose Siedlungsräume. Vielmehr sind es gewachsene und weiter wachsende, sich entwickelnde Kulturräume mit einem spezifischen Profil. Das Bewusstsein dafür ist essenziell, wenn uns um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft gelegen ist.

b) *Europäische Leitkultur*

Welche kulturelle Prägung ist aber gemeint, wenn wir von Leitkultur sprechen? Das stellt die Frage nach einem räumlichen Bezug – gehen wir von einer regionalen, nationalen oder europäischen Leitkultur aus?

Wenn es um das geht, was unsere Lebensweise bestimmt, was unsere Werte und Regeln im Umgang miteinander prägt, so meine ich, dass es innerhalb des west- und mitteleuropäischen Raums mehr Verbindendes als Trennendes zwischen den einzelnen Staaten gibt. Natürlich existieren Spezifika in jedem Land und in den verschiedenen Regionen innerhalb der Länder. Nicht zuletzt aufgrund der vielfach verwobenen europäischen Geschichte ist es aus meiner Sicht aber sinnvoller, auf unserem Kontinent von einer europäischen als nur von nationalen Leitkulturen oder Kulturen zu sprechen. Die einseitige und mit dem Exklusivitätsanspruch daher kommende Fokussierung der politischen Identität auf den Nationalstaat ist erstens eine relativ junge Erscheinung, die abgesehen von manch älteren Wurzeln ein Thema des 19. und 20. Jahrhunderts darstellt. Zweitens ist sie angesichts der aggressiven Ressentiments, die in dieser Zeit entstanden und zu blutigen Kriegen unvorstellbaren Ausmasses führten, gerade heute eine verhängnisvolle und korrekturbedürftige Fehlentwicklung.

Damit soll nicht geleugnet werden, dass Nation und Nationalstaat wichtige Identifikationsobjekte sind. Von der Nationalsprache bis zum literarischen und kulturellen Erbe erleben wir unsere Kultur insofern als eine deutsche, französische, hellenische oder schweizerische.

Aber wenn Menschen heute gefragt werden, mit welcher geografischen Grösse sie sich identifizieren und – jetzt wechsele ich zugegebenermassen den Begriff – wo sie kulturell oder politisch ihre *Heimat* sehen, erhält man sehr differenzierte Ergebnisse: nach einer Umfrage aus dem Jahr 2018 dachten nur 7 Prozent der befragten Deutschen an Deutschland als Nation, 33 Prozent nannten ihren Wohnort, 22 Prozent ihren Geburtsort oder die Region in der sie aufgewachsen sind und 17 Prozent gaben ohne weitere Erläuterung eine bestimmte Region in Deutschland an (etwa Eifel, Westfalen, Niederbayern usw.). Zudem fühlten sich ohne nennenswerte Unterschiede zwischen den Generationen oder politischen Orientierungen 80 Prozent der Befragten ihrer Heimat sehr stark oder stark verbunden.

Neben dieser subnationalen Identifikations-Ebene gibt es aber auch die supra-nationale. Damit ist zum einen die bereits angeführte gemeineuropäische Kul-

tur und Wertetradition gemeint. Zum anderen überschreiten aber auch regionale Identitäten nicht selten nationale Grenzen. Denn nur allzu oft trennen Staatsgrenzen gewachsene kulturelle Zusammengehörigkeiten.

Ein Beispiel: Ich wohne nahe der holländischen Grenze – da bin ich Nieder rheiner, Mönchengladbacher, Rheinländer, vielleicht NRW-Bürger. Aber meine regionale Heimat ist eben auch die niederrheinisch-limburgische Region diesseits und jenseits der deutsch-niederländischen Grenze. Heimat als Raum kultureller Prägung ist daher zumindest in der Mitte Europas weniger an den Grenzen der Nationalstaaten abzulesen, sondern ist als Modell konzentrischer Kreise (lokal bis europäisch), aber auch von sich zwischen den Nationen überschneidender Kreise zu verstehen. Vielleicht sind gerade das Bewusstsein und die Pflege der regionalen und lokalen Besonderheiten Europa-spezifisch und damit Elemente, die eine europäische kulturelle Prägung ausmachen.

Es mag sein, dass der paneuropäische kulturelle Bezug auch politisch verstärkt wird. So gibt es bei der Europäischen Union mittlerweile einen Kommissar für den *European Way of Life*. Ob es einer solchen Funktion zwingend bedarf, mag dahinstehen, aber die Idee, dem *American Way of Life* unseren *Way of Life* entgegenzusetzen, finde ich jedenfalls gut, vielleicht sogar überfällig.

c) *Entwicklungsoffene Leitkultur*

Leitkultur ist nicht statisch, nicht abgeschlossen, sondern entwicklungs offen. Gerade wenn wir hierbei auf europäischer Betrachtungsebene den Begriff der Leitkultur verwenden, ist diese Feststellung wichtig.

Der Kulturbegriff an sich setzt ja schon Offenheit, Entwicklungsfähigkeit und Neugierde voraus. Aus diesem Grunde ist es selbstverständlich, dass auch Zuwanderer unsere Kultur beeinflussen und das sollten sie aus meiner Sicht auch. Und zwar keineswegs nur in folkloristischer oder kulinarischer Hinsicht, sondern in vielerlei Hinsicht. Und die Erfahrung jedenfalls in Westeuropa beweist, dass die einheimische Bevölkerung diese Neugier und Offenheit grundsätzlich gegenüber dem und den Neuen immer wieder gezeigt hat. Entscheidend aber ist, dass es sich bei der Bereicherung einer Kultur durch das, was Zuwanderer mitbringen – von Fällen einer militärischen oder politischen Eroberung abgesehen – eben nicht um disruptive, sondern um evolutive Prozesse handelt. Damit verbunden ist die Steuerung dieser Prozesse durch die autochthone Gesellschaft. Eine solche Steuerung kann auch in einem Aus-sortieren bestehen, also der Entscheidung darüber, bestimmte Dinge eben nicht zu übernehmen. Das würde heute etwa Gesellschafts- und Familien-

bilder betreffen, die beispielsweise die Gleichberechtigung der Geschlechter oder Gewaltfreiheit im Umgang miteinander ablehnen. Gerade solche kulturellen Errungenschaften, die auch in Europa vor Jahrzehnten alles andere als selbstverständlich waren, wird eine einheimische Bevölkerung umso konsequenter verteidigen, wenn sie von Zuwanderern in Frage gestellt wird.

d) *Leitkultur und Recht*

Mitunter wird ein Leitkultur-Konzept für entbehrlich gehalten, weil unsere Rechtsordnung als Grundlage unseres Zusammenlebens ausreichend sei bzw. die These verfochten, Leitkultur sei unsere Rechtsordnung. Das verkennt, so glaube ich, den Unterschied zwischen Kultur und Recht. Eine Leitkultur soll nicht mehr als Anleitung und Orientierung geben. Rechtsnormen gelten verbindlich. Eine Staatsgesellschaft, die diese Trennung von Staat und Gesellschaft nicht akzeptiert, in der sozusagen alles was Common sein sollte, auch zugleich Rechtsnorm ist, erscheint mir wenig erstrebenswert.

In der Pandemie erleben wir zum Teil einen solchen Zustand, in dem wir vieles rechtlich verbindlich machen müssen, was eigentlich eine Frage der Vernunft sein sollte (Abstand halten oder Ähnliches). Das kann man in einer Krisenzeit akzeptieren, aber nicht als generelles Grundprinzip einer Rechtsordnung.

Statt der Rechtsordnung als Ganzem wird in Deutschland zudem unser Grundgesetz als Ausdruck oder Alternative einer Leitkultur herangezogen. Richtig daran ist, dass einer guten Verfassung eine wichtige integrative Funktion zukommt und wir in Deutschland nach der Überwindung des Nationalsozialismus über den von Dolf Sternberger geprägten Begriff des „Verfassungspatriotismus“ überhaupt erst ganz allmählich zu einem aufgeklärten, republikanischen Patriotismus gefunden haben. Aber auch das Grundgesetz ist und bleibt Normtext. Es enthält im Wesentlichen Rechte. Zu einer Prägung von Leitkultur gehören aber ebenso Pflichten. Die Antwort auf die Frage „Wie verhalte ich mich?“ ist mehr als eine Rechtssammlung oder Ansammlung von Grundrechten. Rechts- und Verfassungstexte können daher nicht an die Stelle einer kulturellen Verständigung und kultureller Werte treten, obwohl natürlich auch eine Rechtsordnung ihrerseits Produkt einer Kultur ist.

e) *Inhalte einer europäischen Leitkultur*

Abschliessend möchte ich der Frage nachgehen, ob es eine europäische Leitkultur eigentlich gibt. Das ist ein gewagtes Unterfangen und nicht umsonst gibt es meines Wissens nach nicht allzu viele Versuche, eine Leitkultur und

noch dazu eine europäische auszubuchstabieren. Und auch ich traue mir keine abschliessende oder exakte Definition zu, allenfalls eine typisierende Annäherung. In Rechnung zu stellen ist dabei, dass die Ausformung und Bedeutung dieser Werte nicht auf dem gesamten europäischen Kontinent identisch sind.

Samuel Huntington etwa unterscheidet sehr stark zwischen dem historischen Raum der lateinischen Christenheit und einem orthodoxen Osteuropa.

Man könnte sich zudem unter Bezug auf das Erbe der Karolinger auf einen engeren oder weiteren Begriff von Mitteleuropa beschränken, unter den in ersterem Fall dann die Schweiz, Deutschland, die Benelux-Staaten, Frankreich und vielleicht noch Italien gehörten, andere aber eben nicht.

Oder man mag, wie in jüngerer Zeit im wirtschafts- und finanzpolitischen Kontext oft geschehen, zwischen dem (weit gefassten) Norden und dem „Club Méditerranée“ die Grenzen ziehen.

Es zeigt sich folglich bereits jetzt, dass eine Vielzahl von Binnendifferenzierungen gefunden werden kann. Ich will es jetzt nicht geografisch zu exakt oder schein-exakt machen, aber ich glaube, dass es verbindende Elemente gibt, die man mindestens in Mitteleuropa, aber auch in anderen Teilen Europas finden kann. Nicht im Sinne einer Verbindung zur Abschottung, sondern im Sinne einer Identifikation von Elementen, die uns ausmachen, die wir erhalten und weiterentwickeln wollen.

Erstens: Europäische Gesellschaften sind typischerweise offene und plurale Gesellschaften. Für mich ist dies kein Widerspruch zu einer Idee von Leitkultur. Wir versuchen unterschiedliche Strömungen aufzunehmen und zu integrieren, ohne eben dann gleich alles einebnen zu wollen. Vielfalt wird weitaus mehr als Bereicherung und Chance denn als Bedrohung angesehen. Darüber kann man nachdenken. Hat das die Realität widerspiegelt? Gilt das auch für die Wähler am rechten Rand? Eine Grundstimmung in der Gesellschaft ist es meines Erachtens jedenfalls schon.

Und auf Grundlage dieser Haltung haben sich in den meisten Staaten auch Methodiken herausgebildet, die diese Vielfalt im politischen Entscheidungsprozess abbilden. So haben wir einen Grundtypus des Wahlrechts, der in vielen europäischen, zumindest kontinentaleuropäischen, Staaten gilt. Nicht umsonst ist die Idee der parlamentarischen Demokratie, ich würde fast sagen, pandemisch in Europa – selbst die Präsidialdemokratie Frankreich verfügt über ein nicht allzu schwaches Parlament.

Zweitens: Die Akzeptanz von Vielfalt geht einher mit einer Akzeptanz und einem Schutz von verschiedenen Lebensstilen und generell von Minderheiten. Damit zusammen hängt aber auch ein über Europa hinaus gehender Einsatz für Menschenrechte oder Volksgruppen, die politisch bedrängt sind.

Drittens: Die zentrale Stellung des Individuums. Dieser Ansatz hat nicht erst seit der Französischen Revolution, sondern schon in Vorläufern im Mittelalter zur Ausbildung von Grund- und Menschenrechten geführt. Sicherlich stellt dies eine historische Besonderheit oder Ausprägung Europas dar. Damit verknüpft ist einerseits die Wertschätzung der persönlichen Leistung des Einzelnen im Wirtschaftssystem, andererseits garantiert die Menschenwürde diese Wertschätzung für jeden Menschen und zwar unabhängig von seinen Leistungen und seiner Leistungsfähigkeit und steht damit im Gegensatz zu einem reinen Marktwirtschaftssystem, das in Kontinentaleuropa eher untypisch wäre.

Viertens: Friedfertigkeit. Die europäischen Gesellschaften sind friedliche und friedfertige Gesellschaften. Auch hier mag die Erfahrung vieler Kriege, vor allem zweier Weltkriege, prägend geworden sein. Ablesen lässt sich diese Einordnung aber an den europäischen Kriminalitätsstatistiken, die im weltweiten Vergleich bei der Gewaltkriminalität geringe Fallzahlen aufweisen. Zwar mag der alltägliche Umgang in unserer Gesellschaft nicht immer freundlich und herzlich sein, aber er ist eben weitgehend gewaltfrei. Für Deutschland und viele andere europäische Länder kann man auch die Skepsis gegenüber privatem Waffenbesitz anführen.

Fünftens: Mit der Friedfertigkeit hängt zudem die friedensstiftende Rolle von Religion zusammen. Fast selbstverständlich gehen wir davon aus, dass Religionen zum Frieden beitragen – zugleich können Religionsgemeinschaften in ihren verfassungsrechtlichen Rechten begrenzt werden, wenn sie eben diese Friedfertigkeit nicht akzeptieren. In vielen anderen Teilen der Welt ist es gerade umgekehrt: dort stacheln Religionen auf. Das gilt nicht nur für die islamische Religion, sondern auch für das Christentum.

Sechstens: Die europäische Kultur basiert (nicht abschliessend) neben dem Christentum historisch auf der griechischen Philosophie, der neuzeitlichen Aufklärung sowie den Gedanken des römischen Rechts. Davon ausgehend spielt, anders als in vielen anderen Teilen der Welt, der rationale Diskurs, die kritische Reflexion gesellschaftspolitischer Fragestellungen in Europa eine besonders zentrale Rolle. Sicherlich gilt nicht jede europäische Nation als so grüblerisch und „alles-hinterfragend“ wie die deutsche, aber der kritische Umgang mit Zukunftsfragen und eine gewisse Zurückhaltung gegenüber allem Charismatischen in der Politik glaube ich auch über mein Heimatland hinaus

ausmachen zu können. Das führt übrigens dazu, dass Ideen der Nachhaltigkeit und der Langfristverantwortung der Politik in Europa vielleicht oft etwas bessere Chancen auf Gehör haben als in anderen Teilen der Welt. Das gilt auch bei Themen wie dem Klimawandel oder dem Bewusstsein für die Endlichkeit von Ressourcen.

Siebter und letzter Punkt: Gleichheitsorientierung. Europa ist deutlich stärker von dem gesellschaftlichen Wunsch und dem staatlichen Versprechen nach Gleichheit geprägt als andere Weltregionen und Staaten – jedenfalls insoweit sie sich marktwirtschaftlichen Prinzipien verschrieben haben. Ich habe es im Zusammenhang mit der Menschenwürde bereits erwähnt: Ein hohes Einkommen oder Vermögen sollte sich möglichst nicht in erhöhtem politischen Einfluss widerspiegeln. Es ist eben kein Gedanke einer reinen Marktwirtschaft, sondern auch der Unterstützung der Schwachen. Ich will noch einmal Zahlen nennen: Mit nur 7 Prozent der Weltbevölkerung und immerhin noch 25 Prozent der Weltwirtschaftsleistung (bei einem Anteil am weltweiten Wirtschaftswachstum aber von nur noch 10 Prozent) leistet sich die EU nahezu die Hälfte der Sozialausgaben (für die Schweiz vermute ich Ähnliches). Der Schutz des Schwächeren, basierend auf der Idee der Menschenwürde und der Solidarität, ist damit ebenfalls ein wichtiges Kennzeichen der politischen Kultur Europas.

#### 4. Schluss

Abschliessend möchte ich nur ein paar wenige Bemerkungen machen. Meine Damen und Herren, die Beschäftigung mit der Kultur und den Werten unseres Europas mag mitunter mühsam sein und mag sich dem Verdacht aussetzen, hier wolle sich ein Kontinent nur auf sich besinnen, im Zweifelsfalle sogar abschotten. In Wahrheit aber, so finde ich, wäre es zynisch, von denen, die zu uns kommen, Integration zu fordern, aber nicht angeben zu wollen, wohinein sie sich denn integrieren wollen und was diese Gesellschaft ausmacht.

Leitkultur mag ein schwieriges, in manchen Facetten schwer greifbares Konzept sein und vielleicht finden wir eines Tages einen besser akzeptierten Begriff. Allerdings müsste es ein mindestens ebenso aussagekräftiges Wort sein und keine schamhafte Verbrämung dessen, worum es geht: um nichts weniger als eine Antwort auf die Frage, die der amerikanische Historiker Samuel Huntington in einem Buch gestellt hat, das wenige Jahre nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erschienen ist: „Who are we?“ – Wer sind wir?

Eine Gesellschaft ohne nennenswerte Zuwanderung kann vielleicht einen Bogen um diese Frage machen. Eine zumindest statistisch betrachtete Zuwanderungsgesellschaft wie die unsrige kann sich eine Sprachlosigkeit bei dieser Frage aber nicht leisten. Sie muss vielmehr ihre Kultur beschreiben sowie erklären können und Orientierung geben. Ich bin der festen Überzeugung, dass das mit Blick auf die Binnenvielfalt, aber auch mit Blick auf das, was uns als Europäer verbindet, gelingen kann.

Vielen Dank für Ihr Interesse und Ihre Aufmerksamkeit.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Institut an der Universität Zürich): Herzlichen Dank, Herr Staatssekretär, das war ein spannender, inhaltsreicher Vortrag. Mir haben die von Ihnen genannten Auswahlkriterien sehr gut gefallen, diese inhaltlichen Elemente einer europäischen Leitkultur. Das ist spannend. Das sieht man nicht allzu oft. Das ist risikoreich, wie Sie das gesagt haben, aber interessant. Die Elemente, die Sie genannt haben, treffen zu. Zuwanderung bedeutet ja auch, dass generell Leute zu uns kommen, die andere Meinungen haben als wir, andere Traditionen. Und das führt, wenn die Anzahl gross genug ist, zu einem Wechsel der bisherigen Leitkultur. Zumindes gerät die bisherige Leitkultur unter Druck. Was machen wir jetzt mit Leuten, die nicht diese Werte teilen? Oder umgekehrt: Was machen wir mit unseren Bürgern, die diese Veränderung der Leitkultur nicht wollen und an ihr festhalten möchten? Wie lösen wir diesen Konflikt?*

Dazu hat man demokratische Instrumente und erst einmal auch eine demokratische Gesellschaft. Es bedarf nicht sofort politisch oder rechtlich verbindlicher Entscheidungen. Bürgerliche Parteien – etwa meine Partei, die sowohl liberale, soziale und eben auch konservative Wurzeln hat – müssen im politischen Prozess aber betonen: „Ja, eine Kultur entwickelt und verändert sich.“ Das ist eine wichtige Grundhaltung, die in manchen Diskussionsbeiträgen in die Ecke gedrängt wird – bezüglich der Union nicht von der Spitze der Partei her, aber vielleicht von der bayerischen Schwesterpartei, vielleicht würde sogar mir dies zugeschrieben. Aber meine Intention war es nicht zu sagen, dass wir Zuwanderung kontrollieren und regulieren wollen, um eine Kultur oder eine Gesellschaft versteinern zu lassen. Das kann ja gar nicht unsere Unterhaltung sein, wenn man die Realität und insbesondere die Bereicherung anschaut, die durch Zuwanderung entsteht. Aber wir wollen den Prozess steuern; das ist eine zentrale politische Aussage, ohne dass daraus direkt Gesetze gemacht werden müssen. Und ich glaube das funktioniert auch vor Ort. Wir

haben mitunter die besten Integrationserfolge in Dörfern und Kleinstädten, wo sich Menschen kümmern können. Da herrschen eben nicht Abschottung und Angst vor Veränderung vor.

Dennoch stellt Integration einen evolutiven Prozess dar und wir müssen auch im Reden darüber deutlich machen, dass die Hinzugekommenen eine Bereicherung sein können, sich aber an bestimmte Regeln zu halten haben. Und mit diesen Regeln meine ich wiederum solche unterhalb der Gesetzesregel. Das ist eine Frage des lokalen Commons. Daneben gibt es aber auch „harte Grenzen“, etwa wenn wir die Themen Gewaltausübung oder die Rolle der Frau nennen. Wird beispielsweise einer Tochter verboten, eine Berufsausbildung oder ähnliches aufzunehmen, muss notfalls der Staat durch stärkere Massnahmen reagieren. Wir haben in Deutschland auch in ganz geringem Masse das Problem von Kinderehen und die bestehenden Regeln verschärft.

Die Frage der Vollverschleierung ist ebenfalls ein wichtiges Thema, auch in der Schweiz. Wenn jemand in Deutschland in ein öffentliches Gebäude hineingeht, so sollte eine offene gesichtsmässige Kommunikation möglich sein. Gleiches muss bei der Ausübung einer Tätigkeit im Staatsdienst gelten. Hier bedarf es dann, sofern möglich, einer gesetzlichen Regelung.

Die Essenz der Leitkultur kann dann auch Teil der Rechtsordnung sein, aber es besteht keine Deckungsgleichheit an der Stelle und dann muss man im Einzelnen Prozesse aushandeln und demokratisch entscheiden. Bei Gesetzen genügt hier in der Regel eine einfache Mehrheit, Änderungen des Grundgesetzes sind hingegen nur mithilfe einer Supermajorität oder gar nicht realisierbar.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Darf ich da etwas Böses nachfragen? Ist das nicht eine elitäre Sicht der Dinge? In der Schweiz haben wir das System der direkten Demokratie. Alle Parteien, mit einer Ausnahme, der Bundesrat und das Parlament haben die Volksinitiative für ein Burkaverbot oder für ein Minarettverbot abgelehnt. Trotzdem wurden beide in den Volksabstimmungen angenommen. Die Leute wollen offenbar nicht, dass hier Änderungen ihres kulturellen Umfelds erfolgen, die sie nicht schätzen. Und wenn Sie jetzt sagen, dass Sie das quasi von der Politik her so tun, dann stülpen sie diese Veränderungen auf die Leute auf. Das kann man vielleicht bis zu einem gewissen Grad, aber vielleicht explodiert der Kessel irgendwann? Wie sehen Sie das?*

Ich sehe das Problem und bin auch beim Burkaverbot der Auffassung, dass wir an manchen Stellen noch ein bisschen weiter gehen könnten. Ich bin nicht ganz auf dem Schweizer Kurs, sehe es aber kritisch, dass in Deutschland beispielsweise das Betreten eines öffentlichen Gebäudes in Burka in der Regel

möglich ist. Das ist aber eben noch kein generelles Vollverschleierungsverbot. Mit der Religionsfreiheit wäre es wohl schwerlich zu vereinbaren, selbst solche Extrem-Verschleierungen etwa bei einem Waldspaziergang zu verbieten.

Natürlich kann man das ganze Konzept der Grundrechte als elitär bezeichnen, weil es bestimmte Entscheidungen einer einfachen demokratischen Mehrheit entzieht. Ich bin innerhalb der Demokratie indes ein Anhänger retardierender, also verlangsamender Instrumente, wie sie einer parlamentarischen Demokratie eigen sind. Wenn es einen starken demokratischen Willen gibt, bricht sich dieser natürlich auch im Parlament Bahn, obgleich der Prozess vielleicht länger dauert, aber eben auch durchdachter erfolgt als in der direkten Demokratie. Das ist ein zentraler Grund, weshalb ich der direkten Demokratie – nun mache ich mich in der Schweiz unbeliebt – sehr skeptisch gegenüberstehe.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Also das ist vielleicht nur ein Grenzbereich von dem, was wir diskutieren, aber wenn ich nochmal bei der Schweiz bleiben darf. Wir haben dieses bilaterale Abkommen in Bezug auf die Personenfreizügigkeit und das begrenzt sich auf den europäischen Raum. Wir könnten sagen, unser europäisches gemeinsames Haus. Jetzt hat aber mit der Einführung der Personenfreizügigkeit ein sehr grosser Zustrom von EU-Bürgern in die Schweiz stattgefunden. Das hat in der Schweiz eine gewisse Gegenbewegung bewirkt, die zum Teil in der Forderung mündete, die Schweiz solle die Personenfreizügigkeit künden. Das ist heute ein oft gehörtes Argument. Wie sehen Sie diese Forderungen? Oder anders gefragt: Sehen Sie auch Probleme mit der totalen Personenfreizügigkeit, wenn ein gewisses Mindestmass an Zuwanderung überschritten ist. Sollte man die Personenfreizügigkeit in der EU etwa beschränken, wenn die Zuwanderung einen Wert von 10 oder 20 Prozent der Bevölkerung des Aufnahmelandes übersteigt, damit die Bevölkerung eine solche Zuwanderungsentwicklung mitträgt?*

Das ist eine nicht ganz einfache Frage. Einerseits finde ich die Forderung nachvollziehbar, andererseits ist die Personenfreizügigkeit eines der Gründungsprinzipien der Europäischen Union. Wenn man in der Geschichte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weit zurückgeht, gab es aber auch schon Erfolge ohne jenes Prinzip – deshalb bin ich in dieser Hinsicht auch nicht so dogmatisch wie die Kollegen im Auswärtigen Amt oder manche Kollegen in meiner Partei. Wenn es darum geht, als Europa zusammenzubleiben, müssen wir gesprächsbereit sein – so wäre ich etwa gegenüber Grossbritannien offener gewesen.

Auch andere Fehler wurden gemacht: so waren wir meines Erachtens beim europäischen Integrations- und vor allem beim Aufnahmeprozess zu schnell. Bei der Weichenstellung zwischen Vertiefung oder Erweiterung der Europäischen Union haben wir uns für beides entschieden und das konnte im Ergebnis nicht funktionieren. Ich glaube zudem, dass wir innerhalb des europäischen Rechtssystems mehr machen können, als wir oft tun. So lebt zum Beispiel in meiner Heimatstadt eine Vielzahl von Menschen aus einem bestimmten Ort in Bulgarien, von denen wiederum viele keine Arbeit finden.

Auch im europäischen Recht existieren Möglichkeiten, Menschen aus einem EU-Staat auszuweisen, wenn sie im Wesentlichen nur dessen Sozialsystem oder sonstige staatliche Leistungen in Anspruch nehmen möchten, ohne dort Arbeit zu finden. Es gibt kein Recht darauf, sich innerhalb von Europa ein Sozialsystem auszusuchen. Solche Ausweisungen sind aber mühsam. Die diesbezüglich von den Briten in den letzten Jahren angestossene Diskussion zur Ergänzung des europäischen Rechts war zwar hilfreich, trat mit dem Brexit jedoch leider in den Hintergrund. Es müssen zudem die Kommunen tätig werden, die sich vielfach überfordert fühlen. Vielleicht muss deshalb auch der Bundesgesetzgeber bei diesen Punkten mehr Hilfe leisten.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Lassen Sie uns über die gezielte Zuwanderung sprechen. Haben es die Briten hier besser gemacht? Die Briten müssen Europäer nicht mehr reinlassen. Sie können jene nehmen, die sie wollen, die sie aussuchen. Darüber hinaus können sie gezielt Angehörige von Drittstaaten nach Grossbritannien locken, was wir ja nicht können. Wir haben die Präferenz der EU-Bürger. Nur wenn das nicht funktioniert, kann eine Person aus Drittstaaten, ein Amerikaner, ein Chinese, ein Japaner zu uns kommen. Ist das britische Modell, also gezielt im Ausland Fachkräfte anzuwerben, besser als das, was wir in Europa haben?*

Zunächst sehe ich das nicht so, dass wir nicht auch aus Drittstaaten anwerben können. Es gab zwar im nationalen deutschen Recht eine Vorrangprüfung, der zufolge zunächst ermittelt werden musste, ob eine Arbeitsstelle von einem Deutschen besetzt werden kann und erst bei negativem Ergebnis geprüft wurde, ob ein EU-Bürger die nötigen Qualifikationen hierfür mitbringt. Doch diese Vorrangprüfung haben wir aufgehoben und meines Erachtens hat kein europäisches Gericht diese Gesetzesänderung für rechtswidrig erklärt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: EU-Bürger ja, aber nicht Drittstaaten, oder?*

Wir haben bei der Fachkräftezuwanderung schon das Ziel und die Perspektive, dass Fachkräfte etwa aus afrikanischen Ländern kommen können, wenn sie

die notwendigen Sprachkenntnisse und Qualifikationen erfüllen. Insofern geht dies schon. Man setzt es in meinen Augen nur nicht um, um die Zahl nicht höher werden zu lassen. Ob es hier aber eine europarechtlich festgesetzte Grenze gibt, wäre mir nicht bekannt. Wenn wir nach Grossbritannien schauen und uns die Situation in den Städten Englands ansehen, hat man im Übrigen nicht den Eindruck, dass dort Spannungen weniger existent sind als bei uns.

Schon vor dem Hintergrund der Tradition des Commonwealth besteht in Grossbritannien ein anderes Selbstbewusstsein im Hinblick auf die Zuwanderungspolitik. Und vielleicht liegt darin auch der Grund für den späteren Frust Grossbritanniens über das europäische Freizügigkeitsrecht. Grossbritannien hat nämlich deutlich früher als wir für die Beitrittsländer der 2000er Jahre alle Türen aufgemacht. So konnten polnische Bürger viele Jahre eher nach England kommen als zu uns. Das ist im Grunde das Problem dieser Pendelbewegung: aus der anfänglichen Liberalität wird ein Problem. Insofern haben wir es in Deutschland vielleicht besser gemacht. Wir waren anfangs zurückhaltend – trotz des Vorwurfs, auf diesem Wege qualifizierte Arbeitskräfte zu verlieren.

Aber für die Akzeptanz des Systems ist es manchmal gut, Prozesse etwas zu verlangsamen. Insofern bin ich nicht sicher, ob das britische Modell besser ist. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die nunmehr durch den Brexit hervorgerufenen Probleme. Und gerade zum Brexit möchte ich hier am Europa-Institut noch etwas anmerken: neben vielen populistischen gab es auch einige nachvollziehbare Gründe für den Austritt Grossbritanniens aus der EU. Selbst heute sind die Umfragen noch nicht eindeutig. Insofern sollte Europa den Brexit als Weckruf begreifen – wir müssen besser werden, um eine solche Entwicklung nicht erneut zu erleben.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Europa sollte auch etwas flexibler werden. Wäre das Ihre Forderung?*

Gar nicht so sehr nur bezogen auf Zuwanderung oder Freizügigkeit, sondern mehr noch auf die Frage der Wettbewerbsfähigkeit. Da ist Europa nicht gut aufgestellt und ich würde warnen vor einer so bräsigen Grundhaltung frei nach der Devise: „Wir sind drin, wir sind die Guten und die Briten die sind draussen“. Das ist zu einfach. Wir sollten vielmehr versuchen, uns zu verbessern, um attraktiver zu werden.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: In der Schweiz werden wir viel mit Grossbritannien verglichen, weil wir aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens die Pflicht haben, EU-Bürger gleich zu behandeln wie Schweizer Bürger. Leute aus Drittstaaten, ausserhalb der EU, können nur kommen, wenn man niemanden aus*

*der EU oder aus der Schweiz findet. Es gibt ausserdem Sonderbewilligungen für bestimmte Fachkräfte und Führungskräfte. Das führt dazu, dass wir heute ein Problem haben, aus Drittstaaten Fachkräfte in die Schweiz zu holen. Das haben sie offenbar nicht in Deutschland?*

Das wundert mich. Mit dem gleichen europäischen Rechtsrahmen haben wir, soweit ich sehe, das Problem nicht. Es war bisher eher eine quantitative und praktische, nicht eine rechtliche Frage. So sollte bei bestehender EU-Freizügigkeit verhindert werden, dass Arbeitskräfte aus Drittstaaten ebenfalls ohne die Erfüllung bestimmter Kriterien zuwandern können. Aber mir ist nicht bekannt, dass wir dabei rechtlichen Begrenzungen unterworfen sind.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Vielleicht noch eine etwas grundsätzlichere Frage: Die Parameter unserer Asyl- und Migrationspolitik sind doch historisch gesehen, dass jene, die verfolgt werden, zu uns kommen können. Da haben wir offene Türen. Währenddem wir in Bezug auf Arbeitskräfte eine gezielte Politik betreiben. Das ist so etwa die Grundlage. Aber stimmt die heute noch? Die meisten, die da als Flüchtlinge unterwegs sind, wenn ich das richtig sehe, sind nicht primär unterwegs, weil sie an Leib und Leben gefährdet sind, sondern häufig, weil sie ein besseres Leben suchen. Das bessere Leben finden sie hier bei uns. Also müsste man nicht diese Grundlage unserer Asyl- und Migrationspolitik ehrlicherweise anders offenlegen? Zum Beispiel, dass es darum geht, dass wir nicht zu viele Arbeitskräfte wollen. Man sieht die Bilder in der Türkei, man sieht die Bilder im Mittelmeer, das ist schwer zu verkraften und wir schotten uns ab, um ihnen den Zugang zu einem besseren Leben zu verweigern.*

Das war mein Ansatz: dass wir versuchen müssen, so schwer es ist, strikt zwischen humanitärer Aufnahme und Fach- oder Arbeitskräften zu trennen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Geht das noch heute?*

Wir machen jedenfalls den Versuch. Und wir müssen ihn machen. Der ist nicht einfach, aber ich sehe keine bessere Alternative. Gerade deshalb, weil wir nicht das Prinzip aufgeben wollen, dass jemand, der verfolgt wird, oder dem Bürgerkrieg entflieht – das ist ja eigentlich schon mehr als Verfolgung und ein anderer Status – in Europa Aufnahme finden kann. Allerdings habe ich auch gesagt, dass die Aufnahme in Nachbarländern prioritär wäre. Deshalb ist es wichtig, dass wir Länder wie den Libanon und Jordanien darin unterstützen, die Aufnahme durchzuführen. Das soll nicht bedeuten, dass wir die Zuwanderung nach Europa „auf Null“ fahren wollen. Ob aber unser Zuwanderungssystem, das auf der Genfer Flüchtlingskonvention fusst, heute noch passt, bedarf einer breiten Diskussion. Entstanden ist es in der Zeit nach dem Zweiten Welt-

krieg und bezog sich auf politische Verfolgung in einer, im Vergleich zu heute, ganz anderen Grössenordnung. Der humanitäre Fortschritt in diesem System besteht vor allem darin, dass wir durch Zusatzprotokolle, durch nationale verfassungsrechtliche Ergänzung, durch europäisches Recht und durch die Rechtsprechung subjektive Rechte geschaffen haben – im Sinne Hannah Arendts: „Das Recht, Rechte zu haben“. Und hier stellt sich die Frage, ob dieses System heute mit einem subjektiven Rechtsanspruch für Millionen von Menschen noch funktioniert. Diese Frage rührt folglich an den Grundfesten des Systems. Ich will aber eigentlich keine radikalen Auswege aufzeigen, sondern im Sinne von evolutiven und schrittweisen Lösungen sagen: Was kann man machen?

Wir können erstmal ein attraktives und sichtbares System für Fachkräfte- und Arbeitskräftezuwanderung bereitstellen. Das ist aber nicht mit Paragraphen getan. Die Paragraphen sind das Geringere. Wir brauchen Rekrutierungsbüros über die Botschaften, über unsere Aussenhandelskammern in den Ländern der Welt, damit man die Leute ansprechen kann. Damit die Brücke zwischen dem Arbeitgeber in Buxtehude zum Arbeitssuchenden in Bangalore oder Ouagadougou geschlagen werden kann. Es geht darum, Menschen zusammenzubringen, nicht darum, Paragraphen aufzuschreiben. Zudem brauchen wir klare Grenzen im Asylrecht, eine Art „notwendige Janusköpfigkeit“, also die offene Bereitschaft zur Aufnahme Schutzbedürftiger, aber auch die Ablehnung Nicht-Schutzbedürftiger. Deshalb die bereits genannte Idee der Vorprüfung. Dazu gehört, dass ein grosser Teil derjenigen, die nicht aus humanitären oder aus Gründen der Verfolgung zu uns kommen, nicht erst nach Europa hineinkommen. Und dazu gehört, dass gesellschaftlich akzeptiert sein muss, diejenigen des Landes zu verweisen, deren Anträge abgelehnt wurden. Kein Spurwechsel o.ä., sondern Ausweisung.

Ich habe grosse Achtung vor Menschen, die ehren- oder hauptamtlich an Integrationsmassnahmen mitarbeiten und ich finde, dass diese Menschen alle gesellschaftliche Wertschätzung verdient haben. Aber jemand, der in einer Ausländerbehörde aus guten Gründen nach einer erfolgten (eventuell sogar gerichtlichen) Ablehnung an einer Abschiebung mitwirkt, der hat ebenso Respekt verdient. Es ist nichts Unanständiges, sondern die Voraussetzung eines funktionierenden und auch akzeptierten Asylrechts.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ich weiss es nur vom Hörensagen: als in Ungarn die Truppen des Warschauer Pakts einmarschierten, kam eine grosse Flüchtlingswelle über die Grenze, auch in die Schweiz. Die wurden alle mit offenen Armen empfangen. Als 1968, daran kann ich mich erinnern, die Sowjets in der Tschecho-*

*slowakei einmarschiert sind, kamen hunderttausende tschechische Bürger über die Grenze und wurden ebenso mit offenen Armen empfangen. Heute ist diese Bereitschaft zu helfen nicht mehr so zu spüren. Vielleicht muss man es anders formulieren. Sie ist schon da, aber man hat eben auch Angst, dass die Kultur, die jetzt kommt, nicht mehr europäische Kultur ist. Ich weiss nicht, ob der Islam hier ein Thema ist oder ob man etwas als anders und damit vielleicht auch mit Bedrohung, mit Nicht-Kennen, mit Fremdem assoziiert. Also die Reaktion der Bevölkerung heute scheint mir anders zu sein als früher. Als Leute kamen, die uns irgendwie nahe standen, oder?*

Ja und nein. Erstmal gibt es in Deutschland jedenfalls eine Offenheit gegenüber humanitärer Migration aus anderen Kulturkreisen. Wir haben zum Beispiel, leider als eines der wenigen Länder, viele Flüchtlinge aus den Lagern auf den griechischen Inseln übernommen. Wobei ich immer noch sage: die Hauptverantwortung haben dort die Griechen zu tragen. Lesbos ist keine Mini-Insel, sondern doppelt so gross wie die grösste deutsche Insel. Man könnte auch dort menschenwürdigere Verhältnisse schaffen und dass dies nicht geschieht, ist ein Ärgernis innerhalb der Europäischen Union, das sage ich ganz offen. Und trotzdem wir hier unseren Beitrag leisten – vielleicht auch um den Druck zu erhöhen – folgen uns wenige nach. In Deutschland unterstützt jedoch ein nicht unerheblicher Teil diese von uns verfolgte Politik. Und wenngleich es weniger darum geht, ob wir etwa Christen oder Muslime aufnehmen, spielt die Frage der Zahl oder Grössenordnung eine entscheidende Rolle: wenn z.B. innerhalb von 12 Monaten eine Million Menschen kommen, dann löst das das aus, was sie beschrieben haben: Sorgen.

Deshalb handelt es sich hierbei um ein Management- oder Steuerungsaufgabe. Manche linken politischen Gruppierungen nennen das inhuman, aber ich glaube, dass die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge – unabhängig davon, ob man den Begriff der Obergrenze verwendet – eine Auswirkung auf die Akzeptanz von Zuwanderung in der deutschen Bevölkerung hat. In anderen Staaten wird dies meines Erachtens ähnlich sein. So wäre auch ein multireligiöser Staat vorstellbar, aber er muss in einem schrittweisen Prozess entstehen. Das Tragische – insbesondere im Hinblick auf den Islam – ist nicht, dass Menschen anderen Glaubens zu uns kommen, sondern dass dies in einer Zeit geschieht, in der unsere Kirchen leer sind. Es fällt offensichtlich schwerer, aus leeren Kirchen auf eine Moschee zu schauen, die sich füllt, als wenn dies anders wäre. Wenngleich auch Gründe eine Rolle spielen dürften, die kircheninternen Ursprungs sind, so haben wir es nicht geschafft, den religiösen Teil unserer Kultur vital zu halten. Daher empfehle ich jedem, der sich an der Überfrem-

dung stösst, zu überlegen, was er denn zur Vitalität seiner eigenen Kultur beiträgt, ob er etwa noch aktives Mitglied einer Kirche ist oder vielleicht wieder eintreten möchte.

Dazu gibt es natürlich bestimmte Grenzsetzungen. So reden wir aktuell in meiner Fraktion in Deutschland sehr viel über den politischen Islamismus: hier wird eine Religion dazu benutzt, eine politische Agenda auf aggressive, die Verfassung gefährdende Weise durchzusetzen. Hier ist der Rechtsstaat in aller Konsequenz gefragt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sehen Sie auch eine Möglichkeit, dass diese offene Haltung, die Sie jetzt auch erklärt haben, in Osteuropa noch um sich greift? Gerade Polen und Ungarn scheinen da weniger offen zu sein. Ist das vorübergehend? Ist das parteipolitisch gewünscht? Wird das eine andere Regierung anders ansehen oder sehen Sie da einen Dauerkonflikt in Europa.*

Ja, das ist problematisch und ich hoffe, dass es auch dort eine Rückbesinnung auf Werte und Haltungen geben wird, die uns Europäer verbinden. Ich finde es aber wichtig, dass wir mit Ungarn oder Polen im Gespräch bleiben, auch wenn wir aktuell z.B. mit der Regierungspartei in Ungarn in der Europäischen Volkspartei (EVP) nicht mehr zusammenarbeiten.

Ich muss zunächst anerkennen, dass sich diese Staaten in der Flüchtlingskrise 2015/2016 überfordert gefühlt haben. Es gab eben zu Beginn der Krise keinen europarechtlichen Anspruch darauf, Flüchtlinge aufzunehmen. Wenngleich es später verbindliche Beschlüsse gab, haben wir zunächst etwas von ihnen verlangt, dass keine europarechtliche Grundlage hatte. Vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Fremdbestimmung durch den Warschauer Pakt, aber auch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte, haben gerade wir nicht sensibel genug gehandelt. Insofern vermisse ich auch etwas mehr deutsche Selbstkritik.

Und trotzdem: wenn man in der Europäischen Union dabei sein will, muss man sich auf Mehrheitsmeinungen einigen. Nicht alles kann nach dem Einstimmigkeitsprinzip erfolgen. So, glaube ich, geht es nur um ein stetes Werben und wenn ich es ganz banal sagen würde: bei der kulturellen Gruppierung nach Samuel Huntington wären die beiden Länder noch Teil der lateinischen Christenheit. Ich habe nicht nur deshalb durchaus Hoffnung, aber es erfordert ein schrittweises Vorgehen. Wenn es um Verteilung geht, wird man daher akzeptieren müssen, dass Polen und Ungarn zunächst deutlich weniger Menschen aufnehmen, aber in anderer Weise helfen – etwa beim Thema Rückführung

gen könnten sie unterstützen. Denn noch einmal: sowohl Integration und Aufnahme als auch Rückführung von Abgelehnten gehören zu einer funktionierenden Asylpolitik.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie haben Dublin erwähnt und dass das System eigentlich nicht funktioniert. Es gibt Reformbedarf. Wie? Wie könnte man das sinnvoll reformieren?*

Da ist der erste Gedanke Aussengrenzschutz. Aussengrenzen sollten nicht als Mauer zur Abschottung, sondern als Türen gedacht und konzipiert sein, die eine erste Prüfung von Asylgesuchen vor Ort ermöglichen. Natürlich haben die Aussengrenzstaaten dabei ihre Schwierigkeiten, aber es gilt, Dublin scharf zu schalten. Dann würden sie zwar auf allen Asylbewerbern „sitzen bleiben“, was verständlicherweise nicht im Interesse insbesondere der südeuropäischen Länder sein kann. Doch das wäre die geltende Rechtslage. In die angesprochene Prüfung würden sodann Elemente wie das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten einfließen.

In einem weiteren Schritt würde die Verteilung innerhalb der EU erfolgen, die vor allem für die Osteuropäer ein Problem darstellt. Wir Deutschen wären bereit, mehr Zuwanderer aufzunehmen als es dem deutschen Bevölkerungsanteil entspräche. Es geht vor allem um ein geordnetes Verfahren.

Desweiteren gilt es, Sekundärmigration zu verhindern. Das ist ein wichtiger Punkt und er bedeutet im Grundsatz, dass Zuwanderer Europa verlassen müssen, wenn sie die jeweilige Landeszuweisung nicht akzeptieren. Man kann sich die Sozialsysteme Europas eben nicht aussuchen, sonst funktioniert das System nicht. Sonst können wir ein Flüchtlingssystem haben, aber kein Schengen mehr.

Es mag Ausnahmen geben, wenn die Verhältnisse in einem Land beispielsweise wirklich unzumutbar sind. Wenn ein Land aber humanitäre Mindeststandards nicht erfüllt, mag es vielleicht noch in der Europäischen Union bleiben können, aber nicht mehr im Schengen-Raum. Ich will jetzt kein Beispiel nennen, aber ich habe als Staatssekretär in der Vergangenheit schon öffentlich geäußert, welches Land zumindest für eine gewisse Zeit eine Schengen-Pause einlegen sollte.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Es wollen doch alle nach Deutschland. Das ist das Ziel der meisten die kommen.*

Genau, aber wer beispielsweise mit Tschechien nicht zufrieden ist, darf dann auch keine Möglichkeit haben überhaupt in Europa zu bleiben.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Wären die besten Massnahmen nicht die, dass man versucht, dass diese Flüchtlinge gar nicht erst zu uns kommen wollen, oder? Dass man vor Ort noch wesentlich mehr Aktivitäten entfaltet. Ich erinnere mich, der Arabische Frühling wurde von uns allen begrüsst, hat dann aber zu katastrophalen Verhältnissen geführt und zu einer Flüchtlingswelle sondergleichen. Hätte man in irgendeiner Form dort eingreifen müssen, um gar nicht erst die Situation zu schaffen, die dann diese Millionen dazu bringt, das Land zu verlassen?*

Ich war damals schon ein bisschen skeptisch, ob das so schnell und gut funktionieren kann, habe es aber nicht öffentlich geäußert, weil ich Hoffnungen hatte und auch nicht der arrogante Spielverderber sein wollte. Es war vielleicht zu schön, um wahr zu sein. Und ich glaube, dass die meisten Politiker, wenn sie nicht wie ich in der Innenpolitik beheimatet sind, als erste Lösung die Bekämpfung von Fluchtursachen und die Hilfe vor Ort als Lösung vorschlagen würden. Aber so einfach ist es am Ende doch nicht: Paul Collier weist zum Beispiel nach, dass die Steigerung des Wirtschaftsstandards, der Wirtschaftsleistung oder des Einkommens in bestimmten Ländern erstmal zu mehr Auswanderung führen kann, weil sich mehr Leute die Reise leisten können. Es geht also nicht nur darum das Einkommen zu steigern, sondern auch Job-Opportunities zu haben und Good Governance zu steigern. Das ist eine etwas komplexere Aufgabe der Entwicklungshilfe, als sie sich die Entwicklungshilfe-Experten oder Politiker vor 20, 30 Jahren noch gedacht haben. Das ist die eine Seite.

Auf der anderen Seite müssen wir aber natürlich parallel den genannten „Königsweg“ verfolgen und die Situation vor Ort so gestalten, dass die Menschen entweder gar nicht mehr aus ihrem Land fliehen müssen und wenn doch, sie in der Region eine Chance finden. Da gibt es spannende Vorschläge bis hin zu Freihandelszonen in Teilen von Afrika, die natürlich voraussetzen, dass Länder bereit sind, das Kostbarste aufzugeben, was sie eigentlich haben: ihr Territorium. Und wenn man eine Freihandelszone gründet und einen Teil der staatlichen Souveränität aufgibt, ist das problematisch. Ähnlichen Schwierigkeiten begegnet man bei der Frage von Aussengrenzschutz und Asylzentren schon ausserhalb Europas. Denn welches nordafrikanische Land würde für diese Zwecke mehrere Quadratkilometer Land hergeben?

Gute Ideen gibt es also, die Ausführung gestaltet sich aber schwierig. Man muss folglich Realist bleiben. Und hier halte ich eben Entwicklungshilfeprogramme im Sinne von Good Governance, Job Opportunities ebenso für zielführend wie andere Unterstützung vor Ort.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Aber letztendlich kommen wir eigentlich zu dem Ergebnis, dass jene Leute, die von diesen alten homogenen Verhältnissen träumen, wo alle sich kannten, im bayerischen Hochtal oder so, und alle in die gleiche Kirche gingen und so weiter, davon abrücken müssen im Zeitalter der Globalisierung und des internationalen Handels?*

Das ist ein schrittweiser Prozess, den man so gestalten muss, dass die Menschen nicht überfordert werden. Dass wir nicht nur in einer Globalisierung, sondern in einer historischen Entwicklung diese Homogenität in der Masse nicht mehr haben, heisst nicht, dass jede Form von Homogenität oder jede Form von verbindendem Gefühl abwegig ist. Ein Beispiel: In meinem Heimatort am Stadtrand von Mönchengladbach gab es den ersten grossen kulturellen Umbruch, wenn man so will, nach dem Zweiten Weltkrieg. Auf einmal gab es da nicht mehr nur Protestanten, wie jahrhundertlang, sondern es gab Katholiken, nämlich Vertriebene, die dazugekommen sind. Das hat Deutschland schon ziemlich durcheinander gerüttelt, aber nicht zum Schlechten, wie ich finde. Dennoch war es ein schmerzhafter Prozess vor allem für viele Vertriebene aus dem Osten, die anfangs oft schlechter behandelt wurden als die meisten Flüchtlinge jetzt in der Flüchtlingskrise. Aber weil es Menschen der gleichen Nation, mit der gleichen Sprache waren, konnte dieser Integrationsprozess sehr schnell gehen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Da gibt es Hoffnung, dass das zum Tragen kommt.*

Ich glaube, dass dies in einem evolutiven Prozess geschehen muss und diejenigen, die kommen, auch eine Wertschätzung für die Kultur mitbringen müssen, in die sie hineingekommen sind. Um diese Bedingungen zu erfüllen müssen wir erstmal unsere eigene Kultur offensiv vertreten. Eine Bekannte von mir, die als Flüchtling aus Afghanistan nach Deutschland kam und deren Eltern mit ihr als Teenager unbedingt hierher wollten hat ein herzerreissendes Buch darüber geschrieben, in dem sie ihre doppelte Flucht beschreibt: zunächst aus Afghanistan und anschliessend in Deutschland aus ihrer Familie. Denn ihre Eltern wollten zwar nach Deutschland, haben dort dann aber mit der Familie gelebt wie in Afghanistan. Sie haben den Widerspruch gar nicht gesehen, aber es hat auch niemand mit ihnen darüber gesprochen. Sie hat heute ein Integrationsprojekt entwickelt, „Culture Coaches“, und will dabei aufbauend auf der Kenntnis der Zuwanderer-Kulturen offensiv für die Akzeptanz der in Deutschland vorgefundenen Kultur werben, ja diese einfordern. Dazu gehört eben auch, dass wir offen über unsere eigene Kultur und was sie ausmacht

sprechen. Nicht im Sinne von Abschottung, sondern im Sinne einer Entwicklungsoffenheit und einer Offenheit für Menschen, die zu uns kommen, aber diese Kultur respektieren müssen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herr Staatssekretär, das war ganz spannend, aber wir müssen leider zu einem Ende kommen. Ganz herzlichen Dank für die Diskussion und dafür, dass Sie sich über das Internet zu uns gesellt haben. Ich hoffe sehr, dass wir diesen Besuch bald nachholen können.*

Danke und sehr gerne, denn es gibt noch andere spannende Themen in Deutschland, über die ich berichten kann.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Wir freuen uns darauf. Ganz herzlichen Dank, Herr Staatssekretär. Sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen, dass Sie mit dabei waren, dass Sie uns zugeschaut haben. Ich wünsche einen schönen Abend. Auf Wiedersehen!*



# Dr. Norbert Riedel

Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Singapur (bis 2020)  
Botschafter in der Schweiz und in Liechtenstein)

## Indo-Pazifik – das neue geopolitische Zentrum der Welt? Und warum das in der Schweiz und in Europa interessieren sollte

Online-Vortrag am Europa Institut an der Universität Zürich  
vom 25. Mai 2021

### Inhalt

- I. [Referat von Dr. Norbert Riedel](#) 157
- II. [Q & A](#) 170

### I. Referat von Dr. Norbert Riedel

Ein herzliches Grüezi nach Zürich in der Schweiz und wo immer Sie mir zuschauen oder zuhören. In der Tat, es sind wenige Monate her, als ich von der Schweiz, die ich natürlich vermisse, hierher nach Singapur gekommen bin. Die Schweiz und Singapur sind sich gar nicht so unähnlich. Die Schweiz liegt mitten in Europa. Singapur liegt mitten in Südostasien und sogar im Zentrum des Indopazifik. Und natürlich, beide Länder sind mit die wohlhabendsten auf der Welt. Trotzdem, wenn man den Ort verändert, dann bekommt man auch eine ganz neue Perspektive.

Ich zeige Ihnen mal im Hintergrund ein Bild, das war sozusagen meine letzte Nacht im schönen Bern mit Blick auf die Berner Alpen. Und dann, wenige Tage später, hat sich die Perspektive dann doch etwas verändert. Lassen Sie mich auf vier Ereignisse in den vergangenen Tagen und Wochen hinweisen, die Ihnen vielleicht ein bisschen verdeutlichen sollen, auf was ich hier anspielen möchte. Ich weiss, auch in der Schweiz hat man am Wochenende den Eurovision Song Contest, natürlich mit grosser Begeisterung, verfolgt. Und wiederum hat die Schweiz um einiges besser abgeschnitten als Deutschland. Aber wenn Sie ein paar Tage noch weiter zurückgehen, dann haben Sie vielleicht

noch ein wahrlich internationales Ereignis in Erinnerung. Die Oscar-Verleihung in Hollywood. Und da haben zum ersten Mal asiatische Regisseure und Schauspieler hervorragend abgeschnitten und Oscars gewonnen.

Auch nicht lange her: vor wenigen Wochen ist hier in Singapur der Börsengang einer Super-App mit dem Namen „Grab“ erfolgt. Vielleicht sagt Ihnen das gar nichts, aber diese Super-App kann alles. Sie können Ihre Miete mit ihr bezahlen, Sie können einkaufen, Sie können Tickets für Veranstaltungen buchen, Sie können Geld verschicken, Sie können Taxis reservieren. Alles das macht diese App. Entwickelt hier und mit Millionen von Nutzern in Südostasien. Und dann – sie erinnern sich – war der Suezkanal blockiert. Nach einer Woche 300 Schiffe, die nicht durch den Kanal fahren konnten. Ein schönes Bild hierzu. Das ist die Hafeneinfahrt von Singapur. Im Hintergrund sehen sie viele Schiffe. Tausend Schiffe allein an einem Tag, die hier in Richtung der Strasse von Malakka, einem der Engpässe der Welt anstehen. Und als letztes Ereignis vielleicht noch. Jetzt weiss ich, dass die Schweizer natürlich ein bisschen Häme zeigen werden. Das Weltwirtschaftsforum, das in Singapur geplant war im August, ist abgesagt worden. Nichtsdestotrotz, die Überlegung das Weltwirtschaftsforum in diesem Jahr statt in Davos oder in der Schweiz hier in Singapur durchzuführen, war eine durchaus nicht nur interessante Entscheidung, sondern auch eine mit einem grossen Aussagewert.

Ich habe im Spass immer meinen Freunden hier gesagt: „In der Schweiz werde ich beschimpft, dass ich das nach Singapur mitgenommen habe“, was natürlich nicht stimmt. Aber was Professor Schwab sich überlegt hat, genau das Gleiche hat mich auch angetrieben, hierher nach Singapur zu kommen. Hier ist ein Ort, der wahrscheinlich im Zentrum der weltpolitischen Zukunft ist. Und das ist übrigens das Neue daran, das sehen auch zunehmend die Asiaten so. Die werden alle viel selbstbewusster. Erinnern Sie sich, als zum ersten Mal die neue amerikanische Administration sich mit den Chinesen in Anchorage in Alaska getroffen haben?

Da war die Botschaft der Chinesen eindeutig. Ihr, die USA, ihr vertretet nicht mehr die Meinung der Weltöffentlichkeit. Und übrigens, der Westen tut das auch nicht mehr. Hier in Asien ist der Aufstieg Asiens etwas, was alle mit Stolz erfüllt. Das hat natürlich auch mit der kolonialen Vergangenheit zu tun. Wenn man von Asien nach Europa blickt, zu den ehemaligen Kolonialherren, nach Grossbritannien, nach Frankreich und man sieht, mit welchen Problemen diese Länder zu kämpfen haben, dann ist man umso stolzer. Nicht nur über den Aufstieg Chinas, sondern über den Aufstieg Asiens insgesamt.

Das ist übrigens hier auch in Singapur hochinteressant. 70% der Bevölkerung in Singapur sind ethnisch Chinesen, aber die fühlen sich selbstverständlich als Singapurer. Keineswegs lassen Sie sich von China eingemeinden. Aber der Stolz darüber, dass auch China jetzt zur Weltmacht geworden ist, ist spürbar. Die Menschen hier in der Region haben einen Hunger nach mehr Wohlstand. Das macht sich auch bemerkbar in der Dynamik. Und, das ist eine der Fragen, die wir uns alle stellen müssen.

Kann es sein, dass auch in Asien die besseren Lösungen für gesellschaftliche Probleme der Zukunft gefunden werden können? Die augenblickliche Pandemie hat viele Gewissheiten zum Einsturz gebracht. Aber es hat in jedem Fall einen Hauptgrund in der Weltpolitik verstärkt, nämlich diesen Aufstieg Asiens. Während im vergangenen Jahr die Weltwirtschaft aufgrund der Pandemie abgestürzt ist, sind die Ökonomien in Vietnam, in China und an anderer Stelle in Asien gewachsen. Das heisst für uns: Das ist eine ganz neue Erfahrung. Wenn sich Asien schneller erholt und gut aus dieser Pandemie kommt, dann ist das für unsere Wirtschaft gut. Falls Asien das nicht schafft, dann ist das schlecht für uns. In jedem Fall hat sich die Abhängigkeit von Asien, von dieser Region, gegenüber der Vergangenheit für uns verstärkt. Auch wenn vielleicht der Ausgang noch nicht ganz klar ist, es scheint so, als würden die Gesellschaften, die Länder, in Asien besser und erfolgreicher mit dem Virus umgehen, als es wir in Europa können und konnten. Dafür gibt es viele Gründe.

Hier sind das Tragen von Masken, das Nutzen von digitalen Apps, digitale Lösungen, Quarantäne oder auch Nachverfolgung viel stärker akzeptiert, als es bei uns zu Hause der Fall ist. Auch wenn wir im Moment in Singapur in einer etwas schwierigen Lage sind, weit anders als der Trend in Europa und in der Schweiz geht es nicht um mehr Öffnung, sondern im Gegenteil. Wir befinden uns eigentlich kurz vor einem Shutdown in Singapur. Warum? Weil etwa 20 Fälle pro Tag an Infektionen hier auftreten – bei fast sechs Millionen Einwohnern – und die Regierung nicht bereit ist solche Infektionen in Kauf zu nehmen. Man verfolgt weiter eine Null-Toleranz-Politik, eine Null-COVID Politik. Insgesamt hat es in Singapur während der ganzen Pandemie etwa 62'000 Infektionen gegeben. Das ist aber eine Zahl, die darüber hinwegtäuscht, dass unter diesen 62'000 weit über 50'000-55'000 der Fälle in den Wohnräumen der Gastarbeiter hier, die zugegebenermassen etwas kritikwürdig untergebracht sind, aufgetaucht sind und in der Community selber, in der Bevölkerung nur wenige tausend. Und trotz dieser 62'000 Fälle hat es in Singapur nur 32 Todesfälle gegeben. Auch die sind zu viel, aber das ist eine ganz andere Dimension.

Also die Frage auch: Kommen asiatische Gesellschaften wohl womöglich besser mit einer Pandemie zu Recht, als wir es in Europa können? Bislang war es sicherlich so, dass der Aufstieg Asiens vor allem als wirtschaftliche Chance von uns gesehen worden ist. Wir sind, die Schweiz wie Deutschland und viele andere, Exportnationen, und wir haben natürlich den Aufstieg Asiens lange durch die Brille wirtschaftlicher Chancen verfolgt. Aber das greift heute zu kurz und auch das hat die Pandemie deutlich hervorgebracht. Letztendlich gibt es heute drei Asien. Da ist das vertraute *Asien der Wirtschaft*: dynamisch, offen, vernetzt. Doch es gibt auch ein *Asien der Geopolitik*, mit immer schärferen Nationalismen, territorialen Konflikten, Rüstungswettläufen und natürlich vor allem der chinesisch-amerikanischen Rivalität. Und dann gibt es auch ein *Asien globaler Herausforderungen*, ohne das eine gerechte Globalisierung, die Bewältigung der Pandemie oder der Klimakrise nicht möglich sind.

Bemerkenswert und bedeutsam ist nun, dass diese drei Asien, die es gibt, nicht nur eine wichtige Rolle für uns in Europa spielen, sondern dass sich diese drei Asien letztendlich immer stärker in die Quere kommen. Das heisst zum Beispiel: Geopolitische Rivalitäten bedrohen den freien Handel. Wir haben gesehen, wie Trump mit seinen protektionistischen Massnahmen nicht nur die Wirtschaft in China und den USA in Mitleidenschaft gezogen hat, sondern das hat natürlich auch Auswirkungen auf Europa und auf die Schweiz gehabt. Ich erinnere nur an die Stahlindustrie, die auch in der Schweiz aufgrund der Reduzierung der Stahlquoten in Mitleidenschaft gezogen worden ist.

Die Pandemiebekämpfung mutiert gleichzeitig zum Systemwettbewerb und wird damit zu einem Feld der Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autoritarismus. Wer hat den besseren Impfstoff? Wer ist schneller? Wer erkaufte sich Sympathien durch Masken und Impfstofflieferungen? Und natürlich die Frage, die jetzt gerade wieder neu befeuert worden ist: Woher kam der Virus? Das heisst, eine globale Herausforderung – Bewältigung der Pandemie – wird plötzlich zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Und dann? Asien ist der grösste Wachstumsmarkt. Aufgrund seiner Bevölkerungsstruktur, seines Nachholbedarfs und aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Aber dieses stürmische Wirtschaftswachstum befeuert natürlich auch den Klimawandel. Das heisst, mit diesen Dynamiken wird der Raum zwischen der afrikanischen Ostküste und der amerikanischen Westküste, den wir als Indopazifik bezeichnen, die Zukunft der Welt entscheidend prägen.

Lassen Sie mich zunächst auf diese drei Asien noch genauer eingehen, um dann zu überlegen was eigentlich die konkreten Herausforderungen sind und

was das für uns in der Schweiz und in Europa bedeutet. Zunächst das Asien der Wirtschaft. Ich fokussiere mich auf Asien, um es ein bisschen greifbarer zu machen, weil dieser Raum, der Indopazifik ist natürlich politisch umstritten, er ist ein geografischer Begriff, aber letztendlich umfasst der natürlich in erster Linie Asien- und Pazifikstaaten. Die Wirtschaft in dieser Region trägt 60% zum globalen Bruttosozialprodukt bei. Zwei Drittel des globalen Wachstums kommt allein aus dieser Region. Was wir jetzt festgestellt haben, auch während der Krise, dass allein 60% des weltweiten Handels durch diese Region läuft. Singapur zum Beispiel ist der grösste Containerhafen der Welt. Wenn Containerpreise plötzlich um das Vierfache steigen und Engpässe entstehen, dann spürt man, wie wir hier von einer Region abhängig sind. Zwei Drittel der weltweiten Patente werden im Indopazifik geschaffen. Und natürlich die digitale und technologische Entwicklung ist hier eine besondere. Grab, habe ich vorhin erwähnt, aber Alibaba, Gojek, viele andere Firmen kommen hier aus Asien, das Umfeld, das Geschäftsklima ist ein ungemein dynamisches und hat, wie manche sagen, längst Silicon Valley abgelöst.

Und dann ist diese Region auch berühmt für seine Megastädte. Hier hinter mir sehen Sie das Marina Bay Sands. Hier, in zwei dieser drei Türme hätte übrigens das Weltwirtschaftsforum stattfinden sollen. Sie sehen aber auch wie grün diese Stadt ist. Hier in Asien werden neue Modelle, neue Konzepte zur Lösung, zum Umgang mit grossen Städten, mit Megastädten der Welt ausprobiert. Was die Urbanisierung anbelangt, was aber auch viele andere Themen anbelangt. Ich war völlig verblüfft, als ich hier in Singapur plötzlich eine deutsche Firma kennenlernen konnte, die – Sie werden jetzt vielleicht lachen – den vertikalen Anbau von Salatköpfen zum Ziel hat. Das ist aber viel sinnvoller und ernster als man denkt. In Singapur gibt es praktisch kaum Anbaufläche für landwirtschaftliche Produkte. Was diese Firma macht, ist in einem geschlossenen Klima mit LED Licht, Salatköpfe in mehreren Schichten, in einem mehrere Stockwerke hohen Gebäude heranzuziehen. Der Unterschied ist, dass sie in der sogenannten freien Wildbahn zweimal pro Jahr Salatköpfe ernten können. Mit dieser Methode können Sie pro Jahr 17 Ernten einfahren und alles beste Bio-Qualität. Wenn man sich jetzt vorstellt, Singapur, ein kleiner Stadtstaat ohne grössere landwirtschaftliche Fläche, hat sich zum Ziel gemacht, bis zum Jahr 2030 30% seiner Ernährung selbst sicherzustellen. Bis vor kurzem war Singapur komplett angewiesen auf Importe aus der Nachbarschaft. Das galt auch für Wasser. Wasser wird heute gefiltert und recycelt. Deswegen, wenn Sie reisen könnten und wieder nach Singapur kommen, würden sie in ihrem Hotelzimmer Waste-Water vorfinden. Flaschenwasser, das aus Abwasser recycelt worden ist und völlig neutral schmeckt.

Dazu kommt hier in der Region, eine starke Tendenz zu mehr Freihandel und Abkürzungen wie RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), CTPPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific), CAI (EU-China Comprehensive Agreement on Investment), auf die ich noch eingehen werde, sind die grossen Schlagworte, aber sie verdeutlichen, dass im Moment, was den Welthandel anbelangt, die Musik hier in dieser Region spielt.

Das zweite Asien der Geopolitik. Immer schärfere Nationalismen und Territorialkonflikte. Führen Sie sich vor Augen, den Konflikt zwischen China und Indien, wo es immer wieder zu Auseinandersetzungen kommt. Auch zwischen Indien und Pakistan. Viele Grenzen, auch in Südostasien, sind immer noch umstritten. Das Südchinesische Meer. Es gibt derzeit geradezu einen Rüstungswettlauf in der Asien-Pazifik Region, wo in den letzten zehn Jahren die Ausgaben für Rüstung um 47% angestiegen sind. Dieses Asien der Geopolitik, ist auch nicht so neu. Es gab den sogenannten Pivot-to-Asia unter der Obama-Regierung. Damals schon hat die amerikanische Administration einen viel stärkeren, auch politischen und vor allem sicherheitspolitischen Fokus auf die Region gerichtet und nicht nur allein die Wirtschaft im Auge gehabt.

Seither ist die Situation nicht besser geworden. Die Auseinandersetzung oder die mögliche Auseinandersetzung um Taiwan. Die ungeklärte Frage zu Kaschmir zwischen Indien, Pakistan. Nordkorea. Alles sind Konflikte oder Fragen, wo Kernwaffen-Staaten betroffen sind. Das heisst, diese Region ist sicherheitspolitisch relativ fragil. Dazu kommen neue Konflikte, wie zum Beispiel Myanmar. Wenn wir nicht aufpassen und das gilt nicht nur für die Region hier, sondern auch für die ganze Welt, dann kann Myanmar zu einem Bürgerkriegsgebiet werden. Mit der Folge, dass viel Instabilität in die Nachbarländer von Bangladesch über Thailand bis nach China exportiert werden könnte.

In diesem Zusammenhang ist die Konkurrenz zwischen China und den USA natürlich ganz wichtig. Jemand schlaues hat vor kurzem gesagt, man kann, was China betrifft, nicht länger die Politik von der Wirtschaft trennen. Man konnte das noch nie. Aber man hat in der Vergangenheit so getan. Aber ich glaube, die Ereignisse der letzten Monate haben gezeigt, dass das vor allen Dingen auch uns in Europa betrifft. Was ist, wenn Unternehmen in der Provinz Xinjiang in China produzieren lassen? In Deutschland ist eine Gesetzgebung geplant, das aufgrund der Menschenrechtssituation dort zu untersagen. Was bedeutet das aber, wenn China entsprechend darauf reagiert? Wie stellen sich unsere Unternehmen dazu? Und nicht nur hier. Immer mehr wird auch der Begriff eines möglichen Krieges zwischen USA und China aufgebracht, ohne zu alarmistisch zu sein. Hier in der Region glaubt man, sich im Epizentrum der geo-

politischen Auseinandersetzung der nächsten Jahre zu befinden. Und für alle ist das Verhältnis zwischen den USA und China das ganz entscheidende politische Thema in der Region.

Dann das dritte Asien, das Asien der globalen Herausforderung. Uns ist klar, ohne eine gerechte Globalisierung wäre auch die Bewältigung der Pandemie oder der Klimakrise nicht möglich. China, Indien, aber auch Südostasien, sind wirtschaftlich im Aufstieg, aber gleichzeitig verschmutzen sie damit natürlich auch die Umwelt. Und hier stellen sich ganz neue Fragen. In Singapur zum Beispiel, das ähnlich wie die Schweiz nur einen ganz geringen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Verschmutzung in der Welt leistet, obwohl er relativ hier für Singapur noch um einiges höher ist, weil in Singapur viele Raffinerien sind und Energie sozusagen für die restliche Welt mit-produziert wird.

Aber auch hier in Singapur hat man eingesehen, dass man einen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten muss. Hier gibt es bis heute zum Beispiel kein Plastikflaschen-Recycling. Man hat hier ein viel entspannteres Verhältnis zu Plastik und man hat aber gemerkt, dass das nicht gut ist, denn es hilft ja nichts, wenn am Ende wir Europäer versuchen, unseren Plastikmüll nach Malaysia oder anderswo nach Asien zu exportieren, aber am Ende der ganze Plastikmüll hier an den Küsten angetrieben wird und damit auch Singapur betrifft.

Und dann natürlich die Pandemie. Hier hat man in Asien ganz andere Erfahrungen. Vor 20 Jahren mit SARS. Man baut auf diese Erfahrung auf. Für mich war es interessant zu hören, als ich hierher kam. Ich dachte ganz Asien ist inzwischen an Masken gewohnt. Aber man hat mir erklärt: „Nein. In Singapur gab es nie die Tradition, Gesichtsmasken zu tragen.“ Trotzdem hält sich die Bevölkerung fast ausnahmslos daran, in allen Situationen, wenn man nach aussen geht, Kontakt mit anderen hat, Masken zu tragen, weil die Erfahrung seit SARS, aber auch weil die Bereitschaft eine ganz andere ist. Wenn wir die Pandemie bewältigen wollen, dann ist natürlich auch klar, wir müssen die Hilfe von Indien, das jetzt so stark von der Pandemie betroffen ist, nutzen. Denn Indien ist der grösste Impfstoffhersteller oder einer der grössten und ohne Indien wird man das nicht schaffen.

Diese drei Asien: der Wirtschaft, der Geopolitik der globalen Herausforderungen. Warum betrifft das uns in Deutschland, in der Schweiz, in Europa?

Zunächst: Ich habe schon darauf hingewiesen, die Pandemie hat unsere – vor allem wirtschaftliche Abhängigkeit – verstärkt. Wir sind global vernetzt. Es gibt Lieferketten und die Pandemie hat aufgezeigt, was passiert, wenn diese

Lieferketten unterbrochen werden, wie verwundbar wir sind. Und diese Lieferketten bauen ganz stark auf diese Region, hier in Südostasien und im Indopazifik auf. Was stellen Sie sich mal vor, was wäre bei uns los, wenn es zu einem Krieg um Taiwan käme oder um eine gewaltsame Auseinandersetzungen im Südchinesischen Meer und plötzlich der ganze Welthandel, der auf Schifffahrt transport basiert, würde ins Stocken geraten? Die Krise am Suezkanal hat uns einen kleinen Vorgeschmack gegeben, was dabei passieren kann. Dann kommen natürlich auch immer mehr Fragen, die direkt unseren Lebensstil betreffen, unseren „Way of Life“, das westliche Lebensmodell. Wir in Deutschland und in Berlin sind natürlich besonders kritisch, wenn wir auf die Entstehungsgeschichte des Berliner Flughafens schauen. Wie schafft es China, innerhalb einer Woche ein ganzes Krankenhaus aus dem Boden zu stampfen?

Dahinter steht eine viel tiefer gehende Frage: Wie ist das Verhältnis zwischen individueller Freiheit und gemeinschaftlicher Einordnung? Wer bietet hier mit welchem System die bessere Lösung? Auch hier gibt es viele in Asien, die überzeugt davon sind, dass ihre Tradition, ihre Geschichte heute die besseren Antworten auf diese Herausforderungen liefert. Natürlich, alles was hier in Asien passiert, hat auch insoweit Rückwirkungen auf uns, weil die Einflussnahme zunehmen wird und wir zunehmend vor die Frage gestellt werden: „In welches Lager rechnet ihr euch? Gehört ihr stärker zur chinesischen Seite oder gehört ihr zur amerikanischen Seite?“

Das bringt mich schon zu den Herausforderungen, die sich uns stellen. Und da ist das Verhältnis USA-China natürlich die zentrale Frage des 21. Jahrhunderts. Bei uns auch in der Schweiz. Ich stelle mir nur vor, die Schweiz hat sich für die Periode vom 1.1.2023 bis 31.12.2024 um einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat beworben. Wenn die Kandidatur erfolgreich ist, und davon bin ich überzeugt, dann bin ich gespannt, wie dann der amerikanische Botschafter und der chinesische Botschafter ständig am Bundeshaus in Bern auftauchen werden und dem Schweizer Bundesrat versuchen zu erklären, was er gefälligst zu tun habe.

Wir können uns diesem Lagerdenken, diesen Fragen, gar nicht entziehen. Oder die Frage, die auch noch in meiner Zeit in der Schweiz Wellen geschlagen hat: Wie geht man mit Huawei um? Das heisst, das sind nur zwei Beispiele, die uns verdeutlichen, was hier in der Region in Asien passiert. Diese Auseinandersetzung, die ist nicht mehr geografisch begrenzt. Sie spielt auch bei uns zu Hause in Europa eine oftmals ganz entscheidende Rolle. Für uns wichtig – und

das ist auch eine zentrale Frage dieser Auseinandersetzung zwischen den USA und China – ist die Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung.

Es kann uns nicht kalt lassen, was in Hongkong passiert. Weder rechtlich, ob das vereinbar ist mit den Vereinbarungen, die China getroffen hat. Aber auch mit dem Blickwinkel der Menschenrechte. Und selbst wenn man sagen würde: „Ja, das ist weit weg, das spielt für uns doch am Ende nicht die entscheidende Rolle.“ So bin ich doch überzeugt, dass es immer mehr Fragen sind, die auch auf uns zurückschlagen. Die Ereignisse in Weissrussland, wo – wie manche sagen – durch Staatsterrorismus ein Flugzeug umgeleitet worden ist, mit Gefahr für die Passagiere, zeigt was passiert wenn wir zulassen, dass regelbasierte internationale Ordnung in Frage gestellt wird. Und das heisst: es betrifft uns natürlich, wie das hier in Südostasien, im Südchinesischen Meer gesehen wird. Wird die Freiheit der Meere gewahrt? Wird auch für die Zukunft sichergestellt, dass es keine Blockade geben wird? Ich habe Ihnen noch einmal ein schönes Bild hier. Das zeigt die Strasse von Malakka. Jedes dieser Symbole ist ein Schiff. Das ist eine Sekundenaufnahme vom letzten Sonntag und verdeutlicht ihnen diese bis zu tausend Schiffe, die jeden Tag durch diese Meerenge fahren. Wer diese abriegelt oder wenn es hier irgendeinen Konflikt gibt, was das dann für die Weltwirtschaft bedeutet und was es für unsere Wirtschaft bedeutet. Ich glaube, das ist relativ einsichtig. Die Herausforderung, die sich in der Region stellt: Wie geht man mit dieser systemischen Rivalität um? Wie geht man mit dem Wettbewerb um? Und wie geht man natürlich auch mit China um? Ich habe vorhin erwähnt, dass das CAI, das die Europäische Union mit China abgeschlossen hat, ein Versuch ist, das Verhältnis mit China fortzuentwickeln und gleichzeitig im Wettbewerb ein level-playing-field zu schaffen. Aufgrund der Sanktionen ist die Ratifizierung dieses Abkommens im Europäischen Parlament vorerst suspendiert. Aber natürlich kann man darüber streiten, ob das richtig ist, sich hier vertraglich mit China in einem solchen Bereich einzulassen oder ob es im Gegenteil eher in die Hände von China spielt.

Klimawandel. Wenn ich das hier als Beispiel noch heranziehe: Auch in China will die Bevölkerung saubere Luft und sauberes Wasser. Hier in Singapur bedeutet der Klimawandel eine ganz grosse Gefahr für die Stadt: der Anstieg des Meeresspiegels. Singapur hat einen Grossteil seiner Fläche dem Meer durch Aufschüttungsmassnahmen abgerungen. Seit einigen Jahren wird konsequent jede Strasse, jeder Neubau höher gelegt. Aber wenn der Meeresspiegel um einige Meter ansteigen würde, wenn das Eis schmilzt, dann hat das katastrophale Auswirkungen auf Singapur.

Das heisst, auch hier passieren Dinge, die für uns – wir wollen auch den Klimawandel in unserem eigenen Interesse verhindern – wie auch hier ihre Relevanz haben. Und vielleicht noch das Thema Menschenrechte und Standards. Ich habe von hier aus mit grossem Interesse verfolgt, wie in der Schweiz das Freihandelsabkommen mit Indonesien diskutiert worden ist. Die Frage des Palmöls, wie man damit umgeht, inwieweit Standards hier auch eingehalten werden. Ich habe vorhin schon Xinjiang erwähnt, das sind für unsere Wirtschaft wichtige Fragen, die aber umso mehr verlangen, dass wir hier in der Region auch präsent sind, um das besser zu verstehen, aber um auch darauf einwirken zu können.

Und das leitet mich schon über zu der Frage: Was sollte eigentlich unser Ziel sein? Um was muss es uns, in der Schweiz, in Deutschland und in Europa gehen? Zunächst glaube ich, dass es wirklich sehr wichtig ist, dass wir überhaupt erst mitbekommen, was hier in der Region abläuft. Und – ohne das kleinreden zu wollen – ich glaube, wir Europäer und da meine ich jetzt wirklich uns alle in Europa, können einen Beitrag zur Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Region leisten. Wir müssen mit dem offenen Asien der Wirtschaft Austausch betreiben und gegen Protektionismus vorgehen. Die Schweizer würden sagen: „Wir brauchen gleich lange Spiesse.“ Es geht um Reziprozität. Wir haben natürlich ein Interesse daran – das muss unser Ziel sein – die geopolitische Auseinandersetzung zwischen den USA und China zu bändigen. Wir haben einen bestimmten Einfluss, weil wir wirtschaftlich mit beiden zusammenarbeiten. Aber, und das gilt meines Erachtens insbesondere auch für die Schweiz, die souverän und unabhängig ist, und deshalb umso mehr auch gehört wird. Und das Argument, dass man nur ein kleines Land ist, ist vielleicht gar nicht so entscheidend. Wir brauchen eine regelbasierte internationale Ordnung. Das ist unser Interesse. Wir brauchen diese Ordnung, weil wir als kleine Staaten oder auch als etwas grösserer Staat wie Deutschland, nicht gross genug sind, um hier die Dinge selbst beeinflussen zu können.

Wir brauchen eine Ordnung, eine regelbasierte Ordnung, innerhalb der wir arbeiten und wirtschaften können. Nicht das Recht des Stärkeren, sondern die Stärke des Rechts. Darum geht es. Und uns ist natürlich daran gelegen, mit Asien Antworten auf die globalen Herausforderungen der Zukunft zu finden. Klimaziele, die nächste Pandemie kommt bestimmt oder auch andere Fragen der Globalisierung. Was heisst das nun konkret für Europa? Sie werden sicherlich fragen: „Das ist ja alles vielleicht nachvollziehbar. Aber was können wir tun? Was müssen wir tun?“ Ich glaube zunächst, um diese Interessen, die wir haben, durchzusetzen oder jedenfalls positiv zu beeinflussen, braucht es das Gewicht eines geeinten Europas. Grösse zählt und wir werden hier

als Europa wahrgenommen. Nicht nur als EU oder europäische Einzelstaaten, sondern wir werden als Europa wahrgenommen. Und viele meiner Gesprächspartner hier sagen, Europa sei hochwillkommen. Denn hier in der Region, und ich glaube, das gilt für den ganzen Indopazifik, lebt es sich besser, wenn es nicht nur zwei Mächte, sondern – vorsichtig ausgedrückt – zumindest zwei-einhalb Mächte gibt. Weil jeder darauf setzt, seine Abhängigkeit von wem auch immer auszubalancieren oder seine Risiken, wie es neudeutsch heisst, zu hedgen. Freihandelsabkommen haben deswegen hier einen unglaublich grossen Zulauf, weil sie sozusagen Regeln setzen für das Miteinander. Auch zwischen Staaten, die sich vielleicht politisch gesehen sehr fremd gegenüberstehen. Hierzu gehört das sogenannte RCEP-Abkommen. Vielleicht haben gar nicht so viele davon in Europa gehört. Aber sie sollten es. Es ist das grösste Freihandelsabkommen der Welt und es vereint nicht nur die zehn ASEAN-Staaten Südostasiens, sondern auch die ostasiatischen Staaten Korea, Japan, China sowie Australien und Neuseeland.

In einer Zeit, wo die Auseinandersetzung zwischen China und Australien auf dem Höhepunkt ist, haben sie gleichwohl dieses Freihandelsabkommen geschlossen. Und es betrifft uns. Stellen Sie sich nur mal vor, dass im Rahmen dieses Freihandelsabkommens sich die grossen drei asiatischen Nationen Korea, Japan und China zusammensetzen und sich Gedanken darüber machen, welche Standards sie in der Zukunft setzen. Wie sieht der Stecker für Elektrofahrzeuge in Zukunft aus? Wie muss ein Blinklicht konstruiert sein, damit es die Zulassung bekommt? Ich glaube manche Autoproduzenten in Deutschland und wahrscheinlich auch einige Schweizer Zulieferer könnten dabei doch etwas nervöser werden. Das heisst, wir sollten überlegen, ob wir nicht Teil des Freihandelsabkommens werden, ob wir hier nicht mitmachen, um die Dinge mit beeinflussen zu können, auch in unserem Sinne. Dann geht es natürlich darum, Abhängigkeiten zu verringern. Die Erfahrung aus der Coronakrise habe ich erwähnt. Lieferketten brechen zusammen. Plötzlich gibt es nicht mehr genügend Mikrochips. Schon in der Vergangenheit hat China den Export von seltenen Erden begrenzt und das hat Auswirkungen auf unsere Produktion in Europa gehabt.

Wir alle müssen uns überlegen, wie wir unsere wirtschaftlichen Abhängigkeiten verringern und wie wir uns diversifizieren. Australien hat das schmerzhaft erleben müssen, weil es einen fast gesamten Export an Wein nach China über Nacht nicht mehr abgeben konnte, weil China das mit enormen Zöllen unterbunden hat. Das heisst, ich glaube für uns alle, für die Schweiz genauso, natürlich wird China unser zentraler Wirtschaftspartner bleiben. Das Land ist so gross, es ist der grösste Wachstumsmarkt der Welt. Aber gleichzeitig soll-

ten wir mit anderen Volkswirtschaften in dieser grossen Wachstumsregion Asien enger zusammenarbeiten und diese Wachstumsmärkte sozusagen mitnehmen. Zu den Standards. Ich glaube, auch das ist etwas sehr wichtiges, was wir noch viel stärker verfolgen müssen. Ich bin immer wieder erstaunt, wie gut und erfolgreich die ETH Zürich arbeitet. Hier in Singapur gibt es auch einen Ableger. Unglaublich viel Innovationen und Erfindungen werden durch die Forschung der ETH bewirkt. Wir müssen aber aufpassen, dass wir mit dem, was wir entwickeln, nicht an dem Wachstumsmarkt vorbeigehen. Ich glaube, deswegen ist es auch eine strategische Entscheidung der ETH hier in Singapur präsent zu sein.

Es gibt viele Regulierungsbereiche, übrigens auch im Bereich der internationalen Steuern, auch wenn man das in der Schweiz vielleicht nicht so gerne hört. Aber auch bei Medizintechnik und anderen Bereichen, wo wir stark sind, wo wir aber hier in der Region Asien ein Auge darauf haben müssen, viel stärker als in der Vergangenheit. Damit wir auch in Zukunft unsere Stärken ausspielen können. Wir müssen natürlich versuchen viel stärker auf China und die USA einzuwirken und uns gegen Polarisierung und für einen regelbasierten, inklusiven Indo-Pazifik aussprechen. Wir müssen uns hierfür auch mit anderen zusammenschliessen. Ende letzten Jahres hat die Europäische Union und die ASEAN-Staatengemeinschaft ihre Partnerschaft auf die Ebene der strategischen Partnerschaft gehoben. Es ist eine ganz interessante Sache. Ich bin seit vielen Jahren unterwegs gewesen hier in Asien und ich habe oft von meinen Freunden hier gehört: „Ihr seid willkommen. Wir machen gerne Geschäfte mit euch, aber bitte bringt nicht eure Probleme hier her. Und die EU ist ja so undurchsichtig. Und überhaupt ihr seid nicht von hier, ist seid von einer ganz anderen Region. Also gerne Geschäfte machen, aber bitte nicht mehr.“ Das hat sich meines Erachtens vollkommen gewandelt und hat eben mit dieser Auseinandersetzung zwischen den USA und China zu tun. Wir sind willkommen und diese strategische Partnerschaft zwischen EU-ASEAN ist ein politischer Ausdruck, dieser Bereitschaft und dieses Willens. Wir müssen aber noch mehr tun.

Das heisst, wir müssen einen Beitrag leisten, dass Gefährdungen oder Gefahren, wie zum Beispiel durch Nordkorea verhindert werden. Wir müssen aber auch einen Beitrag leisten hier in der Region, dass zum Beispiel die freien Seewege aufrechterhalten werden. Die Bundesregierung, es ist nur eine symbolische Entscheidung, aber nichtsdestotrotz, hat entschieden, zum ersten Mal eine Fregatte in diese Region zu schicken. Deutschland ist gerade dem Abkommen zum Kampf gegen die Piraterie in Asien (ReCAAP) beigetreten. Natürlich haben die wenigsten davon gehört, es gibt hier in Singapur ein Fusion Center

(IFC), wo Marineoffiziere aus vielen Ländern, auch von Deutschland, den Seerraum gemeinsam überwachen und versuchen, einen Beitrag zur Bekämpfung der Piraterie zu leisten.

Noch ein Stichwort: Pandemie und COVAX. Uns ist allen klar, dass wir in Europa alleine diese Pandemie gar nicht lösen können. Die sogenannte indische Variante hat gezeigt, wie verwundbar wir sind. Es ist relativ klar, dass wir eine weltweite Impfkampagne brauchen. Aus moralischen Gründen, weil wir, die wirtschaftlich potenten Ländern, die Mittel dazu haben. Aber auch aus eigenen wirtschaftlichen Interessen, weil diese Länder auch unsere Absatzmärkte sind. Aber eben auch aus ideologischen Gründen. Wenn wir die Pandemie nicht weltweit bekämpfen und weltweit besiegen, werden immer wieder Varianten und Mutanten auf uns zurückschlagen. Hier spielt Asien natürlich eine ganz besondere Rolle. Nicht nur, weil mit höchster Wahrscheinlichkeit diese Pandemie hier ihren Verlauf genommen hat. Nicht zum ersten Mal. Vor 20 Jahren bei SARS genauso und vielleicht auch wieder in der Zukunft. Aber weil hier natürlich aufgrund der grossen Bevölkerungszahl, der zum Teil engen Wohnverhältnisse in den Megastädten, das ideale Brutstätten sind. Aber gleichzeitig, wie erwähnt, es mit Indien ein Land gibt, das in der Lage ist, eigentlich genügend Impfstoff zu produzieren, um einen ganz erheblichen Beitrag zu leisten. Wir, das heisst die Europäische Union genauso wie Singapur, versuchen über die sogenannte COVAX-Initiative dazu beizutragen und das wird bei uns auch in den Medien leider viel zu selten erwähnt, dass wir viel mehr und verlässlicher als China Impfstoffe auch an andere Länder geben und hier zum Beispiel in Südostasien mehrere Länder mit Impfstoff ausrüsten, die alleine noch gar nicht in der Lage wären, diesen Impfstoff zu besorgen.

Ganz zum Schluss noch die Frage: Was machen die anderen? Und ich glaube, das sollte auch ein Weckruf für uns in Europa sein. Die anderen sind nämlich schon längst hier. Es gibt Indopazifik-Strategien von den USA, von Japan, Australien, Indien, Neuseeland, ASEAN. Die Bundesregierung hat seit kurzem eine Indopazifik-Strategie. Die Franzosen haben das, die Niederländer und seit neuestem auch die Europäische Union. Das erste, was Grossbritannien nach dem Brexit gemacht hat, im Rahmen ihres Global Britain Konzepts: sie haben eine China-Strategie entworfen. Mit grossem Interesse habe ich gesehen, dass es auch in der Schweiz eine China-Strategie gibt. Aber ich glaube, man sollte sich nicht allein auf China begrenzen, man sollte die ganze Region im Auge behalten. Wir sind willkommen, ich habe das gesagt. Wir sind gewollter Partner zur Wahrung der regelbasierten Ordnung. Alle die Staaten hier in der Region haben genauso wie wir ein Interesse daran, diese regelbasierte

Ordnung aufrecht zu erhalten. Alle die Staaten, wie wir, wollen genauso ihre Abhängigkeit, insbesondere von China, das natürlich geographisch hier am nächsten ist, verringern und suchen potente Partner.

Ich glaube, wir können hier auch sehr viel lernen. Denn allein die Frage „Wie gehen wir mit dem Aufstieg Chinas um?“ ist eine Frage, der wir uns, wie erwähnt, nicht entziehen können. Ich habe zum Spass immer gesagt: Die Schweiz liegt in der EU und nicht im Gelben Meer. Aber es scheint so, als wäre China doch immer näher an die Schweiz herangerückt. Wir können hier von den Ländern viel lernen. In Singapur sagt man: „We will take positions rather than take sides.“ Wir nehmen eher Position ein und schlagen uns nicht auf die Seite eines Partners oder eines Lagers. Das ist aber eine grosse Herausforderung, wie man das im Einzelnen schafft, das ist nicht so einfach. Und ich will den Begriff der Souveränität, wenn ich mit Freunden in der Schweiz spreche, nicht unterschlagen. Ich glaube, es würde unsere Souveränität eher stärken, wenn wir uns auch in dieser Region der Welt stärker zeigen würden.

Deswegen zusammenfassend: Um was geht es mir? Ich glaube, die Region Indopazifik ist wichtig für unsere Zukunft. Hier wird die Zukunft, auch für uns, verhandelt. Wir sollten uns dieser Region viel stärker widmen, politisch, wirtschaftlich, aber eben auch gesellschaftlich und kulturell. Und ich bin überzeugt davon, dass sich der Aufwand allemal lohnt. Vielen Dank!

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Institut an der Universität Zürich): Herzlichen Dank, Herr Botschafter Riedel, für die spannende Analyse. Hochinteressant. Sie haben diese drei Formen von Asien oder Südostasien aufgeführt, die Wirtschaft, den Freihandel, dann geopolitische Herausforderungen und schliesslich auch globale Herausforderungen, die zu meistern sind. Vielen Dank für die spannende Analyse. Nun vielleicht ein paar Fragen von meiner Seite. Es sind auch zum Teil Fragen reingekommen übers Internet, die ich dann einfließen lassen würde. Meine erste Frage geht dahin: Es gibt ja viele Experten, vor allem auch aus Asien, die sagen, dass das 21. Jahrhundert das Jahrhundert von Asien ist. Asien wird aufsteigen und Europa und der Westen wird niedergehen. Die Frage, wer wie viel von diesem Globalisierungs-Kuchen bekommt, die ist ganz klar entschieden. Das ist Asien. Würden Sie dieser Analyse zustimmen?*

Ganz so einfach ist es hoffentlich nicht. Ich bin allerdings überzeugt, es ist ein Faktum, ich habe es ja versucht zu belegen, dass die Region Asien oder die Region Indopazifik, die Zukunftsregion ist und am Aufsteigen ist. Das muss

nicht notgedrungen heissen, dass Europa absteigt, aber das verhältnismässige Gewicht Europas oder des Westens wird natürlich im Vergleich abnehmen. Und deswegen ist für mich eben die Konsequenz umso wichtiger, dass wir uns verstärkt mit dieser Region auseinandersetzen. Ich glaube – das ist der mentale Schritt – dass wir akzeptieren müssen, dass wir von diesen Ländern, von dieser Region auch lernen und Dinge übernehmen können, wenn wir uns selbst für die Zukunft besser aufstellen wollen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Man sieht in der Diskussion in Asien im Bezug auf den Westen immer diese Fokussierung auf Amerika. Amerika ist mit Abstand der Rivale, und das wird der wichtigste Massstab. Welche Rolle spielt da eigentlich Europa? Kann Europa hier überhaupt eine Rolle spielen oder sind wir da einfach aussen vor auf dieser diese Balance zwischen Washington und Peking?*

Also ich glaube, zum einen ist in den letzten Jahren klar geworden, dass wir uns dieser Rivalität überhaupt nicht entziehen können. Wir werden zunehmend vor die Frage gestellt: „Zu welchem Lager rechnet ihr euch?“ Diese Frage ist unbequem. Wir sollten sie auch nicht beantworten. Und das bedeutet, wir müssen mit allen anderen – und der Rest der Welt ausser den USA und China, das sind ja einige, die genau vor den gleichen Fragen stehen – versuchen, mit diesen gemeinsam eine kritische Masse zu entwickeln. Beruhigend, auf diese Rivalität zwischen USA und China einzuwirken, aber auch sozusagen unser Gewicht einbringen und uns gemeinsam mit diesen anderen Staaten abstimmen, wie man mit dieser Herausforderung umgeht. Die Chinesen sagen, sie kommen dorthin, wo sie eigentlich historisch auch schon immer hingehört haben. Und die letzten Jahrzehnte oder die letzten hundert Jahre waren nur ein Ausnahmefall. Aber es ist eben eine Konkurrenz zu den USA, die geopolitische Brisanz hat und die für uns alle Auswirkungen haben wird.

Das heisst für Europa, aber natürlich auch für uns als einzelne Staaten, dass wir umso stärker sind, wenn wir uns als Europa gemeinsam aufstellen. Europa hat ein Gewicht. Wir werden erfreut aufgenommen von anderen, weil alle auch nach Partnern suchen, um dieses Konkurrenzverhältnis zwischen den USA und China besser ausgleichen zu können, das sich vor ihren Augen abspielt. Und hier in Südostasien ist der Ort, wo dies stattfindet, weil China in der unmittelbaren Nachbarschaft liegt und weil die USA als originärer pazifischer Staat hier traditionell eine ganz entscheidende Rolle für die Sicherheit anderer Staaten hat, aber auch wirtschaftlich eine grosse Bedeutung hier in der Region hat.

Es ist die Region, wo diese Rivalität ausgetragen werden wird. Deswegen besser wir sind dabei und versuchen mit allem, was wir können, vielleicht

auch nur mit begrenzten Mitteln, den Ausgang dieser Auseinandersetzung zu beeinflussen, als dass wir in der Beobachterrolle sind, in Europa. Und dann am Ende dem folgen müssen, was hier ausgehandelt worden ist.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Darf ich da vielleicht gleich noch mal etwas nachfragen. Es war ja immer auch ein Ziel der EU, das Gewicht Europas auf der Weltbühne zu verstärken. Jetzt leben Sie selbst in Singapur. Sie haben einerseits den EU-Botschafter, Sie haben auch die Botschafter der verschiedenen Mitgliedstaaten der EU. Die EU verfügt noch nicht über eine einheitliche Aussenpolitik – zwar eine Aussenhandelspolitik. Empfinden Sie das jetzt als Schwäche? Oder anders gefragt: Fänden Sie es wünschenswerter, die EU könnte auch in Bezug auf ausserpolitische Fragen einheitlicher auftreten.*

Ja, das ist natürlich das Ziel, auf das Deutschland hinarbeitet. Nicht nur hier, auch auf vorigen Posten, ich war ja mal vier Jahre in China, bei mir hat sich die Erfahrung festgesetzt: Es lebt sich bedeutend besser und angenehmer, wenn man nicht alleine ist. Ich erzähle gerne die Geschichte meines norwegischen Kollegen in Peking, der in grosse Schwierigkeiten geraten ist wegen einer Nobelpreisverleihung an jemanden, den die Chinesen nicht so gut fanden. Und dann war plötzlich nicht nur der norwegische Lachsimport nach China unterbrochen, sondern er war sozusagen kaltgestellt und niemand wollte mit ihm reden. Wir haben trotzdem als EU grosse Solidarität mit Norwegen gezeigt und haben auch geholfen, dass Norwegen aus dieser Situation wieder herauskommt. Der norwegische Kollege hat dann auch gesagt: „Es ist eben doch ein grosser Unterschied, ob man alleine ist oder ob man in einem grösseren Verbund zusammen ist und sich damit auch natürlich absichert, aber eben auch grösseres Gewicht einbringt.“

Die EU ist nicht perfekt. Das wissen die Schweizer am besten, das haben Sie mir immer wieder gesagt. Aber ich bin überzeugt davon, dass hier die EU allemal die bessere Lösung ist, trotz aller Herausforderungen und auch hier in Südostasien und in Singapur. Wir fühlen uns wohl und sind überzeugt davon, dass es gut ist, dass es die Europäische Union auch vor Ort hier gibt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Dieses Alleinsein hat die Schweiz auch schon erlebt. Einen anderen Kontext, den lassen wir vielleicht heute beiseite. Ich nehme eine Frage auf, die übers Internet reingekommen ist. Wie würde sich Singapur im Falle eines militärischen Konflikts zwischen den USA und China positionieren?*

Ich glaube, die gesamte Aussenpolitik Singapurs dreht sich genau um diese Frage: Wie vermeidet man, vor diese Wahl gestellt zu werden? Das ist vielleicht für uns Europäer, die wir dazu tendieren, schwarz/weiss zu denken oder in

ja/nein schwer nachvollziehbar. Aber das ist die Kunst, die man hier in Asien lernt. Wie umgeht man solche Fragen? Dann muss man sie auch gar nicht erst beantworten. Das ist eine Kunst. Das ist auch hohe Diplomatie. Aber diese Länder in der Region, nicht nur Singapur, haben natürlich eine jahrhundertlange Erfahrungsgeschichte, wie man damit umgeht. Also ich glaube, die Entscheidung treffen zu müssen, man gehört entweder in dieses Lager oder in das andere Lager, das wäre die schlimmste Situation, die sich Singapur vorstellen könnte.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Vielleicht noch eine andere Frage aus dem Internet: Wie wird die Belt-and-Road-Initiative (BRI) von China in den indopazifischen Region wahrgenommen? Gibt es hier Vorbehalte bezüglich der Vormachtstellung der Chinesen?*

Ja, das ist jetzt eine ganz interessante Frage. Also vor kurzem sagte mir jemand, dass wenn jemand hier aus der Region Südostasien eine Hochzeitsfeier und eine Einladungsliste machen würde, dann würde China nicht ganz vorne auf der Liste der einzuladenden Gäste stehen. Das ist etwas, glaube ich, was man hier überall feststellen kann. Keiner kommt an China vorbei, weil die schiere Grösse des Landes, die Macht, aber auch die wirtschaftliche Potenz nicht wendiskutierbar sind. Deswegen müssen sich alle mit China nicht nur abfinden, sondern auch das Beste daraus machen. Das ist eine Kunst. Manche tun das, wie soll man sagen, mit offeneren Armen, die anderen eher unwillig. Aber alle müssen sich in letzter Konsequenz damit auch arrangieren. Ich kann Ihnen ein gutes Beispiel geben. Als dieses RCEP-Abkommen Ende letzten Jahres unterzeichnet worden ist, da war die Schlagzeile bei uns in Deutschland, in den Medien: „China hat gewonnen“. Das Gefühl war, dass China den anderen gesagt hat wo es langgeht. Die Wahrnehmung hier ist eine ganz andere. Hier fragt man nicht, ob etwas China hilft oder schadet? Sondern man stellt sich die Frage, ob es einem selber nützt, und wenn es dann China auch nützt, ja, dann ist das ja kein Problem, solange man selbst davon profitiert. Das ist ein etwas anderes Denken als dieses Nullsummenspiel, das wir oftmals betreiben. Mein Eindruck ist, es gibt hier Erfahrungswerte, es gibt hier Strategien, die offensichtlich recht gut funktioniert haben und von denen wir uns auch eine Scheibe abschneiden können.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Es gibt oder gab diese jahrelange Rivalität zwischen Singapur und Hongkong als Wirtschaftsschwerpunkt in Südostasien. Sehen Sie da, dass aufgrund der jüngsten Entwicklung in Hongkong, Singapur, davon eher profitiert hat?*

Es ist für Singapur ein etwas unangenehmes Thema. Denn natürlich profitiert nicht nur die Finanzindustrie in ganz erheblichem Masse von dieser Entwicklung in Hongkong. Es gibt auch viele, die aus Hongkong weggegangen sind und dann nach Singapur gekommen sind. Ein Singapurer sagte: „Hier gibt es inzwischen so viele Milliardäre. Das verändert die Gesellschaft. Die Preise gehen hoch etc.“ Aber ich glaube, politisch gesehen ist es für Singapur eine Herausforderung, weil man einerseits davon profitiert, das auch gerne mitnimmt, aber man sagt es nicht zu laut. Vor allen Dingen auch, um China nicht zu verärgern und zu zeigen, dass man da letztendlich ein Profiteur ist.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Kann im südostasiatischen Raum die EU oder könnte die EU auch hier in einer Form, ein Vorbild sein für die Lösung von Konflikten in der Region? Sie haben Myanmar angesprochen, das wird schwierig. Europa hat es geschafft, seit der Gründung der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaft innerhalb der Gemeinschaft keine Kriege mehr zu führen. Ist das attraktiv? Wäre das etwas auch für Südostasien?*

Ich glaube, wir sind da sehr glaubhaft und wir haben da eine ganz verantwortungsvolle Rolle, auch hier in der Region. Wir haben Instrumente und Erfahrungen mit der Konfliktvermeidung, die wir natürlich versuchen auch anzubieten. Es ist doch auffällig und hochinteressant, dass man bislang hier im asiatischen Raum vor allen Freihandelsverträge, wirtschaftliche Architektur entstehen lässt. Aber die Sicherheitsarchitektur, wie wir sie in Europa kennen, mit der OSZE zum Beispiel, die ist hier völlig fremd.

Das hat verschiedene Gründe. Das hat auch damit zu tun, dass hier viel stärker in bilateralen Kategorien gedacht wird. Das ist natürlich ein besonderes Interesse auch von China. Immer Probleme bilateral anzugehen, weil dann China immer der grösste Partner ist und damit automatisch einen Vorteil hat. Aber wir können hier aufgrund unserer Geschichte, unserer Erfahrung, aber auch mit unseren Instrumenten sicherlich manches beitragen. Es gibt ein ganz eklatantes Beispiel: Eine der grossen Streitfragen auch in der Zukunft wird der Mekong sein, die Flussregulierung. Es werden Staudämme gebaut. Die am Ende des Flusses liegenden Staaten beziehungsweise die Bevölkerung dort bekommt nicht mehr genügend Wasser ab. Wir in Europa haben mit der Regulierung von Rhein und Donau grosse Erfahrung, auch länderübergreifende Kommissionen, hier kann man einiges auch sozusagen als gutes Beispiel aufzeigen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie haben ja die Gefahr, dieser zunehmenden Nationalismen auch angesprochen in Asien. Nun, die EU basiert darauf, dass man*

*einen Teil der Souveränität abgibt, das ist ja ein Stück weit fast ein Widerspruch in sich selbst. Oder sehe ich das falsch? Ist man dazu schon bereit, die gewonnene Souveränität ein Stück weit wieder aufzugeben, um damit die Stabilität der Region sicherzustellen?*

Also ich glaube auch, da ist Europa sicherlich ein gutes Beispiel. Uns ist natürlich bewusst, zumal aus der Schweizer Sicht, dass dieses Thema sehr umstritten ist, aber ich habe es in den letzten Monaten hier ja auch erlebt am Beispiel Myanmar. Die ASEAN Staatengemeinschaft hat das Prinzip der Nichteinmischung. Es wäre in den vergangenen Jahrzehnten undenkbar gewesen, dass sich ASEAN als Gemeinschaft in so einen inneren Konflikt überhaupt eingemischt hätte. Man hätte gesagt, das hat nichts mit ASEAN zu tun.

Das ist inzwischen ganz anders und hierfür gibt es viele Gründe. Hier geht es natürlich auch um die Frage: Wie unterstützt man demokratische Strukturen? Aber es geht eben auch darum, dass sich die Welt weiterentwickelt hat und die Einsicht verbreitet sich auch in Asien, dass Souveränität nicht etwas ist, was man absolut stellen kann, sondern dass es notwendigerweise Einschränkungen geben muss, dass es auch im eigenen Interesse vielleicht sinnvoll ist, Einschränkungen in Kauf zu nehmen, um damit andere Ziele zu erreichen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ich nehme noch zwei Fragen aus dem Publikum auf.*

*Frage aus dem Publikum: Sehr geehrter Dr. Riedel, besten Dank für den aufschlussreichen Vortrag. Insbesondere die Entwicklung in Südostasien bzw. innerhalb ASEAN ist für mich von grossem Interesse. Welchen Staat sehen Sie als langfristigen Taktgeber innerhalb der ASEAN, insbesondere gegenüber China? Dies in ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht. Eine abendfüllende Frage wahrscheinlich.*

Also ich glaube, die Realität beweist, wie schwierig die Beantwortung einer solchen Frage ist. Also ich habe hohen Respekt vor Singapur und der singapurischen Diplomatie. Aber die Singapurer sagen selber immer, sie sind nur ein kleiner roter Punkt mitten im Indopazifik. Demgegenüber das grösste Land, Indonesien, bevölkerungsmässig auch das Grösste, das natürlich einen viel stärkeren Einfluss hat, aufgrund dieser Grösse, aber trotzdem nicht alleine etwas entscheiden kann. Aber wenn es um China geht, dann gibt es natürlich auch andere Länder wie Thailand, Malaysia oder auch die anderen kleineren Länder von ASEAN, die alle eine Rolle spielen.

Ich glaube, die Einsicht, die wird mir jedenfalls vermittelt und die ist aufgrund der Myanmar-Krise noch deutlicher zum Vorschein gekommen, ist, dass alle

zehn ASEAN Länder ganz stark darauf setzen, gemeinsam aufzutreten und niemand sich wohler fühlen würde, wenn er alleine in diesem grossen Indopazifik allen Problemen ausgesetzt ist. Es ist eine quasi-Heimat, eine Union. Zwar eine ganz andere, sowohl juristisch als auch inhaltlich, wie die Europäische Union. Aber diese Gemeinschaft wird immer mehr zu einer echten Gemeinschaft.

*Frage aus dem Publikum: Deutschland ist die wichtigste Volkswirtschaft in der EU und eine der wichtigsten im globalen Kontext. Jedoch verweigert Deutschland immer wieder die vom Rest der Welt geforderte Führungsrolle zu übernehmen. Wie kann sich Deutschland in Zukunft hier auch gegenüber den asiatischen Staaten positionieren und dabei auch eine Führungsrolle übernehmen?*

Die Frage wurde mir einmal von einem ehemaligen japanischen Vizeausserminister gestellt und er sagte dann gleich: „Geht doch ihr einfach mal voran als Deutschland und sorgt für Ordnung in der Europäischen Union. Bei der Gelegenheit sollte Ihr die europäische Hauptstadt von Brüssel nach Berlin verlagern.“ Als ich dann ein bisschen unruhig wurde, sagte er „Okay, nicht nach Berlin, dann eben nach Hamburg.“ Ich glaube, so funktioniert es nicht. Deutschland hat seine Geschichte. Deutschland hat seine Verantwortung. Wir sind überzeugte Europäer und ich glaube, es würde der Europäischen Union weder gerecht werden, noch würde es so funktionieren, wenn hier jemand einfach den Takt vorgäbe. Wir müssen uns gemeinsam finden. Das ist schwierig. Es gibt genügend Beispiele in den letzten Monaten auch, wo die Europäische Union – vorsichtig ausgedrückt – nicht überzeugt hat, nicht gut dasteht, weil es schwierig ist, vor allen Dingen auch immer Einstimmigkeit zu erzielen. Aber es ist nicht deutsches Interesse, dass wir der Europäischen Union den Takt vorgeben. Das würde nicht funktionieren und würde überhaupt nichts bringen.

*Frage aus dem Publikum: Müsste Europa nicht versuchen, den Grad der Abhängigkeit von Südostasien zu verringern?*

Ich weiss nicht, wie die Frage zu verstehen ist, ob wir helfen sollen, dass Südostasien seine Abhängigkeit von China verringert oder, was weniger Sinn macht, wir haben keine Abhängigkeit von Südostasien. Im Gegenteil, wir sollten vielmehr Chancen mit Südostasien nützen, weil wir gleich gelagerte Interessen, auch wirtschaftliche, aber nicht nur wirtschaftliche haben. Das heisst, gemeinsam geht es darum, das Stichwort das ich genannt habe ist „Diversifizierung“ mit so vielen Partnern wie möglich seine Interessen zu verfolgen und nicht nur auf ein Pferd zu setzen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Uns so weit wie möglich regelbasiert, das haben Sie glaube ich auch gesagt.*

*Frage aus dem Publikum: Wie werden die aussenpolitischen Indopazifik-Strategien der westlichen Länder USA, Frankreich, Japan in den Ländern der Region, zum Beispiel in Singapur, aufgenommen? Welche Bedeutung wird ihnen zugemessen?*

Wir erfahren hier grosse Zustimmung. Ich bin nach Singapur gekommen und hatte das grosse Glück, dass ich, kaum angekommen, die Indopazifik-Leitlinien der deutschen Bundesregierung in mein Reisegepäck mitbekommen habe, was mir hier viele Türen geöffnet hat. Aber jetzt, vor wenigen Wochen, hat auch die Europäische Union auf Initiative von Deutschland und Frankreich und den Niederlanden eine Strategie zum Indopazifik entwickelt. Und vor zwei, drei Wochen haben wir als EU-Botschafter diese Strategie mit dem singapurischen Aussenminister besprochen und haben nachgeföhlt, wie das aufgenommen wird. Gibt es irgendwelche Kritikpunkte oder Anmerkungen oder Wünsche? Es war doch sehr überzeugend, wie der Aussenminister sagte, Europa ist hier absolut willkommen. Ich habe ehrlich gesagt sehr kritisch nachgefragt, weil ich immer noch kritische Reaktionen aus der Vergangenheit in Erinnerung hatte. Aber ganz im Gegenteil, ein ganz klares Plädoyer: Europa ist willkommen. Man glaubt in Europa – in der Europäischen Union, aber ich benütze jetzt bewusst auch den Begriff Europa – einen wichtigen Partner zu haben, um in dieser schwierigen Situation, in der man sich hier in Südostasien im Hinblick auf USA und China befindet, besser dazustehen und Risiken besser ausgleichen zu können.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herzlichen Dank, Herr Botschafter. Das war ganz spannend. Die Zeit ist leider abgelaufen. Bei Ihnen ist bald Zeit zum Abendessen, davon gehe ich aus. Das war super toll. Vielen Dank. Wir erinnern uns an die Zeit, als sie bei uns in der Schweiz waren. Wenn immer das Reisen wieder möglich ist, sind Sie jederzeit ganz herzlich bei uns willkommen. Ganz herzlichen Dank und alles Gute nach Singapur, Herr Botschafter. Vielen Dank*

Vielen Dank und alles Gute für die Schweiz.



# Dr. Artem Rybchenko

Ambassador of Ukraine to the Swiss Confederation

## Investment Climate in Ukraine

Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich  
on 1 July 2021

### Content

I. <a href="#">Speech by Rybchenko</a>	179
II. <a href="#">Q &amp; A</a>	183

### I. Speech by Rybchenko

It is my big pleasure to be today on the platform of the Europa Institut. Unfortunately, we still miss our personal meetings. I am sure that it will be an offline event next time and I wish everyone to stay healthy, so we can come closer to this point as soon as possible. Of course, it is a great opportunity to start the first day of the second half of the year talking about Ukraine to such a respectful audience. I would like to start by saying that this year is a very special year for us in Ukraine, because it is the thirty year anniversary of our independence.

And of course, it is a big focus to talk about our foreign policy and cooperation with our international partners. Switzerland is one of the most important partners. Especially, there was much support coming from Switzerland – which was heading the OSCE mission in Vienna – when the war started in 2014. A lot of important things have been issued since and we have received very high quality results. But today we will talk about investment, which is also very important.

As I mentioned, we are a young country. A lot of reforms are on the way. We have a lot of programs – also with our international partners – and I will try to focus on the main parts, talking about our international economic and business cooperation. *Ukraine.30*, this is a big project of our president. This year especially, we will hold thirty different forums back in our capital for our international partners in order to present different spheres of life.

A big focus is on business. Reforms are something very important, but at the same time, there are some challenges and we are facing them. That is why, sometimes, we have to take a bit longer steps to reach them as soon as possible. The Ukraine Reform Conference is one of the platforms where we present our changes. It is a very interesting institution which takes place in a new country every each year. The first one was in London. The second one was in Copenhagen. The third one took place in Toronto. We unfortunately had to postpone our fourth conference in business last year, which will take place next week in Vilnius. I will be happy to be there, as our big friend and colleague, Federal Council Ignazio Cassis will join the conference with bilateral meetings with the president of Ukraine, Volodymyr Zelenskyy, with our Prime Minister Mr. Denys Shmyhal and of course, with my Minister, Minister of Foreign Affairs Mr. Dmytro Kuleba. The next conference will take place here in Switzerland, in Lugano, next July. So, I think this will be a big focus, also with respect to the economy and the post-COVID process, and this is a great platform to present what has been done and what are the aims for the next year.

Talking about investment, a lot has changed in recent years. First of all, and I think most importantly, Ukraine has transferred fully towards European markets, towards the West. Of course, it is not just about will, there is also some homework to be done. We had to change our standards and we are still in the process. So we come back from, say, both solid standards, Eastern standards to pro-European, Western standards. It takes time and resources. But now we know that a lot of goods are delivered to Europe and to other countries with European quality. Just to mention that it is a two-way road and the bridge goes both ways.

Switzerland is the fourth largest investor in our economy. There are a lot of projects going on and new ones to come, which we already know about. Our president supports, on the highest level, all investors. Since a few months we have a new law of supporting our big investors. It is called the “Babysitter for Investors” law. Because a big investor will be provided a special envoy, a special person covering all the issues, all the challenges and this is a big protection and a big support.

Talking about business credibility, our parliament also has created, since one year, a special coordination group for protecting the law and the rights of foreign investors. As our government is a big focus in our political system and we have the parliamentary-presidential system, government plays a huge role. Additional institutions like UkraineInvest were created, where you can

really enter the right doors to find support and also promote Ukraine. I would suggest to our colleagues to find the website called [ukraine.ua](http://ukraine.ua). It is made specifically for our international friends and partners.

Talking about main spheres of our economy, I would say we are well known for grains and brains. Grains stands for the agro and food sector. Brains stands for the digital sector. Let me say a few words about the digital sector: A new initiative was created by the new government under the initiative of President Zelenskyy, which is called “Country in a smartphone”. We have reached very high results. The delegation from the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) was in Kyiv just three weeks ago and I was happy and proud to see the presentations and how our Swiss partners were positively surprised about the achievements. I would like to underline that we got the early support from our Swiss partners in this sphere. We have a huge number of IT specialists. We do some outsourcing. We participate in worldwide known IT-programs, some well-known, even far away from Ukraine. The leader, the main person for this case would be the Vice Prime Minister and Minister of Digital Transformation Mr. Mykhailo Fedorov, who is also heading the Ukrainian-Swiss Economic Committee. It is an institution that gathers every two years. You can say it is an official state institution or a platform. Actually, the next meeting will take place in Kyiv later this year in December. Unfortunately, it was postponed from June because of the COVID situation. This is a platform where we talk on an official level and which is always followed by the business forum. You are more than welcome, please let us know, and let the embassy know if you are interested to be part of this business delegation coming from Switzerland. Two years ago, together with JCC Zurich, we had a very good forum and very good discussions in B2B meetings. I think this is a very important instrument in relation to investment.

Another good institution which is quite young, it is just a bit more than a year old, is called the Ukrainian-Swiss Business Association with its headquarters in St. Gallen. This is a direct bilateral platform, where we can really give the support for the newcomers who are interested in the Ukrainian market. It is a huge market, I have to mention. Ukraine, by territory, is the largest country in Europe. Actually, its area is over 600'000 square kilometres. It makes out 5.7% of Europe's territory. It has a population of 40 million. Unfortunately, last year, a lot of Ukrainians left our country because of the Russian aggression. Coming back to the Donbas issue, I have to admit it is of course an issue that takes much of our life's resources. [Talking about lives, talking about financial issues and talking about time, which is most important for a young country.]

But at the same time, being in Kyiv, even in Kharkiv – the first capital of Ukraine and the second largest city – which is much closer to the border, you do not really feel the threat of the war. I think the most important part to mention is that the war takes away lives, but does not take away the will of our people to make our country very European, very strong and to have this business credibility, which is very important for building and doing business. In this case we also would like to mention that Ukraine is a big country and traditionally it is an agro-country. We have a new law on land, so it is now regulated more frankly and more transparently. In other spheres, there is a possibility of huge production lines and manufacturing. This is something very special about our country in different spheres. Innovation technologies, this is also something special and something interesting where we can find points of overlap with our partners. And, of course, natural resources. This is something that we can be happy about. We have mountains, we have lakes, we have the Black Sea and also the Azov Sea. And of course, if you go to [ukraine.ua](http://ukraine.ua), you will find reasons why one should invest in Ukraine. There you can find four main points:

Location, the strategic geographical location at the crossroads of Europe, Asia and the Middle East. We have a big hub for air transport and it is used very actively.

Human resources and talented human capital: 70% of Ukrainians have a secondary or higher education. We know a lot about the technical and vocational education here in Switzerland, and we are looking forward to having some exchanges. Last year in Davos, Federal Council Sommaruga and President Zelenskyy discussed the possibility of building courses and some of them already exist. For example, a huge project by Geberit, a Swiss company with big plans and investments in Ukraine. I do not know if I may open all the details, but we have had this very good cooperation for many years now.

Cost competitiveness: One of the most cost competitive locations in Europe to base your business. It is true, because salaries are not as high as in European Union. Switzerland and Ukraine are both not members of the EU for now. I know it is a big issue and something that is discussed very actively in Switzerland. Ukraine is really trying to get the best out from European institutions and programs also in the business sphere and, of course, in the field of law. Ease of doing business. Simple legal procedures for business, as well as state guaranteed investment security.

I have already mentioned the new law and the support of the parliament. Of course, these are not the only instruments which are used. We really hope

that this year will bring a new focus on Ukraine. Not only with respect to the 30 year of independence, but also with respect to Swiss-Ukraine relations. We have built a very strong bridge on the political level, I would say, and we highly appreciate and respect the support of official Bern in international platforms like the UN, the OECD and other institutions. I think this is great and very important background for business. This year, we will also hold political consultations with our Swiss partners from the Ministry of Foreign Affairs in Bern. We also expect a visit from His Excellency Federal Council Ignazio Cassis to Kyiv later in October. For the Independence Day, a huge, or maybe not huge, but a big delegation from the Swiss parliament is coming to Kyiv in August for our celebrations and for bilateral meetings. The delegation is headed by the President of the National Council, Andreas Aebi. I met him just two days ago and I think we have a very good track and both sides are looking forward to these important political for the chain of economic and business meetings. So I would maybe stop here in order to answer some questions or maybe I can go further, just let me know. This was the high-update and the latest news, but many, many ideas and thoughts. Thank you.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you so much, Mr. Ambassador, for this great overview of the investment climate in Ukraine. It was interesting for me to learn that Switzerland is the fourth biggest investor to Ukraine. That is amazing. Can you specify who exactly is investing? Is this pharma? Is this mechanical industry or are all sectors investing?*

I would say it is all together. You will be surprised, but also such spheres as natural or cultured pearls or stones take up about 52% of exports from Ukraine to Switzerland. But talking about Switzerland, the mineral fuels, oil and products of processing is about 50% as well. We understand it is not the natural ones, but we know that Switzerland is a great coordinator. We also have a big amount of cooperation in treatments and banking. We are also proud about the insurance sphere and, of course, all the smart deals. So, it is a big mix but we know that it is stable and it has been for many years. Unfortunately, this year the volume of trade in goods decreased by 24% because of COVID, with an amount of 1.3 billion US dollars. Last year it was 1.7 billion US dollars. The spheres are very different. The Swiss investments in the economy of Ukraine are structured as follows: industries (59.9%), retail, trade,

repair and motor vehicles (23.2%), activities in the field of administrative and support services (6.6%), financial and insurance activities (4.3%), real estate transactions (2.8%), transport warehousing (1.8%).

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Thank you so much, Mr. Ambassador. Now, two weeks ago we learned, for example, that the Russians had 120'000 soldiers positioned along at the border of Ukraine. Should that be of concern for investors? Do they have to, you know, be ready for the Russians invading Ukraine more than what they have done so far? How do you deal with that from an investment point of view, that you have such a potential of aggression on the other side of the border?*

Well. From experience, when someone wants to really have an annexation or some kind of escalation of the situation, usually it has been done quietly and fast. In this case, it was accompanied by the media. Just to show our country and our partners that we are still here, we are still near. But I think so far this is just a show of muscles. Of course, we have a lot of discussions and very active dialogue with our international partners. Our Minister for Foreign Affairs, the president of our country, Mr. Zelenskyy, were in personal meetings with our partners, just to not to repeat the 2013/14 situation.

We do not see any big threats so far. But we have to admit that the Army of Ukraine has changed. 2013/14 and today, it is two different stories. Now it is a really strong, ground based and experienced army and we have very interesting and important cooperation and training with our international partners. We have received very important support from the new administration across the ocean, the Biden administration. As you know, the Ukrainian issue was also discussed during the US-Russia Summit in Geneva. Our president Zelenskyy has a visit to Washington planned already this month, in July, after the reform conference. This is, I think, also important for our strategy.

And of course, I think the support and the vision of Switzerland as a country that really brings the rule of law on the high level is also important. And this triangle – I would say, as an ambassador of Ukraine to Switzerland – of Bern, Washington and Kyiv is an interesting part of our foreign policy.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: We remember that Ukraine was also a hot issue during the presidential election campaign in the US. We do not want to go into that, right? That was something very, very special. But I have questions here coming from the audience.*

*Question from the audience: Could you please describe the tax situation in Ukraine? Especially for foreigners or foreign companies who want to invest in Ukraine. Is the taxation favourable or not?*

It is a big discussion in the Ukrainian parliament because there are, I would say, two groups of minders. First, we really understand that lower taxes are a big door opener for new investments to come. At the same time, taxes are an important source to support the eastern part of our country. But nonetheless, we have special programs and also the new law I have mentioned before the so-called “Babysitter for Investor” law, which was actually also presented in Davos 2020, just before the pandemic started. It was just perfectly timed. I think these are very good regulations. Especially for a big investor. So, the bigger the investments, the more possibilities and the more interesting tools are used. Of course, we support every investor, not only the big ones. It is just, for example, a huge project of our president, which is called “The Big Construction”. Now we are building kilometres of roads, kindergartens, schools, so the infrastructure sector today is a big focus of our reforms.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Would you say that in an international comparison, the height of taxation in Ukraine is in a way average or is it a little bit above average because you need so much investment?*

No. I think I would say we have a normal European standard rate. So it is not something special or unusual. It is absolutely normal. And as I said, we have Switzerland as the fourth largest direct investor. So I think this is the best answer to this question.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Very good. Another concern for investors is very often also the level of corruption in a country. We know that corruption is an issue also in Ukraine. Could you talk to us a little bit about how this works, how successful you have been in fighting corruption? Maybe especially with courts, which are of course very important if investors want to enforce their agreements. How does it work today in Ukraine?*

A very good and pointed question. We know the problem. This is a challenge for our country. It comes from the 90s, when Ukraine became independent. It was a hard time for our country and unfortunately, corruption is one of the bad tools which was brought in from abroad. Nonetheless, in the last seven, eight years, just after the Revolution of Dignity, we have created approximately five new institutions, which are focusing only on corruption. For example, the National Anti-Corruption Bureau and the Special Anti-Corruption Prosecutor’s Office. The last one is the special Anti-Corruption Court. So we have a chain

of institutions focused only on anti-corruption issues. This is also about cooperation and projects with our international partners. Switzerland also plays a big role. During the first ever state visit of your President of the Federal Council, Madame Simonetta Sommaruga to Ukraine in July last year, a new memorandum was signed between Switzerland, the Office of the Prosecutor General and National Anti-Corruption Bureau (NABU) of Ukraine, which also provides for cooperation with the Basel Institute on Governance. It is a very important platform for cooperation and bringing our people to the best course in fighting corruption.

This is a big issue for our president, for our government, for all our staff and teams who really focus on the anti-corruption issues. A lot of new programs and regulations have been created. For example, Ukraine probably has the strongest control of state workers. We have to go for online declaration. If you buy or sell something for more than, I would say, about 3000 dollars. You have to put it in the online declaration system. It is not only for the institutions. Any Ukrainian can go online and find information on how much we own, how many cars we have. Of course, you block the address and you block all the personal data. But the whole amount you can understand. So this is a big, big fight.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: And if an investor comes to Ukraine and he needs a permit from some government agency, is there still a risk that that he is asked to pay something? How to react in such a situation? What could you do?*

First of all, this is not the case. I have mentioned the new Minister of Digital Transformation and this huge project called Diia. It is an online platform that allows you to have your passport and all IDs online so you do not need it in the proper way. Ukraine is the first country to have this. And also, this is the same when opening business. So you can maybe open your business online in ten minutes. So now it is just a matter of minutes. It has changed so much since the last few years and there are so many new instruments to open up a business and to support business. And of course, once again, it is a big and huge focus of our president or our parliament or our government. So we have all the tools near you. And of course, here in Switzerland, you can always turn to the embassy. Our doors are always open for our friends and partners. Also, I have mentioned the Ukraine-Swiss Business Association. Actually, tomorrow we have some kind of a gathering of our colleagues at the embassy in Bern. So maybe someone can still catch up at three o'clock at the Embassy. You are more than welcome. You will be presented to our president of the association.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: And after that, you are all watching the football game right?*

After that the football game. We have planned in advance. You know, we are trying to go the Swiss way and plan everything in advance.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: If I am right, there is also a free trade agreement between Switzerland and Ukraine, within the EFTA framework, right? Are you satisfied with that agreement or is there anything on your wish list? For example with VISAs. How easy is it to get visas for Swiss citizens to go to Ukraine or the other way around, for Ukrainians to come to Switzerland?*

Thank you. First, about the visas. It is a visa-free regime for Swiss people to come to Ukraine, as well as for Ukrainians to come to Switzerland. Only because of the pandemic now it is a bit harder for Ukrainians to come to Switzerland. But for business, we always find solutions. And for that case, we are always in a great cooperation with the Swiss Embassy in Kyiv and with my dear colleague, Ambassador Claude Wild, who is doing a very good and great job posting in my capital. We are very often in touch on different business cases as well. So hopefully after the vaccination period we will be back to normal. So you just buy the ticket and get on the plane. Once again, before the pandemic, we had two planes a day from Zurich and another one per day from Geneva. Ukraine is just around the corner. It takes two and a half hours to get to our capital or to other big cities.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: What about working permits? Is this also easy to get?*

Yes, for sure. You need a working permit, but it is not a big case. It is the 21st century. Everything is online and everything is fast, so no problem at all. Talking about the free taxation zone, frankly speaking, I as an ambassador would like to have it more, to use this instrument more actively. To have more projects and to have more cooperation using this tool.

And I think this is also something to be discussed during the 13th meeting of the Swiss-Ukrainian Economic Committee that I have already mentioned. Actually, I have not mentioned that Ambassador Erwin Bollinger from SECO is the co-chair from the Swiss side and once again, the Vice Prime Minister Fedorov from the Ukrainian side. I am the deputy co-chair from the Ukrainian side. So I will be aware of all issues and I think this will be something to discuss. Just to finish the issue of the bilateral economic committee, we now also hope that Ukraine will be back on the SIPPO-programme, which is about investment in expert coordination together with Switzerland. This is another platform where we can really build bridges.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: But there is no preferential treatment for Ukrainians who want to come to Switzerland, right? You would be under the third country regime and in a way, for the Ukrainians to come to Switzerland and to get the work permit is much more difficult. Is that correct?*

I would say I know a lot of Ukrainians doing business, their own business, in Switzerland or being hired by Swiss companies. Of course, we talk about very niche issues. It is not like every second company has an Ukrainian on board, but if you talk about experts, in IT especially, or engineering, or people from the agro-sector, they are very much invited to Switzerland and other European countries. And once again, we have really smart, hardworking people. Most of the worldwide companies I know, who hire Ukrainians, they are very much satisfied and they do not let them go.

*Question from the audience: Would the opening of the North Stream 2 pipeline have negative impacts on the economy of Ukraine?*

First of all, from our point of view and from the point view of many of our partners, it is not an economic but a political project. The aim of one of the countries involved in this project is to weaken our economy, to weaken our pipeline system. But everything will depend on how far they go and what will be the last call for our pipeline. So of course, this is something that we are diplomatically fighting against. I would like to underline that Ukraine's method is only a political, diplomatic way to keep the position, not a militarization. Never. As long as it is not about defending our country and our territory. Going back to the North Stream 2. We understand that we might face some challenges, but we are in very deep negotiations with our international partners.

*Question from the audience: Do you think that the black iron ore project will go forward under this president? Do you know that project?*

Yes, I was mentioning natural resources, so this is something about this. If I have correctly understood the question, this issue is important for Ukraine. Because, especially before, the eastern part of Ukraine was very strong for this product. Now, the so-called temporary occupied territories of the eastern part suffer from losing this resource and infrastructure because it is not supported the right way, the way it has to be treated technically. So we will see how it goes.

But for our president, anything which is about Ukraine and anything which is about natural resources of our country is a big issue. I would also like

to mention a very newly presented project, which is called Green Country. The aim is to build a forest recovery project. I have also been in touch with colleagues here in Switzerland in order to learn about the Swiss experience with this instrument, which is very important for climate change mitigation. And hopefully we will also cooperate with Switzerland in the forest recovery program.

*Question from the audience: What about trading across Ukrainian borders? Your country has an ideal location. Is importing and exporting easy?*

Absolutely. For example, with the European Union, we have a free trade regime as well, which has been used very actively for now five, six years. And of course, as I have mentioned, most of our companies turned to the West. So the quality, the standards, how the product looks like from the outside, the packaging I would say, everything is European standard. So crossing the border is not an issue if we talk about the West. If you talk about the East, it is of course now very limited or even not possible. But I would say if it is far away countries in the Far East or Middle East, the Kyiv hub or the Kharkiv hub is a great location for big companies to transfer by air. So no problem.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: No problem at all. As you know Mr. Ambassador, our institute has very good relations to universities in Ukraine and we enjoy this cooperation very much. Specifically with Odessa, which is one of my favourite cities in the south of Ukraine. We also offer excursions to Ukraine from time to time. Last time we went to a vineyard near Odessa. This vineyard was founded by a Swiss in 1815 (in fact, in 1822!), called on by the Russian tsar in those days to cultivate the Black Sea area after the territory was acquired by Russia. It is a beautiful place, they even played Swiss songs in that little museum. But my question is: Is language an issue when you go to Ukraine? Can you get around with speaking English or German? Or do you need to speak Ukrainian?*

No, of course. In the last 10 years, Ukraine has changed a lot. A lot of young people have studied English in schools and universities. Now it is not a problem. I mean, it can happen, but I would say that in cities such as Kiev, Odessa or Kharkiv, big cities, it is not an issue at all. I am talking about English, German, maybe less, of course. But talking about an international point of view, Ukraine is a very international country, a very modern country, a country with young people.

The Revolution of Dignity has changed a lot. That is why young people were actually the main flag of 2013/14. Because they want to become Europeans. Because they want their children to live in Europe. With a European quality

of life and with a European sense of understanding the world, the rules, the true game, if we talk about business. And of course, this is the aim of every ambassador to really be as transparent as possible and to promote our country.

But it is a true story. Coming back to the language issue, we have hosted huge European events like the Euro 2012 Football Championship, together with Poland. We have hosted the Eurovision Song Contest finals twice. We have hosted the finals of the European Football Championship three years ago now. So we are very European thinking and are also trying to be a big part of the European family.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: That is wonderful. Thank you so much. You do a wonderful job, Mr. Ambassador in representing Ukraine here in Switzerland.*

My big pleasure, thank you.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: You know, in the past, we have had the privilege to have two acting presidents of Ukraine coming to our Institute and giving a lecture at the University of Zurich. And of course, we very much hope we can continue this young tradition and maybe welcoming another president in Zurich. You are always more than welcome.*

*Thank you so much for this excellent presentation, for the very interesting discussions and we are looking forward to continuing and improving the relations between Ukraine and Switzerland and both of us are looking very much forward for tomorrow evening.*

That and the day after tomorrow as well.

# Petros Mavromichalis

Ambassador of the European Union to Switzerland and Liechtenstein

## European Integration and Switzerland: Quo vadis?

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 24 September 2021

### Content

I. <a href="#">Introduction</a>	191
II. <a href="#">The European integration project</a>	192
III. <a href="#">Switzerland and European integration</a>	194
IV. <a href="#">The institutional framework agreement</a>	196
V. <a href="#">What's next?</a>	199
VI. <a href="#">Q &amp; A</a>	200

### I. Introduction

I am extremely honoured to be in this room and to be able to address you. This very place where Sir Winston Churchill made his famous address in September 1946, exactly 75 years ago, in which he said: “If we are to save Europe from infinite misery, we must create the United States of Europe.”

Churchill's words were indeed prophetic. Reconciling European nations, rebuilding strong economies and spreading democracy over the continent became the objective of the European project which started only a few years later and which has led to today's European Union. A supranational organisation of 27 member states, a single market, a common currency, an area of freedom and security, to name just a few policy fields where the integration of Europe has materialised into concrete achievements.

The European Union is a reality shaping the course of the European continent, both inward and on the world stage, probably even more than Churchill could have imagined in 1946.

I was asked to address the topic of the relationship between the European Union and Switzerland – a topic that is, as you know, at the centre of my professional preoccupations and close to my heart – with regard to the history of our relationship, our current situation and where do we go from here? I would like to somewhat extend the scope of the topic and put the EU-Swiss relationship in the broader context of the European integration history and process. Because this relationship is not just about how we do business with each other and solve cross-border issues. It is also and more importantly how we view the future of Europe and Switzerland's position at the heart of our continent.

## II. The European integration project

The European project started small. It started with an idea by a visionary man named Jean Monnet, who convinced the French foreign minister at the time, Robert Schuman and the leadership in Germany, at the time led by Konrad Adenauer, to pull together the resources of coal and steel and to have those managed by a supranational organization. This gave birth to the European Coal and Steel Community, bringing together France and Germany, but also Italy and the Benelux.

This was followed by the European Economic Community in 1957, which had as its goal to create a common market, enabling the free movement of goods, services, capital and most importantly of all people, workers, citizens. Why do I say that? Because, beyond the economic aspect that it makes sense for a small economic space such as ours in Europe to unite and to bring down barriers to enable gains of efficiency, for us the common market has always had this dimension of reconciliation. It is only if people can travel, can live in each other's countries, learn each other's language, meet each other, that they are less likely to wage war against each other.

The next step was the customs union, achieved in 1968. Then in the 1980s and 90s, there was a boost in integration. The internal market was completed. It was also complemented by the Schengen Area, enabling free movement without any controls within this area. The internal market and the area of freedom and justice were complemented by a monetary union in 1999, with the Euro becoming the common currency of 19 member states. Besides facilitating travelling and economic exchanges, this was of high political and symbolic importance, as it bound member states together.

Finally, since the 1990's, the European Union developed its common foreign and security policy. Here, the level of integration is lower than in other areas, as the rule of unanimity still applies. But it is a progress that nowadays all foreign and security topics are regularly discussed at the level of foreign and defence ministers.

In parallel, the European project has grown from six to nine to 12, 15, 25, 27, 28 and now 27 again. I will not hide it from you: Brexit was a big setback. It was a loss for the UK and for the EU. We lost our second largest economy and an important member state that has contributed a lot. But also an awkward member state, which was not sure whether its place was in Europe or at the other side of the ocean. The UK is an island and has kept this island mentality.

If I had to summarize what the European project has achieved in these 70 years I would mention first: lasting peace and democracy on our continent; and second: prosperity. Before the existence of the EU, we had wars on the European continent every couple of decades – wars that devastated our nations. The common agricultural policy, to just name an example, has been a resounding success, even though it is often criticized. In its beginnings, the challenge was to feed the population. Nowadays the challenge is to manage our excess production. We should not forget it.

Third but not least, the European Union defends and promote European values and interests throughout the world. Not aggressively. We have absolutely no ambition to recreate the empires of the past. We are a soft power and we use soft power tools: trade, regulation, dialogue, development aid. The EU and its member states are the first donor of non-reimbursable development aid in the world. Equally, we are the first provider of humanitarian aid which is unconditional. Our budget for humanitarian aid represents one percent of our total budget. This is far from being negligible.

The European Union is also a pioneer in climate policy, another big challenge of our times. We have set as our objective to reduce carbon emissions by 55% by 2030. This is one of the most ambitious targets worldwide. The European Green Deal pursues an industrial policy that promotes the transition to a circular economy and will position Europe at the forefront of new green technologies.

Our assets are complemented by our values, one of which is solidarity amongst rich and poor nations or regions. Our budget for cohesion policy amounts to 350 billion in the period that ended last year, 2014 to 2020, and will be increased to almost 400 billion in the next financial period.

EU member states have managed to overcome a number of crises together. The financial crisis, which threatened to tear apart the fabric of our institutions. The Covid pandemic, which in the beginning led our governments to at first look inwards and for their own, before realizing that no one could be safe alone; that we needed each other; that the borders needed to remain open. The Covid crisis has led us to decide on a recovery fund last year, 750 billion euro. That is the biggest stimulus package ever to be agreed in Europe. It demonstrates – if ever it was needed – that our member states see their future as being together, united.

The EU's achievements are undeniable. Admittedly, the EU is not perfect and faces great challenges for which we do not have magic solutions. But it is fair to say that thanks to the European integration process Europe is experiencing the most stable, peaceful, prosperous and socially equitable period of its recent history.

### III. Switzerland and European integration

So what about Switzerland in all of that? For reasons of its history of neutrality, as well as the good fortune of remaining spared from the last two world conflicts, Switzerland kept a distant relationship at the outset of the European integration process. As we were geographically so close, a free trade agreement was concluded in 1972. But otherwise, for a long time Switzerland has had as its policy to keep out of international organizations. Therefore, during the whole period of the Cold War, coming closer to the EU was not an issue on the Swiss agenda.

With the fall of the Berlin Wall things changed. Suddenly all the countries beyond the former Iron Curtain wanted to join the EU and NATO. Countries such as Switzerland, but also the Scandinavian states and Austria, countries that were mostly (except in the case of Norway) neutral, started thinking about the possibility of joining the EU. This is why in the early 1990s, the Commission then led by Jacques Delors devised the project of the European Economic Area (EEA) to enable countries that were reluctant to become full members of the EU, to nevertheless participate in the EU internal market.

Of course, there were a few obligations attached to this. The main one was that participating countries had to implement all the rules and had to contribute to European cohesion, which are both basic principles of the internal market. As goods, services, capital and people circulate freely, any economist will tell you that all those factors, including the people, will go where the economic growth

is, where the jobs are. So, if you do not want major population movements to Zurich or Frankfurt and to depopulate the less dynamic regions, you need to contribute to the development of these regions. Cohesion policy is an integral part of the European model of social market economy. Solidarity is not an act of generosity vis-à-vis the less developed regions, but in the collective interest.

Switzerland negotiated, as you know, participation in the EEA, but this was narrowly rejected by the Swiss people on the fateful 6th of December 1992. However, Switzerland was at the time a candidate for EU accession, it had submitted an application for opening negotiations on membership, and there was a strong interest in the Swiss political class and in the economy to participate in the EU internal market. The same interest existed on our side.

So, on Switzerland's demand, the EU accepted to pursue a gradual approach and to allow for Switzerland's sectoral participation in the EU common market via bilateral agreements. The objective was to facilitate Switzerland's rapprochement to the internal market in view of a future full membership.

Today, we have more than 120 agreements with Switzerland, something which we have not engaged in with any other country in the world. These sectoral arrangements, also called the "Bilateral Agreements", have benefited Switzerland tremendously. According to a study by the Bertelsmann Stiftung of 2019, Switzerland is the country which benefits most from its participation in the EU internal market with its 450 million consumers. More than any of our member states. Out of the 10 regions in Europe that have done best, seven are Swiss and the region that benefits most is the greater area of Zurich.

What do the bilateral agreements do? They give Switzerland access to the EU market, and Switzerland undertakes to implement the rules. But actually, the sort of strict legal obligation refers to the rules as they existed on the day when the agreements were signed in 1999. In many areas Switzerland implements newly introduced rules. But in certain areas it does only selectively. It takes over and implements new rules when these are convenient to Switzerland, but does not when they aren't. Or it introduces national legislation that restricts the freedoms of EU market actors on Swiss soil.

This for us, of course, is unacceptable. Not because we are purists or obsessed about rules. But because, in any organization, if one participant does not follow the rules, this creates a precedent for others, within the organization or outside. This was also what the Brits wanted: exceptions from the free movement of people rules. We were unable to go as far as they wanted.

#### IV. The institutional framework agreement

In the meantime, it appears that Switzerland's EU accession will not materialize any time soon. In 2006, Switzerland downsized EU membership from a strategic objective to a mere option. In 2016, it formally withdrew the application of 1992. We accept and understand this. As a consequence, however, the EU demands since 2008 that the bilateral market access agreements, which were conceived as a temporary solution, shall be complemented by the missing institutional provisions that are needed for a common market to function properly.

What is this about? It is about implementing the rules and resolute disputes. Whenever there is a divergence about whether or not the regulations of the common market are properly implemented there needs to be an independent jurisdiction that rules on that. And last but not least, it is about contributing to European cohesion. Switzerland has contributed for a while, then stopped contributing, recently it decided to resume payments. Switzerland claims that the cohesion contribution is something that it does on a voluntary basis and therefore, there is no obligation. A view with which we disagree strongly.

This is why we engaged in this exercise of the institutional framework agreement. It was meant to remedy the missing elements that I just mentioned: alignment to the EU *acquis*, a judicial dispute resolution mechanism and a binding obligation to contribute to European cohesion.

I want to dispel the myth that the institutional framework agreement was something that was imposed upon Switzerland or that it was just a proposal from the EU's side. We had been discussing about it for many years. We negotiated for four full years and there was an agreement where a lot of concessions were made.

For instance, in the area of alignment to the EU *acquis*. Switzerland did not have to automatically adopt it. It was given up to three years to decide whether it would take over a rule or not, to take into consideration the federal structure of Switzerland, the fact that the cantons had to be consulted, the fact that maybe a referendum would take place and the referendum's outcome could be negative. So, up to three years to implement the rule and if you cannot implement because the people have voted against it, we also accept. But on the other hand, if you cannot implement a rule, you have to somehow compensate. It is the same thing as if you cannot do military service because you are a conscientious objector, then you have to compensate by offering another service to society.

Switzerland would have been able through the framework agreement to participate, not in decision making – because a non-member state cannot have a right to vote, the Norwegians do not have one either – but in decision shaping. Where Switzerland could have made its specificities and its needs known.

Furthermore, the European Court of Justice was a source of unease to our Swiss partners, because there is a certain aversion to foreign judges in this country. So we agreed – and that was a persistent Swiss request – to create an arbitration tribunal, which would be composed of one Swiss judge, one EU judge and both of them would agree on a third party judge to adjudicate disputes. The only role that the European Court of Justice would have played in this framework agreement was that its rulings on the interpretation of EU rules would have to be respected. This for us is something obvious. If there are lawyers amongst you, they will understand: The rules of the internal market have to be identical whether you are in Copenhagen or in Lisbon or indeed in Zurich. The arbitration court would have adjudicated disputes between the two parties, but what the rules, the regulations mean, cannot be different in Switzerland from what they are elsewhere.

You know what happened. We negotiated between 2014 and 2018, negotiations were concluded. There was an agreement at the level of negotiators. Then this agreement was not ratified as it is, on the Swiss side.

At first, we were told that Switzerland was very happy, that the agreement was very good, but that the cantons and interested parties had to be consulted, which lasted for six months. Then, Federal Councillor Maurer, at the time President of the Confederation, wrote a letter to the European Commission reiterating in writing that the agreement was good, but there were three areas that required clarification. We replied, saying that we were available to look into these clarifications. Then there was a long period of silence of a year and a half because a number of referenda took place, including on the free movement of people, and the Swiss side asked us to put the issue on the backburner so as not to cause any undue interferences. Then there was Corona, of course.

At the end of last year, the Federal Council again discussed the issue and consulted again the Swiss social partners and appointed a new negotiator who was sent to Brussels. However, instead of clarifications, the latter asked for an extensive renegotiation of the three topics. We tried on our side to be as helpful as possible. Even if you read the Swiss press, it is agreed that the topic of state aids was solved. We consider that we also solved the issue

of the flanking measures: these could remain and could even be modified in the future, as long as they remained proportionate and non-discriminatory. Which, again, I do not think is asking for too much. On the directive on free movement of people, which is a directive codifying largely pre-existing law which Switzerland has agreed to implement and adding some new rights, we said we are ready to look into it line by line and see what it is that Switzerland cannot implement and to discuss it.

And then, on 26th of May 2021, a day I am not likely to forget, the worst one since I arrived here, Switzerland decided to pull the plug. I can tell you that for us, this was a huge disappointment. There is no other way to put it. This was our biggest common project with Switzerland that would have enabled us not only to preserve what we have, but to build upon it to conclude new agreements.

Everybody knew the consequences that this would have, even though – and I am sorry if I am being undiplomatic – in the Swiss public debate many actors behave as if they did not know or did not hear or do not understand. The position of the Council of Ministers of the EU, adopted unanimously by all our member states, has been clear: without resolution of the institutional issues, no new market access agreements with Switzerland will be concluded and those agreements that lapse will not be automatically renewed.

Coincidentally, just on that 26th of May the protocol on medical devices of the EU-Swiss mutual recognition agreement expired and thus was not renewed. This is not revenge nor being mean to Switzerland or exerting pressure or blackmailing. It is simply a fact of life that we can no longer go on in this relationship, where one side has all the rights that it has asked for, but it implements the obligations selectively. I do not think any other organisation, private or public, would accept this.

Now, the line that the Swiss authorities have taken, as explained in public interventions by President Parmelin and Federal Councillor Cassis, is that, regrettably, Switzerland could not conclude this agreement. It was a step too far for Switzerland. That it would not have received the votes of a majority of the population. That we should look ahead, turn the page and do exactly what our side does not want to do: continue with business as usual.

In the meantime, the Swiss Parliament undertook to release the outstanding cohesion payment from the past – “an old debt”, as Vice President Maroš

Šefčovič said – as cohesion payments seized in 2013, eight years ago. 1.3 billion Swiss francs over 10 years, which represents, just to put it in perspective, 0.2% of the EU's cohesion budget.

Switzerland also offered a political dialogue to solve any outstanding problems. On this last point, I would say that our door has always been open to Switzerland. It has never happened that a Swiss Federal Councillor has asked to contact someone in Brussels and received a negative reply.

Friendly relations with Switzerland will also remain. It is unthinkable that with a nation that is so close to us geographically, culturally, politically, where the values are aligned, the EU would have anything but friendly relations. But friendship and participating in the internal market of the other party are two different things. You should not mix friendship and business.

## V. What's next?

The ball is in the Swiss court. Switzerland knows that we want these structural problems resolved. And that if they are not resolved, our relationship will stall. It will not be a bad relationship. Switzerland is and will always be a member of the European family. I feel at home here, and I am sure you feel at home whenever you cross a border in Europe. We will always remain friends, I want to insist on that. But the EU-Swiss relationship deserves to be an exceptional relationship, not just a good one.

Finally, Switzerland needs to decide itself which kind of interaction it wants to have with the EU internal market. However, the number of options are not infinite; they amount to exactly three: 1) EU membership, for which we fully understand that Switzerland is not ready and maybe will never be ready; 2) the European Economic Area, which was rejected in 1992, and which I fear is currently not a realistic prospect, either; 3) Stabilize and develop the Bilateral Waz by giving it an institutional fundament. The latter is the path we sought to follow with the framework agreement.

The other possibility would be to opt for mere free trade, as the Brits did. But this would mean losing the direct access to the EU market, new trade barriers, the end of free movement. However, Switzerland is not an island such as the UK, and is intrinsically interlinked with the EU internal market, from which it benefits greatly. – I mentioned the study of the Bertelsmann Stiftung. In a report of 2015, the Federal Council ascertained that the participation in the

EU internal market, with the dismantlement of all tariff and non-tariff trade barriers, had great advantages as compared to a free trade agreement, which only abolishes custom duties.

Of course, the EU also benefits of the close relationship with Switzerland. But for us, there are certain questions of principle – there are not many, I mentioned them and I will not repeat them – that go beyond the immediate gains or losses from this or that sector agreement and which are at the core of what we are and what we believe in since the beginning. Switzerland has to understand and accept that as much as we accept that the Swiss sovereignty resides with the people, for us the free movement of persons is one of the four freedoms at the core of our internal market. We cannot accept that our citizens are treated less well in Switzerland than Swiss citizens are treated in our member states.

So, hopefully, we will be able to find some kind of a solution, even though I have to say that my mandate here as ambassador will last for four years. The first one has already gone. I am told that nothing will move in Switzerland before after the elections of 2023, so it will be almost time for me to go. I am afraid that the solution will probably be under my successor. But anyway, thank you very much for having invited me here and I look forward to your possible questions and to have a dialogue with you. Thank you.

## VI. Q & A.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Instituts an der Universität Zürich): Vielen Dank Herr Botschafter für das ausgezeichnete Referat, das uns sehr gefallen hat. Sie haben die Historie beleuchtet. Die Beziehung Schweiz-EU und dann klargemacht wie die EU das Framework der Entwicklung sieht. Das war spannend, ganz ausgezeichnet. Vielen Dank Herr Botschafter. Nun können wir noch ein paar Fragen stellen, an den Botschafter, in einen Dialog eintreten. Vielleicht eine erste von mir, um etwas das Eis zu brechen. Habe ich Sie richtig verstanden, dass es nach Ihrer oder der Kommissionsansicht eigentlich immer noch nur drei Varianten : der verstärkten wirtschaftlichen Zusammenarbeit gibt: der EU-Beitritt, der EWR oder das Rahmenabkommen? Oder gibt es da irgendwo noch eine halbe Türe daneben, nach der wir ja suchen, wie Sie wissen.*

Danke für Ihre Frage. Ja, das ist genauso. So einen Mittelweg haben auch die Briten gesucht. Aber für eine verstärkte Zusammenarbeit bzw. die Teilnahme am EU-Binnenmarkt gibt es tatsächlich nur diese drei Wege. Für eine schwächere Zusammenarbeit gibt es auch den britischen Weg: ein Freihand-

delsabkommen. Dann müssen Sie sich nicht an EU-Regeln halten, Sie brauchen keinen Kohäsionsbeitrag zu bezahlen und der Europäische Gerichtshof wird keine Rolle spielen. Das ist möglich. Aber der Zutritt zum Binnenmarkt wird viel schwächer sein. Das ist der Unterschied. Aber man kann nicht beides haben.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Diese Haltung wird in der Schweiz manchmal etwas dogmatisch empfunden, etwas prinzipiell, oder? Man hat den Eindruck, es geht mehr ums Prinzip als um das Finden einer pragmatischen Lösung. Jetzt, diese Börsenäquivalenz. War das nötig? Das hat natürlich dann in der Schweiz in Bezug auf die Bereitschaft zur Zahlung dieses Kohäsionsbeitrags gerade eine Reaktion bewirkt: „Das zahlen wir jetzt nicht“. Hätte man das nicht etwas geschickter machen können?*

Ich würde zwei Sachen sagen. Ja, prinzipiell ist unsere Haltung vielleicht schon. Aber zu sagen, dass wir keine fremde Richter wollen, ist nicht weniger prinzipiell. Zur Börsenäquivalenz, ja, ich würde sagen, irgendwann war die Geduld erschöpft. Da kam die Börsenäquivalenz. Es hatte nichts mit Börsen zu tun. Es hatte damit zu tun, dass die Geduld am Ende war, und ich glaube, das ist auch jetzt wieder der Fall. Wir warten und warten und warten und es passiert nichts. Unsere Haltung war offen. Es hätte keine Überraschung sein sollen, wenn sie die Beschlüsse des Rates lesen, die sagen genau das. Es wird keine neuen Abkommen geben. Und die Abkommen, die auslaufen, die zu Ende kommen, werden nicht erneuert. Genau das ist passiert.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Wer bewegt sich jetzt als nächstes? Es heisst doch, die Kommission ist jetzt am Erstellen einer neuen Haltung gegenüber der Schweiz vielleicht noch bis vor Ende Jahr...*

Die Kommission studiert die Lage, so wie sie jetzt ist nach dem 26. Mai. Und sie wird wahrscheinlich Vorschläge machen an die Mitgliedsstaaten. Aber der Vorschlag könnte sein, dass unter heutigen Bedingungen unsere Haltung dieselbe bleibt und wir nicht vorwärts gehen können. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass die Haltung dieselbe bleiben wird, weil sich auf Schweizer Seite ja auch nichts verändert oder verbessert hat.

*Dr. Markus Notter (Präsident, Europa Instituts an der Universität Zürich, alt Regierungsrat): Man ist ja eben als Schweizer in einer gewissen Verlegenheit, wenn man die eigene Regierung nicht so ganz versteht, nicht wahr? Deshalb ist es auch schwierig, diesbezüglich Fragen zu stellen. Aber in Richtung EU eine Frage. Ich meine, dieses institutionelle Abkommen, das haben Sie gesagt, war ein Agreement auf Ebene Verhandlungsführer. Meine Frage ist: Wäre die*

*EU-Kommission, wäre die EU bereit, da wieder anzuknüpfen? Also wenn wir innerhalb der Schweiz eine Diskussion führen und sagen: vielleicht war das Rahmenabkommen gar nicht so schlecht? Könnte ja sein. Wenn es da Konstellationen gibt, wären Sie bereit, da wieder einzusteigen? Vielleicht eben mit ein paar Klärifikationen, eben nicht Neuverhandlungen? Oder ist das für Sie jetzt auch zu Ende?*

Nein, für uns ist es nicht zu Ende. Wir haben die Tür nicht geschlossen. Deswegen bleibt unsere Tür noch offen. Ich kann Ihnen nicht versichern, ob genau auf diese Art und für wie lange. Wenn die Schweiz in 2024 kommen und sagen sollte: „Dieses Rahmenabkommen, dieses Projekt von 2018, wollen wir wieder aufnehmen“. Da wären dann sechs Jahre vergangen und vermutlich wird vieles geschehen in der Zwischenzeit. Da kann ich nicht garantieren, dass das Angebot noch gelten würde. Aber im Moment ist die Tür offen. Stellen wir uns vor, der Bundesrat würde sagen: „Wir haben uns geirrt und wir wollen unterschreiben.“ Ich glaube, niemand in Brüssel würde sagen: „Nein.“

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Frau Nationalrätin.*

*Frage aus dem Publikum: Vielen Dank. Ich glaube seit 1992, also bald 30 Jahre lang, haben wir, die ein bisschen europafreundlich waren, immer verloren. Sie müssen einfach wissen, es ist immer noch beinahe die Hälfte der Bevölkerung, die eigentlich eine gute Lösung möchte. Darum finde ich, Sie müssen auch ein bisschen helfen. Vor allem, wenn wir jetzt die Jungen verlieren, mit Horizon und Erasmus, dann wird es schwer. Ich sehe auch kaum einen Studenten hier. Ich glaube für die existiert Europa nicht mehr. Und jetzt das nur an diesem Kohäsionsbeitrag zu hängen, ich glaube, der kommt jetzt. Mir wurde immer in Brüssel gesagt: „Ihr müsst es bezahlen“, und unsere Aussenminister haben immer gesagt: „Wir machen das freiwillig.“ Das war eine Lebenslüge. Ewig haben die Schweizer nie die Wahrheit gesagt. Noch etwas vielleicht zum Schluss. Die Norweger, wurde mir immer gesagt, die zahlen freiwillig so viel, die wurden nicht von der EU zu diesem hohen Beitrag verpflichtet, sondern die haben immer gesagt, sie seien so grosszügig, wahrscheinlich so reich, so viel Erdöl, sie zahlen freiwillig mehr. Darum sollte man nicht direkt dann den Schweizern sagen: „Jetzt müsst ihr auch fünfmal mehr bezahlen“, sonst kommen wir überhaupt nie mehr ans Ziel.*

Ich hoffe auch, dass das Thema Erasmus und Horizon gelöst werden kann. Aber wissen Sie, ob freiwillig oder nicht. Es gibt Regeln, um zu berechnen, wie viel ein Land, das so reich ist wie die Schweiz, bezahlen sollte, um einem substanziellen Beitrag zu EU-Kohäsion zu bringen. Wir sollten eigentlich

überhaupt nicht über diese Sachen diskutieren. Ich finde das ein bisschen beschämend. Bei der Schweizer „Kohäsionsmilliarde“ geht es um 13 Franken per Einwohner pro Jahr. Das ist nicht einmal ein Cent pro Tag. Das ist nichts. Dieselben Diskussionen hatten wir mit den Briten. Die hatten kalkuliert, dass ihre EU-Mitgliedschaft sie eine Tasse Kaffee pro Einwohner pro Tag kostete. In ihren Augen zu viel. Jetzt wird es sie zehn, 20, 30 mal mehr kosten.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Tee wäre teurer gewesen in London. Gibt es weitere Fragen?*

*Frage aus dem Publikum: Sehr geehrter Herr Botschafter, sehr geehrte Damen und Herren. Ich muss Ihnen widersprechen Frau Nationalrätin. Das Problem ist nicht bei uns in der Schweiz selbst. Weil, ich war am Europaseminar, ich erinnere mich noch an Herrn Baumgartner, wir hatten jemanden von der Direktion für Europäische Angelegenheiten bei uns zu Gast. Ich habe diese Person gefragt, ich weiss den Namen leider nicht mehr: Wenn es um das institutionelle Rahmenabkommen geht, sprechen Sie auch mit Verbänden und anderen privaten Organisationen bei uns in der Schweiz? Wissen Sie, was diese umtreibt oder schauen Sie sich nur die Presse an und was die Parteien sagen? Die Antwort war: „Nein.“ Ich denke nicht, dass die EU hier noch etwas tun kann oder tun müsste. Ich denke es liegt an uns und ich denke wir wären fähig genug. Als Jurist habe ich eine Frage an Sie, Herr Botschafter, wahrscheinlich eine sehr einfache: Angenommen, die Schweiz würde jetzt so sehr wie es ein Unsinn wäre, sage ich jetzt mal, am einfachsten wäre das Rahmenabkommen, da bin auch ich dafür, falls jetzt die Schweiz dennoch zum Schluss kommen sollte, wir würden dem EWR beitreten wollen und eine Volksabstimmung würde dem zustimmen oder wie auch immer es zustande käme. Wären wir dann sofort im EWR dabei oder nicht? Das verstehe ich einfach noch nicht. Wie würde das praktisch ablaufen? Bräuchte es da noch irgendwie etwas mehr oder wären wir sofort einfach dabei?*

Ich habe es schon vorher erwähnt, dass unsere Tür immer offen ist, auch für einen EWR-Beitritt. Es bräuchte natürlich einige Prozeduren und ein neuer Vertrag müsste unterschrieben und ratifiziert werden. Aber die Tür wäre immer offen. Aber ich würde sagen, es würde vielleicht glaubwürdiger sein, wenn Sie erst ein Referendum machen. Wollen wir in den EWR? Und dann zu uns kommen und sagen: Ja, das Volk hat ja gesagt und deswegen wollen wir beitreten. Was ich ernst gesagt nicht verstanden habe mit dieser ganzen Geschichte um das institutionelle Abkommen: Klar gibt es Gegner. Sie sind eine Demokratie wie unsere Mitgliedstaaten auch. Es ist normal, dass nicht alle mit etwas einverstanden sind. Man kann nicht warten, bis alle einverstanden

sind, um vorwärts zu gehen. Die Führungsrolle der Regierung besteht darin, Überzeugungen zu haben und zu versuchen das Volk dafür zu gewinnen. Dann kann man eine Abstimmung gewinnen oder man kann sie verlieren. Das passiert im Leben. Ich bin schon ein Jahr hier und der Bundesrat hat verschiedene Abstimmungen verloren. Das ist kein Drama, das hätten wir verstanden: Es gab eine Debatte, unser Partner, der Bundesrat, hat alles versucht und gemacht, was möglich war und ist gescheitert. Das ist, was im Jahr 1992 mit dem EWR geschehen ist, und wir haben damals dann dem sektoriellen Ansatz zugestimmt. Aber nicht einmal zu versuchen, das kann ich persönlich nicht verstehen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie sind jetzt schon ein Jahr in der Schweiz, oder? Wir sind ja hier unter uns, mehr oder weniger. Sehen Sie auch ein Verständnis für die Sorgen oder Ängste, welche die Bürger gegenüber der EU haben? Das sind ja vielleicht auch Sorgen, die Bürger in der EU gegenüber der EU haben. Also da gibt es ja nicht nur Begeisterung, auch nicht in den EU-Mitgliedsstaaten. Haben Sie da ein gewisses Verständnis, dass die Leute Vorbehalte haben?*

Ich habe volles Verständnis dafür. Wie Sie es erwähnt haben, diese Ängste gibt es auch bei uns in der EU. Insbesondere wenn man von Personenfreizügigkeit redet, hat man Angst: Dass ich nicht mehr in meinem eigenen Land zu Hause sein werde. Ich werde mich wie ein Fremder fühlen. Das hatten wir immer. Als mein Land, Griechenland, damals der EG beigetreten ist, war der grosse Schreck in Deutschland: Der griechische Zahnarzt. Griechische Zahnärzte sind, by the way, sehr gut. Jetzt ist Deutschland voll mit griechischen Ärzten und Zahnärzten. Es gibt kein Problem. Aber damals in der Presse: Der griechische Zahnarzt. In Frankreich vor 15 Jahren: «Le plombier polonais». Jetzt ist es kein Problem mehr. Man hat gesehen, dass ausländische Zahnärzte und Klempner auch Vorteile bringen. Aber man muss die Erfahrung machen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Das Problem ist vielleicht eher in Griechenland, wenn die Zahnärzte wegziehen.*

Genau. Wissen sie, wie viel es kostet einen Arzt in Osteuropa auszubilden? Das kostet den Staat mindestens 100'000 Euro. Und dann gehen die alle nach England, nach Deutschland und in die Schweiz. Das ist eine Subvention von den armen zu den reicheren Ländern. Was ich über Osteuropa oder Südeuropa gesagt habe, gilt auch für Afrika. Wir haben hier Ärzte aus Afrika und in Afrika gibt es keine Ärzte. Niemand redet davon. 35% der Arbeiter

in den Schweizer Krankenhäusern kommen aus unseren Mitgliedstaaten. Die Leute, die sagen, es gibt zu viele Europäer. Was würde geschehen, wenn morgen diese 35% nicht zur Arbeit erscheinen würden?

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herr Botschafter, wir müssen leider an den Schluss der Diskussion kommen. Sie kommen einfach wieder, weil da gibt es noch viele Fragen und der Dialog muss weitergeführt werden. Ich würde fast sagen, in Anlehnung an Casablanca: „I think this is the beginning of a beautiful friendship“. Unter schwierigen Konditionen, gebe ich zu. Ganz herzlichen Dank, dass Sie hier gewesen sind. Noch eine letzte kurze Frage.*

*Frage aus dem Publikum: Herzlichen Dank. Also ich fände es super, wenn die Diskussion weitergeführt werden könnte. Aber ich möchte gerne auch das Thema aufnehmen der Studenten, die heute nicht da waren. Ich fand das persönlich ein wenig schade. Ich selbst habe auch Brücke gemacht, wie andere in diesem Raum vor 30 Jahren leider schon. Das war äusserst inspirierend und ich denke mir, man kann nicht sagen, dass die Schweizer Jugend nicht am Thema interessiert ist. Ich würde das extrem begrüßen, wenn so eine Diskussion auch in Anwesenheit von jungen Leutengeführt werden könnte und finde es natürlich äusserst schade, wenn die Programme für die Studenten, jetzt penalisierend für die Jugend nicht weitergeführt werden. Herzlichen Dank.*

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Besten Dank! Es ist ja nicht so, dass wir die Studenten ausgeladen hätten. Sie sind alle eingeladen, sie sind alle informiert. Freitagmittag ist tempting. Es gab ein paar, aber leider nicht so viele. Ich bedaure das ausserordentlich, es ist lang nicht immer so, heute aber leider so gewesen. Umso mehr müssen Sie wiederkommen und uns darüber aufklären. Ganz herzlichen Dank!*

Ich komme gerne zurück und auch, um mit den Studenten zu sprechen.



# Prof. Michael Ignatieff

Former President and Rector of the Central European University in  
Budapest and Vienna

## Populism and the Future of Democracy in Europe

Speech given at the occasion of his visit at the Europa Institut at the  
University of Zurich on 4 October 2021

### Content

- I. [Speech by Prof. Michael Ignatieff](#) 207
- II. [Panel discussion / Q & A](#) 214

### I. Speech by Prof. Michael Ignatieff

You have asked me to speak about populism and the future of democracy in Europe. Populism is one of those words that is dying from promiscuous over-use. I have heard Mr. Trump described as a billionaire populist. That is plausible and less of a contradiction than it may seem, but Joe Biden's recent decision to ignore his generals and exit Afghanistan has also been described as populist foreign policy. So I am not quite sure what populism means, if it could apply both to Mr. Trump and Mr. Biden. I think what it means it is a general descriptor of any course of political action that does not command assent from a centrist elite of experts. Which means that it is not necessarily a bad thing at all. So we must not use it as a swearword, it may be a wakeup call. I am going to use populism to describe anti-elite, anti-institutional challenges, in the name of the people, to center right and center left political dominance of European politics. These challenges critically include rhetorical attacks on elites, experts and foreigners in the name of political solutions that are usually not solutions at all, but instead efforts to pander to the fears and hopes of an electorate. Typical forms of populist politics would be AfD in Germany or Cinque Stelle in Italy and there are some others we will talk about as we go along.

Even though populists often fail to propose real solutions to real problems, it is a question whether these movements do harm democracy. Populists,

after all, are hardly the only people in politics peddling false solutions to real problems. I have been in politics and there is a lot of snake-oil being peddled by a lot of people. So, the fact that populists are not particularly plausible in their solutions does not necessarily mean that they are doing democracy much harm. Moreover, and we have seen recent evidence of this, the German and Italian political systems have proven resilient in absorbing the challenge of populist politics. So far, populists of the right and left remain safely on the margins. While both Cinque Stelle and AfD continue to challenge elite governance, the electorates in both Italy and Germany have voted for men like Mario Draghi and Olaf Scholz who incarnate elite competence, and this has sidelined challengers from the right. The real question, I think, about right wing populism, and to a lesser extent, left-wing populism, is whether they are constitutional, whether they are committed to peaceful politics, representation of the people inside the institutions of a parliamentary system. Most populist parties in Europe, including some very right-wing ones, do claim that they are constitutional. The question is whether we should believe them. Do you believe Marine Le Pen when she tells you that she respects the institutions of the Fifth Republic? Do you believe that Geert Wilders will respect the constitutional order of the Netherlands if he got power? If they remain constitutional, populist parties may renew democracy by articulating the resentment, anger and disillusion towards mainstream parties. This in turn, forces mainstream parties and governments to reach out and accommodate this discontent.

For example, we may not like the Prime Minister of Denmark's policy towards refugees in her country, but there is no doubt that it is an example of a mainstream party seeing off a threat from the far-right. If so, whether you like it or not, the democratic system is working as it should in Denmark. Populism becomes a challenge only if populist parties resort to violence – this happens rarely – or more commonly – if they start to excuse the violence of others. I want to put violence at the center of this discussion because we do not usually talk about it and I think it is important. Any populist political rhetoric that acts to legitimate attacks on migrants, refugees and other minorities does not just endanger them. It also threatens democracy since it weakens the civic norms on which democracy depends. And where these norms are broken, populist parties can become complicit in the intimidation of citizens, migrants and refugees. One example of that is in eastern Germany, where AfD chapters colluded with violent anti-migrant demonstrations by an extremist group, Pegida, and this violated clear constitutional norms. That is where AfD gets dangerous. As a result, they have been properly excluded from coalition

formation by the other German political parties. Centrist political parties can use the coalition formation to defend the constitutional norms of democratic politics. So far so good, this is working.

Democracy depends, to a degree that we often forget, on political actors retaining sufficient respect for constitutional norms to occasionally put those ahead of party political advantage. Crucially, this means maintaining the basic norm of non-violence in politics. Coalition formation in Western Europe is functioning in that way. But the case of the United States is much more troubling. Here the function of mainstream parties in reinforcing constitutional norms has broken down. Recently, we have seen what happens when this occurs when moderate Republicans in the Republican Party lost control to populist insurgents inside the party. The storming of the US capitol on January 6th, 2021 was the most serious breach of constitutional norms that I have seen in my lifetime. The most serious aspect of it was the failure of Republicans to condemn it utterly. Instead, they continue to circulate falsehoods about stolen elections and are actively seeking to incorporate the populist extremists. American populism of the right—and the example that it offers to right wing parties around the world—is now the most serious threat to democratic government in the world. This change in the climate ought to concern every European. For your citizens watch what the Republicans are doing and this may become a source of active destabilization in European politics.

So the problem with populism is not its attack on elites, scientists, liberals and so on; to the degree that the privileges of science, expertise and elites are challenged, it can strengthen democracy rather than damage it. Every form of authority—including the expertise of professors like me, including the expertise of scientists—should be subjected to scrutiny and challenge in a vital democracy, especially when expertise and science have the huge public impacts that they do. What we have seen through the Covid crisis, was science establishing its legitimacy in democratic debate through performative results. Not simply by assertion and rhetoric but by saving lives. In this way, science has seen off the populist challenge. The claim that Covid restrictions are the first step towards tyranny, have been widely circulated by populist rhetoric, but the claim has failed to win elections in Canada or in Italy. Populist parties foolish enough to misuse the language of liberty in this fashion and to attack science in this fashion, have had their comeuppance. That is good news for democracy.

So, in other words, despite Covid, lockdowns, populist challenges, substantial economic dislocation after 2008, democracy in Europe is holding together. The centrist political parties, the center left and centre right, continues to hold.

But, at this point I want to criticize what I have just said. This relatively sanguine view of the state of European democracy may be false consolation. It may be a way of cheering ourselves up, in the face of a gathering crescendo of warning signs that our luck may be about to run out.

One reason that we perhaps should not be as confident about the future of European democracy is simply that political violence in Europe has a very long history. That is why I keep focusing on violence. Violence is the moment when a political system goes into crisis. It is true that the continent has managed to avoid a return to the 1930s, but fascism does remain in the political bloodstream of Europe, like a malignant viral strain in remission. This is the specter that could come back again, if climate change were to become unmanageable, a pandemic were to get out of control, economic growth would suddenly collapse, food and other shortages became a constant fact of life... This is the possibility that begins to worry me: a gradual convergence of crises that, taken separately, a democracy can handle, but if they all begin to impact simultaneously, might suddenly overwhelm governments and the democratic system itself.

We are not there yet. We are not possibly even near that. The pandemic, for example, is a mixed bag for democracy. The death toll is much higher than it should have been. It is shocking to me that at least a million people have died in the United States. Electorates are bruised and battered by the pandemic, but there is a kind of grudging forgivingness for political leaders who are prepared to admit mistakes and learn from them and move on. So, I do not see Covid alone as a signal of democratic crisis. But what I worry about is a scenario in which we begin to get a convergence of environmental pressure, pandemic, economic crisis and migration. Put those together and you begin to see a very different scenario which I think should concern us.

If new variants of the infection return and our existing arsenal of vaccines proves unable to adapt quickly enough; if environmental harms begin to escalate into crises that prove unstoppable: fires raging out of control, floods sweeping away towns, farmlands alternatively suffering from drought or flood, our food supply suddenly running short; a conversion from fossil fuels to sustainable energy that stalls or fails to achieve its targets, leaving us with suddenly rocketing energy prices that then crash into the economic situation,

producing dislocation; followed by uncontrolled migration surges from Afghanistan, Haiti, or North Africa. You can begin to see a convergence of crises which separately can be managed but together might simply break the capacity of our democratic system and expose democracy's besetting weaknesses—the party bickering, the inability to make decisions, the penchant to hope for the best rather than plan for the worst. These failures, if they begin to accumulate, might convince a lot of citizens that 'strong measures', curtailing democracy itself, are needed. We need to remember that disaster is always an opportunity for the ruthless, and leaders may emerge who throw off the carefully managed display of constitutional propriety and begin to sound the drum of authoritarian power.

We need to talk more about climate change as a threat to democracy. We need to talk about the energy conversion failing as a potential threat to our democracy. It is not that we are not doing anything about climate change. Greta Thunberg, excuse me, is wrong. The recent COP26 climate gathering in Glasgow was not all 'blah blah blah' as she said. The problem is that the things we are doing—the energy transition, the recycling, even research into hydrogen fuels, just to choose three examples at random—are not happening fast enough. If our political responses to climate change continue to lag, democracy itself may run out of time. In such a scenario, disillusionment would grow, the call for radical action and for civil disobedience would grow and authoritarian populism might surge into power, as it did in the 1930s, telling us that the problems—epidemics, climate disaster and economic disruption—are all caused by the same thing: too much democracy. We democrats need to show in our human rights work and in our work as citizens, that it is democracy, and more of it, that is the right response to these challenges. We need political systems and parties that are more, not less responsive to public concern on the environment, governments that are more and not less energetic in cushioning the vulnerable from the environmental and economic impacts. If our governments and governing parties continue to drift and let these problems accumulate, the ultimate casualty might be the democratic system itself.

I have done some democratic politics and love democracy with a kind of in-the-guts passion. For the first time in my life I am worried about the future. It is this convergence thesis that is causing me to be concerned. But that is only one problem.

An apocalyptic end of this type is not the only way democracy could end in Europe. Another end is if it is destroyed from within. Let me spend a little

moment on one particular example of that, Victor Orbán's Hungary. Orbán is important because he tells you what populist movements could do if they get power. Most populist movements in Europe are on the fringe, they are kept at the margins, they are in opposition. Ask yourself what they would do if they got power. Orbán is one answer to that question.

Orbán is the leading example of an authoritarian populist in power—and conservative politicians at the edge of the constitutional order, including American Republicans, are making the pilgrimage to Budapest to learn from the master. He has been in power for more than a decade, he looks well placed to carry his particular brand of single party authoritarianism into power for another decade. The point is that he uses democracy to destroy democracy. He has four electoral mandates under his belt, and so every anti-democratic action he has taken since 2010 is undertaken “in the name of the people”: he re-writes Hungary's constitution, he muzzles the supreme court, he introduces new media laws which nearly eliminate the opposition press; he evicts a free university like CEU and invites in a university that pledges its ultimate loyalty to the Communist Party of China; he refuses to honor any international obligation to refugees and illegally engages in refoulement of migrants at the border; he passes legislation banning the so called promotion of gay lifestyles in public schools and makes an explicit public equation between homosexuality and pedophilia, which is an incitement to violence against our fellow citizens; the list goes on and includes the gerrymandering of an electoral system, so in the next election in 2022, the opposition, if it hopes to defeat Orbán, cannot win with a plurality, it must win with a plurality plus at least 5%. Finally, most serious of all, the transfer of assets in public hands – beach front on Lake Balaton, agricultural and forest lands, state-owned companies, publicly owned housing – from public to private hands. So a single party and its cronies are fast approaching a point where they own the whole country.

This situation is an irony unprecedented in European politics. After ending eight decades of single party rule, Fidesz in power has recreated every feature of Communist party rule – phony elections, single party clientelism, corruption, media control – that they founded their movement to free their country from.

Orban sees himself as the leader of “Christian conservatism” not only at home, not only in Europe, but world-wide. His speeches make grand civilizational claims – about the decadence of liberal secularism, multiculturalism, and cosmopolitanism – and the need to defend a conservative Christian national

identity, based on a new kind of regime – namely illiberal democracy. Just to give you a flavor of this ideological claim, I quote from a speech in September 2020:

The rebellion against liberal intellectual oppression is not only widening, but also deepening. ... We can already see that the Emperor has no clothes – despite the refusal to admit this in the Brussels bubble. The doctrine that “democracy can only be liberal” – that golden calf, that monumental fetish – has been toppled. Now we only need to wait for the dust to settle and we will not only know it, but also see it. It seems that conservative and Christian democratic parties and political movements can finally escape from the deadly embrace of the liberals.

It may seem hard to take Orbán seriously— he is the leader of a small country with an inveterate tendency to dramatize its own self-pity, but this ideological attack needs to be taken seriously because it gives a leader in a small country a power leverage that on his own he would not have.

He also illustrates the complete failure of the European integration and accession process. The accession process, as you will recall, was meant to discipline the domestic political systems of the accession countries and lock democracy in place forever in Central and Eastern Europe. So far, European institutions have done little or nothing to stop Orbán. He campaigns against Europe Monday to Friday and cashes the European structural funds on Saturdays and Sundays. When the European Court of Justice rules against him, as it did in our CEU case, he basically ignores the law and continues on his authoritarian path. I do not want to feed Euroscepticism, but Europe is both ineffectual and complicit. The structural subsidies are essential to maintaining Orbán in power and paying off his clients and dependents. This is the dirty secret. Europe is actively enabling this regime to stay in power.

Nothing is eternal. There is a chance that Hungarians will tire of the lying, hectoring and bullying tone of the government and the opposition may unite around a single leader who will have to say something like: Let us return Hungary to European norms of democratic politics and let us clean the stables.” This should be their mantra.

If he does win in the spring elections in 2022 and succeeds in consolidating a single party state this will have widespread repercussions. He will have the support of Russia and China as he anchors a new civilizational alternative to European democracy in the heart of Europe. This new model is not a return to the past. This is 21st century authoritarianism, it uses Facebook, 24/7

media management, constant attack politics borrowed from the United States, recurrent mobilization of his base by inventing enemies: one day it is George Soros, occasionally it is me, then it is Brussels, now it is homosexuals, the list of enemies never stops. It is a politics of diabolization which has an immensely destructive impact. He is recreating the single party rule of the Communist era but without the secret police, without the informers, and torture and the closed borders. This is what makes it a 21st century phenomenon. If you do not like Hungary you can leave, if you are critical you can go. This whole project is sustained by the funding of the European Union and also by German multinationals who love Hungary as a low-wage platform for car manufacture.

Is this what Ken Roth calls a 'zombie democracy'? I do not think it is quite zombie, that is "the living-dead". Where I have some hope here is that there will be an election next year – whether he abides by the verdict is another issue – but as long as there is an election there is hope that democracy will do what democracy eventually does, which is throw the rascals out. It will not be free, it will not be fair, but it will take place. There is opposition to Orbán, a loathing for what he has done to the country. These people know what it means to fight for freedom. They have gone into the streets. They have fought the tanks. So do not write them off. The future of democracy in Hungary, and by extension any country whose politics has been influenced by the Orbán example, will depend, as democracy always does, on whether ordinary people decide enough is enough. Enough stealing, enough contempt, enough enemies – and get out to vote for something better. Being a democrat is not a matter of opinion, it is a performative act. You either do it or you do not. Democracy dies if you do not do it. We should hope that people in Budapest will come out. And we hope that there will be enough democrats in Europe, not only in Hungary but also here and elsewhere.

## II. Panel discussion / Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you so much, Michael Ignatieff, for this excellent presentation. You raised a couple of issues on which you might now have the opportunity to go a bit more into depth and afterwards we will have a question and answer session. I already now want to ask everybody to prepare some questions to ask afterwards. Thank you very much, also to Ken Roth, for sharing your thoughts with us here on this platform, I will now leave the panel to the two of you. If I may, I might start with a question to Ken Roth: Can you share your thoughts about why populism is an issue of human rights?*

*Ken Roth (Executive Director of Human Rights Watch):* First, let me start with a personal anecdote because Michael and I have actually known each other for a year or two. Almost two decades ago, we were debating each other in a room very much like this at Harvard, the Kennedy School. The room was filled, it was just after George Bush had invaded Iraq, and the topic was on whether this was a humanitarian intervention or not? Michael said it was and I said it was not, so we talked it through.

*Michael Ignatieff:* Guess who was right.

*Ken Roth:* Anyway, sitting in the back of the room someplace, was this woman I had never met before, who ended up being my wife. She did not bother introducing herself, but she decided by the end of the talk that she was going to marry me and she just told me that later. So, Michael played a very important role in my life.

*Michael Ignatieff:* I am happy to help out.

*Ken Roth:* Is populism a human rights issue? I think Michael is correct in saying that the impetus for populists is, in some ways, the failure of traditional elite politicians. That we have to recognize that there is a significant segment of democratic societies who feel left behind. They feel that their wages are stagnating. Their careers are stymied. They are maybe not happy with some of the sociological changes taking place within our society. But most importantly, I think they feel disrespected by the elite. They feel condescended to. Looked down upon. The brilliance of somebody like Trump was that he spoke their language. He was a multi-millionaire who was clearly not of their world, but who was able to show that he respected them, he was not one of the elite, he dumped on the elite. So, that is not in and of itself a human rights issue, but it does speak, I think, to a challenge of today's democracy, which we have to pay attention to. Because, I think, in order for democracy to survive, it has to begin to answer more broadly to these people who feel that the traditional politics are not answering their needs, not simply material needs, but really their psychic needs, their needs for respect.

Maybe I can just say a few words about your very interesting presentation, thank you for that, Michael. I agree with you that the populists obviously represent a challenge to democracy. You talked in terms of it being a challenge to constitutionalism. I would use a slightly different term because the element of constitutionalism that for me is most essential, is the rights component. In other words, if you think about what a democratic constitution is. Obviously, it is one where there are periodic elections. But it also requires a free media, a

free civil society, to be able to criticize government and it requires the rule of law. It requires that the government abide by the same rules as everybody else. Among those rules are ones that define basic rights: not to be discriminated against, the right to be able to seek asylum, the rights to be able to be an LGBT person or for women to have equal rights. These are the things that are attacked.

For me, the danger of the populists is not simply that they are appealing to a majority, but they tend to appeal by demonization, as Michael said. By promoting hatred towards some disfavored minority. This is where Orbán comes up with attacking the asylum seekers or attacking the gays. You see something very similar in Poland, where they are creating LGBT-free zones, where women's rights to reproductive freedom are very much under attack. Trump attacked blacks as well as migrants and sort of the whole multiculturalism of US society. These are appeals designed to resonate with the majority culture at the expense of the minority. In that sense, in the way populism tends to play out, it is anti-rights. That is why it is a profound concern.

Orbán epitomizes this in that he is running within a democratic system, but he has so manipulated the democratic system – as you describe – that it is a parody. I mean, when I use the term zombie democracy, it is the walking dead of democracy in that the essence is gone. You have the formal structures that are still there. But the opposition media has been silenced. Liberal universities like CEU are gone. The civic activists are being hounded and even the basic duty of governments to respect rights is discarded. Orbán has taken this odd twist to it, which Michael referred to. He is privatizing government so that even if the opposition is able to overcome its divides and put together the kind of united challenge to Orbán that happened during the last mayoral elections, the local elections, where Orbán lost all of the major cities in Hungary. Now, the question with next year's parliamentary elections is: Could the same thing happen again? If the opposition succeeds they are going to find that they control the government but the government does not control the traditional assets of the state because they have all been privatized to foundations that Orbán's cronies now control. In that sense, Orbán is his own particular brilliant variation of a zombie democracy.

Where I do agree with the sort of warning sign that you pointed to Michael. I think that it is easy to point out that autocratic populists almost invariably serve themselves in their perpetuation in power, rather than the people. That is their Achilles heel. When push comes to shove, they are always going to

make a decision that benefits themselves and the population be damned. What is making it easier for them to say: “We deliver better than those messy democracies”, is because the democracies have not done a great job addressing today’s biggest challenges.

On the pandemic, yes, vaccines were developed relatively quickly. In many parts of the world the pandemic is more and more under control. But then it is not. Then you have all these anti-vaxxers and it is not really going away. If you look at the other big issues, whether it is climate change or poverty and inequality or the question of migration or the challenges posed by technology, democracies are sort of fumbling around. They really are not doing a great job at figuring out what the answers are. This enables Xi Jinping. I realize we are supposed to speak about Europe, but you know he is the big challenge, because he is the one who more than anyone else is trumpeting the supposed advantages of autocratic rule. He can say: “You need a dictatorship. You need a strongman like me to address these big problems, because democracies are too divisive and too slow and too disunited to address the big challenges of our time. So that is the difficulty before us.

Where I do feel that we have the capacity to fight back, is, first of all, to look a bit more parochially, as Michael pointed out, the European Union is funding Orbán. Orbán could not exist without these major EU subsidies. While I know this is the time to lionize Angela Merkel, because she is stepping down, but Angela Merkel blew it. She had the opportunity to firmly condition this next tranche of European Union aid for the next seven years on Orbán’s respect for the rule of law and basic rights. She punted, to use an American term. She just could not lay it down and say this is the conditionality, because she was so determined to have a deal during her European Union presidency, which ended last December. So we now have this kind of odd mush, where the European Council kind of representing the leaders of European governments, have accepted a sort of wishy washy conditionality and the European Parliament is trying to be tougher and it is just not clear where it all stands. The European Court of Justice is trying to step in, but is Orbán or anybody else going to listen to them? It is much messier than it should have been had Merkel really insisted that: “If you want to have our money, you live by our values.” She did not say it that clearly.

The other thing that I think we have going for us and this is really in many ways the most powerful tool we have, is the ability to show that autocrats do serve themselves. They do not deliver to the people. While it is important to outline their censorship, their stifling of civil society and their various ways in

which they are undermining rights and playing with the rules, ultimately our best ability to fight back is to show that they are not doing what they pretend to be doing. And the best example is Viktor Orbán himself.

One of my favorite Human Rights Watch reports was the simple little report that my colleague Lydia Gall did. She is our researcher based in Budapest. She said: “Well, let us see what is happening with all this money coming from the European Union. It is literally going to build football stadiums, so Orbán can pay off his cronies. If you go to a hospital in Budapest, it is decrepit. You have to bring in your own toilet paper. There is nothing there. Because he is not interested in serving the people. He is just trying to pay off his cronies and stay in power. And you can say the same thing over and over when you look at the Egyptian government, the Turkish government, the Polish government or the Chinese government. These governments are portraying themselves as a superior form of government because they do not have the messiness of democracy. That they will serve the people. When you scratch the surface, they are serving themselves. That is their weakness. Our ability to highlight that is our most powerful tool in what really is a global battle – at this point – between two alternative methods of governance. So I will stop there with my brief comments.

*Michael Ignatieff:* I want to get to questions quickly, but let me abuse my position here to ask you one, which is: Human rights advocacy depends on a moral premise about universalism. We are all brothers and sisters under the skin and what happens in Budapest should concern you in Zurich, because we are a) Europeans, b) human beings, et cetera. But universalism is in a lot of trouble and I am just wondering whether you can speak to that. Because if that premise is questioned, if people start to think: “Well, actually. Universalism is pretty weak. Why should I care about Orbán’s Hungary? It is an hour and a half away by plane, but it is actually in another universe as far as I am concerned. And do not talk to me about Turkey, do not talk to me about Egypt. Myanmar? Forget about it.” A lot of your advocacy depends on a premise of universalism, which for a lot of people is increasingly embattled, difficult to defend, et cetera. I just wonder whether you could talk about that.

*Ken Roth:* That is a good question. I think Orbán is the easier case. Orbán’s response to the pandemic initially was – he already had two thirds of the parliament, he already could change the constitution at will – to decide to nonetheless rule by decree. To say that parliamentary laws are unnecessary because Hungary is facing this pandemic and so therefore he is going to make all the decisions. What that meant was that Orbán suddenly was the European

Union's first blatant overt dictatorship. All of you should care about that. You are not in the European Union, technically, but European Union values matter. The structure of governance matters. If a full-fledged member of the European Union can get away with calling themselves a member and still being a dictatorship, that completely undermines the European Union project, that is of profound concern.

Now, if you ask more broadly: Why should I care about Myanmar or the Uyghurs in Xinjiang or what have you? The fact of the matter is that enough people do. That governments will not overtly be complicit in that. They may not really care, they may just wish it would go away. But today, if your company is shown to be importing goods made from forced labor out of Xinjiang, you are in trouble. If your government is seen as providing arms to the Saudi crown prince while he bombs Yemen or to support Egyptian President Sisi while he summarily executes people in the Sinai, this does not resonate well with most democratic polities. I think that we cannot just assume this universal sense of camaraderie. But our job is to first of all personify the victims so that it is not just an abstraction but these are genuine people there, which makes it easier to identify. But then second, to draw those lines. To show that your government could be making a difference here, but it is actually making it worse. No politician wants to be in that position. Fortunately, we have built enough of the human rights consciousness among the major democracies and indeed among much, much of the world that this kind of complicity is still studiously avoided.

*Michael Ignatieff:* I think you and I could talk all night. That would be fun for us and not so much fun for you. So maybe we could get some questions from the audience.

*Question from the audience:* Good evening and thank you for your really excellent presentation, which is, of course, not very promising. I agree with you with regard to the failure of the European Union. But now my question to you and I think both of you are Americans: Is what will...

*Ken Roth:* Oh no, you just insulted him. He is Canadian. That is a different country.

*Audience:* Forgive me.

*Michael Ignatieff:* I am happy to be taken as an American, but I am actually Canadian.

*Question from the audience:* Sorry. Now, since the European Union is not really doing its job and we now have a Democratic president in the United States and the United States is sort of what we would call “eine Ordnungsmacht” [regulatory power/global power]. What do you expect the United States should do to handle such cases like Hungary?

*Ken Roth:* Look, with respect to Hungary you do not wait for the United States. The answer to Hungary is here in Europe. Under Trump the United States stopped being a human rights defender. It is now slowly coming back. Biden has said the right things about human rights being a guiding principle for his foreign policy. He is not acting that dramatically differently. He is joining the multilateral institutions, but if you look at what he is doing bilaterally, he has largely been a disappointment. But the answer to Hungary does not lie in Washington. The answer to Hungary lies here in Europe.

*Michael Ignatieff:* Let me let me add a little Swiss addition to this story. One of the most revealing things that was ever said to me when I was in Hungary was said by the Swiss ambassador to Hungary. We were talking about the rule of law. He looked at me with a very interesting smile on his face and he said: “The rule of law is very important for small and medium enterprise.” He just let that drop. Meaning that the big multinationals in Germany do not care about the rule of law. It is all done politically. This is an important fact. The rules that shape contract law and property matter to small and medium enterprises, but large ones solve their problems politically.

Large corporations are doing major business in Hungary and they are not essentially bothered by the subversion of the rule of law because they solve the problem at a political level. If they want to build a factory in Debrecen, they build a factory in Debrecen and Orbán is only too happy to help and God knows what cash changes hands. This is an issue that just has to be understood here.

*Ken Roth:* I could extend this metaphor. The United States is like a large multinational corporation. It does not want the rule of law applied to itself. It would rather work things out through power politics, which is why the US is so adamantly opposed to the International Criminal Court ever pursuing in America. When the last prosecutor, Fatou Bensouda, was even considering investigating US torture in Afghanistan – Afghanistan being a state that had ratified the International Criminal Court, therefore the crime of torture on its soil was perfectly appropriate for the court to examine – Trump went so far as to impose sanctions on the prosecutor so she could not even use her bank

account. It was that serious. Biden took the sanctions back, but still takes the view that if an American commits a crime, even in a country that has ratified the International Criminal Court's Treaty, the American cannot be prosecuted. The US is the only country in the world that adopts that position. Do not look to the big guy to enforce the rule of law. In fact, they refer to the rule of law as what the Lilliputians do to Gulliver. They tie him down with all these little rules, rather than let Gulliver do what he wants.

*Question from the audience: Thank you very much and excuse my bad English, but I have a question: For a strong democracy, you also need also a strong civil society. Now we can observe that societies are getting more and more multicultural on the one hand and on the other hand, they are more and more divided because the differences are more and more pointed out. Also in the media for example. So the feelings about the "other group" is getting stronger, sometimes maybe violent, especially if you feel frustrated because of your personal life or of a failure. Is this not a threat from within for democracy in these states?*

*Michael Ignatieff: There were moments in Canadian politics, when I just did ask, how does this center hold together at all? We are divided by regions; we are divided by language;; we are divided by race; we are divided by religion. At the moment, our societies are very polarized. It is very difficult to talk across class, racial, gender lines and it does make civil society mobilization more difficult.*

But it is still going on. And extraordinary mobilizations are happening very, very quickly. When a black man is killed by an American policeman, the people who come out in the streets are not just black people. Every religion, every race, everybody came out and said: "This has to stop. And it has to stop, not because it is hurting black people, because it is destroying the republic. Police violence will destroy us. It is a threat to all of us." So I do think there are still rallying causes like this that pull people together.

*Ken Roth: I think the difficulty is, the US is moving toward being what is called a majority-minority nation, where ethnic and racial minorities will constitute the majority. You have a segment of what used to be the white majority, which is now soon becoming a white minority, that does not accept that and therefore does not accept the legitimacy of an electoral loss. Because they feel that the electoral loss was a product of people that they do not view as 100% Americans. That is how you get a party, the Republican Party, they used to be conservative – retain the status quo – that is becoming increasingly radical*

because they want to preserve minority rule. They are willing to overthrow a democratic system in order to do that. Because they no longer accept the system. If you accept the system, you lose, you are fine, you fight the next election. But if you feel that only your kind counts and your kind is just a minority – so of course you are going to lose the election – you do not accept the election as legitimate. That is the real threat, because the Republican Party leadership is now fueling that sentiment. It started with Trump but now they have all been preempted and this is the common refrain in the Republican Party, which is an enormous problem.

*Question from the audience: Thank you very much. My question would be about the other side of the coin. Scholars like Daniel Roderick or Pippa Norris from Harvard have pointed out that when we are speaking about the challenges of Western democracy, on the one side, we have, democratic illiberalism, as you have spoken about, but on the other side is undemocratic liberalism, which is not just about the economic and social discontent of many but also about what the priorities are in terms of values and the disconnect between many in the population and the so-called elites. My question would be how do you think Western centrist European parties are doing in addressing these root causes these days? Especially the values issue?*

*Michael Ignatieff:* There is no doubt that liberal democrats like myself have been very slow to confront something that Daniel Rodrik, for example, has raised: the contradiction between globalization and democracy. Switzerland has done a fantastic job of making globalization work for you most of the time. But there are just country after country, which are sovereign in name, but not sovereign in reality because their entire output is controlled by international markets or by single companies. Closer to home, is the immense power of the big five digital companies. It is unprecedented to have the global public sphere essentially owned by a tiny group of media companies. Facebook decides whether to platform or de-platform the president of the United States. Nobody who is a constitutional democrat is easy about that decision. The European Union is doing something to regulate big Tech and Biden is doing something, to get some taxation order here, so that you do not have this constant arbitraging of tax risk, which means that these companies are operating in lots of countries and paying no tax at all.

Some of the toxic effects of that have been very damaging to democracy itself. How do we create democratic spaces in which we can all contribute? The

problem with breaking up the democratic spaces is that what you risk doing is creating a whole series of bubble worlds in which you are in a bubble world and you are in a bubble world and you never actually interact at all.

*Question from the audience: So my question relates to advocacy. You said that you are focusing on revealing how leaders, such as Orbán for example, are not serving the people but themselves. I was wondering how you bring these kind of reports to the people that should know about these things? Like Hungarians living in villages who only have access to government radio and media. So how do you bring these reports to the people?*

*Ken Roth:* That is a good question and it is a tough problem. Because the first thing these autocrats do is they control the traditional media. So that route is foreclosed. Hungary is actually an easy case compared to China, where they also control the internet. We actually have an entire person on our staff whose job it is to take the Mandarin translations of key reports and disseminate them through social media, basically via the Diaspora, where they cannot censor them, figuring that then the Diaspora will find its own way through WeChat to get it back in. But it is a very indirect and a very long term strategy. Hungary is easier because there still is internet access. There are still a handful of minority media outlets that are not controlled by Orbán. But you are right, because the most important audience is the domestic audience. And ultimately, you need to discredit an autocratic leader before that home team.

Sometimes you have to settle for a surrogate. In the case of Hungary, we do have the surrogate of Brussels and we can reach Brussels. But when you have something like China, nobody can cut off subsidies to China, that is not the issue. We have to be a little bit more creative. There what we have done is, China, despite presenting itself as impervious to pressure, actually cares desperately about global opinion. Because here is a government that does not hold its own elections, so it does not have traditional forms of legitimacy to bolster itself. It cares deeply how it is treated by the rest of the world. That is why Xi Jinping spends one trillion dollars on the Belt and Road Initiative. It is not a development program, it is a buying-friends-program and he uses this to ensure positive votes at the UN and fend off condemnation.

We have been spending a lot of our time building coalitions of governments willing to condemn Xi Jinping, particularly for Xinjiang, for their treatment of the Uyghurs. Now we are at 45 governments. We are about to do this again this month and hope to increase that further. He hates that. So even though

we cannot directly reach the Chinese people with the efficiency that we would want, we still can figure out an audience that he cares about and try to use that to then curb some of the atrocities that we are seeing in China.

*Question from the audience: Thank you so much for your interesting talk and contributions. In your talk, it seemed like democracy and human rights sort of go hand in hand. But you have also mentioned that some of the attacks that we have seen in Europe, also on human rights protection, especially on the international level, have been the result of democratic processes. I mean, I am Swiss. In Switzerland, a couple of years back, we had a vote. We thankfully voted against the Swiss Federal Constitution taking precedence over the European Convention of Human Rights. In light of this, I was just wondering if human rights and democracy really do go hand in hand, as you said. They are both in the constitution, yes, but in your opinion, should there maybe also be limitations on democracy in light of these developments? So that especially the rights of minorities can be safeguarded under these conditions. Thank you.*

**Michael Ignatieff:** Great question. It is actually an uncomfortable issue. In my talk, I use the example of Denmark.. She is sending back planeloads of people who have been settled in Denmark for a while. I think there may be straight violations of human rights there. But she would claim: "This is a democracy deciding what it wants to do." There is, I think, a much stronger conflict between democratic sovereignty and human rights than we are comfortable talking about. And it may be the biggest conflict of them all. What is it to be a liberal democrat? A liberal democrat believes that majority rule must be tempered by absolute constitutional guarantees of individual rights. But part of the populist challenge we have been talking about tonight explicitly contests that. When Orbán says I wanted an illiberal democracy, that is what he means. A democracy without rights. And there are a lot of people who think that is a pretty good idea for democratic reasons. That is one of the challenges we need to face. Why should we have a democracy with its hands tied behind its back? Right? That is what people say. Because rights do constrain governments. That is what they are there for.

**Ken Roth:** Yes, I completely agree with that and I say without any discomfort: If you have democracy unconstrained by human rights, that is not democracy, that is majoritarianism. Democracy is periodic elections, with the powers of government then constrained by human rights and the rule of law. The rule of law meaning they have to abide by those rights. So I think one of the threats that we have seen in Europe and Denmark illustrates this. You see mainstream parties responding to far-right challenges by adopting their program. That is

what happened in Denmark. They are threatening to send people back to Syria pretending that it is safe to do that when it is completely not safe, they end up in prison, tortured and executed. Macron is doing this. His response to Marine Le Pen is to basically adopt very similar anti-Muslim rhetoric. I have sat down with him and actually challenged him on this, he backs off a little bit. But particularly when you listen to his interior minister, he views political Islam as inherently bad. Political Christianity, the Christian Democrats, that is okay, but political Islam, that is anathema. This is a problem where you can win the battle but lose the war. I think we have to be very careful in looking at the mainstream centrist European parties, that they do not move so far to the right in this preemptive move, that they become the right.

*Question from the audience: Thank you very much for the very interesting discussion. I just have a question on Hungary. You mentioned the EU, you mentioned Miss Merkel had the chance to stop Hungary by cutting back the subsidies. Are there any other means than money in order for a democratic society to make one of the members compliant? Other than money?*

*Michael Ignatieff:* I always like to imagine a Friday afternoon with Angela Merkel making the call to Victor and she would say: “Victor, I am working on the budget with Emmanuel here and we have come to the structural subsidy, Victor, and we got a problem here. Just politician to politician. I cannot sell this to my people because they are wondering why their tax dollars are going to support your crooks. So, Victor, I need a little help from you by Monday morning. Otherwise, this number, which is four five, is going to be zero. Have a nice weekend.” Right? I dream that European politics could be like that. But here is the point. I learned this in Copenhagen. No European state wants to authorize that call to another member state lest they get the call. This is a club of European member states. Sovereignty is the default setting here. Orbán has a lot of friends around the council table in the Council of Ministers, who all understand that if Berlin calls Budapest, Berlin can also call Copenhagen. Berlin can also call Paris, for heaven’s sake. Nobody wants that. So this is why it is very difficult.

The other thing you could do that does not involve money is just to suspend their voting rights. Say: “Listen, this is not a commercial treaty. This is a union of values You have shredded every single thing this organization stands for. So until you fix something, Viktor, you can stand in the corridor when we vote.” There are lots of things you could do. But there is not a member state prepared to support that. That is what has to be understood. This is reason d’état playing in and it is structural to the European Union. There is no point lamenting it or

complaining. I think the European unity has been a great achievement since the Second World War, but it is built on the sovereignty of states. Switzerland stood outside it, fearing that they would lose the sovereignty that you take pride in.. So you understand it as well as anybody in Europe. I do not think there is a way beyond this. That is why Orbán will get away with it. That is why the only solution to the Orbán problem are Hungarians getting up and saying: "Enough." It will not be Europe that fixes this. It will be Hungarians that fix it.

*Ken Roth:* This was a problem in the original formulation of the European Union. As Michael mentioned in his speech, the European Union has very tough accession criteria, the so-called Copenhagen criteria. It has nothing about what you do with existing members. There are these theoretical possibilities, to suspend voting and those kinds of sanctions. But the will has not been there to exercise those. There was always this assumption that it is a one way trend. That once you rise to the level of the Copenhagen criteria, then you are a democracy. There is no going back. We have learned that that is not the case. But we do not now have, at least the will, to use even these intermediate mechanisms, not necessarily kicking somebody out of the European Union but suspending Orbán's party Fidesz from the European People's Party, the EPP, which took an enormous effort to get done. They never expelled them, they just suspended them. The idea of suspending voting rights, we are not there yet. The option of actually kicking somebody out of the EU is not even on the table.

*Question from the audience:* Thank you so much. You hinted at it in the answer to the question just before. I am just asking myself. We are talking about populists who come to us with a fascist rhetoric. What are we doing about the people this fascist rhetoric resonates with? Who really think it is a good idea to speak like this, to act like this, to not adhere to facts, to science? What are we doing about them?

*Michael Ignatieff:* Well, I am a teacher and so my answer to those questions is always the same Just education. Education. I just do not know what else you can do. My job as a university teacher is not to teach people what to think, but to teach how to think and try to understand and teach the kids who come across my path just to reflect, to be prudent, to take their helmets off and put another helmet on and see what the world looks like when you see it through another set of eyes.

I think the single most depressing phenomenon of my adult life has been the ways in which our new social media technologies have weaponized and

accelerated hatred, ignorance and contempt for people. That is why I feel the education answer is now so insufficient. Because we are in this kind of vortex, this churning vortex of hatred in which a young girl comes home from high school and gets tweeted against for her appearance by the girls in her classroom and suddenly feels her life is worthless.

There was always teasing. There was always malice. There was always unkindness in classrooms. But the ways in which it has been weaponized by the technologies is frightening to me. Just as some of the hatred towards migrants and refugees is frightening to me. And it is not enough to stand up against it. You just feel this stuff got such power in the media now that it is very difficult to deal with. But there is lots of fightback. I cited the example a while ago. When a black man gets choked to death by the police, millions of people hit the street. Because they feel this threatens me. It is love and brotherhood and all kinds of human rights things, but it is also: "This frightens me. This must stop." I am not pessimistic because the social media at the same time is also a tremendous mobiliser. Millions of people come out because they all start tweeting. Everybody says this, but it feels true. It feels like 1520 to me. It feels like Gutenberg has just invented the printing press and the Catholic Church has just been blown apart. We are living through the same kind of convulsive, revolutionary change in how we speak and communicate. Just as in the 1520s, it released a torrent of anti-Semitic, horrifying prejudice and hatred, religious war, all that kind of stuff. It then took 120 years to the Peace of Westphalia, to get order in Europe again. I do not mean to be pessimistic, but if that is the analogy, we should be very frightened about what looks like purely private hatred on the media. This thing could tear us all apart.

*Ken Roth:* The only thing I would add to that is that I would not treat public sentiment as a given. Public sentiment evolves depending on the environment. Part of what affects it is obviously social media. I would also highlight the role of political leadership. I think one of the awful things that Trump did and you can find parallels in Marine Le Pen or Geert Wilders or the AfD, is that they broke certain taboos. People may have felt certain sentiments of hatred, but they did not express them because this just was not done. Then a figure like Trump comes along and says it out loud. That gave the signal that it is okay to feel this way. That broadens the number of people who have these illiberal sentiments. The people we have as leaders matter a whole lot.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Usually, it is not a good idea to have two panelists who share the same values and the same views, it gets boring. But it was not boring tonight. It was a wonderful evening. I would like to thank you, both of you. Come back. It was wonderful. Thank you very much.*

## **Dr. Henri Gétaz**

Generalsekretär, EFTA – European Free Trade Association, Genf

### **27 Jahre Erfahrung mit dem EWR und Lehren für die Schweiz**

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der  
Universität Zürich vom 13. Oktober 2021

*– Es gilt das gesprochene Wort –*

Ich freue mich auch, meine Erfahrung der letzten drei Jahre aus dem Inneren des EWRs vor dem Hintergrund der aktuellen europapolitischen Debatte in der Schweiz zu teilen. Die EFTA Staaten haben nämlich Einiges gemeinsam, nicht zuletzt, dass sie zur unmittelbarer Nachbarschaft der EU gehören, nicht zu sprechen über unser weltweites Netzwerk von Freihandelsverträgen, mit heute etwa 40 Partnerländern, eins der grössten in der Welt. Die EFTA Staaten haben aber auch Unterschiede, allen voran die Art und Weise der Gestaltung ihrer Beziehungen zur EU, was eine EFTA Mitgliedschaft ja zulässt. Diese Flexibilität ist eigentlich ein Wesensmerkmal der EFTA.

Aus diesen Unterschieden kann man auch lernen, und das möchte ich heute eben thematisieren.

#### **Entstehung**

Nach der Gründung der EFTA 1960 wurde das Verhältnis zur EU rasch zu einem der dominierenden Themen der EFTA Staaten. Allen EFTA Staaten ist es gemeinsam, dass sie aufgrund ihrer geographischen Lage auf ein stabiles funktionsfähiges Verhältnis zur Europäischen Union angewiesen sind. Dabei geht es in diesem Beziehungsgeflecht um eine schwierige, von Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkten charakterisierte Schnittstelle. Darüber hinaus geht es aber auch um gemeinsame Interessen, um das gemeinsame Wohl und um gemeinsame Werte.

Bekanntlich haben die EFTA Staaten unterschiedliche Ansätze zur Gestaltung dieser Schnittstelle gewählt. Island, Liechtenstein und Norwegen nehmen über den EWR vollumgänglich am EU-Binnenmarkt teil. Die Schweiz und die

EU ihrerseits praktizieren einen selektiven reziproken Marktzugang auf der Grundlage (vorwiegend) statischer, sektorieller Abkommen; ein Ansatz, zu dem sich die Schweiz und die EU nicht mehr gemeinsam bekennen, und der deshalb auch nicht mehr zukunftstauglich ist. Darauf komme ich zurück.

Neben diesen unterschiedlichen Ansätzen sind die vier EFTA-Staaten gleichermaßen am Schengen- und Dublin System assoziiert, und nehmen – wenn auch mit unterschiedlichen Modalitäten – an einzelnen EU-Zusammenarbeitsprogramme teil.

Allen EFTA Staaten gemeinsam ist der Umstand, dass sie im Verhältnis zu einem sonderbaren Partner stehen, dessen Dasein im Grundsatz in der Regelung des Verhältnisses der eigenen Mitgliedstaaten untereinander besteht. Zugang zum EU-Binnenmarkt bedeutet Zugang zum eigenen Rechtsraum der EU. Ein solcher Marktzugang erfordert zwangsläufig die Anwendung des entsprechenden Rechts der EU, wobei als Nicht-Mitglied der EU aber eine gleichberechtigte Mitbestimmung nicht möglich ist.

Dieses Spannungsfeld charakterisiert alle Beziehungen, welche die EU mit ihrer europäischen Nachbarschaft unterhält. Eine Ausnahme bildet das Handels- und Kooperationsabkommens mit dem Vereinigten Königreich – aber wie lange noch?...

## Die Schnittstelle

Die EU geht im Umgang mit dieser Schnittstelle auf der Grundlage der sogenannten Interlaken-Prinzipien vor: Diese hielt der damalige EU-Kommissar für Aussenbeziehungen Willy de Clercq schon 1987 anlässlich eines Treffens mit den EFTA Ministern in Interlaken fest: 1) die EU-Integration geht vor; 2) die Entscheidungsautonomie der EU darf nicht beeinträchtigt werden; und 3) ein Interessensausgleich ist notwendig. Wenn Sie das neulich erschienene Tagebuch von Michel Barnier über die Brexit-Verhandlungen lesen, werden sie diese Interlaken-Prinzipien mehr als 30 Jahre später wieder erkennen.

*Das Prinzip des Vorrangs der EU-Integration* ist Ausdruck der Befürchtung der EU, Beziehungen zu einem Nachbarstaat könnten den inneren Zusammenhalt der EU in Frage stellen. Persönlich halte ich diese Befürchtung für unbegründet, oder zumindest übertrieben: der innere Zusammenhalt der EU kommt nicht durch ihre Aussenbeziehungen unter Druck, sondern aufgrund von Unterschieden, die unter den EU-Mitgliedstaaten selbst entstehen, wie z.B. in Fragen der Migration, der Haushaltsdisziplin, oder der rechtsstaatlichen Prinzipien.

*Das Prinzip der Wahrung der Entscheidungsautonomie der EU* findet ihren Niederschlag in der Ablehnung der Mitentscheidung und der im EWR stattdessen praktizierten Mitwirkung. Aus derselben Überlegung ist die EU übrigens mittlerweile davon abgekommen, den EWR als Auffangbecken für ihre europäischen Nachbarschaftsbeziehungen zu betrachten, vermutlich eben mit unter aus der Befürchtung, dass damit ein politisches Gegengewicht zur EU selbst entstehen würde, welches die Entscheidungsautonomie der EU in Frage stellen könnte.

*Was den Interessensausgleich* betrifft, ist dies eine subjektive und situativ unterschiedlich ausfallende Ermessensfrage. Dabei geht es der EU natürlich um handfeste Handelsinteressen, darüber hinaus aber auch um die Konsolidierung der gemeinsamen Werte, das gemeinsame Wohl und die Konsolidierung des Friedensprojekts Europa.

Die Interlaken-Prinzipien sind keine gottesgegebenen Wahrheiten, sondern Ausdruck der eigenen Interessen der EU im Umgang mit ihrer Nachbarschaft. Aber wie der Schweizer EWR-Unterhändler StS Franz Blankart einmal zu mir sagte, „es liegt nicht an mir, die Verhandlungsposition meines Gegenübers zu bestimmen“. Folglich sind diese Prinzipien im Umgang mit der EU ernst zu nehmen.

*Die EFTA Staaten* ihrerseits gehen mit diesen Gegebenheiten unterschiedlich um: Die EWR EFTA Staaten aufgrund des EWR-Vertrags, die Schweiz mit dem bilateralen sektoriellen Ansatz.

## **EWR und Wirtschaft**

Die Mitglieder des EWR haben sich nach 27 Jahren mit diesem Konstrukt gut abgefunden.

In wirtschaftlicher Hinsicht zuerst: das Bruttoinlandsprodukt Norwegens und Liechtensteins ist seit 1994 um ungefähr 320% gewachsen, jenes Islands gar um 380% (vor Corona). Der Versicherungssektor in Liechtenstein liefert Anschauungsmaterial: praktisch inexistent vor 25 Jahren zählt dieser Sektor heute gegen 40 Unternehmen, die ein Prämienvolumen von über 5 Milliarden CHF erwirtschaften. Dank harmonisierten Nahrungsmittelvorschriften und vereinfachten Zollregelungen wurden die Exporte von norwegischem Fisch und Meeresfrüchten in die EU verdreifacht. Island konnte den Schock der Finanzkrise dank der Personenfreizügigkeit viel besser abfedern, mit einer bedeutenden Zuwanderung vor, und starker Abwanderung unmittelbar nach der Krise. Heute migrieren Arbeiter aus Europa wieder nach Island. Man kann

darüber streiten, wie sich die Volkswirtschaften der drei beteiligten EFTA Staaten ohne EWR entwickelt hatten, den drei Staaten geht es wirtschaftlich zumindest nicht schlechter als vergleichbare europäische Staaten.

### **Flexible EWR Institutionen**

Der EWR erwies sich während den letzten 25 Jahre ausserdem als äusserst flexibel und anpassungsfähig: Das Abkommen ist im Kontext des kalten Krieges entstanden und hatte ursprünglich zum Zweck, den europäischen nicht-EU-Mitgliedern eine Beteiligung an der europäischen Wirtschaftsintegration zu ermöglichen. Der EWR wurde als dauerhaftes Instrument zur Einbindung von sieben EFTA-Staaten in das Binnenmarktprojekt der 12 EWG-Staaten konzipiert.

Heute ist der kalte Krieg überwunden, der eiserne Vorhang gefallen, und die EU auf weitere 16 Staaten Westeuropas (drei ehemalige EFTA-Staaten), Mitteleuropas und Südeuropas ausgeweitet worden. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs umfasst sie heute noch 27 Mitgliedsstaaten.

Das Gleichgewicht im EWR hat sich somit mit der Zeit stark verschoben. Der EWR ist jedoch geblieben. Allerdings dient er heute nicht mehr der Überwindung unterschiedlicher politischer Ausgangslagen im Kontext des kalten Krieges unter ansonsten ähnlich aufgestellten Staaten, sondern der Einbindung von drei gleichgesinnten EFTA-Staaten in die Binnenmarktzusammenarbeit unter 27 EU-Staaten.

Während sich bei den EFTA-Staaten institutionell nicht viel veränderte, hat sie die EU in der Zwischenzeit institutionell massiv weiterentwickelt. Während der Entstehung des EWRs in den 80er und Anfang der 90er Jahre beruhte die EWG noch auf den ursprünglichen Römer-Verträgen sowie auf der einheitlichen europäischen Akte, welche die Grundlage für die Vollendung des Binnenmarkts darstellte. Im Anschluss daran durchlief die EU mit den Verträgen von Maastricht (1993), Amsterdam (1999), Nizza (2003) und Lissabon (2009) vier institutionelle Erneuerungen und wurde von der EWG über die EG zur EU. Nicht nur wurde die Zusammenarbeit auf die Wirtschafts- und Währungsunion, die innere Sicherheit, Migration sowie Aussen- und Sicherheitspolitik ausgeweitet. Alle Bereiche der europäischen Zusammenarbeit wurden auch unter ein einziges institutionelles Dach gesetzt, die gemeinschaftlichen Entscheidungskompetenzen erweitert und, mit einer neuen Mitentscheidungs-

kompetenz im Gesetzgebungsverfahren, die Rolle des Europäischen Parlaments massiv gestärkt. Der EWR hat ausserdem mehrere Krisen erfolgreich überstanden, die Finanzkrise 2008, zuletzt die Covid 19-Krise.

Die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR hat sich über die Jahre als überaus funktions- und anpassungsfähig erwiesen: Den signifikanten Entwicklungen der EU in den letzten 25 Jahren zum Trotz hat sich die Funktionsweise der EWR-Institutionen nicht wesentlich geändert, mit Ausnahme der Integration zahlreicher neuer EU-Agenturen in die Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR. Veränderungen und Entwicklungen seitens der EU konnten stets in die bestehenden institutionellen Strukturen und Mechanismen des EWR eingefügt werden.

### **EWR in der Praxis**

Bekanntlich erfordert eine gleichberechtigte Teilnahme am EU Binnenmarkt Homogenität im Bezug auf das anwendbare Recht, seine Umsetzung und Auslegung. Wie sieht dies in der EWR-Praxis aus?

Im Bereich der Rechtsentwicklung ist es über die Jahre dem gemeinsamen EWR Ausschuss gelungen, ohne wesentliche Abweichung einen homogenen Rechtsbestand im EWR beizubehalten. Zur Zeit des Inkrafttretens des EWR bestand das relevante Binnenmarktrecht aus 1'875 Rechtsakten. Heute sind es ca. 6'000 Rechtsakte, wobei im Laufe der letzten 25 Jahre mehr als 11'000 Rechtsakte übernommen wurden, wovon zahlreiche mittlerweile nicht mehr anwendbar sind. Die Rechtsentwicklung im EWR hinkt zwar immer ein bisschen hinter her (sog. Backlog), das ist aber teilweise system-immanent und stellte bisher materiell keine unüberwindbaren Probleme.

Materiell gesehen fallen die grösste Anzahl von Rechtsakten in die Bereiche Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung oder Veterinärwesen und Pflanzenschutz. An Bedeutung zugenommen haben aber auch Regeln über den Arbeitsmarkt und soziale Aspekte, Verkehr, Umweltschutz, und seit 2008 vor allem Finanzdienstleistungen. Die absolute Zahl der relevanten Rechtsakten mag eindrücklich wirken, ein Bericht einer isländischen Expertengruppe zeigte allerdings vor Kurzem, dass in 25 Jahren EWR Mitgliedschaft lediglich 16% der Beschlüsse des isländischen Parlaments den EWR Recht betrafen.

Dennoch, in vielen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens prägt das EWR-Recht die öffentliche Debatte in den EWR/EFTA-Staaten massgeblich mit. Auch wenn die Entwicklung des EWR-Rechts nicht

immer ohne politische Kontroversen geschieht, kommen die EWR/EFTA-Staaten damit relativ gut zurecht und sehen insgesamt die gesicherte Beteiligung am europäischen Binnenmarkt als klaren Gewinn.

Dass dem so ist hat nicht zuletzt auch mit dem guten Funktionieren des sog. „decision shaping“, also der Beteiligung der EWR/EFTA-Staaten am europäischen Gesetzgebungsverfahren, zu tun. Die Stimme der EWR/EFTA-Staaten wird in Brüssel gehört und ernst genommen. Und auch wenn gemäss EWR-Vertrag die drei EFTA-Staaten mit einer Stimme sprechen, können auch in der Praxis einzelne EFTA-Staaten spezifische nationale Anliegen mit den EU-Institutionen diskutieren und wenn ihre Interessen glaubwürdig tangiert sind, erfolgreich länderspezifische Lösungen finden.

Gerade weil künftiges EU-Recht über den EWR ebenfalls für die EWR/EFTA-Staaten gilt, werden die Anliegen der EWR/EFTA-Staaten ernst genommen. Mit anderen Worten ist das Decision shaping gerade wegen der dynamischen Rechtsentwicklung effektiv. Ausserdem, „arm-twisting“ gehört nicht zur politischen Kultur Europas, sicherlich nicht im EWR-Kontext, der durch einen starken politischen Grundkonsens gekennzeichnet ist.

Im Bereich der Rechtsanwendung und ihrer Überwachung durch die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) hat sich eine Praxis der vertrauensvollen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Respekts zwischen den EFTA- und den EU-Institutionen entwickelt. Die ESA konnte sich als von den EFTA-Staaten unabhängige Behörde etablieren, ist gleichzeitig aber konstruktiver Partner derselben in Fragen der Umsetzung und Anwendung des EWR-Rechts. Ein zentraler Erfolgsfaktor ist dabei die Qualität der Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen, insbesondere auch im Verhältnis ESA und EU-Kommission.

Diese praktischen Aspekte der Arbeit der ESA prägen das Funktionieren des EWR mindestens so sehr wie die Buchstaben des Abkommens. So zum Beispiel wurde zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU vereinbart, dass Entscheidungen der europäischen Finanzmarktbehörden nicht direkt an Operateure der EWR/EFTA-Staaten, sondern im Entwurf an die ESA gerichtet werden. Diese trifft dann die, an die Operateure in den EFTA-Staaten gerichteten Entscheidungen, sodass die formelle Entscheidungsautonomie des EFTA-Pfeilers gewahrt ist. Auf dem Papier mag diese Lösung als Feigenblatt erscheinen. In der Praxis werden aber die Beschlussentwürfe der Europäischen Behörden zusammen mit Vertretern der ESA erarbeitet und vereinbart. Das Verfahren der formellen Verabschiedung des Beschlusses wird somit vorwiegend zur Formsache. Dies ist aber wiederum nur möglich, weil die Beziehungen zwi-

schen den EWR/EFTA- und den EU-Institutionen auf einem grundsätzlichen Konsens beruhen und von gegenseitigem Respekt und Vertrauen charakterisiert sind.

Die Rolle der EFTA Ueberwachungsbehörde wird in den EWR EFTA Staaten nicht kritiklos wahrgenommen, zum Beispiel als diese Staaten neuerdings die Genehmigung der ESA für den Erlass von Covid 19 Rettungspaketen benötigten. Aber insgesamt wird die Bedeutung dieser Behörde für das Funktionieren des EWRs anerkannt und – wenn auch manchmal zähneknirschend – akzeptiert.

Neben der EFTA-Überwachungsbehörde ist der EFTA-Gerichtshof letztinstanzlich für die Auslegung der EWR-Regeln in den EWR/EFTA-Staaten zuständig. Auch hier hat sich zwischen den Institutionen der beiden Pfeiler – dem EFTA-Gerichtshof und dem EuGH- eine gute Zusammenarbeit und ein Verhältnis des Vertrauens sowie des gegenseitigen Respekts etabliert. Dies ist äusserst wichtig für das gute Funktionieren und insbesondere die Homogenität im gemeinsamen EWR-Binnenmarkt. Zwar gelten die Urteile der Gerichte in erster Linie innerhalb des jeweiligen Pfeilers, entwickeln aber nicht selten direkte Auswirkungen auf Staaten oder Akteure im anderen Pfeiler. Aus diesem Grunde ist es unerlässlich, dass Urteile des «kleineren» EFTA-Gerichtshofes auch von den EU-Institutionen sowie den EU-Staaten anerkannt und respektiert werden. Als ein eindrückliches Beispiel sei hier der ICESAVE-Fall<sup>1</sup> erwähnt, in dem der EFTA-Gerichtshof entgegen den Argumentationen u.a. der EU-Kommission und weiterer EU-Mitgliedstaaten eine Staatshaftung von Island für eine im Jahr 2008 kollabierte isländische Bank verneinte, was auch Auswirkungen auf Kunden in EU-Staaten, insbesondere dem Vereinten Königreich und den Niederlanden hatte. Dieses Urteil des EFTA-Gerichtshofes, mit Auswirkungen weit über Island hinaus, wurde von den unterlegenen Parteien anerkannt und respektiert, was sicherlich nicht zuletzt auf das gute Ansehen des EFTA-Gerichtshofes zurückzuführen ist.

*Somit – und das ist eine der wichtigste Lehren nach 27 Jahren – gründet das gute Funktionieren des EWR mindestens so sehr auf der Praxis der konstruktiven vertrauensbasierter Zusammenarbeit unter den beiden Pfeilern als auf den Buchstaben des EWR-Vertrags.*

---

<sup>1</sup> EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 28. Januar 2013, E-16/11, Icesave.

## Hohe politische Akzeptanz

Der EWR genießt ausserdem eine hohe politische Akzeptanz, sowohl bei der EU als auch bei den EWR EFTA Staaten. Zwar sind auch in den EWR EFTA Staaten kritische Stimmen zu hören, zuletzt im Kontext der Parlamentswahlen in Norwegen zum Beispiel. Diese Staaten sind nicht immun gegen gesellschaftspolitische Bewegungen in Europa. Die Migrationsfrage, Befürchtungen um den eigenen Job oder Lohn führen zu kritischen Stimmen. Und souveränitätspolitische Fragen tauchen in den öffentlichen Meinungen auch auf. Aber insgesamt denkt kein EWR EFTA Staat ernsthaft daran, seine EWR-Mitgliedschaft in Frage zu stellen. Die Vorteile der Beteiligung am gemeinsamen Binnenmarkt werden hoch gewertet, während die formellen Defizite der mangelnden Mitentscheidung in der Praxis durch eine effektive Mitwirkung weitgehend wettgemacht werden können.

*Über die formellen institutionellen Gegebenheiten hinaus, ist der EWR meines Erachtens deshalb eine Erfolgsgeschichte, weil die beteiligten EFTA- und EU-Staaten sich über die gemeinsame Grundlage ihrer Beziehungen einig sind. Dabei geht es um die im EWR-Vertrag selbst verankerten Prinzipien. Konsolidierung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten, eine gemeinsame europäische Identität und Solidarität sind die Grundlage für eine betont „privilegierte Beziehungen“. Der Binnenmarkt EWR ruht auf der gemeinsamen Bekenntnis zum Prinzip der Homogenität, der dynamischen Rechtsentwicklung und von gleichen Wettbewerbsbedingungen.*

Es ist bemerkenswert, dass sich Parteien zum EWR-Vertrag wiederholt und explizit auf diese Prinzipien beziehen, und damit ihren Sonderstatus als engste Partner der EU immer wieder bekräftigen.

*Der Erfolg des EWR ist also massgeblich auf diesem soliden gemeinsamen Willen der EU und EWR/EFTA-Staaten zurückzuführen, diese Sonderbeziehung zu pflegen und weiter zu entwickeln. Dies wiederum ist das Ergebnis eines starken politischen Konsenses über die Eckwerte dieser Beziehung.*

## CH-EU

Die Schweiz und die EU ihrerseits praktizieren wie gesagt einen selektiven reziproken Marktzugang auf der Grundlage statischer sektorieller Abkommen. Die Schweiz versteht diese Beziehung als ein ausgewogenes Geben-und-Neh-

men, das primär auf den wirtschaftlichen Austausch ausgerichtet ist. Politische Ziele wie die Betonung gemeinsamer Werte oder die Konsolidierung des Friedens sind nicht Teil der Gleichung.

Mit rund 60% des gesamten Volumens, stellt der Handel mit der EU einen wesentlichen Beitrag zum Schweizer Bruttoinlandprodukt dar. Die tiefe gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Schweiz und primär dem umliegenden Europa verlangt allerdings Lösungen, die auf Rechtsharmonisierung und gegenseitiger Anerkennung beruhen. Womit wir wieder bei der erwähnten Schnittstelle und den Interlaken-Prinzipien sind.

Heute fehlt ein gemeinsames Verständnis zwischen der Schweiz und der EU über die Ausgestaltung dieser Schnittstelle. Die EU wäre zwar bereit, in Abweichung des ersten Interlaken-Prinzips, auf die Unteilbarkeit des Binnenmarkts zugunsten einer sektoriellen Lösung zu verzichten. Sie beharrt aber (sinngemäss Interlaken Prinzip Nummer 2) auf der Wahrung der Rechtshomogenität in den Teilen des Binnenmarkts, an welchen die Schweiz beteiligt ist. Die Schweiz empfindet die mit dem Homogenitätsprinzip verbundene Rolle der EU-Institutionen als inakzeptabler Einschnitt in ihre eigene Entscheidungsautonomie. Beide Positionen sind legitim. Der Status quo ist damit aber nicht nachhaltig (kein Interessensausgleich – Prinzip 3).

Ich weiss nicht, wie sich die Lage in den Beziehungen Schweiz-EU entwickeln wird. Vielleicht verzichtet die Schweiz auf die Anbindung am EU-Recht, und manövriert in Richtung einer Freihandelslösung unter Inkaufnahme der wirtschaftlichen Nachteile. Vielleicht ringt sie sich doch zu einer Lösung „à la InstA“ durch, um die materiellen Nachteile der De-Konsolidierung des Bilateralismus zu vermeiden. Vielleicht finden die künftigen Verantwortlichen neue, bisher unerprobte Mittelwege.

Meine Erfahrung mit dem EWR ist jedenfalls, dass *die formelle institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen mit der EU in der Praxis letzten Endes doch nicht so wichtig ist, wenn – aber das ist ein grosses „wenn“ – sich die beiden Seiten darüber einig sind, was sie im Grundsatz voneinander wollen.*

Entscheidend ist ein Konsens darüber, auf welchen politischen Eckwerten ihre Beziehung aufbaut. Denn trotz aller Bedeutung und Vorteile – gerade für den kleineren Partner – der Verrechtlichung der Beziehung, die Europäische Integration auch jenseits der Grenzen der EU ist und bleibt ein politisches Projekt unter demokratisch legitimierten Einzelstaaten.

Dabei sind die dem EWR zugrundeliegenden politischen Eckwerte, trotz Gemeinsamkeiten, nicht notwendigerweise massgebend für die Schweiz. Schlussendlich unterscheiden sich die Ausgangslagen der Schweiz und jene der EWR EFTA Staaten in mancher Hinsicht. Beispielsweise hat Norwegen ein komplett anderes Selbstverständnis als die Schweiz in Sachen Sicherheitspolitik: Norwegen ist NATO-Mitglied und ein gewichtiger Akteur der europäischen Sicherheit in der Nordatlantik- und arktischer Region. Norwegen ist ein Rohstoff Exporteur. Mehr als 80% seiner Exporte gehen in die EU. Migrationspolitisch sind die Schweiz und Norwegen aufgrund der geographischen Lagen in ganz anderen Ausgangslagen. Die Liste liesse sich verlängern, erst recht, wenn man Island und Liechtenstein in den Vergleich zieht. All diese Aspekte spielen in die Interessenabwägung mit ein.

Meine Aussage ist aber, dass auch im Kontext der europäischen Zusammenarbeit der gemeinsame politische Wille unter den beteiligten Staaten letzten Endes massgebend ist. Deshalb halte ich es für richtig, dass der Schweizer Bundesrat neuerdings einen politischen Dialog mit der EU anstrebt.

Dieser gemeinsame Wille muss wiederum auf einem minimalen innenpolitischen Konsens beruhen. Darauf will ich an dieser Stelle nicht näher eingehen, sondern eines festhalten: eine innenpolitische Einigung über die politisch massgebenden Grundsätze für das künftige Verhältnis CH-EU erfordert eine offene Debatte und eine redliche Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten der Schnittstellen und Konfliktpunkte, die mit den engen Beziehungen zur EU einhergehen.

Ihre Veranstaltung stellt ein nützlicher Beitrag dazu dar. Ich danke Ihnen dafür.

# **Paul Bulcke**

Chairman of the Board of Directors and former CEO of Nestlé

## **Stewarding a Multinational Firm in Times of Ambiguity**

Online-lecture given at the Europa Institut at the University of Zurich  
on 26 October 2021

Thank you very much for having me here today. It is truly an honor and a pleasure to be able to share some thoughts on the current state of the world and what this means for stewarding a global company. Before coming this morning, I re-read the speech delivered by Winston Churchill exactly 75 years ago here at the University of Zurich with great interest and, yes, with some nostalgia. It is always a humbling experience to read the words of those who have constructively inspired and shaped the world that we live in today.

Churchill delivered his speech at a time when the world was rebuilding itself from the ruins and traumas of the Second World War. It was a time of change and of hope. It was also a time of ambiguity. His speech reminds me – yet again – of the importance of understanding history, of recognizing different perspectives, of putting situations into context. It was a time of looking beyond immediate pressures and building our society for the long-term. All these are also essential ingredients, I believe, in stewarding a company through periods of change, when trends are not clear and where there are differing ideas and convictions about the world we are in. When, in other words, there is ambiguity.

This is the theme I would like to develop with you today. Ambiguity – and what that means for a company like Nestlé and its Board, whose responsibility it is to steward – take care of – a company so that it is kept in good health and well positioned for the future.

I will make a few points by way of introduction to my thinking but then I am particularly looking forward to answering your questions.

Let me start with a quote that illustrates quite well what I mean by ambiguity. The quote comes from Frank Herbert, a 20th century American science fiction writer. He said: “The truth always carries the ambiguity of the words used to express it.”

Ambiguity! Ambiguity is not uncertainty; it is not complexity. Ambiguity is the idea that whatever the truth, it is open to different views, to different interpretations. Ambiguity arises when situations can be interpreted in different ways and are therefore easily open to misjudgment. When outcomes can be both good and bad – or right and wrong – at the same time. When the decisions you may have to take have important trade-offs and the best outcome is a matter of interpretation.

Uncertainty, on the other hand, arises when we don't have all the information that we might need. The solution to uncertainty would be to gather more data and do more analysis. Having more data will not necessarily help to reduce or resolve the ambiguity. What is rather needed is good judgement.

With this preamble, let me try to outline a few examples of ambiguity that I believe are part of our business context today.

The first example that comes to mind stems from the very speech that Churchill delivered here, when he outlined his vision for a United States of Europe. This was truly visionary. In his view, however, Britain was not to be a member. He said: ‘We are with Europe but not of it... We are linked but not comprised’. This clear ambiguity in the UK-Europe relationship that has existed since the very beginning of the European project exists still today. Brexit was just the latest manifestation, and the issue is still not fully answered: Is the UK a part of Europe or is it not?

Globalization is another example. For many years – actually, for the whole of my professional life – the world was globalizing, driven by technology and mindset. Economies around the world opened up to the cross-border movement of goods, of services, of ideas and of people. These led to the famous global value chains about which we talk so much. Today, the situation is far more ambiguous. The world is still globalized, and it is globalizing further – think of the huge amounts of digital data and information crossing borders every day. But we are also seeing the return of localization, while economic governance at the global level has become considerably more complex and difficult to manage. Are we living in a globalizing world or an increasingly local world? Are we living in an integrating world or a disintegrating world, or are we just living in a connected world?

There is also considerable ambiguity coming from the ongoing shifts in economic and geopolitical power. The past twenty years have seen the centre of global economic activity shift to the East. China is now the largest economy in the world in purchasing power parity terms. This has geopolitical consequences and part of the tensions between the US and China today certainly relate to this. At the same time, however, the US and China are strongly linked economically. In 2020, China was the largest US goods trading partner and the largest source of US imports. As US-China economic ties have grown, so have US concerns about China's economic, trade, investment and technology practices.

There is another kind of ambiguity that comes from a change in company behavior. As companies, we compete in the marketplace. Increasingly, however, we realize that we must also collaborate with each other, especially when we want to address wider environmental and social challenges such as climate change or food system transformation.

An example of this is the 2030 Water Resources Group, which I currently co-chair. This multi-stakeholder platform, hosted by the World Bank, addresses the critical challenge of water scarcity – a problematic that is material for communities and society, as well as for companies like Nestlé. It takes an all-of-society approach, bringing all relevant parties – from government, civil society, development organizations, and the private sector – to the table, to align and define cost-efficient actions on the ground. In this format, we find ourselves sitting alongside several of our competitors, for whom water is also a critical business and societal issue. It works and it works well, but there are moments when it feels ambiguous.

And I could go on. The question is what does the rise in ambiguity today mean for stewarding a global company like Nestlé?

Nestlé was founded more than 150 years ago in Vevey. It quickly became international, establishing a global production and commercial network spanning all continents already at the beginning of the last century. Today, Nestlé is a truly global company. And yet it is also local. It is present in 186 countries with around 400 factories spread around the world. It employs just short of 300'000 people and works directly with more than 150'000 suppliers and 500'000 farmers around the world. With its long history, as well as its scale, geographic reach and its local presence, ambiguity is not new for the company

Indeed, at the very beginning of my own career with Nestlé, I was posted to Peru. It was 1980 – the year that saw the emergence of the revolutionary Mao-inspired guerilla organization known as Shining Path. Different visions for the country were at loggerheads with each other in the worst possible way – people died, and the entire economy and society was disrupted and torn apart. What did Nestlé choose to do? It chose to remain active in the country, to double down and continue to ensure that food was available and accessible. While other companies left, there was never any question about Nestlé's commitment to the country.

This taught me my first lesson about leading through ambiguous times. Take a long-term perspective, be clear about your purpose and vision and have people committed to do it. As human beings, we are too often drawn to short-termism – this is natural and rooted in our survival instincts.

But having a long-term perspective and vision is essential. It provides a context for decisions. It brings consistency over time and coherence to actions. It acts as a glue that brings all actors in an ecosystem together.

This long-term vision is what drove us to continue operations in Peru in the 1980s. It is why Nestlé is still active in for example in Syria or in Venezuela today. In Venezuela, a country that is currently going through an economic and social crisis, Nestlé is still operating 5 factories and keeping 2'500 people on the payroll, giving them a livelihood and producing food products for our consumers.

It has also made it natural for Nestlé to deliver its commitment to addressing global climate change and food system transformation. Through the lens of a long-term vision, sustainability is not only the right thing to do – it is a strategic necessity for a company that wants to safeguard its future and help feed the world in a sustainable and healthy way. Nestlé's commitments don't come from convenience; they come from conviction.

The second thing I have learnt about dealing with ambiguity is the importance of having a strong purpose and explicit values.

Purpose and values provide clarity about what an organization stands for and what is important to it. In ambiguous situations, when different interpretations of the same situation arise, values provide much needed guidance.

Most importantly, however, values also generate the capacity to judge – to make judgements when faced with difficult, ambiguous trade-offs. There may be cases where regulation is required. But, as a society, we cannot regulate

ourselves to glory. How do you regulate for example honesty? We need to rely on the capacity of people to judge appropriately, which is in turn related to values.

And finally, a third element I would bring in is the importance of being strongly anchored and engaged in society, and of listening to the different voices.

Part of this is about challenging your biases and assumptions. And part of this relates to the fact that being well embedded in the society where you are operating enables you to make judgements and therefore take decisions that are societally relevant and appropriate. To do what is right.

With these three elements in mind – long-term perspective, purpose and values, and societal embedding – let me conclude.

My role today, as Chair of the Board of Directors, is to steward the company – that is to take care of it – through the short-term pressures and position it in the best way possible for the future. To keep, so to say, the company healthy, today and tomorrow.

In times of ambiguity, this role becomes particularly critical. Good governance becomes more than just compliance – it must deliver sound judgment. The Board must listen carefully, evaluate appropriately, change course where needed, and deliver a strategic long-term vision that can guide decisions. It must convey strong values and it must reflect on the multi-stakeholder nature of society and the role and responsibility of the company in it.

To do this, Boards need to bring relevant, contextual thinking to the table. Therefore, they have to combine a strong awareness of the external environment with an in-depth understanding of the company, including its history and culture.

I have often said that the most important role the Board can play is to ask the right questions at the right time. Answers must then rest on the three elements I outlined above: a long-term vision, strong values and finally, perspectives that are strongly rooted in society. With these three guiding principles, I believe any company can navigate ambiguity with success. Thank you.



# Prof. Dr. Nils Melzer

Sonderberichterstatter über Folter der Vereinten Nationen

## Der Fall Julian Assange – Geschichte einer Verfolgung

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 28. Oktober 2021

### Inhalt

I. <a href="#">Referat von Prof. Dr. Nils Melzer</a>	245
II. <a href="#">Q &amp; A</a>	269

### I. Referat von Prof. Dr. Nils Melzer

*Prof. Dr. Nils Melzer:* Es ist natürlich sehr schön, in meiner Heimatstadt vor so vielen freundlichen Gesichtern sprechen zu dürfen. Vor allem auch in diesem Raum. Es ist jetzt Oktober 2021 – wenn ich 30 Jahre zurückspule, zum Oktober 1991, sass ich hier irgendwo am Boden, da wo Sie jetzt sitzen. Es war meine erste Vorlesung an der Universität Zürich bei Prof. Walter Haller, Allgemeines Staatsrecht. Was danach alles noch kam, daran erinnere ich mich nicht mehr so richtig, aber zwanzig Jahre später, also 2011, war ich jedenfalls wieder in diesem Raum und hielt einen Vortrag zu „Targeted Killing in International Law“. Das war das Thema meiner Dissertation, die ich bei Professor Thürer an der Universität geschrieben hatte. Ich hatte damals gerade das IKRK verlassen und war für zwei Jahre hier am Kompetenzzentrum Menschenrechte (MRZ) bei Christine Kaufmann und arbeitete vor allem zum Thema private Sicherheitsfirmen und so weiter. Dieser Raum hat für mich daher eine gewisse Geschichte und es ist schön, wieder hier zu sein. Ich bin eingeladen worden, zum Fall Julian Assange zu sprechen, mit dem ich ja vor allem über meine Funktion als Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen in Kontakt gekommen bin.

Ich möchte deshalb eine Kurzvorstellung geben, was denn überhaupt ein Sonderberichterstatter ist. Was tut eigentlich ein Sonderberichterstatter? Das kann Sie vielleicht auch interessieren in Bezug auf andere Fälle: Warum mischt sich der Sonderberichterstatter zum Beispiel im Fall „Brian“ alias „Carlos“ im

Kanton Zürich ein? Vielleicht bekommen Sie da schon gewisse Antworten. Also, was ist ein UNO-Sonderberichterstatter? Ich spreche jetzt vom Sonderberichterstatter für Folter und unmenschliche Behandlung. Es gibt auch zu anderen Menschenrechten Sonderberichterstatter-Mandate, oder auch zu gewissen Ländern wie Nordkorea, Syrien, Iran und so weiter. Das sind alles Expertenfunktionen: Man ist unabhängig von der Hierarchie der UNO. Man ist nicht angestellt, sondern es ist ein Ehrenamt. Man ist auch nicht bezahlt, man macht das neben seiner, meist akademischen Funktion und wird ernannt vom UNO Menschenrechtsrat in Genf. Das ist das Staatsengremium der UNO, das sich mit Menschenrechten befasst. Der Rat besteht aus 47 der insgesamt 193 UNO-Mitgliedstaaten, deren Mitgliedschaft im Rotationssystem wechselt. Diese jeweiligen Mitgliedstaaten ernennen dann periodisch die unabhängigen Experten.

Unsere Mandate dauern drei Jahre und können einmal verlängert werden. Ich komme jetzt am 1. November in mein sechstes und letztes Jahr in diesem Mandat. Dasselbe Mandat könnte ich nachher nicht mehr übernehmen, aber ich könnte durchaus Sonderberichterstatter für etwas anderes werden. Ich nehme aber an, nach dem Julian Assange Fall werden sich die Staaten eine Pause wünschen – mal schauen, wie es dann weitergeht. Ich habe zwei Mitarbeiter\*innen von der UNO, die mir zur Verfügung gestellt sind. Die sind einquartiert beim Hochkommissariat für Menschenrechte, das ist das schöne Palais Wilson am Genfersee. Die dürfen dort arbeiten. Ich selbst muss hingehen zu Hause arbeiten oder wo ich halt in den Universitäten mein Büro habe, denn die Sonderberichterstatter haben bei der UNO selber keinen Arbeitsplatz. Sie bleiben, wo sie sind, weil es ja eben Ehrenämter sind, und arbeiten auf ihren angestammten Funktionen weiter. Wir müssen einfach zumindest 30% unserer Arbeitszeit zur Verfügung stellen. Meist sind es allerdings eher 100% und so arbeitet man schliesslich einfach auch noch die Nacht durch. In meinem Fall geht es darum, dass ich die Einhaltung des Folter- und Misshandlungsverbotes weltweit überwachen soll, und zwar tue ich das auf drei verschiedene Arten.

Das erste was ich mache sind offizielle Länderbesuche mit einem Team. Da nehme ich auch noch einen Forensiker und einen Arzt mit und evaluiere dann das Gefängnisssystem, besuche Polizeistationen, Geheimdienstgefängnisse, Militärgefängnisse, überall wo Menschen ihrer Freiheit beraubt werden können. Das können auch Psychiatrien sein, Migrantunterkünfte, Waisenhäuser und so weiter. Dort spreche ich ohne Zeugen mit den Insassen, aber auch mit dem Management. Dann evaluiere ich mit den Behörden zusammen die Gesetzgebung, die Rechtsprechung in Bezug auf die Einhaltung des Fol-

---

terverbotes, aber auch die Einsatzregeln der Polizeikräfte, wie sie Demonstrationen managen und so weiter. Das gehört alles zu diesem sehr breiten Mandat. Wenn man das Wort *Folter* ausspricht, hat man meist so ein inneres Bild von einem Verhör mit irgendwelchen Greifzangen oder Elektroschocks, also mit physischen Folterinstrumenten. Aber Folter ist ein viel weiterer Begriff. Es kann auch psychische Folter sein, wo man versucht, jemanden ohne physische Mittel zu brechen. Das Verbot deckt ja auch nicht nur die Folter ab, sondern auch andere Misshandlungen. Der vollständige Begriff heisst „Folter und andere grausame, unmenschliche und entwürdigende Behandlung oder Bestrafung“. Das ist sehr breit. Das beginnt schon mit einer unberechtigten Beleidigung, etwa wenn ein Verhafteter von einem Polizisten einfach beschimpft wird. Das ist schon entwürdigend. Es ist vielleicht nicht der schwerste Fall einer Konventionsverletzung, aber es beginnt schon dort und kann dann natürlich bis zur Todesstrafe und vor allem dann auch Hinrichtungsmethoden gehen, die sehr grausam sind. Es gibt es da eine ganz grosse Palette. Das ist alles abgedeckt von diesem Mandat. Ich mache also diese Länderbesuche und berichte dann dem Menschenrechtsrat über meine Erkenntnisse. Diese Berichte sind alle öffentlich zugänglich. Es gibt zwar eine gewisse Karenzfrist, wo das ganze vertraulich bleibt, so zwei Monate, wo der betroffene Staat vielleicht noch Änderungen einbringen kann. Aber nachher werden meine Berichte alle öffentlich gemacht. Das ist ein ganz wichtiger Unterschied zu meiner vorherigen Funktion beim IKRK, wo alles vertraulich blieb. Beim IKRK sagt man was man tut, aber nicht, was man sieht.

Das zweite, was ich tue: Ich habe zweimal pro Jahr die Gelegenheit, einen thematischen Bericht dem Menschenrechtsrat und respektive der Generalversammlung in New York vorzulegen und kann das Thema selber aussuchen. Ich kann ein Thema auf die internationale Agenda bringen und tue das völlig unabhängig. Ich kann selber wählen, was ich wichtig finde. Ich habe so Themen ausgewählt wie Migration und Folter, psychische Folter oder Korruption und Folter. Darüber, wie diese grossen Phänomene zusammenhängen und wie etwa Korruption zum Teil die Umsetzung des Folterverbots erschwert. Oder wie der Schutz der Menschen vor Folter und Misshandlung im Migrationsbereich sehr schwierig sein kann. Man kann die Themen also offiziell auf die Agenda setzen und verschafft ihnen dadurch natürlich eine grosse Sichtbarkeit.

Drittens, neben dem Länderbesuchen und thematische Berichten bearbeite ich noch Individualbeschwerden. Das ist der Bereich, der uns heute wahrscheinlich am meisten interessiert. Jedes Individuum, das der Folter ausgesetzt wurde oder Gefahr läuft, der Folter ausgesetzt zu werden, kann sich bei

mir melden. Das ist nicht an ein bestimmtes Verfahren gebunden. Man muss also nicht etwa alle Rechtsmittel ausgeschöpft haben oder eine Strafanzeige gemacht haben, sondern kann sich völlig informell in jedem Stadium an mein Büro wenden. Auch wenn nur glaubwürdige Anzeichen bestehen, dass es zu Folter kommen könnte, wenn jemand zum Beispiel vom Geheimdienst bedroht wird oder anonyme Anrufe bekommt. Je nach Kontext kann das schon eine Intervention meinerseits verlangen. Solche Hinweise kann mir nicht nur die betroffene Person zu Kenntnis bringen, sondern jeder Zeuge oder jede Zeugin, auch Privatpersonen. Normalerweise sind es Anwälte, Familienmitglieder oder sogar NGOs, die in gewissen Kontexten eine grosse Anzahl von Fällen sammeln und dokumentieren und mir dann unterbreiten.

Solche Hinweise werden dann von meinem Team gesichtet und konsolidiert, wenn Unklarheiten bestehen. Wenn wir dann die Informationen beisammen haben, wird mir das Dossier unterbreitet zum Entscheid, ob ich intervenieren will oder nicht. Damit Sie einen Eindruck von der Grössenordnung haben, ich bekomme etwa 10 bis 15 Anfragen pro Arbeitstag und kann im Schnitt eine beantworten. Das gibt dann diese 100 bis 400 Beschwerden pro Jahr, die ich in eine sogenannte „official communication“ umsetzen kann – ein „urgent appeal“, wenn es dringend ist, oder einen sogenannten „allegation letter“, mit welchem einfach die Hinweise übermittelt werden. Das Ziel dieser Schreiben ist nicht notwendigerweise, gesicherte Beweise zu liefern, sondern einfach glaubhafte Hinweise, die besorgniserregend genug sind, um eine Intervention rechtfertigen. Das Ziel ist, dass die Regierungen diese Fälle selber untersuchen sollen. Sie sollen also die eigenen Behörden einsetzen, um das zu untersuchen und mir dann wieder Bericht zu erstatten, meine Fragen zu beantworten und allenfalls, falls sich eine Verletzung ergeben hat, natürlich auch die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen zum Schutz der Person, zur Kompensation, Entschädigung, aber auch zur Bestrafung der Verantwortlichen. Es geht also nicht darum, dass ich die Behörden ersetze, sondern ich bin eine Art Auslöser. Ich nehme die Information entgegen und betätige gewissermassen meine Trillerpfeife, und nachher muss die Angelegenheit dann eigentlich vom Staat selber untersucht werden. Da mich ja die Staaten selbst ernannt haben, können Sie auch nicht gut sagen: „Warum mischen Sie sich ein?“ Denn sie haben mich ja damit beauftragt. Das ist, wie wenn die Fussballteams bei einem Schiedsrichter, der pfeift, sagen würden: „Was mischen Sie sich in unser Spiel ein?“ Das wäre natürlich nicht im Sinn der Sache.

Bei der Bearbeitung von Individualbeschwerden muss ich sehr selektiv sein, denn ich kann nur einen von zehn machen. Hier muss ich vielleicht auch noch den Unterschied zu gewissen Vertragsmechanismen klarstellen. Es gibt ja die

Antifolterkonvention der Vereinten Nationen, und die sieht für die Vertragsumsetzung einen besonderen Ausschuss vor, das Committee Against Torture. Dazu kommt dann noch ein Unterausschuss, das Subcommittee on Prevention of Torture, das mit dem Fakultativprotokoll zur Konvention erschaffen wurde. Das Subcommittee macht auch Länderbesuche, ist aber natürlich beschränkt auf diejenigen Staaten, die diese Staatsverträge ratifiziert haben. Das sind nicht immer diejenigen Staaten, die solche Besuche am nötigsten haben. Demgegenüber habe ich den Nachteil, dass die Staaten mir gegenüber keine staatsvertraglichen Verpflichtungen haben und meine Staatsbesuche nicht akzeptieren müssen. Ich kann solche Besuche beantragen, aber wenn die Staaten mich nicht einladen, kann ich nicht viel mehr machen als einfach eine Pressemitteilung rauslassen. Zum Beispiel bei Indien, da habe ich jetzt seit 5 Jahren jedes Jahr angefragt und jedes Mal entweder keine Antwort bekommen oder eine abschlägige. Das kann man dann so ein bisschen als „naming and shaming“ an der Generalversammlung erwähnen. Ich möchte Indien damit nicht besonders exponieren. Bei China, Russland und den USA ist es genau gleich. Staaten, die es sich politisch leisten können, meine Besuche abzulehnen oder zu vermeiden, tun das in der Regel auch. Die Staaten, die mich empfangen, sind meistens solche, die das entweder bereits in ihrer offiziellen Menschenrechtspolitik drin haben, oder es sind Staaten, die finanzielle Unterstützung von anderen Staaten oder internationalen Organisationen brauchen und dann gewisse Menschenrechtsziele erreichen müssen. Die Realität ist leider nicht ganz so idealistisch, wie man sich das gerne vorstellt.

Dass mein Mandat nicht an einen Staatsvertrag gebunden ist, hat aber auch Vorteile. So bin ich für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zuständig, also auch für diejenigen, die keinen Menschenrechtsvertrag unterzeichnet haben und sogar für aspirierende Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, also beispielsweise für Kosovo oder Palästina. Den Kosovo habe ich auch besucht. Ich habe sogar die Rebellengebiete in der Ostukraine besucht. Die haben das akzeptiert, weil sie sich als unabhängige Republiken verstehen und Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen werden wollen. Ich war daher der einzige internationale Beobachter, der Zugang zu diesen Rebellengefängnissen bekam, wo sogar das IKRK nicht reinkommt. Aber leider wiederum nicht aus idealistischen Gründen, sondern dahinter steckte natürlich eine politische Agenda dieser Rebellengruppen. Aber so etwas könnte ein Vertragsmechanismus gar nicht tun. Die können nur Staaten besuchen, die den jeweiligen Staatsvertrag ratifiziert haben.

Zum Abschluss dieser Vorbemerkungen möchte ich noch darauf hinweisen, dass diese Sonderberichterstatte-Mandate sehr individualisiert sind. Das

heisst, man ist wirklich unabhängig. Man darf keine Instruktionen entgegennehmen. Selbst der Generalsekretär der UNO oder die Hochkommissarin für Menschenrechte können mir keine Anweisungen geben, wie ich mein Mandat ausüben soll. Es gibt einen Verhaltenskodex, den ich einhalten muss, aber das ist dann auch schon alles. Ich kann höchstens vom Menschenrechtsrat selber abgesetzt werden, von diesen 47 Staaten, falls die sich diesbezüglich einigen könnten. Aber sonst bin ich wirklich unabhängig, muss keine Hierarchien konsultieren und kann dadurch auch sehr schnell reagieren. Wenn also jemand innert 24 Stunden ausgeliefert oder hingerichtet werden soll, bin ich meist die letzte Adresse, die dann auch noch zum Einsatz kommt.

Jetzt möchten wir aber nicht über mich sprechen, sondern über den Fall Julian Assange und wie ich darauf gekommen bin. Vorab ganz kurz einige Informationen zu Wikileaks: Dies ist eine Organisation, die eine Whistleblower-Plattform unterhält, die 2006 etabliert worden ist und das Internet dazu benutzt, Whistleblowern die Möglichkeit zu geben, geheime Informationen anonym zu übermitteln, also ohne selbst von Wikileaks erkannt zu werden. Wikileaks weiss in den allermeisten Fällen also nicht, wer die Quellen sind und bietet jedenfalls diese Möglichkeit der Anonymität an. Durch das Internet ist die Quantität der Informationen, die übermittelt werden können, eigentlich unbegrenzt. Wikileaks sichert zu, dass sie das übermittelte Material nur minimal redigieren oder zensurieren wird, also höchstens in dem Fall, wo jemand gefährdet werden könnte. Der Rest wird einfach fast kommentarlos ins Netz gestellt, um der Öffentlichkeit die Originaldokumente zugänglich zu machen. In der Mainstream-Presse, ist es eher so, dass gesagt wird: „Das Dokument liegt uns vor“ und dann wird über das Dokument gesprochen, aber es wird eigentlich selten einfach ins Netz gestellt. Ich habe das in meiner Powerpoint Präsentation illustriert, [zeigt Bild] mit Wikileaks bzw. Assange, der mit einer Taschenlampe den Elefanten im Raum beleuchtet hat – den sprichwörtlichen „elephant in the room“, über den sonst niemand sprechen will.

2010 war das grosse Jahr, wo Wikileaks wahrscheinlich durch einen Glücksfall – zumindest von Wikileaks aus gesehen; von den USA aus gesehen sicher weniger – den Kontakt hatte mit dem damaligen Soldaten Bradley Manning, heute identifiziert sie sich als Chelsea Manning. Das war ein US Geheimdienst-analyst im Irak. Sie hat Missbräuche und Kriegsverbrechen gesehen, hat sich intern beschwert, kam damit aber nicht weiter und hat sich deshalb entschieden, dies Informationen an die grosse Mainstream-Presse herauszugeben. Die waren aber nicht interessiert und dann hat sie sich am Schluss an Wikileaks gewandt. Dadurch kam im April 2010 als erstes das berühmt-berüchtigte Video „Collateral Murder“ an die Öffentlichkeit, wo man sah, wie eine Helikopter-

crew der Amerikaner im Irak unbewaffnete Menschen niedermäht und dann auch noch Verwundete erschießt, also Menschen, die ganz offensichtlich verwundet und deshalb auch vom Kriegsvölkerrecht geschützt sind. Die Rettungspersonen, die versucht haben, einem Verletzten das Leben zu retten, haben sie dann auch noch erschossen. Der ganze Vorgang wird von den Soldaten eins zu eins kommentiert, man hört die ganze Tonspur. Es ist schon ziemlich erschütternd, wenn man direkt mitkriegt, wie Operationen in diesen Kontexten wirklich ausgeführt worden sind. Das war das bekannteste Beispiel, das Sie wahrscheinlich alle schon einmal gesehen haben. Wenn nicht, empfehle ich Ihnen, – wenn Sie einmal stabil sind und irgendwo sitzen – dass Sie sich das mal anzuschauen, es ist wirklich sehr eindrücklich.

Das war also der Paukenschlag. Nachher folgten dann sehr grosse Veröffentlichungen von Zehntausenden von Dokumenten im Sommer 2010: 90'000 Afghan War Diary, Feldberichte der US-Armee in Afghanistan. Dann im Oktober 2010 mehr als 100'000 Dokumente zum Irakkrieg. Und im November begann dann die Veröffentlichung von einer Viertelmillion diplomatischer Depeschen, also interner US-amerikanischer Korrespondenz zwischen Washington und den US-Botschaften überall in der Welt. Das war natürlich sehr peinlich für die Amerikaner, aber ich würde sagen mehr als peinlich, weil vieles waren auch Beweise für ganz handfeste Völkerrechtsverbrechen. Folter, Mord, Ermordung von Zivilisten, aber auch die ganze Kollusion der Behörden, wie sie die Straflosigkeit – der irakischen Armee zum Beispiel – sicherstellten, wenn es zu Folter kam und so weiter. Es geht aber weiter. Es geht auch um Umweltverschmutzung, Kriegsverbrechen, Folter, Korruption in grossem Stil, einschliesslich der Zusammenarbeit verschiedener Geheimdienste – vor allem der westlichen Staaten – hinter dem Rücken der eigenen Öffentlichkeit. Bei Diktaturen wäre das vielleicht nicht so überraschend gewesen, aber dass das eben auch in westlichen Demokratien der Fall ist, war schon ziemlich neu für einen grossen Teil der Öffentlichkeit. Auch grosse Firmen wurden an den Pranger gestellt. Ganz früh die Bank Julius Baer, Trafigura, wo es um Giftmüll-Dumping ging und so weiter. Das ist also „in an nutshell“, was Wikileaks gemacht hat. Wie der „elephant in the room“ darauf reagiert hat, darum geht es jetzt im Fall Julian Assange.

Ganz entscheidend war, dass man die Aufmerksamkeit umgekehrt hat. Man hat Julian Assange sehr schnell den Scheinwerfer aus der Hand gerissen und auf ihn gerichtet und hat damit das Ganze zu einer Geschichte des Individuums gemacht. Assange, der Vergewaltiger, der sich der Gerechtigkeit entzieht. Assange der Hacker, der Spion. Assange, der Blut an den Händen hat, der Menschen gefährdet hat. Er ist ein Egomane, ist ein Narzisst, fährt Roll-

brett in der Botschaft, füttert seine Katze nicht. Er hat einen hässlichen Bart und rasiert sich nicht, putzt seine Zähne nicht. Das sind so die Geschichten. Das waren sehr bald die Schlagzeilen. Dadurch ist aber auch der Elefant im Raum, also die enthüllten Verbrechen, aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden. Auch heute ist in der Presse nichts von diesen Verbrechen zu lesen, obwohl gestern und heute in London der Berufungsprozess stattfand. Ich könnte Ihnen das Urteil wahrscheinlich jetzt schon mitteilen, auch wenn es noch nicht verkündet worden ist, denn es ist voraussehbar im „big picture“. Wir kommen noch dazu, worum es hier wirklich geht.

Zehn Jahre lang, von 2010 bis 2021, hat sich die grosse Diskussion praktisch nur noch um die Person von Assange gedreht. Er hat eine grosse Unterstützerschaft, aber natürlich auch viele Menschen, die ihn verurteilen. Alle haben eine Meinung zu Assange. Die wenigsten aber kennen ihn. Die wenigsten wissen, woher sie diese Meinung wirklich haben. Dennoch ist die Debatte sehr polarisiert. Dem Elefanten im Raum, dem ist das alles recht. Sie können für den Assange sein oder gegen ihn. Sie haben die freie Meinungsäusserung. Solange Sie nur über Assange diskutieren, geht das gut. Aber bitte nicht die Kriegsverbrechen. Darüber sollten Sie nicht diskutieren. Darum geht es hier. Das war mir zunächst allerdings nicht so bewusst, weil ich auch am „receiving end“ war. Ich war sehr stark beeinflusst von diesem Narrativ von Assange, dem Dreckspatz, dem verwöhnten Feigling, der sich da in einer Botschaft vor schwedischen Vergewaltigungsvorwürfen versteckt. Ich hatte das eigentlich nie richtig hinterfragt. Ich hatte mich ja auch nie wirklich mit diesem Fall befasst.

Die Frage ist dann eben: Warum befasse ich mich jetzt damit? Was ist das Problem in diesem Fall für einen Folter-Sonderberichterstatter? Erstens: Julian Assange zeigt klare Symptome von psychischer Folter und Misshandlung. Das haben wir medizinisch abgeklärt. Der zweite Punkt: Es droht ihm bei einer Auslieferung in die USA eine Behandlung, Haftbedingungen, die ganz klar das Verbot von Folter und Misshandlung verletzen würden. Drittens: Er hat mit seiner Organisation Folter und Misshandlung enthüllt. Diese Verbrechen wurden aber nie verfolgt und bestraft. Alle drei Punkte sind natürlich relevant für mein Mandat. Wenn ein Staat klare Hinweise für Folter bekommt und das nicht verfolgt, dann ist das eine Verletzung der Antifolterkonvention. Und natürlich, wenn man jemanden ausliefert an einen anderen Staat, wo er gefoltert oder misshandelt werden könnte, ist das auch eine Verletzung des Folterverbots. Wichtig ist aber auch, dass es sich hier um das Vorgehen von westlichen Demokratien handelt. Es sind nicht irgendwelche Unrechtsstaaten mit einem Diktator, der schon seit 50 Jahren das Sagen hat, so wie 50 Jahre vorher sein Vater. Das sind demokratische Rechtsstaaten wie Grossbritannien, Schweden,

die USA und Ecuador. Klar, bei den USA haben wir einen machtpolitisch sehr einflussreichen Staat, da haben wir auch schon gesehen, dass nicht immer alles korrekt zu und hergeht.

Aber dennoch, das Vorgehen in diesem Fall ist grotesk. Bedroht ist aus meiner Sicht ganz fundamental nicht einfach nur Assange als Person, sondern die Integrität unserer rechtsstaatlichen Institutionen. Dass es hier um ein systemisches Problem geht, ist auch der Grund, weshalb ich diesem Fall so grosse Priorität gegeben habe. Es geht mir wirklich um das Systemische, aber natürlich immer auch um Assange als Person, der aber nicht wichtiger oder weniger wichtig ist, als jedes andere Folteropfer, von denen es auf der Welt Millionen gibt.

Ich habe Assange mit einem Ärzteteam am 9. Mai 2019 im Gefängnis Belmarsh besucht. Ich war schon im Dezember 2018 von seinen Anwälten kontaktiert worden. Er war damals noch in der Botschaft. Ich weiss noch, ich schrieb da an meinem Bericht über Korruption und Folter, auch über politische Korruption. Ich sah auf dem Bildschirm, da kam so eine Message rein: „Assange is asking for your protection“. Ich kann mich noch erinnern, ich hatte diese emotionale Reaktion: Nein, der nicht. Das ist doch eben dieser Typ, mit seiner schwarzen Lederjacke und den weissen Haaren, der da vor der Botschaft steht. Das ist doch dieser Vergewaltiger, dieser Hacker, der möchte mich nur manipulieren. Dafür habe ich keine Zeit. Und habe das ignoriert. Ein paar Tage später kamen ein paar Kollegen von mir, andere Sonderberichterstatter, mit einer Pressemitteilung heraus, wo sie die Briten aufgefordert haben, ihn aus der Botschaft zu lassen, ohne ihn zu verhaften. Ich habe das irgendwie gar nicht so richtig ernstgenommen, das ging wirklich so ein bisschen an mir vorbei.

Im März 2019 kamen seine Anwälte nochmal zu mir und sagten: „Bitte, schauen Sie sich das an. Wir haben Gerüchte oder Information empfangen, dass er wirklich sehr bald aus dieser Botschaft ausgewiesen werden soll. Wir befürchten, dass er in die USA ausgeliefert wird“, und sie schickten mir ein paar Beweismittel mit. Unter anderem ein Gutachten von Sandra Crosby, einer bekannten Ärztin in den USA, die aber keine Assange-Aktivistin ist. Das ist eine der ersten unabhängigen Ärztinnen, die Guantanamo besucht hat. Die hat ihn in der Botschaft besucht und untersucht und kam zu einem wirklich vernichtenden Schluss in ihrem ärztlichen Gutachten, dass die Behandlung von Assange der Antifolterkonvention widerspricht. Dann dachte ich, also gut, wenn die zu dem Schluss kommt, dann sollte ich mir den Fall wahrscheinlich schon zumindest mal anschauen. Aber ich machte das wirklich ein bisschen mit Widerwillen.

Es gab da noch ein paar andere Beweisstücke, aber das war so der grosse Auslöser. Ich merkte dann aber sehr schnell, ich kann mich eigentlich gar nicht objektiv informieren, weil ich nicht weiss, welche Quellen überhaupt zuverlässig sind. Der Fall ist so stark politisiert, dass ich selber hingehen muss, um ihn zusammen mit meinem eigenen Ärzteteam besuchen. Ich war froh, konnte ich zwei Ärzte mitnehmen, um ganz sicher zu sein, dass man mir nachher nicht den Vorwurf machen kann, ich hätte mich manipulieren lassen, ich hätte mich politisieren lassen und so weiter. Ich dachte einfach, das ist so heikel, so delikant, dieses Umfeld, da muss ich wirklich möglichst viel objektive Informationen sammeln können. Ich wollte Assange eigentlich noch in der Botschaft besuchen und habe am 5. April 2019 Ecuador und Grossbritannien in einem Pressestatement aufgefordert, ihn nicht auszuweisen – drei Wochen einen „freeze“ zu machen – damit ich nach London kommen und den Fall untersuchen kann. Das war am Freitag, dem 5. April.

Am Montag, dem 8. April, habe ich die Schreiben übermittelt. Drei Tage später haben sie ihn ausgewiesen. Aber 24 Stunden vorher bekam ich noch ein freundliches Schreiben vom britischen Botschafter in Genf: „Ja, Herr Sonderberichterstatter, selbstverständlich können Sie den Assange in der Botschaft besuchen.“ Aber der sei ja schon lange da, die Treffen, die ich mit den britischen Behörden auch noch wollte, das erachten sie für nicht zielführend oder notwendig, weil meine Vermutung, dass Assange verhaftet werden könnte, ja völlig spekulativ sei.

Weniger als 24 Stunden später wurde er verhaftet. Man weiss heute aus den Tagebüchern des britischen Ministers Alan Duncan, der zuständig war für die Operation, – „In the Thick of It“, das ist die Biographie, die er veröffentlicht hat – eigentlich hätte das schon im Januar stattfinden sollen. Also die Behörden wussten ganz genau, dass er am nächsten Tag verhaftet wird und die haben damit natürlich auch ganz bewusst mein Mandat irreführt. Das hat mich ein bisschen verunsichert. Ich bin ja nicht eine NGO oder ein Journalist, sondern bin ernannt von den Staaten selbst, um meine Rolle zu spielen. Dennoch haben mich die Staaten ganz bewusst ins Abseits geleitet, damit sie Assange noch ganz schnell ausweisen konnten. Ich habe dann auch gesehen, wie er ausgewiesen worden ist. Er war ja fast sieben Jahre in dieser Botschaft, hatte die ecuadorianische Staatsbürgerschaft, hatte formell diplomatisches Asyl erhalten und wurde trotzdem am Morgen um 9 Uhr vom Botschafter informiert: „Heute entziehen wir dir die Staatsbürgerschaft, heute entziehen wir dir das Asyl, du hast eine Stunde, um die Botschaft zu verlassen.“ Als er sich geweigert hat, haben sie die britische Polizei hereingeholt und ihn abschleppen lassen.

Das waren für mich die Alarmsignale: Da stimmte doch etwas nicht. Normalerweise, wenn ich einen Staat wie Grossbritannien bitte, eine Situation stabil zu halten, damit ich als UNO-Experte untersuchen kann, dann machen sie das doch. Es gab ja keine Eile. Aber vielleicht resultierte die Eile gerade daraus, dass ich kommen und das Ganze untersuchen wollte und sie wahrscheinlich vorher noch vollendete Tatsachen schaffen wollten. Das hat bei mir dann diese Verdachtsmomente akkumuliert. Ich habe gedacht: Jetzt erst recht. Jetzt möchte ich nach Belmarsh. Ich muss Assange besuchen und ich muss diese Ärzte mitnehmen. Das habe ich dann eben gemacht.

Auch dort wieder, ich kann nicht allzu viel ins Detail gehen, so viel Zeit haben wir nicht, aber ich habe ja schon gesehen, wie die Briten sich verhalten haben. Überall auf der Welt, wenn ich ein Gefängnis besuche, erwartet mich der Gefängnisdirektor. Ich werde durch die Sicherheitskontrollen eskortiert. Ich werde dabei eigentlich kaum je durchsucht, weil ja niemand denkt, dass ich als UNO Sonderberichterstatter Waffen reinschmuggeln oder Drogen verkaufen werde. Das wäre ja absurd. Überall auf der Welt ist das so. Aber in Belmarsh, als ich Assange besuchen wollte, war nicht mal der Direktor da. Da waren nur die Leute am Empfang: „Ja, wer sind Sie? UNO? Kennen wir nicht. Für Besucher gibt es etwa 500 Meter weiter unten ein Zentrum, da können Sie sich anmelden. Da können Sie dann Ihre Tasche lassen und ihren Kugelschreiber und ihr Telefon.“ Wir hatten also keine offizielle Ansprechperson, sondern mussten das Standardprozedere über uns ergehen lassen und kamen so natürlich mit einer Stunde Verspätung ins Gefängnis hinein – zusammen mit den Familienmitgliedern, die ihre inhaftierten Angehörigen besuchen wollten.

Ich nenne das jetzt mal „soft harassment“. Man wollte mich provozieren, dass ich protestiere, vielleicht meinen Besuch unterbreche. Dann können die Briten sagen: „Ja, da war ein kleines Missverständnis, aber der Melzer hat überreagiert, denn wir haben ihm ja den Zugang gegeben.“ Das kenne ich natürlich auch aus dem IKRK, aus dem Feld, an den Checkpoints und so. Das ist immer wieder so ein bisschen der Ansatz, um jemanden dazu zu bringen, einen Besuch eben doch nicht durchzuführen. Also habe ich durchgehalten, und mit einer Stunde Verspätung war ich dann drin und habe mit der Hierarchie geschaut, dass die dadurch verlorene Besuchszeit nachgeholt wird.

Wir haben Assange dann vier Stunden lang untersucht, die Ärzte separat voneinander. Ich hatte auch ein bilaterales Gespräch mit ihm und er zeigte ganz klar die Symptome, die man bei jemandem erwarten würde, der sehr lange isoliert worden ist. Also, ich kann die ärztliche Diagnose hier natürlich nicht ausbreiten, aber es sind sehr starke Angstzustände, Stresszustände, die weit,

weit über das hinausgehen, was jemand normalerweise in einem Gefängnis erleben würde. Der schläft gar nicht mehr und hat zum Teil Halluzinationen. Im Gespräch hat man gemerkt, in seiner Art und Weise, dass er auch noch mit einem leichten Autismus diagnostiziert wurde, dem Asperger-Syndrom. Er ist sehr intelligent, also er kann einen wirklich sofort in eine philosophische Diskussion über die Geschichte der Menschenrechtsmechanismen involvieren und das ist auch wirklich spannend, aber ich hatte natürlich nicht so viel Zeit und musste einen Fragenkatalog abarbeiten. Ich musste ihn immer wieder wie aus dem Gespräch herausholen und sagen: Ja, Moment mal, Mr. Assange, ich muss jetzt wissen, haben Sie einen Hofspaziergang pro Tag? Wie viel bekommen Sie zu essen? Wo sind die Duschen? Es war ziemlich schwierig, das mit ihm zu machen, weil er ständig wieder wie eine neue Schublade öffnete und ein anderes Gesprächsthema initiierte. Er war in seiner eigenen Innenwelt drin. Das finde ich wichtig, dass man das weiss, denn gerade bei gewissen Vorwürfen gegen ihn spielt das eine grosse Rolle. Dieser Charakterzug oder dieses Verhalten, das er hat, dieses leicht in sich Geschlossene, hat ihm sehr viele Probleme verursacht.

Die Ärzte machten dann kognitive Tests, neurologische Tests und sagten: „Es ist ganz eindeutig. Er hat schon physisch messbare Konsequenzen, die sehr typisch sind für Menschen, die psychischer Folter ausgesetzt sind. Posttraumatisches Stresssyndrom und so weiter, sehr markant.“ Sie haben gewarnt: „Der Mann muss stabilisiert werden, sonst geht er schnell in eine Abwärts-spirale.“ Das war dann auch so, neun Tage nach meinem Besuch, wurde er in die Krankenabteilung überführt, weil er starke Selbstmordgedanken hatte und dringend mit Medikamenten psychisch stabilisiert werden musste.

Ich habe dann meine Schlussfolgerungen mit den Behörden besprochen und hier wurde es dann wirklich sehr seltsam. Ich habe ein offizielles Schreiben an Schweden, an Grossbritannien, an die USA und an Ecuador geschickt. An die vier Staaten, die mit ihrem Verhalten zu diesem Krankheitsbild beigetragen haben. In allen vier Fällen haben die Staaten sich geweigert, mit mir einen Dialog zu diesem Fall zu führen. Man hat mir so Plattitüden zurückgeschrieben: „Nein, wir weisen alle Vorwürfe zurück. Der wird korrekt behandelt. Er war ja freiwillig in dieser Botschaft, da können wir nichts dafür. Im Prinzip: Ich soll mich da nicht einmischen. Jeremy Hunt, der Aussenminister Grossbritanniens, hat sich dazu hinreissen lassen, nach meiner Pressemitteilung einen Tweet abzuschicken, ich solle mich nicht in die britische Justiz einmischen und meine „inflammatory remarks“ bleiben lassen. Assange sei ja frei gewesen, diese Botschaft jederzeit zu verlassen. Normalerweise antworte ich nicht auf Twitter, aber in diesem Fall hat er diese Korrespondenzplattform ja

selbst gewählt. Und so habe ich dann zurückgetweetet, Assange sei etwa so frei gewesen, die Botschaft zu verlassen, wie jemand, der auf einem Gummiboot in einem Haifischbecken sitzt.

Das finde ich ganz wichtig, dass man sich das überlegt. Was wäre mit dem Mann geschehen, hätte er die Botschaft verlassen? Wir haben es jetzt gesehen, er wurde verhaftet und sofort in ein Hochsicherheitsgefängnis überführt. Es wurde ein Auslieferungsgesuch der USA gestellt und selbst die Briten haben ja im Januar bei ihrem Urteil gesagt, er könne nicht in die USA ausgeliefert werden, das würde seine Menschenrechte verletzen. Damit hatte er also eigentlich recht, dass er dieses Asyl beantragt hat, und Ecuador hatte recht, dass sie ihm das Asyl gegeben haben.

Ich habe dann noch mit einem zweiten Schreiben an jeden der vier Staaten nachgesetzt und habe Beweismittel vorgelegt. Ich dachte, da stimmt doch was nicht. Warum können die mir nicht antworten? Warum kann ich nicht ein Meeting haben mit dem Botschafter der USA, Grossbritanniens, Schwedens, und Ecuadors und die Sache mal einfach besprechen? Warum geht das nicht? Warum setzt man mich nicht mit dem Minister zusammen wenn ich in London bin? Mein Ansprechpartner im diplomatischen Protokoll ist der Aussenminister des Mitgliedstaats der Vereinten Nationen. Das Eröffnungsgespräch findet auf Ministerebene statt. Da kann man die politischen Fragen erörtern und dann kann man die technischen Details mit den Verwaltungsleuten besprechen. Aber das hat man mir verweigert. In Grossbritannien hat man mich sofort nur mit den Verwaltungsleuten zusammengesetzt. Die können den Fall nicht politisch lösen. Die können mich nur informieren, welche Gesetze hier zur Anwendung kommen.

Die Behörden waren also ganz klar nicht daran interessiert, eine Lösung zu finden. Die hatten schon eine Lösung und sie empfanden mein Interesse hier als sehr beunruhigend, als störend und wollten das abstellen. Selbst als ich im Menschenrechtsrat und der Generalversammlung Alarm schlug, waren die Reaktionen sehr verhalten. Da war immer eine Wand betretenen Schweigens. Man hat mir nicht gesagt, warum ich nicht recht habe mit meiner Evaluation. Man wollte einfach nicht darüber sprechen.

Als ich einmal in Berlin war, hat mich das Auswärtige Amt eingeladen, sie möchten mit mir über den Fall Assange sprechen. Und dann dachte ich: Endlich. Deutschland, ein mächtiger Staat, ein wichtiger Partner der USA, Grossbritanniens und Schwedens. Die wollen jetzt wahrscheinlich von mir Informationen haben, damit sie hinter den Kulissen behilflich sein können. Ja „denkste“, könnte man sagen. Die haben mich eingeladen und dann als erstes

gesagt: „Ja, Herr Sonderberichterstatter, dieser Fall Assange ist das wirklich in ihrem Mandat? Gibt es da nicht wichtigere Fälle?“ Dann habe ich erklärt: „Ja natürlich, es gibt immer wichtigere Fälle. Es gibt immer schlimmere Fälle. Aber das Problem hier ist, dass es ein systemischer Fall ist. Es ist ein Testfall für die Integrität unserer rechtsstaatlichen Systeme“. Als ich dann erklärte, dass Assange im Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh ein adäquater Zugang zu seinen Anwälten verweigert wird, obwohl er es auf der anderen Seite mit den USA mit ihren unbeschränkten Ressourcen zu tun hat, dann haben sie mich nur zu betreten angeschaut und gesagt: „Ja, aber da waren doch auch noch diese schwedischen Vorwürfe.“ Dann habe ich gesagt: „Ja, diese Vorwürfe haben die Schweden jetzt gerade fallengelassen aus Mangel von Beweisen“. Aber die Deutschen hatten offensichtlich keinen einzigen meiner Berichte gelesen. Die wollten mich einfach davon abbringen, mich mit diesem Fall zu befassen und behaupteten, das würde meine Glaubwürdigkeit untergraben. Das hat mich dann doch sehr beunruhigt. Es war sogar unmöglich für mich, ein bilaterales Gespräch mit der Hochkommissarin für Menschenrechte zu haben. Sie wollte das nicht und hat sich dem immer entzogen. Da sieht man, Assange ist wirklich zu einem Paria geworden. Ein Paria, mit dem man sich nicht befassen will, wie wenn es irgendwie ansteckend wäre, wenn man sich mit Assange befassen würde.

Daher meine Öffentlichkeitsarbeit. Ich dachte mir: Da ist so viel Rauch, das kann nicht von einem kleinen Feuer kommen. Das hat sich immer wieder bestätigt in der Untersuchung von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen. Wenn sehr viel Rauch gemacht wird, dann ist meistens auch ein grosses Feuer dahinter. Dem wollte ich nachgehen. Das hat mich intrigiert und ich habe mich dann ein bisschen verbissen in diesen Fall. Ich wollte nicht lockerlassen. Ich dachte, da muss ich jetzt meinen eigenen Scheinwerfer nehmen und das Ganze untersuchen und ich habe mich dann zuerst mal auf Schweden konzentriert, weil dort das Ganze begonnen hatte.

Am Anfang stehen die Veröffentlichungen im Juli 2010, das grösste Leak der Militärgeschichte, diese Afghanistan War Diaries. Zwei Wochen später ist Assange in Schweden. Es ist ganz wichtig, dass man den Kontext versteht. Der war in Schweden für ein Seminar, ja. Aber er ging eigentlich dorthin, weil er einen Sitzstaat für Wikileaks suchte. Schweden hat einen sehr starken verfassungsrechtlichen Schutz der Pressefreiheit. Also wenn man ein anerkannter Herausgeber ist in Schweden, ist es fast unmöglich, dass die Regierung und die Justiz dort in den Publikationsprozess eingreifen kann. Deshalb wollte Wikileaks dorthin.

Die schwedische Regierung wollte Wikileaks natürlich nicht dort haben. Aber Assange war ein Held damals. Ein Grossteil der schwedischen Bevölkerung stand hinter Wikileaks. Assange hatte einflussreiche Unterstützer und war schon sehr weit fortgeschritten in der Etablierung von Wikileaks in Stockholm. Schweden allerdings hat seit den 90er Jahren seine Neutralität aufgegeben und ist eigentlich Teil des westlichen sicherheitspolitischen Systems geworden und sehr dienstfertig gegenüber den USA. Sie haben nach 9/11 zum Teil Menschen ohne jeden Rechtsprozess der CIA übergeben. Also Menschen, die in Schweden waren, asylsuchende Ägypter, zwei Fälle. Die wurden von der Strasse weg gekidnappt, an die CIA übergeben und dann in Ägypten gefoltert. Schweden wurde später von der UNO verurteilt dafür aber es hat keine persönlichen Konsequenzen gegeben für die Verantwortlichen. Diese Kollusion der schwedischen Geheimdienste mit den amerikanischen ist nach wie vor sehr stark. Es ist auch durch die diplomatischen Depeschen zwischen Stockholm und Washington ganz klar dokumentiert, dass die schwedische Regierung, hinter dem Rücken des eigenen Parlaments, stark mit der CIA kooperiert hat.

Das ist der Kontext, in den Assange hereinkommt, um seine Server zu stationieren. Die schwedischen Behörden hatten grosse Sorge, dass das sie in eine Zwickmühle bringt, weil die Amerikaner dann natürlich Druck auf die Behörden ausüben werden. In diesem Kontext kommt es jetzt zu diesen ominösen Vergewaltigungsvorwürfen. Assange war bekannt dafür, dass er ziemlich viele und kurzfristige Beziehungen hatte. Er hatte bis dahin in seinem Leben – er war damals knapp 40 – aber keine Vorstrafe irgendeiner Art, und es gab bisher keine Vorwürfe von sexuellem Missbrauch gegen ihn. Er war also nicht ein notorischer Sexualstraftäter auf freier Bahn, sondern das war das erste Mal, dass ihm so etwas vorgeworfen worden war.

Was man weiss ist, dass zwei Frauen, also separat voneinander, freiwillig in der gleichen Woche Geschlechtsverkehr mit Julian Assange hatten. Beide empfanden ihn damals, so sagten sie dann bei der Polizei aus, zwar als unsensibel, aber nicht als gewalttätig oder bedrohend. Ich sage das, weil mir der Mangel an Sensibilität für das Gegenüber auch in meinem Gespräch mit ihm aufgefallen ist und ich das auch von anderen gehört habe, die mit ihm gesprochen haben, dass er die Bedürfnisse des Gegenübers nicht wahrnimmt. Das ist so. Aber ich spürte auch ganz klar, dass das nicht böswillig war. Ich musste ihn einfach immer wieder gewissermassen „aufwecken“ und sagen: „Hallo! Wir besprechen jetzt die Haftbedingungen, nicht Menschenrechtstheorie“. Also ich

musste ihn wie ein bisschen wachrütteln und dann liess er sich aber ohne weiteres auf die Frage ein. Das ist dieser leicht autistische Charakterzug, den er hat.

Ich finde das wichtig, weil wenn man diese ganzen Protokolle in diesem Vergewaltigungsverfahren durchliest, sprechen beide Frauen genau diesen Aspekt an und ziehen dann ihre Schlüsse daraus. In beiden Fällen kommt es nämlich offenbar unerwünscht zu ungeschützten Geschlechtsverkehr. Beide Frauen haben dann Angst vor Schwangerschaft und HIV. Man sieht in den SMS, die die zwei Frauen ausgetauscht haben, dass sie beide Angst vor HIV und allenfalls vor einer Schwangerschaft haben, aber selbst nicht von einer Straftat oder so etwas sprachen. Meine Mutter ist Schwedin, ich kann daher Schwedisch, und das war ein grosser Vorteil hier, weil ich diese Dokumente selber lesen konnte. Die Frauen rufen Assange an und sagen: „Mach doch einen HIV-Test, dann müssen wir nicht drei Monate warten, bis wir unsere eigenen Resultate haben.“ Er sagt: „Ich habe keine Zeit, ich muss jetzt Menschen retten in Guantanamo“, und so weiter. Also nicht gerade sehr sensibel und er merkte auch nicht, wie wichtig der HIV Test für die Frauen ist.

Die Frauen gehen dann zur Polizei und möchten Rat, wie sie ihn dazu zwingen können einen HIV-Test zu machen. Das ist dokumentiert, dass es ihnen darum geht. Doch die Polizei macht daraus sofort einen Vergewaltigungsvorwurf. Das Problem ist, dass in beiden Fällen der Tathergang und der schuldhafte Vorsatz umstritten und forensisch unmöglich zu beweisen sind. Im einen Fall geht es darum, dass die eine Frau sagt, das Kondom, das sie benutzt haben, sei kaputt gegangen und sie vermute, dass er es absichtlich kaputt gemacht hat. Er streitet das ab. Er sagt, er wisse gar nicht, dass es überhaupt kaputt gegangen sei. Sie sagt aber, sie hat es nicht gesehen, sie denkt einfach aus der mangelnden Sensibilität heraus und weil er eigentlich lieber ungeschützten Verkehr gehabt hätte, dass er es eben wahrscheinlich absichtlich kaputt gemacht hat. Mehr Beweise gibt es nicht. Und die zweite, da kam es mehrmals während der Nacht zu geschütztem Verkehr. Dann schlafen die beiden ein und sie wacht auf, weil er wieder versucht, sich ihr anzunähern. Sie fragt dann: „Trägst du was?“, und er sagt: „Dich“, also eben nichts, und sie sagt: „Ich hoffe, du hast kein HIV“ und er sagt: „Natürlich nicht“. Dann sagt sie, sie habe ihn gewähren lassen. So.

Die schwedischen Behörden machen aus diesen zwei Sachverhaltsbeschreibungen sofort Vergewaltigungsvorwürfe und sagen, im einen Fall sei der Tatbestand des sogenannten „Stealthing“ erfüllt. Das ist natürlich ein Sexualdelikt, wenn er das tatsächlich gemacht hat. Allerdings ist ziemlich klar, dass dieser Sachverhalt, wenn Assange ihn abstreitet, nie bewiesen werden kann. Wenn

hier Staatsanwälte im Publikum sitzen, können Sie mich gerne korrigieren. Aber ein Kondom kann kaputtgehen. Es war gerissen. Ob Assange es aber absichtlich kaputtgerissen hat oder nicht, ist eigentlich nicht zu beweisen, vor allem wenn er keine einschlägige Vorgeschichte hat und nicht geständig ist. Und der andere Fall: Hat die Frau geschlafen in dem Moment, wo er sie intim berührt hat, oder war sie wach und konnte nein sagen? Das war nach dem anwendbaren schwedischen Recht damals das entscheidende Kriterium, aber das können sie im Nachhinein schlicht nicht mehr nachweisen. Es ist objektiv nicht möglich. Damit sage ich nicht, er sei unschuldig. Ich sage einfach, strafrechtlich ist das nicht aufzuarbeiten. Das können Sie gar nicht. In beiden Fällen.

Das finde ich ganz wichtig, weil das eigentlich von Anfang an klar war, dass man das nicht wird beweisen können. Die schwedischen Behörden haben sich dann auch entsprechend verhalten. Sie haben den Verdacht sofort der Presse gemeldet. Sobald die Frauen bei ihnen waren, haben sie Strafanzeigen registriert für Vergewaltigung. Das Interessanteste ist, wenn Sie die Timelines genau anschauen: Das Verhör mit der Frau beginnt um 16 Uhr 21. Die Strafanzeige wird aber bereits um 16 Uhr 11 registriert. Also die Polizistin, die die Frau einvernimmt und die Frau vorher nicht gekannt hat, registriert eine Strafanzeige für Vergewaltigung zehn Minuten bevor sie überhaupt mit der Frau zu sprechen beginnt. Und die beiden Zeitangaben werden vom gleichen Computer registriert. Das ist also nicht handschriftlich ein Schreibfehler. Die Frau kam um 14 Uhr – zwei Stunden vorher – zur Polizei um für sich und die andere Frau einen Termin für 16 Uhr zu vereinbaren. Um 14 Uhr 26 schreibt sie eine SMS an eine Freundin, sie und die andere Frau seien bei der Polizei, um Assange zum HIV-Test zu zwingen. Und abschliessend sagt sie: „The Police seems to like the idea of getting their hands on him“. Also, auf Deutsch, sie mögen die Vorstellung, dass sie den in die Finger kriegen. Woher kommt diese Reaktion der Polizei, dass sie den in die Finger kriegen wollen?

Dann geht alles sehr schnell zu weit. Im schwedischen Recht ist es verboten, Details über die Involvierten in einem Strafverfahren an die Öffentlichkeit zu geben, bis es zur Anklage kommt. Also im Vorverfahren ist es verboten. Trotzdem war es innert 4 Stunden in der Weltpresse. Die Staatsanwältin hat an die Presse weitergegeben, dass Assange wegen doppelter Vergewaltigung gesucht wird. Dieser ganz schnelle Eskalationsprozess, der wurde von den Behörden gepusht, um dieses Narrativ ganz klar zu etablieren. Die Frauen waren stark verunsichert. Sie haben sich dann später diesem Narrativ angepasst, wahrscheinlich unter dem Druck, was verständlich ist. Die Frauen waren exponiert in der Öffentlichkeit. Aber man sieht in den ersten Stunden, dass sie

extrem gestresst sind. Also ich sage jetzt mal ganz ungeschminkt, sie sprechen von: „Scheiss Polizei, das war doch nicht so vereinbart. Wir wollten ihn gar nicht anzeigen. Wir wollten doch nur einen HIV-Test. Die Polizei hat das alles angefangen. Ich wollte damit nichts zu tun haben, aber jetzt habe ich keine Wahl“. Das sind so die Zitate. Ich habe die in meinem Buch wirklich herauszitiert. Diese SMS wurden von der Staatsanwaltschaft bis 2019 geheim gehalten. Sie wurden unterdrückt, sie wurden selbst dem Gericht nicht zugänglich gemacht. Das finde ich ganz wichtig, dass wir uns das vergegenwärtigen. Die Behörden wollten dieses Narrativ aufbauen. Und tatsächlich machten die Prominenten, die Assange in Schweden unterstützt hatten, auch prompt einen Rückzieher. Das Wichtigste für die Behörden war, WikiLeaks hatte keine Chance mehr, sich in Stockholm zu etablieren. Das war das wohl wirkliche Ziel der Behörden. Ich behaupte nicht, dass Assange sich perfekt verhalten hat mit diesen Frauen. Vielleicht hatte er sich auch wirklich etwas zuschulden kommen lassen. Aber die Behörden interessierte das nicht und wollten ihn dazu auch nicht wirklich einvernehmen.

Also die Geschichte ist ein bisschen kompliziert, weil es zwei Verfahren waren. Zum einen Verfahren wurde Assange tatsächlich einvernommen. Er war in Stockholm und hat sich nach fünf Tagen selber bei der Polizei gemeldet und wollte einvernommen werden. Er wurde dann auch zu diesem Fall einvernommen. Der andere Fall war damals schon wieder eingestellt, weil eine leitende Staatsanwältin gesagt hatte: „Da stimmt doch was nicht, das ist doch nicht Vergewaltigung“, und das Verfahren eingestellt hat. Ein paar Tage später hat man das Verfahren auf Berufung hin wieder eröffnet. Die Berufung kam nicht von den Frauen selber, sie kam von einem staatlich verordneten Rechtsbeistand der Frauen. Einem Rechtsbeistand, der auch eine persönliche Fehde hatte mit der anderen Staatsanwältin, die das Verfahren eingestellt hatte.

Ich gehe hier nicht ins „nitty gritty“ hinein, aber ich möchte sagen, am 20. August gehen diese Frauen zur Polizei und bis am 1. September gibt es so ein Hin und Her zwischen den Polizeibehörden und der Staatsanwaltschaft. Aber alles wird an die Presse hinausgetragen. Sobald es klar ist, dass die schwedischen Behörden die Vorwürfe aufrechterhalten wollen – also insistieren wollen, dass es ein Verfahren gibt – dann sagt Assange: „Gut, ich bleibe in Schweden, ich verlängere meinen Aufenthalt.“ Er wollte eigentlich abreisen, er hätte nach Berlin weiterreisen sollen. Er blieb fünf oder sechs Wochen – also mehr als einen Monat – länger in Schweden und hat über seinen Anwalt anfragen lassen: „Wann kann ich aussagen dazu?“

Trotzdem wurde er während ganzen fünf Wochen von der Staatsanwältin nicht einvernommen. Es gibt diese E-Mails, wo sein Anwalt schreibt: „Irgendwann muss Assange wieder gehen. Er hat Konferenzen. Er hat ein Leben ausserhalb von Schweden. Wann kann er aussagen?“ Dann kommt die Antwort, es sei jetzt gerade nicht Zeit für eine Einvernahme, der Polizeibeamte sei krank und sie müssten jetzt zuerst andere Zeugen einvernehmen. Stellen Sie sich das einmal vor. Ein Australier, nicht wohnhaft in Schweden, kontrovers, prominent – es ist unglaublich wichtig, den sofort einzuvernehmen, weil ja sonst die Aussagen schnell beeinflusst werden von allen möglichen Umständen, die sich entwickeln. Das war ein hoch prominenter Fall.

Aber seine Einvernahme wurde ganz bewusst hinausgeschoben. Am 27. September reist Assange dann schliesslich ab. Zwei Wochen vorher lässt er über seinen Anwalt anfragen, ob er Schweden verlassen darf, weil er ja nicht verhört wird. Die Staatsanwältin antwortet, dass es keine Hinderungsgründe gebe, er könne Schweden verlassen. Es sei im Moment nicht Zeit für ein Verhör. Assange geht davon aus: „Die wollen das nicht wirklich weiterverfolgen, ich kann gehen.“ Also reist er am 27. September aus. Doch genau an dem Tag erlässt die Staatsanwältin punktgenau den Haftbefehl. Assange geht zum Flughafen und kauft sein Ticket um 12 Uhr am Arlanda Airport in Stockholm. Er bucht nie online, seine Kreditkarten sind gesperrt, er möchte nicht verfolgt werden. Bis um 17 Uhr muss er warten, bis sein Flug abgeht. Um 14 Uhr kommt der Haftbefehl. Am nächsten Tag hätte er ein Verhör gehabt. Aber das wusste er nicht. Der Termin wurde mit seinem Anwalt zusammen angesetzt. Aber es ist nachgewiesen, dass der Anwalt ihn nicht erreichen konnte, weil Assanges Telefon gesperrt worden war, wie seine Kreditkarten auch. Er reiste dann ab, in der Überzeugung, dass er ausreisen darf.

Irgendwie wird der Haftbefehl aber genau dann erlassen, als er Schweden verlassen will. Genau an dem Punkt und 24 Stunden vor seinem Termin. Nicht erst nachher, nachdem er nicht erschienen wäre. Das hätte man ja noch nachvollziehen können. Doch bereits vor seinem Termin erlässt die Staatsanwältin einen Haftbefehl „wegen Flucht“. Trotzdem wird er nicht verhaftet an der Grenze. Stattdessen fliegt er nach Berlin, aber sein Gepäck verschwindet. Als einziger Passagier. Direktflug zwischen Stockholm und Berlin. Das Computersystem zeigt an – ich habe den Empfangsschein gesehen – 13 Kilo eingetragenes Gepäck verschwand noch vor dem Radargerät. Das kann man heute nachvollziehen. In Schweden noch vor dem Radargerät verschwunden und bis heute nicht wieder aufgetaucht.

Die Behörden wussten natürlich, dass Assange geht, sonst hätten sie sein Gepäck nicht beschlagnahmen können. Die wussten natürlich auch, dass er zur Haft ausgeschrieben war, aber sie wollten ihn ja nicht verhaften, sonst hätte er ja dann aussagen können. Dann hätte man gemerkt, dass man diese Vorwürfe gar nicht beweisen kann. Dann hätte Assange Wikileaks vielleicht doch noch in Schweden etablieren können. Also war es viel attraktiver, ihn ausreisen zu lassen und einen Haftbefehl zu erlassen, sein Gepäck aber zu beschlagnahmen, denn dort waren Laptops drin, welche die Behörden ja interessiert. Aus der E-Mail Korrespondenz von Assange mit gewissen Journalisten, die nicht verschlüsselt war und vom Geheimdienst gut mitgelesen werden konnte, war übrigens klar, dass er nach Berlin reiste und Beweise mitbrachte für weitere Kriegsverbrechen. Das war also der Kontext.

Von Berlin geht er weiter nach London, da gibt es dann ein ausgedehntes Auslieferungsverfahren nach Schweden. London hat ein Rechtshilfeabkommen mit Schweden, wonach man über Telefon oder Videolink interviewt werden kann. Die Staatsanwaltschaft Schwedens kann auch nach London kommen, um jemanden einzuvernehmen. Denn Assange ist ja nicht angeklagt. Im Moment ist er nur ein Verdächtiger in einem Vorverfahren. In 44 anderen Verfahren gleichzeitig machten die Engländer und die Schweden das so. Bei Assange wurde ihm das verweigert. Er müsse zwingend nach Schweden kommen. Damals wurde auch bekannt, dass in den USA ein geheimes Geschworenengericht gegen Assange eine Strafuntersuchung wegen Spionage initiiert hatte. Da hatte Assange natürlich Angst, dass er über Schweden in die USA ausgeliefert werden sollte. Er sagte: „Ich komme nach Schweden. Ich möchte von euch nur eine Garantie, dass ihr mich nicht in die USA schickt.“ Aus meiner eigenen Berufserfahrung kann ich sagen, dass das gang und gäbe ist, dass man solche Garantien gibt. Bei Nawalny hätte man das selbstverständlich gemacht, eine Garantie, dass man ihn nicht nach Russland weiter ausliefert. Bei Assange sagt man: „Ja, das können wir nicht als Rechtsstaat, das muss ein Gericht entscheiden. Wir als Regierung können selbstverständlich keine solche Garantien geben.“ Wir wissen aber alle, dass jede Regierung der Welt ein politisches Prärogativ hat, jemanden nicht auszuliefern, selbst wenn die Gerichte es zulassen würden. Assange hatte also einen guten Grund, nicht nach Schweden zu gehen. Das war nicht das Vergewaltigungsverfahren. Es war, dass er zu recht befürchtete, an die USA ausgeliefert zu werden.

Wir sehen ganz klar das Narrativ, das durch die Massenmedien verbreitet wird. Wir sehen auch Manipulation und Unterdrückung von Beweisen. Ich habe von den SMS gesprochen. Das Einvernahmeprotokoll der Frau, die vergewaltigt worden sein soll, wurde im Nachhinein abgeändert. Die Frau war so

---

gestresst, als sie hörte, dass Assange angeklagt werden soll, dass sie das Protokoll nicht unterzeichnet hat. Das wurde im Nachhinein von der Polizei abgeändert. Die interne Korrespondenz habe ich gelesen. Die Frau wurde nachher dazu gebracht, sich dem anzuschliessen. Es wurden Assanges Habseligkeiten – einschliesslich Laptops – beschlagnahmt, ohne rechtsstaatliches Verfahren. Die schwedischen Zeugenaussagen, die gegen ihn verwendet wurden: Kein einziger dieser Zeugen wurde wortwörtlich protokolliert. Alles waren Vernehmungszusammenfassungen von Polizeibeamten. Alles waren Telefonverhöre oder persönliche Verhöre ohne Zeugen, ohne Tonbandaufnahme, ohne Wortprotokoll. Nur die Einvernahme von Assange und zwei Journalisten, die ihn tendenziell unterstützten, die wurden mit Tonband gemacht, weil sie sich sonst geweigert hätten, auszusagen. Alle anderen Aussagen wurden von der Polizei, in den Worten des untersuchenden Polizeibeamten, formuliert. So kann man natürlich nicht sehen, ob es Suggestivfragen gab und so weiter. Man sieht ganz klar, dass die Behörden in diesem Fall eine Agenda hatten und das Verfahren verschleppten, um dieses Narrativ aufrechterhalten zu können, weil es sehr öffentlichkeitswirksam ist. Wenn jemand der Vergewaltigung verdächtigt ist, dann möchte niemand mehr mit ihm zu tun haben und keiner mehr spricht über Afghanistan und Irak, die Folter und die Morde und so weiter.

Die Kollusion geht dann weiter. Wir haben Korrespondenz zwischen den Briten und den Schweden, wo die Briten ganz eindeutig die Schweden davon abhalten möchten, dieses Verfahren einzustellen oder abzukürzen. Als die Schweden irgendwann von ihrem eigenen Verfassungsgericht dazu aufgerufen werden: „Klagt den endlich mal an oder geht ihn endlich befragen in London“, da möchte die Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellen. Doch die Briten schreiben zurück: „Don't you dare get cold feet!“ Also: „Wagt es ja nicht, kalte Füsse zu bekommen“. Hört ja nicht auf. Ja nicht einstellen. Doch was ist das Interesse der Briten? Es geht um schwedische Frauen. Die Übergriffe sollen in Schweden geschehen sein. Das hat doch mit den Briten nichts zu tun. Das ist eben, weil die eigentliche Geschichte viel, viel grösser ist.

Als Assange dann Asyl sucht in der Botschaft Ecuadors droht der britische Aussenminister, William Hague Ecuador an, die Botschaft zu stürmen. Das, um einen Verdächtigen einzuvernehmen, weil er vielleicht zwei Sexualvergehen begangen haben könnte. Aber angeklagt war er ja nicht. Man stürmt keine Botschaft für sowas. Ja, man soll den einvernehmen. Einverstanden. Es gibt ein Rechtshilfeabkommen und so weiter. Aber eine fremde Botschaft stürmt man höchstens wegen Terrorgefahr, wegen Geiselnahmen, wegen ganz klaren,

grossen Gefährdungen der nationalen Sicherheit. Als das wird Assange von den Briten offenbar wahrgenommen, wenn man diese Zeichen richtig interpretiert.

Ich überspringe jetzt das Auslieferungsverfahren nach Schweden. Das Verfahren wird jedenfalls eingestellt, nachdem Assange von den Briten 2019 verhaftet wurde. Jetzt wäre er ja eigentlich erhältlich gewesen, man hätte ihn jetzt wieder nach Schweden ausliefern können. Das Vergewaltigungsverfahren verjährte erst 16 Monate später. Dann haben die Schweden nach wenigen Monaten das Verfahren eingestellt und zwar ausdrücklich aus Beweismangel, weil sie nicht mal genügend Beweise hatten, um eine neue Auslieferung zu verlangen. Das ist dokumentiert, auch in der internen E-Mail Korrespondenz der schwedischen Behörden, wo die neue Staatsanwältin, die das übernommen hatte, sagt: „Wir haben ja nicht mal genügend Beweise, um eine Befragung des Mannes in London zu rechtfertigen.“ Also ziemlich eindeutige Hinweise.

Ecuador erteilte Assange 2012 Asyl. 2017 kommt es zum Machtwechsel zwischen den Präsidenten Correa und Moreno. Moreno möchte Normalisierung mit den USA. Die USA verlangen im Oktober 2018 schriftlich die Überstellung von Assange als einzige Bedingung für die Normalisierung der internationalen Beziehungen. So geschieht es natürlich dann auch. 2018 versucht Ecuador, Assange aus der Botschaft rauszuekeln, mit konstanter Überwachung, Drangsalierung und Diffamierung in der Öffentlichkeit. Warum wurde er übrigens mit diesem Bart verhaftet? Drei Monate vor seiner Verhaftung wurde ihm das Rasierzeug weggenommen. Also, es ging bis in diesen Bereich, dass man auch sein öffentliches Aussehen manipuliert hat. Am 11. April wurde er dann summarisch ausgebürgert, ausgewiesen und den Briten überstellt, mit der Begründung, er habe irgend ein Verhaltensprotokoll verletzt, er habe die internationalen Interessen anderer Staaten bedroht und so weiter. Alles sehr fadenscheinige Begründungen. Aber das „fait accompli“ war geschaffen.

Was wir von den USA wissen ist, dass es 2018 schon eine geheime Anklage gegen Assange gab. Die wurde dann 2019, nach seiner Verhaftung, auf Spionage ausgedehnt. 2020, im letzten Moment vor der Beweisverhandlung im Auslieferungsverfahren, als es für die Verteidigung schon zu spät war, selber zusätzliche Beweise einzureichen, wurde die Sachverhaltsbeschreibung der Anklage bezüglich Hacking noch einmal signifikant ausgedehnt. Es wurden – im Zusammenhang mit Hacking – falsche Zeugenaussagen erpresst. Das ist gerade vor ein paar Monaten herausgekommen, dass die FBI einem Kleinkriminellen Straffreiheit zugesichert hat im Gegenzug für falsche Aussagen. Chelsea Manning wurde über ein Jahr in Beugehaft genommen, damit sie gegen

Assange aussagt und das hat in einem Selbstmordversuch geendet. Danach hat man sie dann freigelassen. Dazu kam systematische Überwachung in der Botschaft durch die Sicherheitsfirma, die von den Ecuadorianern angestellt worden war. Die haben hinter dem Rücken Ecuador's gleichzeitig für die CIA gearbeitet. Es gab Mikrofone, sogar in der Damentoilette. Dass es dort um die nationale Sicherheit von Ecuador ging, kann man wahrscheinlich als widerlegt betrachten. Es wurden heimlich Arztgespräche und Anwaltsgespräche aufgenommen und den Amerikanern direkt übermittelt. Auch als Assange verhaftet wurde, wurden alle seine Habseligkeiten den Amerikanern übergeben, ohne jedes rechtsstaatliche Verfahren. Wir wissen seit diesem Yahoo-Artikel vom 26. September dieses Jahres, dass gemäss ehemaligen CIA Agenten unter Trump offenbar sogar Vorbereitungen für Kidnapping, Rendition und Vergiftung von Assange stattgefunden haben, nachdem er 2017 eben auch geheime Dokumente der CIA veröffentlicht hatte.

Alle Verfahren in Grossbritannien seit seiner Verhaftung sind ganz klar willkürlich und ich sage das als jemand, der die letzten vier Jahre an einer britischen Universität unterrichtet hat. Das hat mich sehr erschüttert. Wir haben befangene Richter. Die Richterin, die über sein Auslieferungsverfahren präsiidiert hat, ihr Mann wurde von Wikileaks in 35 Fällen exponiert. Der Haftrichter hat Assange als Narzisst beleidigt, in einem Verfahren, wo Assange nichts gesagt hat als: „I plead not guilty.“ Sie haben ihm für diese Kautionsverletzung damals, die Asylaufnahme in der Botschaft, 50 Wochen Gefängnis gegeben. Das gibt es nicht für eine Kautionsverletzung in Grossbritannien, schon gar nicht Haft in einem Hochsicherheitsgefängnis. Es ging nur darum, Assange provisorisch festzuhalten, um den Amerikanern genug Zeit zu geben, ihr Auslieferungsverfahren in Gang zu bringen. Das wurde einfach instrumentalisiert. Er sitzt heute übrigens keine Strafe ab. Seit zwei Jahren ist er in reiner Auslieferungshaft. Das wurde bei Pinochet damals nicht so gemacht. Der wurde zwar wegen wirklichen Verbrechen angeklagt: Folter, Mord und so weiter. Assange wegen Journalismus. Pinochet wurde allerdings in einer Villa beherbergt und von Margaret Thatcher mit Whiskey beschenkt. Tony Blair hat, soviel ich weiss, Assange noch nicht in Belmarsh besucht. Assange wird in einem Hochsicherheitsgefängnis isoliert. Das ist ganz klar nicht notwendig und nicht verhältnismässig. Es geht darum, ihn ruhigzustellen. Durch diese Isolation hat er eben auch nicht genügend Zugang zu seinen Anwälten und kann sich nicht adäquat auf sein Verfahren vorbereiten.

Also ganz extrem. Assange kriegt keine Dokumente. Er muss zur amerikanischen Anklage vor der Richterin Stellung nehmen, ohne die Anklageschrift gelesen zu haben. Und das in Grossbritannien. Das ist doch gar nicht möglich.

Mir kam das vor wie eine Micky Maus Geschichte – einfach grotesk, wie ich am Anfang gesagt habe. Wir sehen auch, dass in diesen Anhörungen der Zugang von Prozessbeobachtern extrem erschwert wird. Im September, bei der Beweisverhandlung, wo es wirklich um die Wurst ging, wo die ganzen Beweise vorgelegt werden mussten, wurden 40 Prozessbeobachter bewilligt. Am Morgen des ersten Verhandlungstages, als erste Entscheidung, hat die Richterin diese Bewilligung einfach zurückgezogen. Keine Prozessbeobachtung, das sei nicht im Interesse der Justiz. Dann waren nur noch fünf Leute im Saal, die überhaupt noch berichten konnten. Es ist extrem ungewöhnlich, was hier geschieht.

Neuester Stand und damit schliesse ich danach ab. Es gab das erstinstanzliche Urteil vom 4. Januar. Es ist wichtig, dass wir dort wissen: Das Gericht hat den Amerikanern alles gegeben, was sie wollten, nur dass sie Assange nicht ausliefern liessen. Das heisst, sie haben das ganze Narrativ bestätigt von: Die Anklage wegen Veröffentlichung von geheimen Dokumenten als Journalist, dass das eben nicht unter die Pressefreiheit fällt, dass das Spionage ist, dass das strafbar ist, auch in Grossbritannien unter dem Official Secrets Act, dass es kein politisches Vergehen ist, dass er ausgeliefert werden könnte, dass er nur aus gesundheitlichen Gründen nicht ausgeliefert wird, denn in den harschen Haftbedingungen in den USA wäre es sehr wahrscheinlich, dass er Selbstmord begehen würde.

Das war sehr schlau, denn wer macht jetzt Berufung? Die Amerikaner. Hätte man Assanges Auslieferung bestätigt, hätte er selbst Berufung gemacht und die ganzen Fragen von Pressefreiheit und politischen Delikten und so weiter an den High Court weitergezogen. Wenn hingegen die Amerikaner Berufung machen, dann bringen sie natürlich nur die Frage der Haftbedingungen und des Gesundheitszustandes von Assange an das Berufungsgericht. Denn die Haftbedingungen können die Amerikaner ja einfach garantieren. Das ist ganz einfach. Sie haben 100% Kontrolle darüber, was die Haftbedingungen sein werden und können sich da einfach anpassen. Es geht also nur noch um den Gesundheitszustand von Assange und die Haftbedingungen. Das sehen wir eben jetzt in der Berufungsverhandlung. Heute und gestern ging es nur noch um die Garantien der USA. Sind die genügend? Sind die nicht genügend? Dass Assange eigentlich gar nichts Strafbares gemacht hat, das wird gar nicht mehr diskutiert.

Das ist natürlich ein Kunstgriff gewesen, dass man das so strukturiert hat. Und möglicherweise, wenn das Berufungsgericht jetzt zum Schluss kommt: „Ja, die Garantien reichen nicht ganz.“ Dann machen die Amerikaner natürlich

noch Berufung zum Supreme Court und geben dann ein bisschen mehr Garantien. Wenn der High Court sagt: „Das reicht. Das ist gut.“ Dann macht wahrscheinlich Assange noch einmal Berufung. Aber es geht immer nur um diese Garantien. Damit haben wir aber die ganzen grossen Fragen, den „Elefanten im Raum“, bereits wieder ausgeschlossen. Darum ist es ganz wichtig, dass Assanges Anwälte danach gegen dieses erstinstanzliche Urteil noch Gegenberufung machen können. Wie es im Einzelnen herauskommt, kann ich Ihnen natürlich nicht sagen. Ich kann nur sagen: Das „big picture“, das habe ich Ihnen gezeigt. Worum es wirklich geht in diesem Fall. Die Amerikaner, die Briten, die Schweden haben Assange nicht zehn Jahre lang unter Aufwand von Dutzenden von Millionen verfolgt und diffamiert, um ihn jetzt einfach freizulassen. Die werden irgendwas finden, damit ihre Agenda damit erfüllt wird. Ob das jetzt mit einem ewigen Prozess ist, der ihn in Grossbritannien ins Irrenhaus oder zum Selbstmord bringt, oder ob sie mit ihm irgendwann einen Deal machen, das weiss ich nicht.

Aber die Abschreckungswirkung für andere Journalisten ist sowieso bereits gegeben. Denn wenn ich irgendjemandem von Ihnen jetzt einen USB-Stick gäbe und sagte: „Hier haben Sie ‘Collateral Murder II’ und die nächsten 250'000 Depeschen der USA, Sie können Sie gerne veröffentlichen“ – ich weiss nicht, ob Sie das auf Ihrer Webseite machen würden. Ob Sie jetzt noch Vertrauen hätten, dass die Pressefreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit hier geschützt ist.

Ich komme hiermit zum Schluss meines Ausblicks. Mein Buch dazu, wo die Details und die ganzen Beweismittel zitiert sind, ist im April auf Deutsch erschienen. Es kommt im Februar auf Englisch heraus, und auf Schwedisch bereits nächste Woche. Ich danke Ihnen sehr für Ihre Geduld und Ihre Aufmerksamkeit – ich hoffe, es war keine unmenschliche Behandlung.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Institut an der Universität Zürich): Herr Melzer, was für eine unglaubliche Geschichte Sie uns da erzählt haben. Spannend. Es hat lange gedauert, aber keine Sekunde war das langweilig. Sie haben das auch gehört am Applaus. Ganz herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Wir bleiben trotzdem bei der Fragerunde. Das ist zu spannend. Ich frage nichts. Sie haben das Wort. Wem darf ich die erste Frage geben? Dem Herrn Staatsanwalt bitte.*

*Frage aus dem Publikum: Na ja, was mich natürlich Wunder nimmt. Sie erzählen uns von einem erschütternd korrupten Behördenumfeld. Als einer, der selbst die Menschenrechte immer auf dem Silbertablett trägt, kann ich mir das nicht vorstellen. Aber ich glaube Ihnen, Sie waren so glaubwürdig in Ihrer Schilderung, dass ich mit Ihnen erschüttert bin. Aber ich frage trotzdem: Wie sind Sie in diesem hochkorrupten Behördenumfeld an die authentischen Behördenkorrespondenzen herangekommen? Wo eben auch die internen verwerflichen Dinge sichtbar geworden sind.*

Ja, also hier gibt es einen gewissen Quellenschutz. Ich habe natürlich, durch meine prominente Intervention viele Leute kontaktiert, auch Leute innerhalb und ausserhalb von Behörden. Ich bin an vieles herangekommen, aus verschiedenen Quellen. Ich kann und darf meine Quellen aber nicht offenlegen, also von wem ich jetzt was genau habe. Vieles ist tatsächlich aber schon öffentlich erhältlich. Es ging nur darum, dass man die Sprache spricht und die ganzen Punkte miteinander verbindet. Ich selbst war auch wirklich erschüttert, weil ich wirklich an die Rechtsstaatlichkeit geglaubt habe. Und ich glaube auch heute nicht wirklich, dass es hier um eine böse Verschwörung geht. Natürlich haben die USA ein Interesse, hier ihre Geheimhaltung zu schützen. Aber ich bin überzeugt, dass die CIA denkt, wir wollen einfach die USA gegen die Bösen schützen und der Assange stört uns dabei. Und dann kommt es zu dieser alltäglichen Behördenkollusion, die einfach mehr mit der menschlichen Natur zu tun hat. Man schützt sich gegenseitig, man fällt sich nicht in den Rücken und so weiter. Die „Banalität des Bösen“ sozusagen, wie Hannah Arendt gesagt hat. Das ist nicht die böse Konspiration von irgendwelchen dunklen Mächten im dunklen Keller, sondern es ist eine schleichende Eskalation, die seit 9/11 stattfindet, wo man den Geheimdiensten mehr Freiraum gegeben hat, weil man ja solche Terror-Angriffe verhindern muss. Das ist ja auch verständlich. Wir haben alle Angst. Also geben wir denen mehr Freiraum. Wir hatten die Diskussion erst kürzlich in der Schweiz mit dem PMT, nicht? Wo man ja wirklich rechtsstaatliche Fragen stellen kann. Aber die Motivation dahinter ist natürlich eine gute. Man möchte ja einfach mehr Werkzeuge haben, um Terrorismus bekämpfen zu können. Aber ich sage immer, die Geheimdienste, die Polizei, das sind unsere Wachhunde und ich meine das nicht despektierlich. Die müssen ein bisschen scharf sein. Ich möchte ja auch nicht einen ein Bodyguard haben, der alles nur mit einer rosa Brille anschaut. Der soll mehr Gefahren sehen als existieren. Ein Wachhund soll auch mal den Postboten anbellern und nicht nur den Einbrecher. Aber der Wachhund gehört auch an die Leine. Die Rechtsstaatlichkeit ist eben diese Leine, die sicherstellt, dass die Aufsicht gegeben ist. Da haben wir in den letzten 20 Jahren gesündigt, dass wir den

Wachhund von der Leine gelassen haben. Das sieht man in diesem Fall eben schon. Das eskaliert dann in diese Missbräuche hinein, die in diesem Fall relativ einfach aufdeckbar sind, weil sich die Behörden so sicher sind, dass sie auf der richtigen Seite sind, dass sie nicht in Frage gestellt werden, dass sie zum Teil auch unvorsichtig waren.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ich frage jetzt nicht, ob sie schon Reisepläne in die USA haben, oder?*

Nicht mehr.

*Frage aus dem Publikum: Vielen Dank. Meines Wissens nach wurde ja Chelsea Manning von Obama schlussendlich begnadigt. Weiss man, wie Joe Biden zu dem Fall steht? Hat er sich mal geäußert?*

Nein, er vermeidet das. Ich denke, bei Obama muss man auch vorsichtig sein. Ich denke, er wird eher idealisiert. Obama wurde sehr stark kritisiert, weil unter keinem Präsidenten der USA so viele Whistleblower so hart verfolgt wurden wie unter ihm. Also, er hat mehr Whistleblowers verurteilen lassen als alle amerikanischen Präsidenten vor ihm zusammen. „Zero Tolerance“. Chelsea Manning war letztlich sieben Jahre im Gefängnis, hätte eigentlich aber 35 Jahre absitzen sollen. 35 Jahre, das kriegt man in Den Haag für Genozid in Srebrenica. Für die ganzen Verbrechen, die von Wikileaks aufgedeckt wurden, da wurde aber niemand verurteilt. Also Obama ist ja genau der, der es verhindert hat, dass die CIA für ihr Folterprogramm zur Rechenschaft gezogen wurde. Das muss man sich schon vergegenwärtigen. Das mit Obama ist also ein zweischneidiges Schwert. Biden gehört natürlich genau zu dieser Schule. Seine Regierung ist machtpolitisch unglaublich stark etabliert. Ich denke nicht, dass Biden ein Interesse hat, den Assange freizulassen. Vor allem, weil natürlich auch Hillary Clinton da noch im Hintergrund ist und die war Aussenministerin als diese Enthüllungen kamen. Sie behauptet ja auch, dass sie wegen Assange ihre Präsidentschaftskandidatur damals verloren hatte. Ich denke allerdings eher, es waren die veröffentlichten E-Mails, die sie und ihr Wahlkampfteam geschrieben hatten, aber, naja...

*Frage aus dem Publikum: Danke vielmals. Ich hätte eine generelle Frage: Wie schätzen Sie die Chancen ein, dass Julian Assange irgendwann mal – irgendwann mal ist jetzt eine sehr weite Definition – ein freier Mensch sein wird? Oder glauben Sie, dass mit all diesen Gegebenheiten, die von den USA, Grossbritannien, Schweden und Ecuador gegeben sind, Julian Assange nie mehr ein freier Mensch sein wird?*

Also ich denke, dass die USA sicher die zweite Option wählen würden, wenn sie könnten. Ich denke, dass Strassburg da noch ein Problem werden könnte. Das könnte das grösste Hindernis werden, wenn die Anwälte von Assange schlau genug sind, diese Aspekte des Falles, die jetzt zur Seite geschoben worden sind, dort Gegenberufung zu machen und zu sagen: „Moment mal, es geht hier auch um Pressefreiheit, es geht hier auch um ein politisches Delikt, es geht um Spionage und diese ganzen Sachen. Es geht um unrechtmässige Überwachung von Anwaltsgesprächen, also um fairen Prozess.“ Diese Dinge müssen wieder ans Licht gezogen werden. Das kostet viel Geld, das kostet vielleicht auch Zeit. Die Briten haben gesagt, „ihr könnt schon Gegenberufung machen, aber erst nachher“. Das verlängert das Verfahren nochmal um zwei, drei Jahre. Ich weiss nicht, ob Assange es noch so lange in dieser Einzelhaft aushält. Aber wenn sie das nicht tun, dann läuft es, wie ich gesagt habe, am Schluss nur darauf heraus: Glaubt man in Strassburg den amerikanischen Garantien oder nicht? Da können sie eben nicht nein sagen, denn die USA ist ja ein Rechtsstaat. Wo kämen wir sonst hin, nicht? Das ist sehr schwierig für Strassburg. Wenn die Anwälte es aber es schaffen, diese anderen, menschenrechtlichen Themen auf der Agenda zu halten, dann wird Strassburg ihn nicht ausliefern können.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Aber Sie würden schon auch Grenzen der Pressefreiheit sehen. Das ist ja wahrscheinlich so ein heikler Bereich. Wo hört das auf?*

Absolut. Natürlich hat die Pressefreiheit Grenzen. Aber was auch ganz wichtig ist, da hatte ich jetzt auch keine Zeit mich dazu auszulassen: Dieses ganze Narrativ von Gefährdungen, da gibt es überhaupt keine Beweise dafür. Man weiss auch, dass diese Informationen, die die Amerikaner behaupten, gefährden ihre Kollaborateure in den Kriegsgebieten und so weiter, die wurden gar nicht zuerst von Assange veröffentlicht, sondern die wurden zugänglich gemacht von zwei Journalisten bei The Guardian, die in einem Buch das Passwort veröffentlichten zu einer verschlüsselten Datei. Dadurch wurden diese ganzen „Diplomatic Cables“ dann öffentlich zugänglich. Ich sage, das ist ganz eindeutig: Es war nicht Assange, der das zuerst veröffentlicht hat. Das ist übrigens von einem Schweizer Computerspezialisten im Beweisverfahren nachgewiesen worden, der hat das objektiv wissenschaftlich aufgearbeitet.

*Frage aus dem Publikum: Zuerst vielen Dank. Das war extrem spannend und interessant. Ich glaube das amerikanische Rechtssystem relativ gut zu verstehen und auch die Gesellschaft. Ich staune, dass es keine Gegenstimme von Offiziellen,*

*vom Volk gibt. Es gibt in Amerika so viele Organisationen, die die Minderheit verteidigen. Ist es einfach, dass ich davon nicht gehört habe? Ist es, dass man die einschüchtern will? Oder wie? Wieso gibt es keine Gegenstimme?*

In den USA gibt es tatsächlich sehr wenig Kritik. Es gibt eine Stimme, die ziemlich prominent war. Das war Tulsi Gabbard, die war ja eine Präsidentschaftskandidatin. Die wollte aber auch als Irak-Veteranin mit diesem militärisch-industriellen Komplex aufräumen. Dann hat Hillary Clinton schnell das Narrativ aufgebaut, sie sei ein „Russian Asset“ und so weiter. Sie wurde wirklich kaltgestellt. Ich denke, in den USA ist es noch relativ einfach, Assange als Staatsfeind und Vergewaltiger darzustellen. Dieses Narrativ dominiert immer noch sehr stark. Sogar Amnesty International hat sich damals geweigert, Assange als „Prisoner of Conscience“ zu qualifizieren, wegen der Vergewaltigungsvorwürfe. Und auch jetzt noch hat Amnesty Mühe, darauf zurückzukommen. Er ist immer noch dieser unberührbare Assange. Es ist schon möglich, dass es plötzlich einen Rutsch gibt, wenn man zum Beispiel einen guten Hollywood-Film machen würde, der den Fall einmal von der anderen Seite beleuchtet. In den USA ist das halt immer so ein bisschen eine emotionale Geschichte.

*Frage aus dem Publikum: Herzlichen Dank für den Vortrag. Sie haben vorher Strassburg erwähnt. London hat vor etwa zwei Wochen angekündigt, dass in der Zukunft der Supreme Court Urteile aus Strassburg korrigieren solle. Wie sehen Sie die Chancen, dass das eingeführt wird? Und was heisst das für das Auslieferungsverfahren von Julian Assange?*

Die Entwicklungen in Grossbritannien sind sehr besorgniserregend. Vom Brexit wollen wir nicht sprechen, aber ich denke, gerade was man in den letzten Jahren in Grossbritannien sieht ist sehr besorgniserregend. Im letzten Jahr wurden ja zwei Legislativprojekte der Regierung eingeführt, der Overseas Operations Act und dann der „Spycops“ Bill, wo man eigentlich schwere Verbrechen der Behörden auch im Inland nicht verfolgen wollte. Für Overseas Operations wurde es im letzten Moment noch durch das Oberhaus korrigiert. Ich möchte damit sagen, dieser ganze Effort der Regierung, Menschenrechte auszuhebeln, Kriegsvölkerrecht auszuhebeln, also humanitäres Völkerrecht auszuhebeln, den ICC zu neutralisieren und jetzt natürlich eben auch den Human Rights Act – es geht da um einen „Review“ – das ist sehr, sehr gefährlich. Ich weiss natürlich nicht, worauf es letztlich wirklich hinausläuft. Aber die Tendenz ist ganz klar da, dass sich Grossbritannien abhängt und jetzt mehr den Amerikanern anhängt. Das könnte schon bedeuten, dass dann natürlich Strassburg letztlich einfach ignoriert wird.

*Frage aus dem Publikum: Sie haben gesagt, dieser Scheinwerfer wurde vom Thema, das er aufgedeckt hat, auf die Persönlichkeit geworfen. Einerseits denken Sie, Sie haben das wieder geschafft, die Themen an die Öffentlichkeit zu bringen und andererseits werden Sie auch jetzt persönlich diffamiert, so wie es Julian Assange erging?*

Ich bin natürlich mandatiert das zu tun, was ich tue. Es ist daher ein bisschen schwierig mir jetzt zu sagen, ich solle das nicht tun. Man versucht einfach, von offizieller Seite her, mich zu ignorieren. Ich denke schon, dass das mit dem Buch ein bisschen unangenehm ist, weil es jetzt auf diese verschiedenen Sprachen herauskommt. Das Schwedische wurde gerade von Svenska Dagbladet, das ist eine der grössten Zeitungen von Schweden, also die New York Times von Schweden, rezensiert und sehr positiv beurteilt. Die hat sogar gesagt, das sei ein „must read“ für alle schwedischen Politiker. Also ich denke, wenn das Buch wirklich so aufgenommen wird, dann kann es natürlich noch einiges auslösen. Die englische Version wird allerdings die Wichtigste sein. Ich bin sicher, dass man mir jetzt den Vorwurf machen wird: „Das steht aber nicht im Verhaltenskodex für Sonderberichterstatter, dass Sie Bücher schreiben sollen.“ Das wird kommen, das ist klar. Auch sonst werde ich natürlich immer wieder angegriffen: „Warum retten Sie nicht die Leute in Syrien? Warum immer nur Assange?“ Es gibt immer noch 60 Millionen andere Folteropfer und gerade in so grossen Kriegskontexten ist natürlich das IKRK die richtige Organisation und nicht ich. Ich habe von Anfang an gesagt, ich werde mein Mandat und seine beschränkten Ressourcen, aber auch seine grosse Unabhängigkeit und Sichtbarkeit dazu benutzen, den Scheinwerfer auf Themen und auf Fälle zu richten, die sonst niemand anfassen will, weil sie zu heikel sind. Das kann ich mir auch leisten, denn man kann mir ja den Lohn nicht kürzen, ganz einfach weil ich keinen habe.

*Frage aus dem Publikum: Danke vielmals, Herr Melzer, Sie haben in Ihrem Vortrag sehr interessant dargelegt, auch wie das deutsche Auswärtige Amt Sie zu sich eingeladen hat, um Ihnen ein bisschen auszureden, Ihre Arbeit zu machen. Mich würde interessieren, einerseits im Fall Assange, ob es da weitere Bestrebungen in die Richtung gab? Auch von anderen Auswärtigen Ämtern? Und das zweite: Vielleicht noch allgemein, ob da in ihrer fünfjährigen Tätigkeit auch schon mal versucht wurde, mit – ich sage jetzt mal – nicht legalen Mitteln, ihnen so etwas auszureden.*

Konkret physisch bedroht hat man mich nicht. Bis jetzt. Aber es wurde mir ganz klar zu verstehen gegeben, dass das für meine Karriere nicht gut ist, was ich da tue. Also wenn ich in der UNO weiterkommen möchte, dann brau-

che ich zumindest die Toleranz der P5 und das schliesst natürlich die UK und die USA mit ein. Aber ich habe das auch aus viel heimischeren Gefilden zu hören bekommen, unter vorgehaltener Hand, das sei ein Fehler gewesen, dass ich mich für den Assange einsetze. Ich selbst sage meinen Studenten immer: „Klammert Euch nicht an Funktionen und Titel, klammert Euch an Eure Integrität, denn wenn Ihr die einmal verloren habt, dann habt Ihr eigentlich alles verloren. Wenn Ihr hingegen eine Funktion verliert, aber Eure Integrität retten könnt, dann habt Ihr gar nichts verloren“. Das ist auch etwas, was ich hier versuche zu leben. Ich weiss natürlich nicht, was ich dann in einem Jahr selber machen werde. Aber ich habe meine Karriere eigentlich nie geplant, ich habe sie immer entdeckt, so Schritt für Schritt und ich bin gespannt, was die Zukunft bringt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie hätten an sich Verbündete in China oder so, die vielleicht noch Unterstützung bieten. Aber das ist auch schwieriger, oder? Die Schweiz hat sich da nie hervorgewagt?*

Ich werde jetzt einmal sagen, ich habe ein Interviewangebot bekommen von der staatlichen Nachrichtenagentur Chinas. Das habe ich dann nicht gemacht. Wobei eben, Russian TV, das habe ich schon einmal gemacht. Aber ich denke, Assange ist natürlich den Chinesen und den Russen genauso unangenehm. Sie wissen, die Amerikaner lassen den nicht gehen, dann kann man ein bisschen sticheln. Aber wenn Assange frei wäre, dann sähe das schon ganz anders aus, denn er hat ja auch schon Geheimnisse von Russland veröffentlicht. Dem Snowden, dem können die Russen Asyl geben. Das ist ein Amerikaner, der hat nur amerikanische Geheimnisse gelüftet. Aber Assange, seine Grundsätze, die Prinzipien von Wikileaks, denke ich, sind für alle machtpolitisch wichtigen Staaten ähnlich gefährlich.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herr Melzer, das war ungemein spannend, was Sie uns da geboten haben. Ganz toll. Der Fall ist nicht zu Ende und ich schlage vor, Sie kommen wieder und wir werden den Fall zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal neu diskutieren. Ganz herzlichen Dank für Ihren Besuch bei uns.*



# Jean Asselborn

Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten, Minister für  
Immigration und Asyl, Luxemburg

## Leidet Europa unter einem Werteverlust?

Referat anlässlich der Churchill Lecture am Europa Institut an der  
Universität Zürich vom 29. Oktober 2021

### Inhalt

- I. [Referat von Jean Asselborn](#) 277
- II. [Q & A](#) 285

### I. Referat von Jean Asselborn

Ich muss natürlich jetzt hier mit euch über ein Thema reden, ich mache das gerne, aber es ist nicht so lustig. Es geht um den Werteverlust in der Europäischen Union. Das ist etwas, was uns alle betrifft. Darum verzeihen Sie mir meine Ernsthaftigkeit, um das Thema anzugehen. Es sind, wie Sie gesagt haben, Herr Professor, jetzt 75 Jahre her, dass Churchill hier an der Universität Zürich seine Vision des vereinten Europas entworfen hat. Unter dem wachsamem Auge des Namensgebers dieser Vorlesungsreihe werde ich versuchen in der nächsten kleinen halben Stunde meine Gedanken mit ihnen zu teilen. Vielleicht können wir danach auch selbstverständlich, ob zur Schweiz oder nicht zur Schweiz, eine gute kleine Debatte haben.

Die europäische Integration ist ohne Zweifel eine der grössten Erfolgsgeschichten unseres Kontinents. Doch hat es seit jeher auch sehr viele Rückschläge gegeben. Denken Sie an das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 50er Jahren, der EU-Verfassungsvertrag 2005. Die Spanier hatten „ja“ gesagt, dann die Niederländer und die Franzosen „nein“ und wir haben uns dann trotzdem mit diesem Lissabonner Vertrag von 2009 herausgerissen. Natürlich auch der Austritt des Landes des ehrwürdigen Namensgebers dieses Vortrags aus der Europäischen Union, wenn ich das so sagen darf.

Wenn wir von einem Wertverlust reden, würde ich zuallererst den Begriff des „Verlusts“ hervorheben. Verlust ist nämlich das, was wir über die letzten anderthalb Jahre am schmerzlichsten erfahren haben. Verlust zuallererst unzähliger Menschenleben, von Teilen unseres Alltags und unserer als selbstverständlich verstandenen Freiheit. Die Coronapandemie hat unser freiheitliches europäisches Weltbild stark strapaziert. Haben wir den EU-Besitzstand lange als Selbstverständlichkeit verstanden, so hat uns die Krise im Frühjahr 2020 das Gegenteil gelehrt. Plötzlich waren die Grenzen wieder da und die in jahrzehntelanger mühseliger Kleinarbeit aufgebaute Personenfreizügigkeit in Europa war zum Teil in Frage gestellt. Selbstverständlich ist ja der Schutz der öffentlichen Gesundheit eine Priorität für uns alle. Jedoch ist das nicht abwegig zu wiederholen, dass ein Schlagbaum an der Grenze ein Virus nicht aufhalten wird. In Luxemburg haben wir die Auswirkungen der Grenzschiessungen vielleicht dramatischer gespürt als anderswo, weil wir ja in einer der meist vernetzten Regionen Europas leben, in der Region von Schengen, wo Frankreich, Deutschland und Luxemburg zusammenstossen. Alle Grenzregionen in Europa wurden in der Panikreaktion seit dem März 2020 in Mitleidenschaft gezogen. Reflexe, die weder dem europäischen Geist noch der europäischen Rechtslage im Grunde entsprachen. Bürger haben ihre demokratischen Rechte eingefordert, denn 30% der Unionsbürger, das sind etwa 150 Millionen, leben im Grenzgebieten. Die grenzüberschreitenden Gemeinschaften der Union haben sich in den Jahrzehnten der offenen Grenzen in der Europäischen Union entwickelt. In einigen Fällen wurde ja die Existenz dieser Gemeinschaften durch den EU-Besitzstand überhaupt erst möglich. Sie sind eine Verkörperung der vielen Erfolge der europäischen Integration. In Zukunft gilt es meiner Meinung nach sicherzustellen, dass die Verlässlichkeit der Grenzgemeinschaften bei unseren Entscheidungen auf europäischer Ebene, aber vor allem in unseren jeweiligen Hauptstädten, viel besser berücksichtigt wird.

Wir müssen die vier demokratischen Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts, nämlich freier Verkehr der Waren, Personen, Dienstleistungen und des Kapitals, besser schützen und weiter ausbauen, um in der Welt des 21. Jahrhunderts bestehen zu können. Im November soll ja jetzt die Europäische Kommission eine Reform des Schengen-Raums vorschlagen. Hier wird sich zeigen, inwiefern sie auf die Bevölkerung und auf die Wirtschaft hört, die sich im Vorfeld gegen erweiterte Möglichkeiten von Binnengrenzkontrollen ausgesprochen haben oder ob dem Druck verschiedener Mitgliedstaaten nachgeben wird, die in Binnengrenzkontrollen ein Allheilmittel gegen Pandemie, Unsicherheit und Migration sehen. Immerhin wenden von den 26 Schengen-Staaten 10 zurzeit immer noch Grenzkontrollen an.

Einen weiteren Werteverlust sehe ich zudem in der Art und Weise, wie das Thema Migration die Union verändert hat. Ich bleibe der festen Überzeugung, dass wir uns als Europa in der Migrationspolitik ein Regelwerk geben müssen, welches eine solidarische, menschenwürdige und transparente Migrationspolitik ermöglicht. Seit 2015 suchen wir ja als Gemeinschaft – die Schweiz war oft dabei und gut dabei – nach einem Kompass in diesem Bereich. Stattdessen mehren sich jedoch die Berichte – ja, man muss es sagen – über Grausamkeiten an den europäischen Aussengrenzen. Wir entfernen uns täglich vom Prinzip der Solidarität, welches die Verträge, unter anderem explizit im Kontext der Migrationspolitik, erwähnen. Am 6. September 2017 bestätigte der Europäische Gerichtshof den im Sommer 2015 eingeführten obligatorischen Umsiedlungsmechanismus (*Relocation*), um Griechenland und Italien, die an vorderster Front der Migrationsankünfte stehen, zu entlasten.

Rechtsmittel wurden von Ungarn und der Slowakei eingelegt – was ihr gutes Recht ist – um die Rechtmässigkeit der Entscheidung des Rates in Frage zu stellen. Aber das Gericht bestätigte die Entscheidung und war der Ansicht, dass die *Relocation* angemessen war, um die Lasten zwischen den Mitgliedsstaaten auszugleichen. Nach einer solchen Entscheidung folgt normalerweise die Exekutive dem Urteil der Richter. Trotzdem weigerten sich nach diesem Urteil eine Reihe von Mitgliedstaaten – Sie wissen das – hartnäckig an der *Relocation* teilzunehmen. Diese fortgesetzte Weigerung führte schliesslich zu einem Vertragsverletzungsverfahren. Am 2. April 2020 hat der Gerichtshof ein Urteil erlassen, in dem es bestätigt, dass Polen, Ungarn und auch die Tschechische Republik ihre unionsrechtlichen Verpflichtungen verletzt haben, indem sie sich weigern, den Mechanismus der vorübergehenden Umsiedlung von Antragstellern um internationalen Schutz einzuhalten.

Nun, der nächste logische Schritt sollte die Anrufung des Gerichtshofs durch die Europäische Kommission sein, um eine Sanktion zu beantragen. Aber wir warten auf weitere Schritte seitens der europäischen Exekutive. In Sachen Solidarität und Umsiedlung müssen wir uns also tatsächlich fragen, ob die institutionellen Schutzmechanismen des europäischen Rechts so funktioniert haben, wie sie sollten?

Meine Damen und Herren, in letzter Zeit erleben wir eine unerwartet langanhaltende innere Spaltung der Europäischen Union. Insbesondere – Sie wissen das – in Sachen Rechtsstaatlichkeit. Ich bin der Meinung, dass diese Spaltung ernsthafte, wenn auch zu diesem Zeitpunkt nur indirekt spürbare, Auswirkungen auf die Union haben wird. Aber es kann sich zu einer wahrhaften Krise steigern. Die Europäische Union gründet nämlich auf fundamentalen Wer-

ten, wie die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und natürlich die Wahrung der Menschenrechte. Dies sind die Prinzipien, die auch im Artikel 2 des Vertrags zur Europäischen Union festgelegt sind. Nun, mit dem EU-Beitritt hat sich jeder Mitgliedsstaat – jeder – dazu verpflichtet, diese in den Verträgen verankerten Grundwerte zu respektieren. Jene Fundamente in Frage zu stellen, führt also unausweichlich zu einem Rückschritt.

Zu meinem grossen Bedauern müssen wir jedoch zusehends feststellen, dass dies in einigen Staaten bittere Realität wurde. Daher komme ich nicht umhin, auf die Situation in Polen einzugehen. Dort haben etliche Justizreformen die Rechtsstaatlichkeit erheblich untergraben. Durch Richterernennungen, durch Ruhestandsregelungen, durch Disziplinarregelungen sowie eine Disziplinarkammer, deren Unabhängigkeit nicht gewährleistet ist. Genau jenes polnische Verfassungsgericht, das aus Richtern zusammengesetzt ist deren Ernennung als rechtswidrig erklärt wurde, hat an diesem 7. Oktober 2021 geurteilt, dass europäisches Recht keinen Vorrang mehr hat gegenüber polnischem Recht, der polnischen Verfassung.

Ein grosses Privileg der europäischen Mitgliedschaft besteht darin, dass die Bürger Europas den Schutz durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Gerichtshofs der Europäischen Union geniessen. Die Entscheidung vom 7. Oktober 2021 stellt jedoch Prinzipien infrage, die wir eigentlich schon vor Jahrzehnten geklärt haben. Hier geht es nicht um Interpretationsdivergenzen, sondern um Grundprinzipien des Rechts, welches unsere Union und unseren Binnenmarkt auch funktionieren lassen. Seit den 60er Jahren, seit den berühmten Fällen *Van Gend en Loos* von 1963 und *Flaminio Costa gegen ENEL* von 1964 ist geklärt, dass EU-Recht den EU-Bürgern Rechte verleiht und EU-Recht prinzipiell Vorrang hat gegenüber nationalem Recht. Diese Grundprinzipien sind also keineswegs neu. Dass der Europäische Gerichtshof zuständig ist, um die Umsetzung des europäischen Rechts zu überprüfen, bedarf also keiner weiteren Diskussion. Auch ein polnischer Richter ist ein europäischer Richter. Das Urteil vom 7. Oktober 2021 stellt grundlegende Fragen, nicht zuletzt der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtssicherheit, vor allem in Europa. Wir brauchen unabhängige Richter in jedem Mitgliedstaat. Nur so kann unsere Rechts- und Wertegemeinschaft richtig funktionieren.

Gleichheit und Nichtdiskriminierung gehören zu den zentralen Grundsätzen der Europäischen Union. Sie sind in den europäischen Verträgen und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Im Zuge der letzten Jahrzehnte haben legislative Entwicklungen das Leben vieler Menschen

---

verbessert und dazu beigetragen, gerechtere Gesellschaften mit grösserer Akzeptanz, auch für LGBTI-Personen, aufzubauen. Allerdings werden letztere in vielen Bereichen weiterhin diskriminiert. Dies ist uns erst kürzlich wieder in Ungarn vor Augen geführt worden. Per Gesetz ist Personen unter 18 Jahren mittlerweile der Zugang zu Inhalten verboten worden, die LGBTI-Personen darstellen. Ich habe wirklich wenig Verständnis für diese Massnahme. Die Europäische Kommission hat zwar betont, dass der Schutz von Minderjährigen ein berechtigtes öffentliches Interesse ist – selbstverständlich – allerdings konnte Ungarn im vorliegenden Fall nicht begründen, warum der Kontakt von Minderjährigen mit LGBTI-Inhalten ihr Wohlergehen beeinträchtigen könnte. Hier werden Minderheiten von einer Regierung gebrandmarkt und diffamiert. Ich begrüsse deshalb sehr, dass die Kommission hier ein Vertragsverletzungsverfahren in die Wege geleitet hat. Den allermeisten ist mittlerweile klar, dass das Problem der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr ignoriert werden kann. Doch Vorsicht ist geboten. Zuallererst muss man klar unterscheiden zwischen Regierungen einerseits und der Bevölkerung andererseits. In beiden Ländern deren Beispiele ich genannt habe, also Ungarn und Polen, ist der Zuspruch für die europäische Zugehörigkeit laut den letzten dazu geführten Eurobarometer-Studien immer noch besonders hoch. Nach dem Urteil des polnischen Verfassungsgerichts gingen die Bürger auf die Strasse, um gegen einen vermeintlichen Austritt aus der Europäischen Union zu demonstrieren. Schlussendlich obliegt es meines Erachtens nach ganz klar den Wählern zu entscheiden, welche Richtung Ungarn und Polen demnächst einschlagen werden.

Was können wir darüber hinaus in der Europäischen Union tun, um demokratische Grundrechte in der Europäischen Union besser zu schützen? Zuallererst muss ich festhalten, dass die Autoren des Lissabonner Vertrags und der Konvention gegen Ende des letzten Jahrhunderts im Regelwerk, also jenes nachdem die Europäische Union heute funktioniert, schlicht und einfach nicht vorgesehen haben, dass gleich mehrere Mitgliedstaaten Grundsätze der Europäischen Union in Frage stellen. Ich wurde 2004 Aussenminister. Ich konnte mir damals auch nicht vorstellen, dass es Entwicklungen in diese Richtung geben würde. Im Jahr 2021 debattieren wir über Prinzipien, von denen wir im Grunde glaubten, dass sie längst geklärt wären. Der Rat beschäftigt sich seit Jahren mit dem Problem. Der Ministerrat, der Europäische Rat, ohne nennenswerten Erfolg. Da mindestens zwei Länder – mindestens, aber da sind mehr – sich gegenseitig beistehen, um die Hürde für echte Massnahmen, wie zum Beispiel Stimmentzug im Rat, der berühmte Artikel 7, anzuwenden. Daher haben wir auf europäischer Ebene versucht neue Strukturen zu schaffen, um den Rechtsstaat wieder besser zu schützen. Als vorbeugende Massnahme unter-

sucht die Kommission nun in einem neuen jährlichen Bericht, die Rechtsstaatlichkeit in allen – allen – Mitgliedsstaaten, um Probleme früh zu erkennen und ansprechen zu können. Die Kommission analysiert die Lage in Sachen Unabhängigkeit der Gerichte, die Situation der Medien, den Kampf gegen die Korruption und den allgemeinen Rechtsrahmen in den Mitgliedsstaaten. Es ist ein mühseliger, jedoch notwendiger Prozess, der es zudem erlaubt präventiv auf Probleme aufmerksam zu machen und einen Dialog zwischen den Mitgliedsstaaten herzustellen.

Darüber hinaus wurde für das EU-Budget 2021-27 glücklicherweise ein neuer Rechtsstaatsmechanismus eingeführt, der die Vergabe von EU-Geldern blockieren kann, wenn bei einer Ausschüttung Risiken für die finanziellen Interessen der Europäischen Union bestehen. Der Europäische Gerichtshof, der ja in Luxemburg tagt, wird bald über diesen Mechanismus entscheiden. Ich hoffe noch dieses Jahr. Ungarn und Polen haben ja dagegen eine Klage eingereicht und ich hoffe sehr, dass dieser Mechanismus sehr bald zum Einsatz kommt. Meines Erachtens darf kein Geld der europäischen Steuerzahler in Mitgliedsländer der Europäischen Union fließen, deren Regierungen die Basisregeln des Rechtsstaats ignorieren. Nationaler Machterhalt oder Machtausbau dürfen nicht auf Kosten europäischer Werte geschehen. Die Kommission hat als Hüterin der Verträge hier und heute eine entscheidende Rolle zu spielen, meines Erachtens ist das die wichtigste seit ihrem Bestehen. Es darf kein Zweifel aufkommen an unserer Entschlossenheit, den Rechtsstaat zu verteidigen. Es ist das Fundament der Europäischen Union. Es ist der Kitt, der die Europäische Union im Innersten zusammenhält und hier kann es keine Zugeständnisse geben.

Die Bewältigung dieser inneren Krisen, die der Migration, des Rechtsstaats und auch der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union in Folge der Coronapandemie hat Europa also bisher noch nicht vollbracht. Die Wertegemeinschaft der Europäischen Union wird aber nicht nur von innen stark strapaziert. Aussenliegende Faktoren tangieren unser Werteverständnis mit immer häufigerer Regelmässigkeit und immer stärkerer Intensität. Die Wechselwirkung zwischen der von Werten definierten Aussenpolitik, der Europäischen Union und dem starken Erosionsdruck der aussenstehenden Mächte auf die selbigen Werte stellt die Rolle der Europäischen Union in der Welt manchmal in Frage. Die jüngsten Ereignisse, nehmen wir ein Beispiel an Afghanistan, sprechen Bände. Auch wir als Europäische Union müssen uns fragen, was wir Demokraten aller Couleure in den letzten 20 Jahren hätten besser machen können und besser machen müssen.

---

Wir haben nach dem Petersberger/Bonn-Abkommen vom Dezember 2001 und der einstimmig angenommenen UNO-Resolution im Weltsicherheitsrat desselben Monats, 20 Jahre lang am Aufbau eines moderneren Afghanistans gearbeitet. Wir haben den Terror bekämpft mit vielen, vielen Tausenden Opfern, junge Menschen aus Amerika und aus Europa. Wir haben parallel Sicherheitskräfte trainiert und aufgebaut, den Afghan Ownership, die Beziehungen zur Zivilgesellschaft, besonders zu Frauen, in Afghanistan gefördert und daran geglaubt, dass die Zukunft Afghanistans, das sich 2004 auch noch eine sehr moderne Verfassung gegeben hat, demokratisch sein könnte. Seit dem Fall Kabuls an die Taliban sehen wir, wie ein grosser Teil unserer gemeinsamen Arbeit im Land in Rauch aufgeht. Wir sahen die schrecklichen Bilder des Terrors und wir erhalten jeden Tag dramatische Hilferufe von tausenden Afghanen, die ihres Lebens unter den Taliban nicht mehr sicher sind. Europa muss hier eine Rolle übernehmen, humanitäre Hilfe leisten und es muss auch alles getan werden, damit die Europäische Union wieder in Kabul präsent ist. Die Debatte um die Aufnahme von Menschen aus Afghanistan spiegelt in meinen Augen wider, wie politisch verzerrt das Prinzip der Menschlichkeit innerhalb der Europäischen Union geworden ist. Müssen wir nicht für Frauen, Mädchen, Richterinnen und Richter, die im Namen der Justiz die Taliban verurteilt haben, Journalisten, Menschenrechtsverteidiger und viele andere Menschen, die keine Chance haben, ein Leben in Freiheit oder gar ein Überleben unter den Taliban zu erwarten, unsere Tür ein Stückchen weit öffnen? Persönlich hatte ich gewagt zu hoffen, dass wenn das Vereinigte Königreich und Kanada jeweils 20'000 gefährdete Menschen aufnehmen, dass die Zahl von 40'000 für die Europäische Union, die ja 450 Millionen Einwohner hat, realistisch sein könnte. Aber konkrete Aufnahmezahlen sind zurzeit in der Europäischen Union eher tabu. Wie sollen wir als Westen mit den neuen *de facto* Machthabern in Kabul umgehen? Als Europäische Union stellen wir klare Forderungen an die Taliban, genau wie die UNO. Der Respekt der Menschenrechte und der Grundwerte sowie der demokratischen Prinzipien gehören selbstverständlich zu diesen Forderungen. Man muss die Taliban, glaube ich, nach ihren Taten bewerten, nicht nach ihren Worten. Frühe Ankündigungen haben sehr moderat geklungen, doch die Wirklichkeit vor Ort sieht sehr düster aus.

Wir werden mit den Taliban reden müssen, auch wir als Europäische Union, genau wie auch die Amerikaner das tun, um praktische Probleme zu lösen. Wenn es darum geht, schutzbedürftige Menschen ausser Land zu bringen und vor allem damit humanitäre Hilfe weiter ins Land fliessen kann, um eine schwere Hungersnot für Millionen Menschen – jetzt vor allem wo der Winter kommt– zu vermeiden. Afghanistan steht wirtschaftlich und finanziell ganz

kurz vor dem Zusammenbruch. Die internationale Gemeinschaft muss verhindern, dass Hunderttausende Menschen den Hungertod sterben. Das ist eine sehr potenzielle Gefahr. Ein solcher Dialog mit den Taliban, auf technischer Ebene, ist selbstverständlich keine Anerkennung der Taliban als legitime Vertreter des Staates Afghanistan. Wir müssen selbstverständlich auch unbedingt mit den Ländern rund um Afghanistan zusammenarbeiten. Viele von ihnen beherbergen Hunderttausende, wenn nicht gar Millionen Afghanen und benötigen Hilfe, um weitere Menschen in Würde aufnehmen zu können. Es ist aber auch zu hoffen, dass die Nachbarländer und vor allem auch Russland und China, die wir für die Stabilität in Afghanistan brauchen, mitarbeiten werden – vor allem in der UNO – damit Afghanistan keine Drehscheibe für Terrorismus, Drogenhandel und Verbrechen an Frauen und Mädchen wird. Die Bevölkerung Afghanistans ist sehr jung. Der Altersmedian liegt bei 18,4 Jahren. Viele junge Afghanen haben also das Terrorregime der Taliban zwischen 1996 und 2001 nicht erlebt oder können sich kaum daran erinnern. Die Afghanen und vor allem die Afghaninnen haben in den vergangenen 20 Jahren sehr viel Selbstbewusstsein getankt. Wir müssen also alles tun, um diesen Menschen Mut zu geben, ihr Land von innen zu verändern. So schwer das natürlich auch sein mag und momentan aussehen mag. Auch die Diaspora, die vielen Menschen aus Afghanistan, Lehrer, Richter, Journalisten, Menschenrechtsaktivisten, die jetzt ausserhalb Afghanistans leben, werden eine Rolle zu spielen haben, damit die Demokratie in Afghanistan nicht vollständig erlischt.

Meine Damen und Herren, die Afghanistan-Krise, die Beziehungen zu China und die zunehmend angespannte Sicherheitslage im indopazifischen Raum, machen es dringender denn je, eine strategische Diskussion über die Rolle der Union auf der internationalen Bühne zu führen. Wir können aber als Europäische Union nur eine überzeugende Rolle spielen, wenn wir unser europäisches Werteverständnis mit in die Welt hinaustragen. Um den Herausforderungen auf dem internationalen Parkett gewachsen zu sein, bedarf es unter anderem einer koordinierten europäischen Strategie. Die wirtschaftliche Erholung, der Klimawandel, wachsende internationale Spannungen, zunehmend unilaterales Handeln und dessen Auswirkungen sind auf multilateralen Institutionen aufgebaut und haben zur Formulierung der Strategie der „offenen strategischen Autonomie“ innerhalb der Europäischen Union geführt. Hier spiegelt sich der Wunsch der Europäischen Union wieder, auf der internationalen Bühne einen eigenen Kurs zu bestimmen und durch Führungsstärke und Engagement die Welt um uns herum im Sinne der Interessen und der Werte Europas zu gestalten. Bei der „offenen strategischen Autonomie“ ist die bestmögliche Nutzung

der Möglichkeiten, die die Offenheit und das globale Engagement der Europäischen Union bieten, aber auch die durchsetzungsfähige Verteidigung europäischer Interessen und Werte nach innen und nach aussen vorgesehen.

Jedoch müssen wir uns in Erinnerung rufen, dass die Schlüsselzutat einer grossen europäischen strategischen Neuausrichtung das europäische Werteverständnis ist. Nur so kann sich unsere Verpflichtung zur Solidarität und Rechtsstaatlichkeit auch in unseren Handlungen widerspiegeln. Ganz konkret denke ich da an die Beitrittsgespräche, zum Beispiel noch mit dem Westbalkan. Hier hat der Mangel an Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu vielen Verzögerungen geführt. Wie soll man Europa im Indopazifik ernst nehmen, wenn wir nicht mal in unserer Nachbarschaft als verlässlicher Partner angesehen werden?

Meine Damen und Herren, am Horizont zeichnen sich bereits ganz klar die Herausforderungen der kommenden Jahre ab. Das Verhältnis zu China, das Verhältnis zu Russland, die steigenden Energie- und Rohstoffpreise, die ehrgeizigen Klimaziele der Europäischen Union, der digitale Wandel mit all seinen positiven und negativen Facetten, das alles sind heikle Themen, die sich nur mit Geduld, Kompromissfähigkeit, aber auch mit einem starken Werteverständnis lösen lassen werden. Das heutige Europa ist ein anderes als das Europa, welches Churchill vor 75 Jahren an dieser Stelle beschworen hat. Ich wage auch nach dieser Rede zu behaupten, dass es in vieler Hinsicht besser ist. Wir befinden uns jedoch in einer sehr entscheidenden Phase der europäischen Integration, in der grundlegende Fragen geklärt werden müssen, bevor sich die Union in grösserem Umfang weiterentwickeln kann. Ich danke Ihnen sehr.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Institut an der Universität Zürich): Herzlichen Dank, Herr Aussenminister, für diese spannende, ja auch nachdenkliche Rede, die Sie hier gehalten haben über die Werte oder Wertverluste in Europa. Ich würde gerne die Diskussion öffnen und Sie einladen, Fragen zu stellen. Ich fange vielleicht mit einer ersten Frage an: Sie haben etwa die Hilflosigkeit der EU nach aussen beschrieben, die fehlende gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, gleichzeitig auch die Zerrissenheit der EU intern mit neuen Gräben, die aufgebrochen sind. Wie sehen Sie die Möglichkeiten, das zu verbessern? Dass also trotz der Gräben in Zukunft die EU auch geeinter weiter nach aussen aktiv sein kann? Ist das nicht irgendwie ein Widerspruch?*

Es ist natürlich ein grosser Widerspruch und ich muss auch sagen, dass diese Diskrepanz des inneren Zusammenhalts grösser wird, nicht kleiner. Wir haben – ich kann Ihnen das nur anhand meiner eigenen Erfahrungen schildern – 2005, als zum Verfassungsvertrag „nein“ gesagt wurde, uns sehr schnell aufgerappelt und in der deutschen Präsidentschaft 2007, damals mit Merkel und Steinmeier, haben wir uns gesagt: Wir müssen es hinbekommen, spätestens 2010 – es war 2009 – einen neuen Vertrag hinzubekommen. Zwar nicht mehr einen Verfassungsvertrag, aber einen europäischen Vertrag. Dieser Wille war da. Wir wollten nicht aufgeben. Der Wille war wirklich da. Heute, ich weiss, dass ich ja hier nicht in die Luft rede, aber es gibt Momente im Ministerrat, wo zwei, drei Länder sich gegenseitig beglückwünschen, dass sie es geschafft haben, die Einstimmigkeit zu brechen. Das ist ein Faktum, das besteht. Das kann ich jetzt nicht wegwischen. Es besteht. Sie fragen mich natürlich, wie kommen wir da raus?

Ich würde folgendes sagen: Das Allererste ist: Wenn wir es nicht hinbekommen unsere Werte hochzuhalten, die Rechtsstaatlichkeit hochzuhalten, dann gibt es das Wort Union nicht mehr. Dann sind wir noch ein Europa, aber wir sind nicht mehr eine Europäische Union. Dann sind wir ein „intergouvernementaler“ Klub, wo wie auf anderen Kontinenten verschiedene Länder zusammenarbeiten, aber der Integrationsfaktor wird verschwinden. Der Integrationsfaktor ist das, was die Europäische Union ausmacht. Das Initiativrecht der Kommission, das Parlament und alles, was dazugehört, natürlich auch der Europäische Gerichtshof. Der Europäische Gerichtshof – nicht weil er in Luxemburg ist – ist ein Fels in der Brandung. Und dessen Entscheidungen werden in Frage gestellt, auch von Mitgliedern des Europäischen Rats, also von den Hauptlingen. Die wissen nicht, was sie da der Europäischen Union antun. Sie brechen die Europäische Union. Das ist das erste.

Das zweite ist: Wir haben jetzt Wahlen in Deutschland. Ich glaube Deutschland, egal wie die Koalition wird und man weiss ja höchst wahrscheinlich wie sie werden wird, Deutschland wird ein europäisches Land bleiben. Frankreich ist sehr kompliziert. Ich mische mich hier nicht in die französische Innenpolitik ein, aber Sie sehen wie in Frankreich jetzt im Wahlkampf ein Typ wie dieser Éric Zemmour auf die rechte Seite zieht und wie die klassische Rechte mitzieht. Es gibt nicht nur einen oder zwei. Es gibt sogar Menschen, die mit den Briten verhandelt haben, die es fertigbringen zu sagen: „Wir müssen aufpassen, dass Frankreich das Privileg bekommt, nicht mehr alle Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zu respektieren.“ Das ist das Ende von allem. Wenn Länder wie Polen und Ungarn und vielleicht andere, wo man sagt: „Der Wähler muss entscheiden, wo der Weg in diesen Ländern hingehet.“ Wenn dann

in einem klassischen Land wie Frankreich diese Evolution zutage kommt. Die Europäische Union wurde gebaut, damit die Franzosen die Deutschen in Ruhe lassen und die Deutschen, die Franzosen und uns rundherum alle auch. Das war der Sinn davon. Wenn in einem dieser zwei Länder, für die Europa gebaut wurde, dies aus dem Kompass kommt, dann ist uns nicht mehr zu helfen.

Wir haben andere Probleme. Wir haben zum Beispiel 1 + 16, sagen die Chinesen. Wir sagen 16 + 1. Wir müssen lernen, dass es auf dem internationalen Parkett nur geht, wenn wir alle gemeinsam stehen. Dann haben wir Debatten, Herr Professor, über die Einstimmigkeit. Ich bin ganz einverstanden. Wir sollten die Einstimmigkeit anstreben, aber um sie zu bekommen, brauchen wir Einstimmigkeit. Also das ist eine Debatte, die rundherum dreht. Auch die *Passerelle*. Man braucht den Vertrag nicht zu ändern, um Einstimmigkeit zu bekommen. Man kann das über diese Brückenfunktionen machen. Ich glaube trotzdem, dass nach den Wahlen in Frankreich ein sehr wichtiger Moment kommt. Ein sehr wichtiger Moment. Ich weiss nicht wie aggressiv das jetzt weitergehen wird mit Polen. Vor allem dieser Orbán ist ja in der Philosophie schlimmer, aber er legt sich immer sehr intelligent an. Der macht drei Schritte in eine Richtung, dann nimmt er wieder einen zurück, dann klatscht jeder in die Hand. Er hat verstanden...nein, der hat nicht verstanden. Aber trotzdem, in Polen ist jetzt etwas im Begriff wo dann der Justizminister sagt: „Hier wird kein Euro Strafgehälter an die Kommission bezahlt.“ Natürlich, wenn kein Euro bezahlt wird für Strafgehälter, wird auch kein Euro für Kohäsionshilfe oder für diese ganzen 750 Milliarden bezahlt. Und dann wissen sie ja, wo wir da hinsteuern. In der ganzen Klimadebatte gibt es natürlich auch Interessen, damit man Polen hilft Atomkraftwerke zu bauen. All das spielt eine Rolle. Und diese nationalen Interessen, wenn die in der Europäischen Union weiterhin eine grosse Rolle spielen, dann glaube ich, verlieren wir den Sinn, warum Europa eigentlich durch mehr Integration funktionieren sollte.

Hier sind wir. Ich kann nur die Lage beschreiben. Man muss schon die Lage offen beschreiben, man kann sie nicht verstecken. Wenn man sie versteckt, tut man Europa keinen Gefallen. Also wir sind an einem Punkt wo...wir haben es ja in der Europäischen Union – Ihre Frage ist eine kapitale Frage – immer fertiggebracht, die materiellen, grossen Herausforderungen zu meistern. Ob es die Eurokrise war, ob es die Haushaltskrise war, da haben wir immer einen Weg gefunden, um herauszukommen, auch jetzt sogar bei der Coronapandemie. Es ist ja ein Wunder geschehen. Denken Sie an die Finanzkrise. Eurobonds, das war tabu für unsere Freunde in Deutschland. Jetzt haben wir Covidbonds, das ist nichts anderes. Die Kommission kann Geld leihen und die Länder zahlen dann über einen sehr langen Zeitraum zurück. Es gibt sogar neben den

Anleihen auch Direktgeld, das ausbezahlt wird. Ich glaube, dass verstanden wurde, wenn wir hier Ländern wie Spanien, Portugal, Frankreich, Italien, wenn wir hier nicht helfen als Europäische Union, dass dann die Europäische Union in der Substanz zusammenknicken kann, denn die verträgt nicht noch einmal, dass wir durch diese Krise 100'000 Arbeitslose haben. Das haben wir gut gemeistert. Das ist also ein Zeichen, dass es, glaube ich, noch Hoffnung gibt. Aber in der Philosophie: Das Einmaleins der Union ist verloren gegangen. Warum sage ich das?

Wir – Luxemburg – sind das kleinste Land in dieser Union. Deutschland wird immer überleben. Frankreich auch. Auch England. Aber ein Land wie Luxemburg wird nicht überleben, wenn die Integration Europas fällt. Und darum glaube ich, müssen die mittleren und kleineren Länder zusammenstehen und den grösseren, wenn es wirklich in die schiefe Richtung geht, sagen, was da auf dem Spiel steht. Ich will auch für meine Kinder und Kindeskinde ein Europa haben, wo die Werte hochgehalten werden, wo wir eine freie Presse haben, wo wir eine unabhängige Justiz haben, wo wir Gewaltentrennung haben, kein illiberaler Brei. Denn das führt zu Autokratie, nicht zu mehr Demokratie. So, ich höre auf.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie sind hier um zu sprechen. Das ist schon gut. Die EU ist immer noch ein work-in-progress. Das Endziel der Integration ist nicht definiert. Es heisst eine immer enger werdende Union. Im Moment sieht man das nicht mehr so aus, als ob es wirklich enger wird? Und es sind, glaube ich, auch nicht alle Mitgliedstaaten der Meinung, dass das auch enger werden sollte.*

Also ich will nur ein Wort dazu sagen: Einer der Vorteile des Brexit ist ja, dass diese „ever closer union“ nicht gefallen ist. Das ist ja im Text geblieben. Das ist wie das Wichtigste, was wir von diesem Brexit als Positives zurückbehalten haben. Es steht noch in den Texten, aber wir müssen das auch hinkriegen, wie Sie sagen.

*Frage aus dem Publikum: Ich möchte noch auf die Thematik der Ostländer zurückkommen. Ist es nicht auch so, dass diese Länder eigentlich, vielleicht fünfzig oder hundert Jahre nie eine demokratische rechtsstaatliche Tradition hatten. Weder in der Bevölkerung, noch in den Institutionen und dass es eigentlich auch sehr schwierig ist, das in solchen Gesellschaften in so kurzer Zeit zu realisieren, sowohl in Polen wie in Ungarn. Und dass die Europäische Union es überschätzt hat mit ihren Instrumenten und auch ihrer Charta und so weiter, den Wandel dort auch auf der gesellschaftlichen Ebene herbeizuführen und man jetzt eigentlich keine Instrumente hat, um das in Gang zu setzen. Ich glaube zwar, dass*

---

*der Geldhahn, der wäre schon ein Mittel und wenn man den Geldhahn abdrehen würde, wenn man mal den Mut dazu hätte zu sagen: „Ohne Rechtsstaat gibt es kein Geld.“ Und Sie haben es mit Recht gesagt, das ist das Geld der europäischen Bürger. Ich glaube auch, diese europäischen Bürger verstehen es nicht, wenn man ihr Geld dorthin schickt, an diese Regierungen, die die rechtsstaatlichen Fundamente nicht einhalten. Darum sollte man nach meiner Meinung dort in Brüssel den Hahn zudrehen.*

Ja, ich bin ja zu dem letzten Punkt ganz mit Ihnen einverstanden. Das andere ist jetzt, Sie wissen, es gibt Regierungen und ich sage nicht nur im Osten, aber auch im Osten Europas, die eigentlich dadurch Wahlkampf machen, dass sie sagen: „Wir setzen uns gegen Brüssel durch und darum sollen wir gewählt werden, denn wir sind ein souveränes, eigenständiges Land.“ Das ist ganz schlimm. Das ist ja genau das Gegenteil von dem, was wir erreichen wollten. Ich glaube nicht, dass im 20. Jahrhundert und auch nicht im 21. Jahrhundert, der Frieden und die Demokratie mit Verträgen garantiert wird. Sie wird nur weiter getragen, wenn die Werte, die wir akzeptiert haben und an die wir glauben um keinen Krieg mehr zu bekommen und die Demokratie zu stärken, eingehalten werden. Das ist ja genau das, was von der Europäischen Union nach 2004 gemacht wurde, dass wir Länder aus dem Osten nicht mehr in eine Gefahr bringen, dass sie diktatorisch unterwandert werden oder dass sie zu einem System gehören, was eben nicht demokratisch aufgebaut ist.

Es tut mir weh, wenn Orbán diese Vergleiche zwischen Brüssel und Moskau macht. Das tut einem weh. Das ist ja genau das Gegenteil. Darum verstehe ich auch nicht – ich sage das hier auch – wenn wir über Artikel 7 oder über Rechtsstaatlichkeit reden, sind es nur sehr wenige Länder, die überhaupt das Wort ergreifen. Das sind selbstverständlich die klassischen Länder, die Europa gegründet haben. Ich habe viele Gespräche mit meinen baltischen Kollegen darüber geführt und auch mit osteuropäischen Kollegen. Die sind immer noch der Meinung, wenn wir Artikel 7 debattieren, ist das der Westen gegen den Osten. Das ist nicht durchgedrungen. Das ist genau wie bei der Migration. Sehen Sie, die Polen und die baltischen Länder haben kein Problem, wenn Menschen aus dem Osten zu ihnen kommen. Aber sie haben ein grosses Problem, wenn Menschen aus dem Süden zu ihnen kommen, die eine andere Philosophie, eine andere Religion haben. Das ist also ein Konzept der Europäischen Union, das vielleicht noch eine Generation braucht damit das durchsickert. Aber brandgefährlich ist es, wenn wir – wie ich gesagt habe und was Sie hier auch angedeutet haben – es nicht fertigbringen, dass die Werte, die

wir als Europäische Union verteidigen, dass das die Werte sind, die wir brauchen im 21. Jahrhundert und darüber hinaus, um eben Krieg zu vermeiden und Demokratie zu wahren.

*Frage aus dem Publikum: Ich würde Sie gern dazu fragen, das schliesst daran an, wie sich das Gesprächsklima im Ministerrat in den 17 Jahren in denen Sie teilnehmen verändert hat. Gibt es eine Spaltung, die neu ist? Gibt es Konfliktfähigkeit, die nicht schon früher auch da war? Und vor allem, können Sie Argumente von polnischen Kollegen, von ungarischen Kollegen bis zu einem gewissen Grad nachvollziehen? Argumente, die nicht die sind, welche die Öffentlichkeit hört, sondern die im persönlichen Gespräch auch vorgebracht werden?*

Es ist extrem schwierig. Über Fussball reden und ich weiss nicht über was..., also ja, alles geht. Aber hier, wissen Sie, Sie haben den ungarischen Kollegen angesprochen. Er verteidigt das Christentum auf der ganzen Welt und er verteidigt die Solidarität, indem er gegen Migration ist. Also das ist sehr schwer, dann irgendwie da hineinzukommen, das ist sehr schwierig. Das war 2004 nicht der Fall. 2004 gab es kein Land, das solche Optionen wirklich hervorgebracht hat. Es gab vielleicht Minderheiten in den Ländern, aber es gab keine Regierung, die das gemacht hat. Das hat sich geändert. In Ungarn fing das natürlich 2010 an. Es ist 11 Jahre her, da fing das an. Es war so, dass Orbán ja einmal Ministerpräsident wurde und dann verloren hat. Ich glaube, er hat in einem gewissen Moment zu sich gesagt: „Wenn du das noch einmal wirst, dann wirst du nicht mehr verlieren.“ Und er hat alles gemacht, um das zu erreichen, was Éric Zemmour sagt: „Il faut éliminer les contrepoints.“ Wer sind die „contrepoints“? Das sind die Medien und es ist die Justiz. Genau so hat er das alles angefangen und das endet dann in diesen Reden über den Illiberalismus und sie sehen ja, wer zusammensitzt. Sie sehen Zemmour, Le Pen, Salvini. Die geben sich die Klinke in die Hand, um zu Orbán zu kommen. Da spielt ja Russland auch noch ein wenig mit. Das ist nicht gut. Es ist wirklich etwas, was ich nicht verstehe. Gut, ich muss das aber akzeptieren. Es waren auch 2004, als ich kam, keine Politiker da, die eine Aversion gegen Europa hatten. Aversion. Es gibt hier Menschen in diesem Ministerrat, die eine Aversion gegen Brüssel, gegen Europa haben. Die natürlich sagen: „Wir brauchen dieses Geld, das ist nicht euer Geld, das ist unser Geld.“ Das klar. Aber was die Regeln angeht – wie ich versucht habe zu sagen – sie bauen ihre Macht auf, indem sie die Gegengewichte eliminieren. Die Gegengewichte sind inländisch und sind auch europäisch. Darum geht das in diese Richtung. Das Klima kann gut sein, aber es ist unheimlich verzwickt. Das Problem ist auch, dass nicht viele darüber reden, dass sie es akzeptieren, dass sie es verinnerlichen und das nicht nach aussen bringen. Schauen wir mal.

---

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Aber verstehen Sie, dass ein Teil der Bevölkerung Angst hat vor dieser Migration, dass sich auch die bisherige Kultur, die wir lieben und schätzen, verändert und dass man sich daher dagegen wehrt. Wenn man Europa sieht als quasi Zwangsinstrument, dass man die Grenzen öffnen muss, dass man sich dann auch gegen Europa wehrt.*

Ich verstehe allerdings nicht, das hat 2016 angefangen, dass die Migration nur aus einer sicherheitspolitischen Sicht gesehen wird. Also das heisst, jeder Migrant ist potenziell ein Terrorist. Das hat sich immer mehr etabliert. Das haben die Österreicher, auch unter Kurz, ganz gut in diese Richtung gedrückt. Das muss man ja auch sagen. Das ist aber glaube ich total falsch. Es gibt natürlich auch Probleme mit der Migration. Ganz klar, man muss Vorbereitungen treffen, auch die Sicherheit ist wichtig. Aber sehen Sie. Gestern kam ich aus Kigali zurück und dann bin ich direkt in eine Struktur in Luxemburg gegangen, wo Flüchtlinge sind. Wir haben nämlich da eine Richterin aufgenommen. Das ist jetzt die zweite Richterinnenfamilie, das sind jedes Mal sieben, acht Leute. Das ist dann die Richterin und ihre Mutter und es sind noch Geschwister, also Schwestern. Wenn Sie sehen, wie die Menschen erleichtert sind, nachdem sie nach dem 15. August Monate in Kellern in Kabul sassen, denn sie wussten, wenn sie da rausgehen, so wie das hier im Krieg war, dann ist alles vorbei. Die dem Weinen nahe waren, denn die haben ja vieles verloren, sich aber trotzdem glücklich fühlten. Das müsste ein Orbán oder ein anderer sehen und sich nur fünf Minuten nehmen um mit diesen Leuten zu sprechen, dann wäre die Migration auf einer anderen Stufe. Ich habe einige Kinder und Jugendliche von Moria aufgenommen, die sind im April 2020 gekommen. Moria liegt auf der Insel Lesbos. Da ist ein junges Mädchen dabei. Das sind Afghanen, die aber Farsi reden. Die hatte nie ein Wort Französisch gehört. Sie hat mir jetzt nach einem Jahr einen französischen Brief geschrieben. Die macht in der Schule alles, die sagt das auch, und die wollen dem Land auch etwas zurückgeben. Das sind alles positive Erfahrungen. Ich brauche das der Schweiz ja nicht zu sagen, ihr spielt ja sehr gut Fussball. Das ist doch wirklich etwas im Interesse der Menschen.

*Frage aus dem Publikum: Ich habe auch eine Frage zum Thema Migration. Die Trennlinien in diesem Feld sind ja schon vor 2015 dagewesen. Ich habe noch eine Frage zur politischen Debatte. Wir haben ja gerade die Konferenz zur Zukunft Europas. Sehen Sie in solchen Gefässen, die ja eine breit geführte Diskussion beinhalten, ein Potenzial, nicht zur Lösung, aber zur besseren Diskussion zum Beispiel dieser Migrationsfrage. Und eine zweite, ganz andere Frage: Können wir Ihre Aussagen zur Rolle Luxemburgs als kleinem Land – oder ich muss die Frage*

*anders formulieren – zur Bedeutung der Europäischen Union für kleine Länder, sehen Sie diese Bedeutung auch für die Schweiz, also kann man das auf die Schweiz übertragen?*

Das hat lange gedauert. Also die erste Frage: Ich glaube nicht, dass diese Europa Konferenz jetzt irgendein Jota an der Migrationsproblematik ändern wird. Wir haben ja diesen Pakt, das hat die Kommission wirklich versucht gut zu machen, doch wir kommen keinen Millimeter voran. Wir haben verschiedene kleine Sachen, wie z.B. die Agenturen dann gutgeheissen. Aber es sind zwei, drei, vier Länder in der Europäischen Union, die überschwemmt werden. Sind die anderen bereit, auch Menschen aufzunehmen, um die Last mitzutragen? Darum geht es. Und da ist null Solidarität vorhanden. Die Kommission wollte das alles freiwillig machen. Sogar das geht nicht. Denn die Länder, die gegen jede Hilfe sind, haben dann gedacht: „Wenn das freiwillig ist, dann kommen wir unter Druck, auch bei unseren Wählern.“ Also es geht nicht voran, auch nicht in dieser Konferenz.

Das zweite ist jetzt für die Schweiz. Also ich weiss ja, was die Schweiz im Mai im Bundesrat gemacht hat. Das habe ich zu respektieren wie jeder in Europa. Aber, wenn ich das kommentieren darf. Die Schweiz braucht die Europäische Union und die Europäische Union braucht die Schweiz. Ich hatte Simonetta Sommaruga auf Besuch, eine sehr gute Freundin seit jeher- 2015 hatte sie die Präsidentschaft. Wir haben sehr gut zusammengearbeitet. Ich muss auch sagen: Hut ab vor ihr und was sie gemacht hat in Migrationsfragen und Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Aber es gibt ja auch Politiker, die anders ticken und das kann ich nicht kommentieren. Ich bin nur ein kleiner Luxemburger. Ich will aber darauf hinweisen, wenn Sie zum Beispiel an Erasmus denken, das ist eine wichtige Sache, dass man das nicht alles einfach eliminieren darf, glaube ich. Vor allem für die jungen Menschen. Und wenn Sie die Landkarte Europas sehen, die Schweiz liegt im Herzen Europas. Ich verstehe, dass die Schweiz einen anderen Weg sucht, Norwegen hat auch einen anderen Weg gesucht. Das ist alles zu verstehen. Aber es ist für mich eine Gefahr oder nicht gut wenn alles abgebrochen werden würde. Das versuchen wir ja auch in der Europäischen Union zu verhindern. Ich glaube, dass dieser ganze Pakt, den wir da hätten schliessen sollen, dass das für mich das Beste gewesen wäre, für die Schweiz und für die Europäische Union. Es ist aber nicht gemacht worden. So muss man mit dem leben, was man hat und versuchen es irgendwie am Leben zu halten.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Wie kommen wir jetzt da raus aus diesem Deadlock. Die Kommission ist ja auch mittlerweile daran so eine Haltung zu definieren, die dann eher etwas hart werden dürfte.*

Die Guillotine.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Ja, wie kommen wir da wieder raus?*

Das ist eine gute Frage. Ich glaube, wir kommen nur raus, wenn wir auf beiden Seiten einsehen, dass es einen Weg geben muss, dass nicht alles fällt. Da muss ein Zeichen kommen. Ich glaube, die Zeichen müssen eher aus der Schweiz kommen. Es ist ja ein Angebot gewesen von der Europäischen Union, um das zu tun, was getan werden sollte. Die Schweiz hat abgebrochen aus Ursachen, wo auch Gewerkschaften und ich weiss nicht, die „forces vives de la nation“ mitgespielt haben. Gut, dann ist das so. Ich bedaure das. Das ist das einzige, was ich sagen kann. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht in eine Lage kommen, wo wir effektiv nicht mehr für die jungen Menschen in der Schweiz und in Europa das tun können, was wir eigentlich tun müssten. Auch für die Studenten. Alles, was mit Ihrem Fach zu tun hat, Herr Professor, nicht nur mit meinem.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Und da sind wir halt auch auf Flexibilität auf beiden Seiten angewiesen, das dürfen wir so auch Ihren Äusserungen entnehmen, oder?*

Das können Sie machen.

*Frage aus dem Publikum: Ich hätte noch eine Frage über ihr Grundthema, nämlich die Werte. Ich meine, in den letzten Jahren sind diese Werte, die sie hervor gehoben haben, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung natürlich im grösseren geopolitischen Kontext auch sehr stark unter Druck geraten. Wir haben Trump erlebt, wo wir die Gefahr sahen, bis hin zu diesem Sturm auf das Kapitol, das da irgendwie die demokratischen Institutionen nicht mehr funktionieren. Wir haben China, das so im Prinzip davon ausgeht, dass Europa und diese Werte ein Auslaufmodell sind. Sie propagieren dieses Modell in Afrika und in anderen Ländern, dass sie eigentlich nach ihrem Modell sich aufbauen sollen. Dann haben wir Russland, das auch Einfluss nimmt auf die Europäische Union. Wie kann man sich gegen diese Einflüsse wehren? Das sieht man ja in Ungarn ganz typisch. Ungarn eliminiert eine freie Universität und holt die Fudan Universität ins Haus. Also von daher haben wir hier auch ein Kräfte-Parallelogramm, dass im geopolitischen Sinne wirkt.*

Das erste vom 6. Januar. Das schlimme ist schon, dass das geschehen ist. Aber noch schlimmer ist, wie das jetzt aufgearbeitet wird von denen, die es zu ver-

antworten haben. Das ist sehr schlimm. Ich habe den Aussenminister der Vereinigten Staaten Antony Blinken, und John Kerry, noch vor einigen Wochen in Paris getroffen. Das ist sehr schlimm. Wie die Gesellschaft in Amerika, sich da entwickelt. Biden hat ja jetzt reagiert. Ich weiss nicht, ob das gut ist, dass er so drastisch reagiert hat, ob er nicht noch mehr spaltet. Aber ich glaube, er muss das tun. Ja, das ist ja das Problem, dass man sieht, dass die Werte auch die der „political correctness“ in eine andere Richtung driften. Putin 2005, 2006, 2007, sogar Russland war im Allgemeinen ein anderes Russland als das von heute. Nach der Krim ist etwas zerbrochen, was schwer reparierbar ist.

Wir reden von der *One-China policy*. Sie wissen ja, dass Taiwan Mitglied des Menschenrechtsrats war, dann wurde es China. Das hat man akzeptiert. Auch Amerika hat das bis jetzt akzeptiert. Dann muss es aber auch nicht in eine Richtung gehen, das jetzt Taiwan überfallen wird. Wir haben immer gesagt: ein Land, zwei Systeme. Dann müssen es auch zwei Systeme bleiben was Hong Kong angeht. Das ist jetzt alles in Frage gestellt. Das stimmt. Also genau darum bin ich davon überzeugt – ich sage es noch einmal – das Leben in Europa und auch in der Schweiz hängt alles zusammen, wenn wir die Werte anschauen. Es ist wichtig, dass Europa zeigt, dass es, sagen wir mal, den Weg hält, den geraden Weg hält und auf die Werte setzt. Wenn gesagt wird: In Amerika gibt es eine Partei, die macht das auch nicht mehr. Putin war das nicht. Erdogan war das nicht. Bolsonaro macht das nicht. Das dürfen ja nicht die Referenzen sein, auf die wir bauen. Das sind andere Systeme, andere Vorstellungen von Politik. Aber wir haben ja nur eine Vorstellung von Politik. Und ich sage noch einmal, ich kann ja nur von Europa reden, aber ich glaube, das zählt auch für die Schweiz. Das ist ja genau dasselbe. Dass wir verhindern, dass Europa wieder destabilisiert wird und dass die Demokratie eine Chance bekommt. Darum ist das ja genau ein Anlass oder eine Motivation, nicht in eine solche Richtung zu fallen, glaube ich. Aber ob das so ist, ist eine andere Sache.

*Frage aus dem Publikum: Meine Frage geht auch um die Wertegemeinschaft. Sie haben ja erwähnt, dass mit der Zeit auch Menschenrechtsschutz immer mehr ins Zentrum dieser Wertegemeinschaft gerückt ist. Das hat dann auch Konsequenzen. Dann sieht man auf der Kehrseite dieser Entwicklung, dass sich nationalistische Bewegungen oder euroskeptische Bewegungen eben auch gegen den interbeziehungsweise supranationalen Menschenrechtsschutz und die entsprechenden Mechanismen richten und dass auch im Migrationsbereich beispielsweise dann diese Wertegemeinschaft und dieses Selbstverständnis als „Hochburg der*

---

*Menschenrechte“ instrumentalisiert wird, um dann Menschen auszuschliessen. Meine Frage ist: Müssen wir diese Entwicklungen als Konsequenzen akzeptieren oder kann man da etwas dagegen tun?*

Ja. Es ist eine Frage, die mir seit Jahren in der Europäischen Union wirklich viel Kopfzerbrechen gibt. Wenn wir das Einmaleins der Europäischen Union nicht mehr akzeptieren. Wenn wir nicht mehr Gefühle zeigen, wenn Kinder, Mädchen misshandelt werden in einem Land und wir sagen in der Europäische Union: „Aus Afghanistan kann alles auf uns zukommen, nur keine Migration.“ Dann haben wir nicht verstanden, um was es geht. Wir haben es in der Europäischen Union im letzten informellen Treffen der EU-Aussenminister nicht geschafft, uns auf den Text des Sicherheitsrats zu verständigen, wo China und Russland damit einverstanden waren. Da ging es um die Bezeichnung „persons in need“ – also Personen, die Hilfe brauchen – dass wir da die Tür öffnen, um die aufzunehmen.

Da brauchen sie nicht weit zu gehen. In ein Land, wo man auch Deutsch redet, welches aber nicht Deutschland ist, um dann zu sehen, wie diese Mentalität der Verweigerung da ist. Es gibt Regierungen in Europa, die ihre ganze Innenpolitik gegen Migration aufbauen. Es geht uns an die Nerven. Aber ich erlebe das. Die Menschen, die Politiker, die dann in diesen Räten sind, erleben das Tag für Tag. Da geht es glaube ich auch nicht mit Geld. Man kann verschiedenen Ländern eine Million pro Flüchtling geben. Die werden trotzdem keine aufnehmen. Es geht um Prinzipien. Weil, glaube ich nun einmal, die Solidarität, auch die politische Solidarität, in dieser Frage überhaupt darüber nachzudenken absolut verweigert wird.

*Frage aus dem Publikum: Herr Aussenminister, Sie haben eigentlich ein eher negatives Bild der Union zeichnen müssen. Deshalb die Frage: Wäre es nicht gescheiter, wenn man sich doch überlegen würde, ob man nicht in Richtung eines Europa zweier Geschwindigkeiten gehen sollte? Dann würde nämlich das eine Europa wieder attraktiver und das würde sich wahrscheinlich auch in den Wahlen widerspiegeln. Das ist meine Meinung.*

Also das ist der Weg, den ja viele Leute auch verteidigen. Wenn es zu einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr geht, soll man auf die sechs Gründerländer zurückkommen und verschiedene Länder, die dann mitmachen wollen. Aber was bedeutet das für Europa? Das kann man tun, aber wirklich in allerletzter Instanz. Wir müssen ja eigentlich in eine ganz andere Richtung gehen. Wir müssen ja in eine Richtung gehen, wo man sagt: Okay, im Jahr 2030 fangen

wir an darüber nachzudenken, ob Europa in dieser komplizierten Technik der Institutionen überhaupt eine Chance hat so zu überleben. Ob wir nicht hingehen und auf einen föderalen europäischen Staat hinarbeiten müssen.

Da bleibt Luxemburg Luxemburg, Deutschland bleibt Deutschland und Frankreich bleibt Frankreich, aber das wir in den Strukturen Klarheit schaffen. Wenn Sie jetzt auf ein Kerneuropa, wie man das ja nennt, hinsteuern, dann machen Sie genau das Gegenteil. Wir müssen vor Augen behalten, wir haben jetzt Anfang Jahr einen Gipfel der osteuropäischen Länder, also Ukraine, Moldawien, Armenien, Aserbaidshan, Weissrussland. Das heisst, diese Länder, die zwischen Europa und Russland hängen. Das ist für beide Seiten sehr schwierig. Was wäre, wenn ein Teil des Ostens wieder da dazwischen käme? Was wäre das? Was würde das für Europa bedeuten? Also ich gebe Ihnen recht, wir können nicht weitermachen und uns von zwei, drei Ländern diktieren lassen, wo es hingehen soll. Aber das ist eine allerletzte Ausfahrt, um das hinzubekommen. Delors hat in einem ganz anderen Sinn von dem Kerneuropa gesprochen. Die, die schneller vorwärts kommen sollen. Aber er hat nicht damit gerechnet, dass es Länder gibt, die einfach ausscheren wollen. Es will ja auch keiner ausscheren, wenn sie Orbán hören. Sie wollen ja nicht ausscheren. Aber es ist beschämend, dass dann das Geld Europa zusammenhält. Das ist beschämend.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Herr Aussenminister, vielen Dank! Ich habe versucht, aus Ihren Ausführungen auch Funken der Hoffnung zu entnehmen. Das war nicht so einfach im Moment. Trotzdem sage ich meinen Studenten immer: Wir haben alle ein riesiges fundamentales Interesse daran, dass es Europa gut geht. Wenn es Europa gut geht, geht es uns auch gut. Und die zweite Frage ist: Ginge es uns besser, wenn es die EU nicht gäbe? Ich glaube, da ist die Antwort auch völlig klar. Da muss etwas geschehen. Wie genau, wissen wir nicht. Jetzt darf ich das Schlusswort Herrn Lacher, dem Verwaltungsratspräsident der Bank Julius Bär übergeben.*

*Romeo Lacher (Verwaltungsratspräsident, Bank Julius Bär): Sehr geehrter Herr Asselborn, sehr geehrte Damen und Herren. Zuerst freut es mich einmal, dass unser Churchill-Anlass wieder hier persönlich stattfinden darf, dass Sie sich auf den Weg gemacht haben, hier an die Universität zu kommen. Dafür möchte ich mich ganz, ganz herzlich bedanken und ich hoffe, dass die Covid Situation es in den nächsten Monaten wieder zulässt, dass wir alle unsere Churchill-Anlässe hier persönlich machen können.*

Herr Minister, Sie haben sich mit sehr viel Herzblut aber auch mit sehr viel Engagement für Europa und vor allem eben auch für die Werte, die Europa

ausdrücken, ausgesprochen. Es ist in meinen Augen extrem positiv zu spüren, dass sich Leute wie Sie einsetzen, dass sich diese Werte auch in Europa weiter aufrechterhalten. Und ich möchte Ihnen ganz, ganz herzlich danken, dass Sie zu uns an unserem Churchill-Anlass gesprochen haben, über diese sehr wichtigen Punkte, die nicht nur eben die EU als solches, sondern logischerweise auch uns als Schweiz betreffen. Churchill hat sich in seiner Rede 1946, wie wir heute gehört haben, vehement für ein vereintes Europa und eben auch diese europäischen Werte eingesetzt. Aus heutiger Sicht scheint es fast etwas eigenartig, dass sich ausgerechnet ein Brite in der Schweiz zu europäischen Themen äussert. Aber ich glaube, das ist es nicht. Weil Europa und die europäischen Werte unabhängig von der Zugehörigkeit natürlich wichtig sind und wichtig bleiben, ob man in der EU ist oder mit der EU zusammenarbeiten will. Ich glaube, für uns als Schweiz ist es ganz besonders wichtig, weil durch die Abkommen, die wir mit der EU haben – sei das Schengen-Dublin, um ein Beispiel zu nennen – dass es auch wieder für beide Seiten extrem positiv ist um in einem gemeinsamen Europa weiterzukommen. Dass es vielleicht nicht immer – wie in einer Nachbarschaft – im ersten Anlauf gelingt, solche Widersprüche und vielleicht solche Konflikte aufs erste Mal zu lösen, das stimmt mich eigentlich positiv, dass es für die nächsten Schritte hoffentlich gelingen wird. Ich glaube, es ist ganz wichtig, wie wir es vorher auch angetönt haben, dass es sowohl auf der EU-Seite, wie auf der Schweizer Seite, dass wir uns wieder auf den Weg begeben, einen konstruktiven Dialog zu finden und das hoffentlich in einem zweiten Anlauf in einer Art und Weise auf die Reihe bringen, dass es für die EU wie auch für die Schweiz stimmig wird.

Ich möchte nicht zu lange werden, aber ich möchte mich ganz herzlich bedanken. Wir wissen, dass Sie sich nicht nur politisch, sondern auch privat grossen Herausforderungen stellen und in der luxemburgischen Presse, das habe ich mindestens vernommen, werden Sie oft als Gipfelstürmer bezeichnet. Das hat damit zu tun, dass Aussenminister Asselborn ein leidenschaftlicher Radfahrer ist und sich nicht kleine Herausforderungen annimmt, sondern Herausforderungen annimmt von Luxemburg gegen den Süden von Frankreich zu fahren. Über 1700 Kilometer und dann am Schluss noch die Richtung nach Mont Ventoux oder Alpe d'Huez einschlägt. Wir wissen, dass die Schweiz auf viele schöne Berge und Pässe hat.

*Aussenminister Jean Asselborn:* Habe ich viele davon gemacht.

*Romeo Lacher:* Das wollte ich auch sagen. Ich gehe davon aus, dass sie als ambitionierter Radfahrer sicher schon den einen oder anderen Pass gemacht haben. Als ganz kleines Dankeschön für Ihre Anwesenheit möchten wir Ihnen

ein Trikot unseres Schweizer Nationalteams schenken, dass wenn Sie den nächsten Schweizer Pass unter die Räder nehmen, Sie das richtige Trikot haben. Das Zweite, das haben wir auch vorhin schon besprochen, selbstverständlich, wenn ein Luxemburger in Zürich ist, dass wir das mit den Luxemburgerli verbinden. Wir wissen auch, dass es tatsächlich einen Konnex zu Luxemburg hat, in dem das nämlich von einem Luxemburger Konditor, basierend auf einem Rezept eines französischen Konditors, in die Schweiz gebracht wurde und er hier bei der Firma Sprüngli dieses Rezept weiter verfeinert hat und wir eigentlich seit den 60er-Jahren hier in der Schweiz diese ausgezeichnete Macaron geniessen können. Ich möchte Ihnen das auch gerne übergeben. Nochmals ganz, ganz herzlichen Dank!

*Aussenminister Jean Asselborn:* Danke vielmals.

*Romeo Lacher:* Wir kommen zum Abschluss, ich möchte Ihnen ganz, ganz herzlich danken für Ihre Teilnahme. Insbesondere möchte ich mich bei Andreas Kellerhals und seinem Team für die Organisation von heute bedanken und ich freue mich, wie ich anfangs gesagt habe, weiterhin auf spannende Churchill-Anlässe in diesem oder in einem anderen Raum hier an der Universität Zürich. Ich wünsche Ihnen ein schönes Wochenende und nochmals herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind.

# S.D. Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein

Ausführendes Staatsoberhaupt des Fürstentums Liechtenstein

## Herausforderungen und Chancen von Kleinstaaten

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der  
Universität Zürich vom 10. November 2021

### Inhalt

- I. [Referat von S.D. Erbprinz Alois Philipp von und zu Liechtenstein](#) 299
- II. [Q & A](#) 309

### I. Referat von S.D. Erbprinz Alois Philipp von und zu Liechtenstein

Ich möchte mich zunächst einmal ganz herzlich für diese Einladung hierher an die Universität Zürich und das Europa Institut für diese Möglichkeit bedanken, Ihnen einige Gedanken über die Herausforderungen und die Chancen von Kleinstaaten mitzugeben, aber auch nachher mit Ihnen in einen für mich auch sehr spannenden Austausch zu diesem Thema zu treten, wo ich sehr gerne auf Fragen von Ihnen Antwort geben werde. Ich freue mich aber nicht nur auf diesen Austausch, sondern ich freue mich auch, dass ich erfahren durfte, dass unmittelbar vor dieser Veranstaltung, die bereits vorher erwähnte enge Beziehungen zwischen der Universität Zürich und Liechtenstein weiter vertieft werden konnte. Es wurde eine Absichtserklärung unterzeichnet zwischen der Universität Zürich und der Universität Liechtenstein, über ein Liechtenstein Institut. Es gibt ja an der Universität Zürich schon ein Centre for Liechtenstein Law. Mit diesem Institut soll eine zusätzliche Plattform geschaffen werden für Veranstaltungen, aber auch, um zwischen diesen beiden Universitäten im Bereich der Lehre und im Bereich der Forschung enger zusammenzuarbeiten, enger zu koordinieren. Das ist natürlich, gerade aus einer liechtensteinischen Perspektive, eine sehr erfreuliche Sache. Ich hoffe, dass wir dank diesem Institut bald noch bessere, noch tiefere Beziehungen haben werden.

Nun zu den Herausforderungen und Chancen von Kleinstaaten. Bevor ich zu den Herausforderungen und den Chancen komme und auch was ich als die Erfolgsfaktoren sehe, um diese Chancen möglichst zu ergreifen und den Her-

ausforderungen gut begegnen zu können, möchte ich auf die Nachteile und die Vorteile von Kleinstaaten zu sprechen kommen. Wenn ich jetzt Kleinstaaten meine, dann gibt es, das wurde vorher glaube ich schon einmal ange-tönt, durchaus unterschiedliche Grössenordnungen. Es gibt Kleinstaaten, die um ein vielfaches grösser sind als Liechtenstein, mit nur 39'000 Einwohnern. Manchmal sieht sich ja die Schweiz selber als Kleinstaat. Aus unserer Sicht ist sie auch doch eher ein grosser Staat oder zumindest ein mittelgrosser. Einige meiner Überlegungen sind aber durchaus auch für mittlere Staaten oder grössere Kleinstaaten relevant, andere sind vielleicht eher für Staaten mit einer Einwohnerschaft von unter 100'000 Einwohnern relevant.

Nun, die Nachteile von kleinen Staaten sind den meisten oft bewusst. Sie sind bekannt. Einer der offensichtlichsten ist es, dass man über keine Macht verfügt, weder militärisch, aber auch wirtschaftlich nicht, um seine Interessen international durchzusetzen, um auch die Rahmenbedingungen international stark beeinflussen zu können. Man ist darauf angewiesen, das zu akzeptieren, was da international daherkommt und sich mit dem zu arrangieren und die besten Lösungen zu finden. Man kann zwar manchmal versuchen, mit anderen Staaten Allianzen zu schmieden. Wenn es nur die Kleinen untereinander sind, dann hat man natürlich auch wenig Gewicht, vor allem wenn es dann Gruppierungen gibt wie die G20. Aber ab und zu kann man etwas erreichen. Die Möglichkeiten, die internationalen Rahmenbedingungen zu gestalten, sind aber sicher beschränkt.

Ein weiterer Nachteil sind die fehlenden Skalen. Die Kosten eines Staates, die kann man nur auf wenige Schultern verteilen. Das ist vielleicht in der Schweiz nicht so sehr ein Thema. Bei uns mit nur 39'000 Einwohnern, wir haben eine Verwaltung von ungefähr 900 Personen, dann ist es prozentual schon eine Herausforderung. Man kann sich dadurch behelfen, dass man vieles in Zusammenarbeit mit anderen Staaten löst. Für gewisse Bereiche ist es auch schlichtweg nicht sinnvoll immer die gesamte Palette der Erwartungen an Dienstleistungen in einem entwickelten Staat anzubieten. Beispielsweise im Bildungsbereich und im Gesundheitsbereich arbeiten wir eng, vor allem mit der Schweiz, aber auch mit Österreich und anderen europäischen Staaten zusammen. Ja, diese Art von Outsourcen erlaubt es doch, die Staatsquote in einem vernünftigen Rahmen zu halten, wenn man das effizient betreibt und wenn man natürlich auch gute Nachbarn hat. Zum Glück sind wir da mit zwei besonders freundlichen Nachbarn gesegnet, mit der Schweiz und mit Österreich, die als kleinere Staaten selbst viel Verständnis haben für solche Anlie-

gen. Dann funktioniert das gut. Aber so ein Outsourcen macht natürlich immer auch abhängiger. Man ist auf den Goodwill angewiesen und man muss auch immer wieder mal schauen, dass man halt nicht zu abhängig wird.

Ein weiterer Nachteil ist der kleine Heimmarkt. Ein so kleiner Staat wie Liechtenstein könnte gar keine hochentwickelte Volkswirtschaft haben, wenn es nicht einen sehr guten Zugang zu den Weltmärkten hätte. Das war auch ein wichtiger Grund, warum Liechtenstein lange Zeit nur ein armer Bergbauernstaat war und wir wären es wahrscheinlich heute noch, wäre das nicht möglich gewesen. Zuerst mit einem Zollvertrag mit Österreich-Ungarn, wo wir gewisse Entwicklungsschritte haben setzen können, dann über den Zollvertrag mit der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg. Dieser Zollvertrag wurde 1923 abgeschlossen, bald feiern wir das 100-jährige Jubiläum. Dann natürlich mit der ganzen Globalisierung nicht zuletzt auch – für uns sehr wichtig – der Beitritt zum EWR, der vorher schon erwähnt wurde. Würde dieser Zugang aber wegfallen, dann hat man als sehr Kleine schnell ein riesiges Problem, also müssten alle unsere Firmen ihre Produkte oder ihre Dienstleistungen in Liechtenstein absetzen, dann würden die meisten wahrscheinlich von einem Tag auf den anderen zusperren müssen und wir wären wieder zurück zu einem armen Bergbauernvolk. Heutzutage haben wir viele die nach Liechtenstein kommen um zu arbeiten. Früher war es so, dass viele Liechtensteiner im Ausland, in die Schweiz, nach Österreich zur Arbeit gegangen sind. Da wäre es eigentlich schlicht nicht möglich, eine hochentwickelte Wirtschaft zu haben.

Man ist auch als kleiner Staat, was die Konjunktur betrifft, was internationale Krisen betrifft, anfälliger. Die Konjunkturausschläge sind immer wesentlich volatiler. Entsprechend muss man sich auch besser auf solche Situationen vorbereiten. Als sehr kleiner Staat haben wir auch keine eigene Währung, also wir können in schwierigen Situationen nicht die Notenbank, die Notenpresse ankurbeln. Wir helfen uns da mit einer Regelung, dass wir immer einen gewissen Anteil der jährlichen Ausgaben zwischen 1,5 und 3 Mal in Reserve haben müssen. Das ist natürlich für andere Kleinstaaten, die sich nicht so gut entwickelt haben, nicht so einfach. Auch das ist sicher ein Nachteil, dieser kleine Heimmarkt.

Aber – ich komme jetzt zu den Vorteilen – es gibt auch gewisse Vorteile, dass man gezwungen ist, sich diesem internationalen Wettbewerb gleichzeitig zu stellen. Nun, was sind Vorteile von Kleinstaaten? Etliche davon sind, glaube ich, Ihnen hier in der Schweiz durchaus bewusst, wir teilen auch gewisse,

andere sind ihnen vielleicht etwas weniger bewusst, weil sie vielleicht auch stärker zum Vorschein treten von so einem sehr kleinen Staat wie Liechtenstein.

Ein wichtiger Vorteil ist die viel grössere Bürgernähe, die man in einem Kleinstaat beobachten kann. Die Politik ist viel näher an den Bürgerinnen und Bürgern, an den Wirtschaftsunternehmen und dadurch wird meist präzise reguliert. Prozesse werden effizienter gestaltet. Es wird auch eher Rückgriff auf pragmatische Lösungen genommen. Liechtenstein teilt seit 1921 mit der Schweiz die direkte Demokratie. Dieses Jahr feiern wir 100 Jahre liechtensteinische Verfassung, die jetzige Verfassung. Es gab schon davor eine, aber 1921 haben wir, mit Zuwenden auf die Schweiz auch die direkte Demokratie übernommen. Das schafft natürlich noch zusätzliche Bürgernähe und auch sehr dezentrale Strukturen, die wir auch in Liechtenstein, zum Beispiel mit der grossen Gemeindeautonomie, pflegen. Aber insgesamt glaube ich schon, dass Kleinstaaten sich aufgrund der Grössenordnung per se näher zu ihren Bürgern ausrichten.

Damit eng verbunden ist auch ein besserer Informationsfluss, der generell mehr Vertrauen schafft. Das gab unlängst eine sehr interessante Studie von einer Liechtensteinischen Stiftung bekannt, die das Allensbach Institut in Auftrag gegeben hat um das Vertrauen in Institutionen mal abzuprüfen. Das wird in grösseren Staaten regelmässig gemacht. Liechtenstein ist bis jetzt nicht mit ausgewertet worden, aber man hat das nach denselben Kriterien gemacht und dann verglichen und da ist ein sehr hoher Standard herausgekommen. Die Schweiz ist übrigens auch ganz vorne mit dabei. Und ja, auch da glaube ich, hilft diese stärkere Transparenz auch, man ist näher an den staatlichen Institutionen. Es hilft wahrscheinlich auch die direkte Demokratie, also auch das konnte man sehen in diesen Studien.

Interessanterweise hilft auch – ich glaube, die Schweiz macht es durch andere Elemente ihrer Staatsform, weil sie auch sehr viel Stabilität in ihrer Staatsform kennt – interessanterweise hilft auch die Monarchie bis zu einem gewissen Grad. Weil ich glaube, sie generiert auch ein stärkeres Vertrauen in die Institutionen. Die Schweiz schafft diese Stabilität auf anderem Wege, wie es andere Staaten schaffen.

Es ist auch so, dass diese besseren Informationsflüsse dazu führen, dass Interessenskonflikte viel schneller an die Oberfläche kommen. Natürlich passiert auch Lobbying in Kleinstaaten, aber es sind nicht so viele Lobbygruppen, Interessensgruppierungen, die ständig die Regierung bearbeiten, die das Parlament bearbeiten. Ich glaube es ist einfach da auch leichter in einem Prozess

der Entscheidungsfindung, in der Gesetzgebung, in der Verwaltung, einen grösseren gemeinsamen Nenner zu finden. In grossen Staaten wird sehr viel verwässert, bis man zu einer Entscheidung kommt und das, glaube ich, ist auch ein ganz wichtiges Element.

Tendenziell würde ich sagen, zumindest gut geführte Kleinstaaten tendieren zu einer besseren Wirtschaftspolitik. Zum Beispiel im Bereich der Subventionen. Aus meiner Sicht ist es in den seltensten Fällen ein sinnvolles Element der Wirtschaftspolitik. In Liechtenstein ist es so, bei unserer Kleinheit wird es vielfach schlichtweg unmöglich. Wenn wir grosse Unternehmen in Liechtenstein von staatlicher Seite aus dem Topf der Steuern subventionieren wollen, wenn wir jetzt bei uns die Hilti in einer schwierigen Lage über Subventionen unterstützen wollen, ist das schlichtweg ein Tropfen auf den heissen Stein. Aber es ist auch sehr offensichtlich, wenn die Steuern erhöht werden, wenn die gut geführten Unternehmen mehr Steuern abliefern müssen, um schlecht Geführte zu unterstützen oder wenn gute, erfolgreiche Branchen stärker zur Kasse gebeten werden, um irgendwelche Branchen in einem schwierigen Strukturwandel auch noch zusätzlich abzustützen, solche Dinge passieren in kleinen Staaten viel weniger. Sie sind auch, was ich vorher schon angetönt habe, zwar abhängiger von den Weltmärkten, aber das macht sie auch wettbewerbsfähiger. Ich kann mich als ein liechtensteinisches Unternehmen nicht auf einen geschützten Heimatmarkt verlassen. Ich muss mich gleich von Anfang an auf dem Weltmarkt behaupten können. Das macht zwar die Einstiegshürde manchmal vielleicht etwas höher, aber dann bin ich wirklich topfit, wenn ich das geschafft habe. Das führt auch dazu, dass meiner Ansicht nach Kleinstaaten diesen ständigen Zwang, sich anpassen zu müssen, sich weiterzuentwickeln, nicht nur auf Unternehmensebene, sondern auch auf Staatsebene kennen, man ist innovativer, hat vielleicht auch mehr Unternehmensgeist. Liechtenstein ist ein sehr gutes Beispiel. Wir haben, wenn man Liechtenstein mit Deutschland vergleicht, in Liechtenstein ein Unternehmen pro acht Einwohner und das sind jetzt nicht die sogenannten Stiftungen und Anstalten und die, sagen wir, nicht tätigen, sondern das sind in Liechtenstein tätige Unternehmen. In Deutschland sind das nicht eins zu acht, sondern eins zu 23. Ich glaube, die Schweiz ist da irgendwo zwischendrin. Man muss allerdings sagen, um es mit der Schweiz etwas mehr auf Parität zu bringen, wir profitieren natürlich auch über die vielen Grenzgänger. Da kann man dann vielleicht leichter ein Unternehmen haben, die Hälfte der Arbeitskräfte kommen tagtäglich nach Liechtenstein rein.

Ich glaube, Kleinstaaten sind tendenziell auch flexibler und schneller. Sie müssen das auch sein, weil sie die internationalen Entwicklungen nicht mitbe-

stimmen können. Sie müssen sich immer wieder mal anpassen. Sie müssen da auch ihre Chancen ergreifen, wenn sich irgendwo interessante Nischen auf-tun. Man muss natürlich gleichzeitig auch irgendwo schauen, dass man das gut in Balance bringt, mit einer Stabilität, mit einer Verlässlichkeit. In Liechtenstein hilft da sicher das monarchische Element. In der Schweiz haben Sie andere Elemente, um diese Balance sicherzustellen, aber ich glaube auch die direkte Demokratie hat da einen Einfluss, damit wir da eigentlich einen guten Mix haben.

Teilweise wird auch argumentiert, dass Kleinstaaten homogener sind. Das muss nicht unbedingt sein, das hängt sehr stark von der Bevölkerungsstruktur ab. In Liechtenstein ist es der Fall. Das kann natürlich auch der Identität helfen. Wir haben in Liechtenstein einen sehr starken Nationalstolz. Was aber sicher der Fall ist, dass es in kleinen Staaten tendenziell weniger Gräben gibt. Also ein Stadt-Land-Gefälle oder andere Gräben, die sind weniger vorhanden. Was aber definitiv die Identität formt, ist: Als kleiner Staat muss man sich immer wieder um seine Unabhängigkeit und um die internationale Anerkennung bemühen. Auch dieser ständige Kampf, der formt natürlich oder gibt einem Staat Identität.

Ein weiterer Vorteil ist, dass die Verwaltung einfacher ist. Man ist gezwungen, vieles pragmatischer zu verwalten. Bürokratie entsteht nur schwer in kleinen Staaten, weil dafür einfach schlichtweg die finanziellen Mittel nicht vorhanden sind, weil die Bürger sehr schnell aufstöhnen würden, wenn man eine zu grosse Bürokratie hat. Bei uns in Liechtenstein, ich glaube noch einmal mehr als in der Schweiz, die Regierung muss wirklich jedes zusätzliche Verwaltungspersonal hart verhandeln im Parlament. Und ja, ich glaube, das ist manchmal nicht ganz so einfach für die Exekutive, aber insgesamt ist das doch eine Sache, die kleine Staaten, auch was die Verwaltung betrifft, effizienter macht. Es ist auch vieles überschaubarer und man nutzt auch die Synergien, die durchaus vorhanden sind. Also in grossen Staaten ist viel häufiger zu beobachten, dass das eine Ministerium gar nicht mit dem anderen spricht. Da kommt man manchmal auch als Kleinstaat leider zu spät drauf, man hätte gleich mit mehreren gleichzeitig koordiniert, das angehen sollen. In Liechtenstein funktioniert das wesentlich besser. Ich glaube, in der Schweiz ist das auch, im Vergleich zu ganz grossen Staaten, auf einer ganz anderen Ebene.

Wo sehe ich die Herausforderung für Kleinstaaten in nächster Zeit? Wir gehen momentan sicher durch eine Phase, wo der Multilateralismus, wo Regeln setzen im internationalen Bereich mit Einbezug der kleineren Staaten, leidet. Wir haben eine Zunahme an Nationalismus. Wir haben eine Zunahme, dass ein

Club von Grossstaaten, sei es jetzt die G7, die G8, die G20, die Regeln ausserhalb von Foren wie der UNO bestimmen, die dafür vorgesehen sind. Das ist natürlich zum Nachteil für Kleinstaaten, wenn sie da noch weniger wie sie eh schon können, mitmachen und ihre Interessen einbringen können. Ich sehe auch mit einer gewissen Sorge eine Zunahme des Protektionismus. Es ist sicher jetzt diese Pandemie, diese Krise, das ist nicht ganz einfach. Ich glaube, da ist die Gefahr, dass auf dem aufbauend sich gewisse Staaten, vielleicht jetzt nicht per se abschotten, aber den Zugang viel schwieriger machen. Man möchte, dass Wertschöpfungsketten nach Hause kommen, dies und jenes und ich glaube, das könnte in Zukunft für Kleinstaaten schwieriger werden.

Die geopolitische Situation ist herausfordernder wie noch vor ein paar Jahren. Wir hatten sicher eine besonders einfache Zeit in der Hinsicht nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Wir gehen jetzt durch schwierigere Zeiten. Es werden vor allem die Grossstaaten nationalistischer und das ist natürlich nicht einfach für die Kleinen. Ich konnte mich vorher schon unterhalten über die ganze Thematik. Gab es auch von der Kriegsführungs- von der Verteidigungsseite, sagen wir von der Sicherheitsperspektive, bessere und schlechtere Zeiten für Kleinstaaten? Ich glaube ja. Wenn man anschaut, eine Zeit lang konnte man sich ganz gut hinter den Mauern verschanzen. Ich wohne selbst in einem Gebäude, das nennt sich zwar Schloss Vaduz, aber es ist mehr eine Burg und man ist eigentlich ausgezogen, weil diese dicken Mauern nicht mehr sinnvoll waren, weil es nicht sehr bequem war dort zu wohnen. Jetzt, dank Zentralheizung ist es wieder wesentlich angenehmer. Wir hatten mit dem Aufkommen immer besserer Kanonen, so dass dann die kleinen Stadtstaaten, wie die Hansestaaten, die sehr erfolgreich waren, die floriert haben, dann eine schwierige Phase hatten. Es waren dann eher die grösseren Flächenstaaten, die einen Vorteil hatten. Wenn wir, in Europa zumindest, in den letzten Jahrzehnten schauen, hatten wir sicher auch dank der EU, die vor allem auch einen Friedensaspekt hatte – wo die Schweiz und Liechtenstein mitten drinnen auch davon profitiert haben von diesem stabilen Umfeld – als Kleinstaaten einen Vorteil. Geopolitisch wird es schwierig, aber vor allem auch, wenn wir anschauen, dass die Kriegsführung immer mehr in eine digitale Kriegsführung übergeht. Wenn wir Krisen hatten auf der Welt, wenn irgendwo geschossen wurde, hatten wir in den letzten Jahrzehnten den Luxus, hier weit weg davon zu sein. Bei digitaler Kriegsführung, fliegen die, wenn man so will, Granatsplitter nicht nur an der unmittelbaren Frontlinie, sondern die können um die ganze Welt gehen. Das ist sicher etwas, wo Kleinstaaten vielleicht in Zukunft wieder herausgefordert sein werden, sich da, was das ganze Thema Cybersicherheit betrifft, gut aufzustellen.

Dann komme ich jetzt zu den Chancen: Wo sehe ich in den nächsten Jahren die Chancen von Kleinstaaten? Die Digitalisierung ist meiner Ansicht nach andererseits auch eine Chance. Nicht zuletzt dank der Digitalisierung und diesen sehr hochentwickelten Volkswirtschaften, die wir in der Schweiz und in Liechtenstein haben, haben wir einen Vorteil. Wir leben in einer Wissensgesellschaft. Im Kontext von Wissensgesellschaft und Digitalisierung wird häufig davon gesprochen, dass nicht so sehr die Grösse entscheidend ist, sondern die Schnelligkeit. Und ich glaube, ich habe das vorher schon als einen grossen Vorteil von Kleinstaaten angesprochen. Wenn wir diese Schnelligkeit nutzen, ist die Digitalisierung zugleich auch durchaus eine Chance, wenn wir auch wiederum die Spielräume nutzen, die sich dadurch neu bieten. Wenn wir dann gezielt regulieren, was auch leichter ist für Kleinstaaten. Da ergibt sich eben durchaus einiges. Ich glaube auch, dass diese technologische Entwicklung, bei allen Schwierigkeiten, die wir vielleicht jetzt mit Nationalismus, Protektionismus durchgehen werden, doch diese Globalisierung oder diese globale Vernetzung der Staaten aufrechterhalten wird. Kann sein, dass es schwieriger wird, aber ich bin zuversichtlich, dass wir nicht zurückkehren werden zu einer völligen Abschottung, dass diese Zugänge zu den Märkten gar nicht mehr möglich sein werden. Was natürlich, wie ich vorher schon angesprochen habe, für sehr kleine Staaten vor allem, dann extrem problematisch wäre.

Ich sehe es auch so, dass der Multilateralismus zwar leiden wird einerseits, aber ich glaube, er wird sich vielleicht auch irgendwann wieder erholen. Viele der Herausforderungen im Bereich der Umwelt – Klima ist ja momentan ein ganz grosses Thema – und Immigration, die können eigentlich nur sehr international, in multilateraler Zusammenarbeit, wirklich erfolgreich angegangen werden. Da wird man nicht jetzt den Multilateralismus so sehr zurückschrauben, dass wir zu den Zeiten zurückfallen, wo das viel, viel schwieriger war für Kleinstaaten. Wenn man so anschaut, was sind so diese grossen Trends: Digitalisierung, technologischer Fortschritt, Globalisierung und ein Thema, das uns – die Schweiz und Liechtenstein – sehr beschäftigt, die ganze demografische Entwicklung. Auch da bin ich der Überzeugung, dass dank der Kleinheit, dank der Bürgernähe, dank dem, dass man da in einen viel besseren Dialog mit der Bevölkerung treten kann, es leichter ist, gute, pragmatische Lösungen auf die demografischen Herausforderungen zu finden. Ich sehe das allein schon im Vergleich der unterschiedlichen Grössen von Schweiz und Liechtenstein. Ich weiss, die Schweiz tut sich momentan schwer mit Reformen im Bereich der Altersvorsorge. In Liechtenstein haben wir sehr ähnliche Systeme und uns ist es in der vorletzten Legislaturperiode gelungen, grössere Reformvorhaben durchzubekommen. Teilweise hatten wir Volksabstimmungen dazu, teilweise

waren sie gar nicht notwendig, weil wir da doch sehr gut Aufmerksam machen und erklären konnte, warum das notwendig ist und man pragmatische Lösungen auch gefunden hat. Wir werden mehr tun müssen, aber ich bin da auch zuversichtlich, dass das gelingt und dass da vielleicht die Kleinheit auch hilft.

Auf was müssen wir achten, damit wir diese Chancen auch ergreifen, beziehungsweise die Herausforderung möglichst gut meistern? Ich komme nun zu dem, was ich als Erfolgsfaktoren für Kleinstaaten für die nächsten Jahre sehe. Es geht darum, mal die Chancen und die Herausforderungen zu erkennen. Dazu braucht es fähiges Personal im Bereich der Politik, der Verwaltung und in der Wirtschaft. Da ist es wichtig, über ein gutes Bildungssystem zu verfügen. Da glaube ich, ist sowohl die Schweiz – wie zuletzt auch dank der Schweiz Liechtenstein – gut aufgestellt. Es braucht auch gute staatliche Strukturen, dass man dann das auch entsprechend umsetzt. Auch da bin ich zuversichtlich, was unsere beiden Staaten betrifft.

Ich glaube, es ist auch in Zukunft wichtig, auf eine gute multilaterale Einbettung zu achten. Bei all den Schwierigkeiten, mit Allianzbildung bei der Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen ist dann doch das eine oder andere möglich. So gibt es zum Beispiel nicht eine 7K oder 20K Gruppe, aber es gibt eine 3G Gruppe. 3G ist in der jetzigen Phase nicht unbedingt das beste Kürzel, das steht aber nicht für 3, sondern das sind eine ganze Kette von Kleinstaaten oder kleineren Staaten, das steht für Global Governance Group, da ist auch die Schweiz Mitglied. Es ging auf eine Initiative von Singapur zurück, die auch gleich von Anfang an auch Liechtenstein mitgetragen hat. Ich glaube, die Schweiz war auch von Anfang an mit dabei. Das sind verschiedene etwas Grössere und etwas Kleinere dabei. Andere Grössere sind noch Vietnam und die Emirate und dann etliche Staaten nach liechtensteinischer Grössenordnung. Da konnte man zumindest erreichen, dass bei den G20 Sitzungen immer einer von dieser Gruppe mit dabei ist. Meistens ist es Singapur und die Schweiz, die eingeladen werden. Wir konnten erreichen, dass der UNO-Generalsekretär auch immer eingeladen wird, um auch die Anliegen der Kleinen einzubringen. Ich glaube, das ist auch wichtig, nicht zuletzt auch für die Grossen, weil wir Kleinen, wir müssen dann diese internationalen Regeln auch umsetzen und für unsere Verwaltungen ist es dann sehr bürokratisch, wenn diese Regeln nur für grosse Bürokratien gemacht werden. Wir drängen immer, das ist eines der Hauptanliegen von Liechtenstein auf internationaler Ebene, dass man auch darüber nachdenkt, wie können die gut umgesetzt werden? Letzten Endes profitieren da auch die grossen Staaten, wenn das nicht in einer Bericht[erstattung]sbürokratie und anderen bürokratischen Auswüchsen endet.

Für uns ist es eben nicht nur wichtig, diese Kleinstaaten-freundlichen Regelungen zu erreichen, sondern auch gleiche Spielregeln oder was man im Englischen als „level playing field“ bezeichnet. Da muss man realistisch sein, da ist halt nur so und so viel möglich. Es wurde vorher erwähnt von Ihnen, dass ich ein Jus-Studium in Salzburg gemacht habe. Ich habe da Völkerrecht gemacht. Die ersten Worte des Professors bei der ersten Vorlesung waren: „Ja, Sie hören jetzt hier Völkerrecht. Das, was Sie sich als erstes merken müssen: Völkerrecht ist das Recht des Stärkeren.“ Also es ist schon so, dass man sich dessen immer bewusst sein muss. Aber nichtsdestotrotz lohnt es sich, sich einzubringen, zu arbeiten und für einen sehr Kleinen, das ist vielleicht für die Schweiz weniger ein Thema, ist natürlich dieses Einbringen auch wichtig, weil man sich dadurch eine internationale Anerkennung schaffen kann. Wir haben das gemerkt. Wir waren lange Zeit sehr zurückhaltend was die internationale Einbringung, die multilaterale Einbettung betrifft. Wir sind im Vergleich zu früher seit dem Beitritt zum Europarat, seit dem UNO-Beitritt aber sehr aktiv, natürlich dann auch im EWR. Und das, das haben wir gemerkt, hat uns neue Spielräume eröffnet, weil man dann als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt wird und man dadurch da und dort dann doch auch Anliegen einfließen lassen kann, in gewissen Bereichen gestalten kann was sonst nicht möglich ist. Gleichzeitig muss man, wenn man sich international einbettet aber auch aufpassen, dass man nicht in zu starke Abhängigkeiten gerät, die dann die Unabhängigkeit beeinflussen oder zu sehr beeinträchtigen.

Das ist so eine Balance. Einerseits bringt eine gute Anbindung einen Souveränitätsgewinn, eine zu einseitige Einbettung oder vielleicht zu starke kann dann wieder einen Souveränitätsverlust auch mit sich bringen. Wichtig ist, dass man immer auf mehreren Beinen steht und dass man auch sicherstellt, dass Anpassungen möglich sind. Beispielsweise war es für uns ganz kritisch, wie nach dem Ersten Weltkrieg Österreich-Ungarn zusammengebrochen ist, dass wir unsere Wirtschaftsverträge, vor allem den Zollvertrag – und wir hatten auch eine Währungsunion mit Österreich-Ungarn – lösen konnten. Zum Glück konnten wir eine sehr erfolgreiche, jetzt bald 100-jährige Partnerschaft in diesem Bereich mit der Schweiz finden.

Eine Sache, die auch ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Zukunft sein wird, oder bleiben wird, ist, dass man sich als Kleinstaat auf die Kernaufgaben des Staates konzentriert. Man muss immer mit seinen Ressourcen sehr sorgsam umgehen und man muss sich sehr genau überlegen: Was ist wirklich Aufgabe des Staates? Sowohl auf innerstaatlicher Ebene muss man ständig solche Überlegungen immer wieder von neuem anstellen: Die Gesellschaft entwickelt sich weiter, es kommen internationale Regeln hinzu, das ist auch immer etwas, was

man neu prüfen muss. Andererseits gibt es technologische Entwicklungen, was vielleicht wiederum erlaubt, dass sich der Staat in einem anderen Bereich zurückzieht. Das heisst also, diesen Dialog ständig zu führen, das zu überprüfen. Auch auf der internationalen Ebene können wir ja vieles nicht abdecken. Wir sind teilweise bewusst in gewissen Organisationen nicht Mitglied, weil es einfach unsere Ressourcen sprengen würde. Auch da, immer wieder von neuem zu überlegen, wo sind die Ressourcen am besten eingesetzt? Ja, und dafür braucht es natürlich auch gute Entscheidungsmechanismen, damit man sich weiterhin diese Schnelligkeit einerseits bewahrt, aber gleichzeitig sicherstellt, dass Entscheidungen auch in der Bevölkerung immer – gerade in einem Land mit direkter Demokratie – breit abgestützt sind.

Ja, Sie sehen schon. Insgesamt bin ich zuversichtlich, was die Zukunft betrifft. Es wird zwar etwas herausfordernder für Kleinstaaten, ist meine Einschätzung, aber solange man jetzt auf diese Erfolgsfaktoren achtet, die weiterhin berücksichtigt, hochhält, bin ich sehr zuversichtlich, was die Zukunft von Kleinstaaten generell betrifft, aber vor allem auch Liechtenstein und wenn ich den etwas grösseren kleineren Staat, die Schweiz, mit einbeziehen kann, auch die Schweiz. Danke sehr.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, Europa Instituts an der Universität Zürich): Herzlichen Dank für die umfassende Analyse der Chancen und Risiken eines Kleinstaates. Ich glaube, wir Schweizer haben uns in vielen Bereichen auch selbst wiedergesehen. Vielen Dank. Ich fühle mich im Moment auch ein wenig an den Vortrag ihres Vaters vor ein paar Jahren hier erinnert. Er ist auch so ein grossgewachsener Herr wie Sie und stand auf dem Podest und ich da unten auf der Stufe. Wir hatten damals schon ein sehr starkes Gefälle, das wiederholt sich hier in dieser Geschichte. Nun, bevor wir in die Diskussion eintreten, vielleicht eine erste Frage von mir: Die Schweiz erfährt im Moment ja so etwas – im Zusammenhang mit dieser Amerika/OECD-Entscheidung, dieser Minimaltaxierung von 15% – die Situation, dass man da, ob man will oder nicht mitmachen muss, ob es einem gefällt oder nicht. Sie sind zusätzlich zur Schweiz auch noch im EWR, wo sie auch Gesetze übernehmen müssen, wo sie nicht wirklich mitbestimmen können. Wie viel Souveränität hat Liechtenstein wirklich? Wie viel müssen Sie übernehmen? Mit der Faust im Sack oder auch nicht. Was können Sie da noch selbst regulieren?*

Ja. Wenn ich es mit der Schweiz vergleiche, übernehmen wir natürlich als EWR-Staat nochmals mehr Rechtsvorschriften, welche die Schweiz über den

bilateralen Weg übernommen hat. Es ist sicher viel, aber zumindest bis jetzt gab es uns immer genügend Spielraum, Sachen auch noch selbst regeln zu können. Wo wir, gerade auch für unsere Wirtschaft, Rahmenbedingungen schaffen konnten, die kompetitiv waren, die attraktiv waren. Häufig ist es nicht so viel, was man anders machen muss. Man muss auch folgendes berücksichtigen: Gerade wenn man diesen Zugang zu den internationalen Märkten haben möchte, muss man auch aufpassen, dass man nicht alles anders reguliert, weil dann ist dieser Zugang schwierig zu erreichen. Wenn man ganz andere Standards hat, wenn es schwieriger ist, vom einen Ort zum anderen zu gelangen und so weiter und so fort. Es ist immer eine Balance zwischen, sagen wir, genügend im Gleichschritt mit dem internationalen Umfeld zu gehen, möglichst doch zu übernehmen, wo es auch durchaus sinnvoll ist, aber an wichtigen Orten abzuweichen. Bis jetzt war das möglich. Für uns als Kleinstaat ist es auch so, dass wir immer schon auch viel vom Ausland übernommen haben, gerade an Rechtsmaterien. Wir haben früher und machen das immer noch: Bei einem Teil des bürgerlichen Rechts haben wir das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch von Österreich rezipiert, beim Strafgesetzbuch, das ist in der Schweiz vielleicht nicht so bekannt, da orientieren wir uns an Österreich. Deswegen ist es im Juristischen so, dass durchaus etliche Liechtensteiner nach Österreich gehen, weil das ganze Prozessrecht ist auch österreichisch geprägt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Daran arbeiten wir...*

Mittlerweile übernehmen wir natürlich auch vielfach über den EWR, währenddem in anderen Bereichen, den ganzen Zollvertragsmodellen, ist von der Schweiz viel rezipiert worden. Wenn wir das Ganze, das war schon recht lang vor einem EWR-Beitritt so, immer selber hätten entwerfen müssen, wenn wir da nicht zurückgreifen hätten können auf arbeiten von anderen – man kann es auch kopieren nennen – wären die Kosten für unsere Verwaltung enorm gross. Was ich vorher gesagt habe, diese Skalenprobleme, die kann man als sehr Kleiner – das ist ein Unterschied von der Schweiz und Liechtenstein – praktisch kaum stemmen, wenn man da nicht sehr viel von ausländischem Recht kopiert. Deswegen fällt es uns vielleicht auch leichter, sagen wir eine europäische Integration oder einen EWR-Beitritt, weil wir das immer schon machen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Es gibt nicht so eine Minimalgrösse für einen souveränen Staat, wo man sagt: Darunter macht es jetzt keinen Sinn, oder? Ich weiss, in der EWR-Diskussion 1992, war das Argument der Gegner, dass dieses Abkommen eines souveränen Staates unwürdig sei, weil man Sachen überneh-*

*men muss, viel Recht übernehmen muss, ohne dass man Mitsprache hat. Das ist für Sie fast ein tägliches Erlebnis, viel stärker noch, weil Sie haben das Recht der Schweiz, das Sie im Wirtschaftsbereich übernehmen...*

Ich glaube, jeder Staat muss das immer aus seiner Perspektive, aus seiner Geschichte, aus seinen Gestaltungsmöglichkeiten, seinen Alternativen, beurteilen. Von daher glaube ich, kann man jetzt nicht von aussen da besondere Ratschläge geben. Für Liechtenstein war es definitiv der richtige Weg. Für uns wäre es wiederum, mit unseren sehr beschränkten Ressourcen, enorm aufwendig gewesen einen bilateralen Weg zu gehen. Das hätten wir praktisch nicht stemmen können. Deswegen, für uns passt der EWR sehr gut. Für etwas grössere Staaten stellt sich vielleicht die Frage dann doch wieder anders, jüngstes Beispiel: Grossbritannien. Da ist ja auch irgendwo mal kurz im Raum gestanden oder es gab zumindest eine gewisse Diskussion, ob der EWR etwas wäre. Das sind dann jeweils wieder ganz andere Konstellationen, die man irgendwo aus einem anderen Blickwinkel wieder beurteilen muss.

*Frage aus dem Publikum: Vielen Dank für diese sehr interessanten Ausführungen. Das Verhältnis Grossstaaten und Kleinstaaten hat sich meiner Meinung nach sehr stark verändert in den letzten Jahren. Mein Eindruck ist, die Grossstaaten nehmen weniger Rücksicht auf die kleinen Staaten. Aus der Perspektive der Schweiz: Frankreich kümmert sich überhaupt nicht mehr um die Schweiz, Deutschland auch nicht mehr und die EU ist auch nicht unbedingt freundlich gestimmt gegenüber der Schweiz. Teilen Sie diesen Eindruck? Und wenn ja, woran liegt das?*

Ich glaube nicht, dass es so sehr eine – sagen wir – andere Haltung gegenüber Kleinstaaten, im Sinne von kleinen Staat ist, sondern es ist – Sie haben jetzt lauter EU-Staaten erwähnt – da momentan sicher die Herausforderung in der EU selber. Es gab das Problem mit Brexit. Die EU hat in den letzten Jahren eine Krise nach der anderen gehabt. Die Osterweiterung, wo man es merkt, da gibt es gewisse Schwierigkeiten, oder sehr andere Ansichten zwischen gewissen osteuropäischen Staaten und den anderen EU-Staaten. Die EU ist dadurch sehr stark mit sich selbst beschäftigt und hat dadurch wahrscheinlich auch weniger Zeit. Wenn man nicht die Musse hat, sich um die Kleinen zu kümmern, das haben wir ja schon als Kleine immer wieder auch gemerkt, dann ist es in Stresssituationen schwieriger. Man hat dann weniger das Verständnis. Wir hatten zum Beispiel, was den EWR betrifft, gemerkt, es war ein Verständnis für den EWR oder die Kenntnisse für den EWR waren am Anfang sehr gut in Brüssel. Dann sind irgendwann die Unterhändler auf der EU-Seite in Pension gegangen und dann ist für uns der Aufwand grösser geworden in Brüssel

zu erklären, wie der EWR funktioniert. Das haben wir dann mehr gemacht und ja, mittlerweile ist er auch wieder in Brüssel populärer geworden, oder wird er auch wieder mehr gesehen. Das ist, glaube ich, teilweise auch dem geschuldet.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sie haben in Bezug auf die Personenfreizügigkeit mit der EU etwas geschafft, was die Schweiz nie geschafft hat. Sie haben diese Limitierung hingekriegt. Das ist etwas, das natürlich für Liechtenstein ein Plus darstellt. Gibt es in Bezug auf das Verhältnis zur Schweiz etwas, wo Sie denken könnten, da könnte man noch etwas verbessern oder intensivieren in diesem bilateralen Verhältnis?*

Also es gibt keine grossen gröberen Baustellen. Zum Glück haben wir über Jahrzehnte immer ein sehr gutes Verhältnis pflegen können. Immer schnell, pragmatisch Lösungen finden können. Wir haben ein ähnliches Verständnis, was das Staatswesen betrifft. Ein Bereich, der seit einiger Zeit in Diskussion ist, das ist eine indirekte Folge der europäischen Integration von der Schweiz und durchaus auch in der Schweiz man da gerne irgendwo eine Lösung findet, aber das ist nicht so leicht das zusammenzubringen, ist was die Anbietung von Dienstleistungen über die Grenze angeht. Als Teil der flankierenden Massnahmen, die die Schweiz getroffen haben, wurde auch Liechtenstein getroffen. Davor konnten Schweizer Dienstleister nach Liechtenstein und liechtensteinische Dienstleister in die Schweiz, völlig frei über die Grenze, man ist der selbe Wirtschaftsraum, Zollvertrag und weitgehend frei. Da ist dann die 8-Tage-Regelung und diese Sachen gekommen, auch für die Liechtensteiner. Wir hatten das am Anfang noch nicht für die Schweiz gemacht, aber dann war plötzlich ein Aufschrei im liechtensteinischen Gewerbe, weil das war natürlich eine sehr einseitige Benachteiligung und man hat dann nach einer gewissen Zeit gemerkt, wir müssen auch irgendwo flankierende Massnahmen in die Richtung treffen. Eigentlich wäre es wohl aus unserer Sicht das Beste, wir könnten wieder zum Status quo von früher zurückkehren und die abschaffen. Das ist nicht ganz einfach. Das ist die grösste Herausforderung, die wir momentan haben. Das ist das, was ich am häufigsten höre. Wenn man in Liechtenstein fragt: Was könnten wir in Richtung Schweiz verbessern? Das wäre das. Da hängt sehr viel davon ab, welche Integrationsstrategie die Schweiz wählt.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Das ist uns gar nicht so bewusst, dass eigentlich das bilaterale Verhältnis Liechtenstein-Schweiz durch den Beitritt Liechtensteins zum EWR zumindest in diesem Bereich komplizierter geworden ist.*

Ja, wobei sich das erst jetzt jüngst, eigentlich nicht wegen dem EWR-Beitritt, sondern im Zuge der Bilateralen der Schweiz und der Notwendigkeit, die die

Bevölkerung der Schweiz gesehen hat, dass man flankierende Massnahmen trifft im Hinblick auf die Personenfreizügigkeit, ergeben hat. Das war in den Anfängen des EWR noch nicht so sehr ein Thema, aber in den letzten Jahren.

*Frage aus dem Publikum: Herzlichen Dank, Durchlaucht. Liechtenstein ist ein sehr erfolgreiches Land, aber Sie können nicht überall vorne sein. Sehen Sie andere erfolgreiche kleine Staaten, wo Sie vielleicht etwas lernen können?*

Ja, also es gibt durchaus etliche erfolgreiche kleine Staaten. In Europa gibt es Luxemburg, auch sehr erfolgreich organisiert, wo wir uns auch immer wieder austauschen und versuchen von denen zu lernen. Von Luxemburg haben wir auch ab und zu Regelungen übernommen. Wenn man weiter schaut, mit Singapur sind wir auch immer wieder in einem Austausch, die gewisse Sachen sehr interessant regeln. Gut, meistens ist es leichter luxemburgische Konzepte zu übernehmen, weil sie ja auch im EWR sind. Je weiter man weggeht, desto schwieriger ist es dann in der Praxis, die doch von einer anderen Ausgangslage kommenden Konzepte zu übernehmen. Es ist aber etwas, was wir durchaus anschauen. Aber wir schauen nicht nur auf kleine oder recht kleine Staaten. Wir schauen natürlich immer auch andere interessante Modelle an. Tendenziell sind es aber, sagen wir, kleinere Staaten, an die wir uns wenden, es sind selten die ganz Grossen, weil das ist dann meistens weniger kompatibel für uns.

*Frage aus dem Publikum: Vielen Dank! Es wurde jetzt sehr viel über Benachteiligung gesprochen. Würden Euer Durchlaucht sagen, es gibt bestimmte Bereiche, in denen Liechtenstein oder generell kleine Kleinstaaten überproportional Macht ausüben.*

Also, ich glaube, überproportional Macht ausüben ist die falsche Bezeichnung. Was sehr kleine Staaten durchaus erfolgreich tun können und die Schweiz, als einiges grösseres, vielleicht etwas besonders gutes Beispiel: Wenn man gleichzeitig eine neutrale Rolle einnimmt, ist man als kleiner Staat häufig ein erfolgreicher Vermittler zwischen anderen Staaten. Weil es werden nicht irgendwelche „hidden agendas“ vermutet. Je grösser der Staat ist, desto schwieriger ist es letzten Endes dann auch wirklich neutral oder in alle Richtungen unabhängig zu sein, weil man als Grosser natürlich auch immer mehr andere Staaten beeinflusst und dann für solche Rollen eigentlich häufig nicht so gerne gesehen wird. Es gibt durchaus Situationen, wo grosse Staaten das auch sehr erfolgreich machen können. Aber gerade wenn es darum geht, zwischen grossen Staaten zu vermitteln, sind die Kleineren erfolgreicher und die Schweiz zeigt das sehr gut auf.

Liechtenstein, wir versuchen auch immer wieder mal in die Richtung aktiv zu sein. Dadurch kann man einiges erreichen. Ein Beispiel: Wir sind da erfolgreich in der UNO, wir nutzen zusätzlich noch ein Element, dass wir so wenige Botschaften haben. Bei einem Grossteil der Botschaften in anderen Staaten werden wir von der Schweiz oder teilweise auch von EU-Staaten vertreten, aber an ein paar wenigen Orten haben wir unsere eigenen Missionen oder Botschaften. Da lassen wir unsere Botschafterinnen und Botschafter, unser Personal, häufig relativ lang in der Position. Das kann sich natürlich nur ein Kleiner leisten, weil bei den Grösseren, mit vielen und zum Teil auch weniger attraktiven Destinationen, möchte ich nicht immer in demselben Land bleiben. Wir können eigentlich nur attraktive Länder anbieten. Das erlaubt das. Das hat aber den Vorteil, dass mittlerweile unsere Botschafter dort, vielleicht mit der Ausnahme von Nordkorea, derjenige ist, der bei weitem am längsten da ist. Den Mechanismus dort sehr gut kennt, sehr grosse Anerkennung hat. Es braucht natürlich auch fähiges Personal, das wir zum Glück rekrutieren konnten für unsere Botschaften. Dann gibt es Gestaltungsmöglichkeiten, wo mir das schon gesagt worden ist auf Englisch: „You are punching way above your weight.“ Das ist schon so, dass wir dort recht viel, gerade in diesen Situationen, gestalten können und uns einbringen können. Er ist halt Anlaufstelle für jeden, der neu dorthin kommt, weil er alle kennt und die gehen wahrscheinlich eher zu ihm als zu seinem anderen Kollegen, der eben solange dort ist. Das sind so Möglichkeiten, wo man dann doch mehr Macht hat, als die relative Grösse es vermuten liesse.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Viele Staaten basteln jetzt an einer China Strategie herum, macht das Liechtenstein auch?*

Man hat schon seine Überlegungen, welche Linien man fährt, aber wir haben jetzt nicht eine China Strategie oder eine China Policy, wie jetzt die Schweiz veröffentlicht hat. Wir sind natürlich interessiert zu schauen, wie das für die Schweiz funktioniert, vielleicht kommen wir auch mal mit einer solchen Strategie. Aber momentan haben wir es nicht.

*Frage aus dem Publikum: Vielen Dank auch von mir, vor allem ist es sehr schön, Durchlaucht, die Vorzüge der Bürgernähe, auch wie Sie die wahrscheinlich insgesamt liberalere Grundhaltung der kleinen Community geschildert haben. Die bösen Zuhörer haben wahrscheinlich dazu die Nachteile der Grossen gedacht. Das haben Sie diplomatisch natürlich nicht so gesagt. Aber jedenfalls wird es so zur Frage, mal ganz naiv ausgedrückt: Wäre Europa vielleicht als Kontrast zur Entwicklung der EU nicht glücklicher, wenn es noch mehr Kleinstaaten gäbe? Also wenn man zurückginge zu einer Struktur Europas, wie sie auch schon war,*

*mit viel kleineren zahlreichen Staaten, die dann mal in der Geschichte zu grossen Blöcken zusammengeschmiedet wurden, meistens kriegerisch. Also ich denke da in diesen Zusammenhängen so an diesen lustigen Spruch meines befreundeten Anarchokapitalisten Hans Hoppe, der schwärmt ja, das kennen Sie natürlich und Sie kennen Herrn Hoppe, wenn er vom Europa der 1000 Liechtensteins redet. Wäre das ein Modell?*

Es gab zwar nicht das der 1000 Liechtensteins, aber es gab das Modell des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, das hat zu gewissen Zeiten fast die ganze EU umfasst, also zumindest wenn man die Anfänge der EU, noch vor der Erweiterung, anschaut. Das waren viele sehr kleine Gebilde. Die Frage, die ich mir da stelle: Ist es sinnvoll, die EU in so viele kleine Gebilde aufzuspalten? Ich glaube man muss immer auch berücksichtigen, was sind historisch gewachsene Strukturen? Was gut wäre, meiner Ansicht nach, ist mehr Dezentralisierung zu schaffen, mehr Subsidiarität. Aber das ist glaube ich weniger ein Thema die EU in mehr Staaten aufzuspalten, sondern innerhalb der diversen europäischen Staaten dieses Prinzip vielleicht auch noch stärker durchzubringen. Es gibt zwar immer wieder Versuche, es ist eine Zielsetzung der EU, dem näher zu kommen, ist aber ein sehr schwieriger Prozess und wahrscheinlich ist er nur erfolgreich, wenn man das nicht top-down, sondern bottom-up angeht. Ich konnte mich heute schon dazu unterhalten, das ist aber auch nicht so ganz einfach, dass es da nicht zu Kräften des Auseinanderbrechens kommt. Der Schweiz ist es gelungen, sagen wir, in Krisensituationen immer weiter zusammenzuwachsen und ein gutes Staatswesen auf vielen kleinen Strukturen aufzubauen. Im Heiligen Römischen Reich ist es nicht gelungen, das ist irgendwann mal auseinandergebrochen. Vielleicht war das Problem, dass es da zu Grosse gab, von Anfang an, die zu stark waren im Vergleich zu den anderen. Es ist halt in der Praxis schwierig, das so aufzugliedern, dass die Grossen sich aufspalten und dann bleiben. Selbst wenn jetzt Deutschland als der Grösste sagt: „Wir teilen uns wieder auf.“ Da müsste man fast noch weiter gehen. Meine Frau kommt aus Bayern, ihre Familie hat zur bayerischen Geschichte viel beigetragen, deswegen kann ich es hier vielleicht so sagen, der Freistaat Bayern ist natürlich eine riesen Identität dort. Ich kann mir kaum vorstellen, dass man den dann auch noch aufspaltet. Da sehen Sie schon, wo es in der Praxis dann ziemlich schnell aufhört, diese theoretisch schöne Idee. Wenn, müsste man wahrscheinlich, damit nicht wieder doch recht grosse Einheiten entstehen, wirklich fast alles auseinanderbrechen, um es wieder neu zusammenzubauen. Das wird schwierig.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Also für den Regierungsrat des Kantons Zürich würde das ganz neue Möglichkeiten eröffnen.*

*Frage aus dem Publikum: Ja, Dankeschön. Ich will Ihnen nicht zu nahe treten, aber ich muss die Frage doch wagen: Ich stelle mir das Amt eines Staatsoberhauptes jetzt doch eher mit Belastungen verbunden vor. Was ist Ihre Motivation? Also ist das einfach Familientradition? Es gibt wahrscheinlich auch einfachere Betätigungen?*

Ja, Sie haben natürlich recht, das geht mit viel zeitlichem Aufwand, viel Verantwortung, die man tragen muss, einher. Es ist aber gleichzeitig eine enorm spannende Aufgabe. Es ist kein Tag derselbe wie der andere. Man kann sehr viel gestalten, man kann sehr viel Positives auch bewirken. Natürlich muss man sich diese Aufgabe vorstellen können. Ich hätte auch drauf verzichten können. Ich bin vorher, Herr Notter hat das schon angetönt, bei uns gibt es auch die Möglichkeit, wenn man sich irgendwann mal nicht mehr in der Lage fühlt, dass man nicht gleich völlig abdanken muss, wenn man ein gewisses Alter erreicht hat, aber wir haben so eine Art Pensionsregelung, mein Vater hat das schon vor vielen Jahren in Anspruch genommen, dass man es dem nächsten übergibt. Aber ich würde jetzt sagen, es ist nicht sinnvoll, dass man es aus reinem Pflichtgefühl macht, sondern es muss schon auch Freude machen. Mir macht es das und ich habe das auch wiederum meinen Kindern so weitergegeben. Ich vergleiche es ein bisschen mit einem Unternehmen. Es gibt in Grossunternehmen, aber auch in Kleinunternehmen, zum Beispiel in einem Bäckerbetrieb, den Wunsch, dass jemand in der Familie ihn übernimmt. Teilweise ist das Interesse nicht vorhanden. Bei uns war es zum Glück immer vorhanden, wir haben zum Glück auch genügend Familienmitglieder. Bei mir wäre es so, selbst wenn die Kinder nicht wollten, wir sind über 120, also da wird sich schon jemand finden lassen.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Aber Sie könnten jetzt schon noch nicht zurücktreten? Sie müssen schon noch ein wenig warten? Quasi zwei Fürsten auf dem Altenteil wäre dann schon zu viel, oder?*

Wenn mein Vater jetzt nicht selbst abdankt oder bevor er stirbt, dann wäre es so, dass er dann halt den nächsten fragen müsste, wenn ich sage: Nein, ich möchte nicht. Ich glaube, irgendjemanden wird er schon finden. Oder er macht es wieder selber, das ist eine andere Alternative.

*Prof. Dr. Andreas Kellerhals: Sonst kann man die Stelle auch immer ausschreiben, da findet sich sicher jemand. Durchlaucht, ganz herzlichen Dank für Ihren Besuch hier in Zürich an der Universität, auch für die spannenden Ausführungen, die rege Diskussion. Wir schätzen es auch überaus, dass Sie diese Gründung dieses Liechtenstein Instituts an der Universität von Anfang an auch sehr mit*

Wohllollen unterstützt haben. Wir erhoffen uns daraus eine engere Beziehung zwischen den beiden Universitäten und damit auch eine engere Bewirtschaftung und Diskussion von gemeinsamen Fragen, Problemen und auch Lösungsmöglichkeiten. Wir haben für Sie, Sie sind ja in der Churchill Aula, in meinem Fundus noch einen der letzten Faksimile Ausgaben der Churchill Rede gefunden. Die darf ich Ihnen gern übergeben und dazu kriegen Sie, da Sie ja heute Abend im Hotel übernachteten, ein Paket Schokoladen, man weiss nie was da im Kühlschrank ist. Zuletzt übergebe ich Ihnen noch einen Band mit Reden, die am Europa Institut gehalten wurden und wir würden gern Ihre Rede dann auch bei uns veröffentlichen. Herzlichen Dank für Ihren Besuch.

Danke sehr.



# Prof. Dr. Peter M. Huber

Richter des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik  
Deutschland, Karlsruhe/München

## Die Europäische Union ist um der Menschen willen da

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der  
Universität Zürich vom 30. November 2021

### Inhalt

I.	<a href="#">Die Europäische Union zwischen Zerfall und Aufbruch</a>	320
1.	<a href="#">Krisensymptome</a>	321
a)	<a href="#">Brexit</a>	321
b)	<a href="#">Rechtsstaatskrise</a>	322
c)	<a href="#">Flüchtlings-, Euro- und Coronakrise</a>	323
d)	<a href="#">Befund</a>	327
2.	<a href="#">Die Reaktion der Institutionen – zwischen Leugnung und Aufbruch</a>	328
a)	<a href="#">Selbstgewissheit und Leugnung</a>	328
b)	<a href="#">Aufbruch und Zukunftsorientierung</a>	329
c)	<a href="#">Selbstreferentialität</a>	330
II.	<a href="#">Legitimität und Selbstbestimmung als Grundlagen von Herrschaft</a>	332
1.	<a href="#">Akzeptanz und Legitimität</a>	332
2.	<a href="#">Selbstbestimmung als Legitimations- und Legitimitätsquelle</a>	333
a)	<a href="#">Allgemeines</a>	333
b)	<a href="#">Politische Selbstbestimmung und Subsidiarität</a>	334
III.	<a href="#">Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft</a>	336
1.	<a href="#">Effektuiierung der Kompetenzordnung</a>	336
a)	<a href="#">Missachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung</a>	337
b)	<a href="#">Verhältnismässigkeit</a>	338
c)	<a href="#">Subsidiarität</a>	339
d)	<a href="#">Konstitutionalisierung</a>	340
2.	<a href="#">Hypertrophie der Rechtsordnung</a>	342
3.	<a href="#">Verteidigung der Werte</a>	343

IV. <a href="#">Legitimität durch eine Balance von Einheit und Vielfalt im Staatenverbund</a>	344
1. <a href="#">Realitätsgerechter Zuschnitt des Integrationsprogramms</a>	345
2. <a href="#">Verbesserung der Responsivität</a>	347
a) <a href="#">Dekontitutionalisierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes</a>	347
b) <a href="#">Europäisches Parlament</a>	348
3. <a href="#">Verbesserung der Integrationsverantwortung im nationalen Bereich</a>	349
V. <a href="#">Ausblick: Die Europäische Union als Dienstleister, Makler und Treuhänder</a>	351
VI. <a href="#">Q &amp; A</a>	352

## I. Die Europäische Union zwischen Zerfall und Aufbruch

Der Vertrag von Lissabon – 2009 nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages in Referenden in Frankreich und den Niederlanden in Kraft getreten – sollte die Europäische Union konsolidieren und zukunftsfest machen. Wirklich gelungen ist das nicht. Vielmehr schwankt die Union seit mehr als 10 Jahren zwischen Aufbruch und Resignation.

Auf der einen Seite wirkt sie angesichts des Brexits, der Rechtsstaats-, Migrations-, Euro- und Coronakrise zutiefst verunsichert und orientierungslos. Auf der anderen Seite fehlt es den europäischen Institutionen und manchem Staats- und Regierungschef auch nicht an Pathos, Selbstgewissheit und Selbstsicherheit. Die bombastische Inszenierung der am US-Vorbild orientierten jährlichen „State of the Union“-Rede der Kommissionspräsidentin zeigt das ebenso wie ihre Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament am 27. November 2019, die sie in bester *de Gaulle*’scher Manier mit dem Dreiklang „*Vive l’Europe, es lebe Europa, long live Europe*“ beendete,<sup>1</sup> oder der an alle Unionsbürgerinnen und -bürger gerichtete Brief *Emmanuel Macrons* vom 5. März 2019,<sup>2</sup> in dem er nichts Geringeres forderte als einen Neubeginn des Projektes

---

<sup>1</sup> Ursula von der Leyen, Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments am 27. November 2019, abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech_de.pdf)> (21.12.2021).

<sup>2</sup> Der Brief ist im Wortlaut abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/emmanuel-macron-brief-an-die-eu-buerger-im-wortlaut-a-1256271.html>> (21.12.2021).

Europa. Seit nunmehr vier Jahren fordert er mehr „europäische Souveränität“,<sup>3</sup> was seine Jünger,<sup>4</sup> zu denen offenbar auch die neue deutsche Ampel-Regierung gehört,<sup>5</sup> als Initiative zur Schaffung eines europäischen Bundesstaates (miss-?)verstanden haben. Wie dem auch sei: Understatement ist jedenfalls keine Kategorie der Europapolitik.

## i. Krisensymptome

### a) *Brexit*

Der schlimmste Rückschlag, den das europäische Einigungswerk seit seinem Beginn 1951 erlebt hat, war zweifellos der Brexit. Mit seinen Folgen werden wir nicht nur jeden Tag konfrontiert; er hat auch und vor allem das Selbstverständnis der Union als einer sich kontinuierlich verdichtenden Integrationsgemeinschaft („*ever closer Union*“, sog. „Fahrradtheorie“)<sup>6</sup> nachhaltig erschüttert.

---

<sup>3</sup> E. Macron, „Initiative für Europa“, Rede vom 26. September 2017 an der Pariser Sorbonne-Universität, Rede in deutscher Sprache, abrufbar unter <<https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut>> (21.12.2021), im französischen Originalwortlaut und englischer Sprache abrufbar unter <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>> (21.12.2021).

<sup>4</sup> Vgl. etwa auch U. Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! – Eine politische Utopie*, 2016, die sich für eine den Nationalstaat überwindende Europäische Republik einsetzt.

<sup>5</sup> Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, 24.11.2021, S. 131, abrufbar unter <[https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)> (21.12.2021).

<sup>6</sup> Dazu bereits W. Hallstein, *Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft*, in: T. Oppermann (Hrsg.), *Europäische Reden*, 1979, S. 59 und *ders.*, *Die Europäische Gemeinschaft*, 1973, S. 36 – ihm wird auch die Fahrradmetapher zugeschrieben, wonach es sich mit der Integration wie mit einem Rad verhält, das ständig bewegt werden muss, weil es sonst umfällt; vgl. A. v. Bogdandy, *Von der technokratischen Rechtsgemeinschaft zum politisierten Rechtsraum. Probleme und Entwicklungslinien in der Grundbegrifflichkeit des Europarechts*, in: Claudio Franzus/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration. Recht und Politik in der Europäischen Union*, 2019, S. 67 (71 f.); dazu auch bereits W. Möschel, *Politische Union für Europa: Wunschraum oder Alptraum?*, JZ 1992, S. 877 (878).

b) *Rechtsstaatskrise*

Weiterer Sprengstoff ergibt sich aus dem unverhohlenen Abbau rechtsstaatlicher Strukturen vor allem in Polen und Ungarn, wo die Regierungen in den vergangenen Jahren Verfassungsgerichte und Justiz entmachtet bzw. gleichgeschaltet haben und nun auch Medien und Zivilgesellschaft auf Linie zu bringen versuchen. Nicht weniger bedrohlich ist die offenkundige Korruption in Bulgarien,<sup>7</sup> Malta<sup>8</sup> oder Rumänien<sup>9</sup>.

Diese Vorgänge bleiben nicht ohne Rückwirkungen auf den Rest der Europäischen Union.<sup>10</sup> Sie untergraben das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, ihren Verwaltungen und Gerichten,<sup>11</sup> gefährden aber auch die Integrität der europäischen Institutionen, weil die fraglichen Mitgliedstaaten Abgeordnete und Kommissare nach Brüssel sowie Richter und Generalanwälte nach Luxemburg entsenden und zahllose weitere Vertreter in andere Einrichtungen der Europäischen Union, wo sie deren Handeln mitbestimmen.

---

<sup>7</sup> Vgl. etwa FAZ-online vom 4.7.2016, „Studie: Bulgarien bleibt im Griff der Korruption“, abrufbar unter <<https://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/studie-bulgarien-bleibt-im-griff-der-korruption-14324047.html>> (21.12.2021).

<sup>8</sup> Vgl. etwa die Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta wegen des „Verkaufs“ von Staatsbürgerschaften (sog. „golden passport“), abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925)> (21.12.2021)

<sup>9</sup> Vgl. etwa das Verfahren um die Absetzung der Leiterin der Korruptionsbekämpfungsbehörde: EGMR Ur. v. 5.5.2020 – 3594/19 – Kövesi/Rumänien = NVwZ-RR 2020, 1032; sowie die Reporte der Europäischen Kommission im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_de)> (21.12.2021).

<sup>10</sup> The Journal v. 12.3.2018, „High Court [of Ireland] judge says changes in Poland have ‚systematically damaged‘ the rule of law and breached democracy“; P. M. Huber, Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis. Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa, in: Der Staat 56 (2017), S. 389 ff.

<sup>11</sup> Zu entsprechenden Sachverhaltsermittlungspflichten der nationalen Gerichte dahingehend, ob dem von der Abschiebung Betroffenen eine unmenschliche und entwürdigende Behandlung droht, vgl. BVerfG, NVwZ 2016, S. 1242; NVwZ 2017, S. 1196; zu Anforderungen an das Verfahren EuGH, Ur. v. 5.4.2016, Rs. C-404/15, ECLI:EU:C:2016:198 und C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:140 – *Aranyosi und Căldăraru*; Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – *LM*.

c) *Flüchtlings-, Euro- und Coronakrise*

Es kommt hinzu, dass zentrale Bereiche des Integrationsprogramms (*acquis communautaire*) durch erhebliche Vollzugs- bzw. strukturelle Regelungsdefizite<sup>12</sup> gekennzeichnet sind.

aa) Das gilt zum einen für die seit 2015 anhaltende und – wie die aktuellen Vorgänge an der griechisch-türkischen und der polnisch-weissrussischen Grenze zeigen – nicht ansatzweise gelöste Migrationskrise. Sie wird von Beobachtern als „9/11“ der Integration beschrieben,<sup>13</sup> weil sie die nationalen Solidaritätsgefühle stärkte und die Chancen für eine Art unionalen Verfassungspatriotismus verringerte und daher ein Wendepunkt in der politischen Dynamik des europäischen Projekts sei. Sie signalisiere einen Zeitpunkt, an dem die Forderungen nach Demokratie in Europa sich in die Forderungen nach dem Schutz der eigenen politischen Gemeinschaft verwandeln und damit eher auf Ausschluss denn auf Inklusion zielen.<sup>14</sup> Auf jeden Fall legt sie offen, dass die Vorstellung über die Grundwerte der Union und/oder die Bereitschaft, für diese einzutreten, sehr weit auseinander liegen.

In der Tat funktioniert das europäische Asylrecht nicht. Nach der Grundidee des sog. Dublin-Regimes soll der Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sein, in dem ein Asylbewerber zum ersten Mal europäischen Boden betritt – einbezogen sind insofern auch Norwegen, Island und die Schweiz. Grundlage war insoweit zunächst das Dubliner Abkommen von 1997, das 2003 durch die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) und zum 1. Januar 2014 durch Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III) ersetzt worden ist. Das damit etablierte System wird in der öffentlichen Debatte häufig als unfair kritisiert, weil sich die nord- und mitteleuropäischen Staaten mit ihm vom Migrationsdruck entlastet und die Staaten Südeuropas alleine gelassen hätten. Ein Blick auf die Realitäten zeigt freilich, dass dieses – was allen Beteiligten klar gewesen oder doch rasch klar geworden sein dürfte – von Anfang an nicht funktioniert hat und weder Griechenland noch Italien ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen auch nur ansatzweise nachgekommen sind bzw. nachkommen. Sie lassen die Asylbewerber häufig weiterziehen und einige der Mitgliedstaaten – insbesondere Griechenland und Ungarn – verweigern sich

---

<sup>12</sup> Zu der Figur des sich aus einem Vollzugsdefizit ergebenden strukturellen Regelungsdefizits, die zur Nichtigkeit einer Norm führen kann, vgl. BVerfGE 133, 168 (234 Rn. 119) – Verständigung im Strafprozess.

<sup>13</sup> A. Krastev, *Europadämmerung*, 4. Aufl. 2018, S. 25 ff., 56 ff.

<sup>14</sup> A. Krastev, *Europadämmerung*, 4. Aufl. 2018, S. 71.

meist auch deren Rücküberstellung.<sup>15</sup> Seit 2003 hat jedenfalls Deutschland fast jedes Jahr mit Abstand die meisten Asylbewerber und Migranten aufgenommen.<sup>16</sup>

Auch die durch die Richtlinie 2013/33/EU,<sup>17</sup> die Richtlinie 2013/32/EU<sup>18</sup> und die Richtlinie 2011/95/EU<sup>19</sup> normierten Anforderungen an Asylverfahren werden vielfach missachtet. Noch heute wirkt etwa nach, dass EGMR,<sup>20</sup> EuGH<sup>21</sup> und BVerfG<sup>22</sup> zwischen 2010 und 2012 aus diesem Grund die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland untersagt haben. Geändert hat sich seitdem wenig.

---

<sup>15</sup> Vgl. zu der geringen Anzahl an positiv beschiedenen Rückstellungsersuchen insbesondere in Griechenland und Ungarn etwa die Statistiken von Eurostat aus dem Jahr 2020, abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics\\_on\\_countries\\_responsible\\_for\\_asylum\\_applications\\_\(Dublin\\_Regulation\)#Dublin\\_requests](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_countries_responsible_for_asylum_applications_(Dublin_Regulation)#Dublin_requests)> (21.12.2021); zu der hohen Zahl an zurückgezogenen Asylanträgen v.a. in Griechenland und Italien als potentiellem Hinweis auf ein „Untertauchen und den Beginn von Sekundärmigration in andere EU-Länder“ der Annual Report des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) 2020, S. 13, abrufbar unter <<https://www.easo.europa.eu/information-analysis/asylum-report/easo-annual-report-previous-editions>> (21.12.2021), dazu auch Gutschker, Warum Dublin nicht funktioniert, FAZ-online v. 25.06.2020, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/politik/eu-asybericht-warum-dublin-nicht-funktioniert-16832261.html>> (21.12.2021).

<sup>16</sup> Vgl. dazu die Asylum Quartely Reports von Eurostat, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/migration-asylum/asylum/publications>> (20.12.2021).

<sup>17</sup> RL 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. EU 2013 Nr. L 180/96.

<sup>18</sup> RL 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. EU 2013 Nr. L 180/60.

<sup>19</sup> RL 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EU 2011 Nr. L 337/9.

<sup>20</sup> EGMR, Urt. V. 21.1.2011, Nr. 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609 – M.S.S. c. *Belgique et Grece*.

<sup>21</sup> EuGH, Urt. v. 21.12. 2011, Verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865 – N. S. / *Secretary of State for the Home Department und M. E. u.a. / Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

<sup>22</sup> BVerfGE 128, 224 ff. – *Einstellung des Verfahrens*; BVerfG, Beschl. v. 8.5.2017 – 2 BvR 157/17 – *Abschiebung nach Griechenland*

bb) Die Euro- und Finanzkrise hat dagegen die unterschiedlichen Interessen zwischen den mittel- und nordeuropäischen Mitgliedstaaten auf der einen und den südeuropäischen Mitgliedstaaten auf der anderen Seite sowie ein substantielles Nord-Südgefälle offengelegt.

Seit 2012 musste das institutionelle Design der Währungsunion immer wieder nachgebessert werden und ist dabei zumindest faktisch grundlegend verändert worden: durch die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der bis zu 700 Mrd. Euro für mögliche Hilfsleistungen an Mitgliedstaaten<sup>23</sup> und – nach dem Änderungsentwurf – den Abwicklungsmechanismus bereit hält,<sup>24</sup> durch den EU-Wiederaufbaufonds, der Zuschüsse und Darlehen vor allem an den Süden ermöglicht,<sup>25</sup> und durch die mittlerweile 5 Bill. Euro, mit denen die EZB seit 2015 die Finanzmärkte im Rahmen von EAPP und PEPP geflutet<sup>26</sup> und die zusammen mit einer 0%-Zinspolitik die Inflation in der Eurozone mittlerweile auf ein 30-Jahres-Hoch von 5-6% getrieben haben.

Diese Umgestaltung der Währungsunion<sup>27</sup> war und ist politisch wie juristisch umstritten. Ob die Währungsunion vor diesem Hintergrund wirklich als Erfolgsgeschichte gelten kann und ob die Praxis der EZB von ihrem Mandat gedeckt ist, wird unterschiedlich beurteilt und hängt vor allem von der Perspektive ab.<sup>28</sup> Die südeuropäischen Staaten, die die Mehrheit im EZB-Rat stellen, sehen das grosszügig, der Norden eher nicht. Dafür spricht nicht zuletzt,

---

<sup>23</sup> BVerfGE 132, 195 ff. – ESM (*einstweilige Anordnung*); 135, 317 ff. – ESM; a.A. EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 – *Pringle*.

<sup>24</sup> VO (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010 (SRM-Verordnung); ABl. EU Nr. L 225 v. 30.7.2014, S. 1 ff.; siehe ferner BVerfGE 151, 202 ff. – *Bankenunion*.

<sup>25</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – EU-Wiederaufbaufonds.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 147, 39 ff. – Vorlage PSPP; 154, 17 ff. – PSPP; BVerfG, Beschl. v. 29.4.2021 – 2 BvR 1651/15 – PSPP-Vollstreckungsanordnung; a.A. EuGH, Urt. von 11.12.2018, Rs. C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 – Weiss.

<sup>27</sup> So schon BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128) – ESM (*einstweilige Anordnung*); 135, 317 (407 Rn. 180) – ESM; a.A. Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756 – *Pringle*.

<sup>28</sup> Keinerlei Bedenken EuGH, Urt. v. 16.6.2015, Rs. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 – Gauweiler; Urt. v. 11.12.2018, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 – Weiss; anders und kritisch BVerfGE 134, 366 ff. – Vorlage OMT; 142, 123 ff. – OMT; 147, 39 ff. – Vorlage PSPP; 154, 17 ff. – PSPP.

dass im Oktober 2021 mit *Jens Weidmann* mittlerweile der dritte Bundesbankpräsident aus Protest gegen die Linie der EZB und die mangelnde Unterstützung der Bundesregierung zurückgetreten ist.<sup>29</sup>

Eine ökonomische Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten hatten alle diese Massnahmen allerdings nicht zur Folge, wohl aber einen kräftigen Ausbau der Transferleistungen in den Süden. Dass das die Währungsunion noch auf die Probe stellen wird, liegt auf der Hand.

cc) Auch das Management der Pandemie hat das Vertrauen in die Europäische Union nicht wirklich gestärkt.<sup>30</sup> Vor allem die Impfstoffbeschaffung durch die EU-Kommission wirkte missglückt. Sie krankte nicht nur daran, dass die Europäische Union im Bereich der Gesundheitspolitik gar keine Zuständigkeiten besitzt und über keinerlei Erfahrung bei der Beschaffung von Impfstoffen verfügt, sondern auch daran, dass industriepolitische Egoismen einzelner Mitgliedstaaten eine rasche Auftragsvergabe erschwerten und wertvolle Zeit verloren wurde.<sup>31</sup>

Die Kritikpunkte sind freilich so unterschiedlich wie die Mentalitäten und Charaktere in Europa. So sah etwa *Jacques Delors* in der Corona-Krise eine mangelnde Solidarität und eine „tödliche Gefahr“ für die Union,<sup>32</sup> weil mit der vorübergehenden Schliessung der Grenzen ihr „grösster Stolz“ preisgegeben worden sei, was das europäische Projekt wegen mangelnder Handlungsfähigkeit vermeintlich entzaubert habe.<sup>33</sup> Der luxemburgische Aussenminis-

---

<sup>29</sup> G. Braumberger, „Weidmanns Rückzug“, FAZ.net v. 20.10.2021, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bundesbank-jens-weidmann-tritt-aus-frust-ueber-geldpolitik-zurueck-17593603.html>> (21.12.2021).

<sup>30</sup> G. Conti im britischen Fernsehen, wonach die sozioökonomischen Folgen der Pandemie eine grosse Herausforderung für das Weiterbestehen Europas und die Gefahr eines Zerfalls real seien, zitiert bei L. van Middelaar, *Das europäische Pandämonium*, 2021, S. 12.

<sup>31</sup> Dass die EU-Kommissionspräsidentin das Handeln ihrer Behörde heute lobt, vgl. SZ v. 15.9.2021, „Mit Pathos und Milliarden“, abrufbar unter <<https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-eu-kommission-ursula-von-der-leyen-1.5411664>> (21.12.2021), fällt eher in die Kategorie Marketing und Legendenbildung.

<sup>32</sup> Zitiert bei S. de Ravinel, „Le manque de solidarité est un ‚danger mortel‘ pour l’Europe, selon Jacques Delors“, *Le Figaro online* v. 28.3.2020, abrufbar unter <<https://www.lefigaro.fr/politique/leman-que-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328>> (21.12.2021).

<sup>33</sup> Zu diesem „pandemischen Lamento über das drohende Ende Europas“ ausführlich, im Ergebnis aber mit differenzierterer Bewertung L. van Middelaar, *Das europäische Pandämonium*, 2021, S. 10 ff. m.w.N.

ter Asselborn verstieg sich gar zu dem emotionalen Hinweis, dass es nicht zu Europa passe, wenn ein deutsches Polizeiauto die deutsch-luxemburgische Grenze bewache,<sup>34</sup> und bemühte damit Bilder aus der Zeit des Krieges.

d) *Befund*

Diese und andere – für den Einzelnen weit entfernte und von ihm kaum beeinflussbare – Vorgänge haben den Eindruck verstärkt, dass seine Stimme in der europäischen Politik keine Bedeutung hat bzw. wirkungslos sei.<sup>35</sup> Nach dem Eurobarometer von 2012 glauben nur 33%, dass ihre Stimme in der Europäischen Union zählt, wobei die Zahlen zwischen den Mitgliedstaaten stark variieren: von 61% in Dänemark und immerhin 47% in Deutschland bis zu nur 16% in Italien, 15% in Griechenland und 14% in der Tschechischen Republik. Im nationalen Kontext glauben dagegen 96% der Dänen und 70% der Deutschen, dass ihre Stimme zählt, während sich mit Blick auf die anderen Länder keine nennenswerten Unterschiede ergeben.<sup>36</sup>

Betrachtet man zudem die Erfahrungen, die etwa die Griechen während der verschiedenen Eurorettungsmassnahmen mit dem Regime der Troika machen mussten, so kann dies nicht verwundern: Ein erstes Referendum mit dem die Bevölkerung über die Bedingungen des Sparprogramms abstimmen sollte, wurde auf Druck aus Brüssel, Berlin und Paris verworfen. Mit neuer Regierung fand es 2015 zwar dann doch statt, mit dem Ergebnis, dass die Bedingungen für die dritte Rettungsaktion abgelehnt wurden. Danach lenkte die griechische Regierung allerdings ein, wohl weil sie einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion nicht riskieren wollte. Die Wirkungen hat Alexander Krastev wie folgt zusammengefasst: „Demokratie ohne Wahlmöglichkeiten, Souveränität ohne Bedeutung und Globalisierung ohne Legitimation“.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. ARD-Interview v. 8.5.2020, zitiert bei <<https://www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/nachbar-regierung-sauer-auf-deutschland-luxemburg-ist-ein-land-und-kein-schlacht-72137068.bild.html>> (21.12.2021); vgl. auch SZ v. 8.5.2020, „Seehofer soll die Grenzen öffnen“, S. 1.

<sup>35</sup> A. Krastev, *Europadämmerung*, 4. Aufl. 2018, S. 80, 124.

<sup>36</sup> Europäische Kommission, Special Eurobarometer 379 „Future of Europe“, 2012, S. 22, abrufbar unter <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1059>> (21.12.2021). In jüngster Zeit scheint sich die Wahrnehmung allerdings zu verbessern.

<sup>37</sup> A. Krastev, *Europadämmerung*, 4. Aufl. 2018, S. 83.

## 2. Die Reaktion der Institutionen – zwischen Leugnung und Aufbruch

Man tritt der Kommission und den anderen Institutionen vermutlich nicht zu nahe, wenn man ihnen eine robuste Selbstgewissheit attestiert, die sich durch Rückschläge und Kritik nicht ernsthaft irritieren lässt. Zwar hat die Kommission am 1. März 2017 ein „Weissbuch zur Zukunft Europas“ vorgelegt und fünf Szenarien für die weitere Entwicklung der Union skizziert: Szenario 1: weiter wie bisher, Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt, Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr, Szenario 4: Weniger aber effizienter, Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln.<sup>38</sup> Der damalige Kommissionspräsident *Jean Claude Juncker* hat in seiner Rede zur Lage der Union 2017 allerdings wenig Zweifel daran gelassen, welches Szenario die Kommission und andere Unionsorgane für allein zukunftsträchtig halten: das Szenario 5.<sup>39</sup>

### a) *Selbstgewissheit und Leugnung*

Für eine solche Interpretation spricht schon der Umstand, dass der in Frankreich und den Niederlanden in zwei Volksabstimmungen krachend gescheiterte Verfassungsvertrag – von ein paar Symbolen entkleidet<sup>40</sup> – mit dem Vertrag von Lissabon im Ergebnis doch relativ ungerührt umgesetzt wurde. An einer Ursachenforschung hatte man in Brüssel, Paris oder Den Haag ebenso wenig Interesse wie daran, den *acquis communautaire* auf den Prüfstand zu stellen. Dass die Europäische Union ausser zu wenig Zuständigkeiten und Ressourcen Defizite und Reformbedarf aufweisen könnte, ist für die Institutionen ebenso unvorstellbar wie für das politische Personal in den meisten Mitgliedstaaten.

Auch auf den Brexit haben die europäischen Institutionen eher ungläubig reagiert. Zwar war die Mehrheit für den Brexit in der Tat knapp und das politische Personal in Grossbritannien inkompetent, leichtfertig und verantwortungslos. Aus blauem Himmel kam das Ergebnis aber nicht, auch wenn man

---

<sup>38</sup> COM(2017) 2025, 1.3.2017.

<sup>39</sup> T. Isler, „Junckers Pathos von gestern gefährdet die EU von morgen“, NZZ am Sonntag-online v. 16.9.2017, abrufbar unter <<https://nzzas.nzz.ch/notizen/junckers-pathos-von-gestern-gefaehrdet-die-eu-von-morgen-ld.1316820>> (21.12.2021).

<sup>40</sup> U. Haltern, Europäische Verfassungsästhetik – Grundrechtscharta und Verfassung der EU im Zeichen von Konsumkultur, KritV 2002, S. 261 ff. (264 f., 268 f.); ders., Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination, ELJ 9 (2003), S14 ff.

dem beflissen anmutenden Urteil des EuGH vom 10. Dezember 2018 in der Rs. *Wightman*<sup>41</sup> entnehmen kann, dass man im Brexit auf dem Kontinent in erster Linie einen Betriebsunfall sehen wollte.

Nachdenklich stimmen muss auch, dass die siebenjährigen Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz vor kurzem geplatzt sind. Zwar hat der Schweizer Bundesrat die Verhandlungen abgebrochen; der Umstand allein, dass ein demokratischer Rechtsstaat wie die Schweiz, der prosperiert und vollständig von der Europäischen Union umgeben ist, glaubt, auf eine enge Verzahnung mit dieser verzichten zu können, sollte die Alarmglocken schrillen lassen.

Ähnlich ungerührt ist das Handeln der Organe in der Migrationspolitik. Seit 2015 ist hier nichts Nennenswertes geschehen. Allerdings hat die Kommission am 23. September 2015, auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise und mehr als 10 Jahre nachdem sie Erfahrungen mit dem europäischen Asylrecht und seinen strukturellen Regelungsdefiziten sammeln konnte, 40 Vertragsverletzungsverfahren auf den Weg gebracht, die fast durchweg technokratische Aspekte wie unterlassene Mitteilungen von Richtlinienumsetzungen zum Gegenstand hatten, die existentiellen Probleme des unionalen Asylregimes jedoch nicht adressiert haben.<sup>42</sup>

#### *b) Aufbruch und Zukunftsorientierung*

Unangefasst von all diesen Defiziten und Enttäuschungen hat es die Europäische Union 2020 geschafft, ein gigantisches Aufbauprogramm wie das Programm „Next Generation EU“ mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro aufzulegen.<sup>43</sup> Gleichzeitig hat die Kommission einen „Green Deal“ verkündet, mit dem Europa bis 2050 klimaneutral und von Grund auf umgebaut werden soll.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> EuGH, Urt. v. 10.12.2018, Rs. C 621/18, ECLI:EU:C:2018:999 – *Wightman*.

<sup>42</sup> EU-Kommission, Pressemitteilung v. 23.9.2015: „Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein“.

<sup>43</sup> Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 – EU-Wiederaufbaufonds.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ v. 1.12.2019, COM(2019) 640 final und Mitteilung der Kommission „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“ v. 14.1.2020, COM(2020) 21 final; sowie VO (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der VO (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. EU Nr. L 243/1.

Als Trostpflaster für das Scheitern des Spitzenkandidatenmodells ist zudem eine Konferenz zur Zukunft Europas ins Leben gerufen worden, deren Plenarversammlung sich aus 108 Mitgliedern des Europäischen Parlaments, 54 Vertreterinnen und Vertretern des Rates und drei der Kommission, 108 Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Parlamente sowie 108 Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzt. Darüber hinaus sind der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss mit je 18 Vertretern, regionale und lokale Behörden mit sechs gewählten Vertretern repräsentiert, die Sozialpartner mit 12 und die Zivilgesellschaft mit acht. Dass dabei etwas anderes herauskommen wird als das Szenario 5 – „Viel mehr gemeinsames Handeln“ –, sollte angesichts der organisationssoziologischen Einsicht, dass der Inhalt einer Kollegialentscheidung „durch ihre Zusammensetzung mindestens tendenziell, in einem allgemeinen qualitativen Sinn, vorausbestimmt“ wird,<sup>45</sup> nicht überraschen. Auch wenn sie numerisch nicht die Mehrheit bilden, so nehmen die für eine Unitarisierung und Zentralisierung eintretenden Kräfte – allen voran die europäischen Institutionen – in dieser Konferenz doch aufgrund ihrer Erfahrung, der persönlichen Kontakte und der eingespielten Prozeduren eine Schlüsselrolle ein. Insoweit unterscheidet sich die jetzige Konferenz nicht wesentlich von dem vor 15 Jahren gescheiterten Verfassungskonvent.<sup>46</sup> Das hat aber freilich niemanden irritiert.

c) *Selbstreferentialität*

Brüssel ist freilich nicht Europa mit seinen 26 Mitgliedstaaten und seinen ca. 400 Mio. Menschen. Ihm, d.h. den europäischen Institutionen, fehlt nicht nur die Kenntnis der ökonomischen, sozialen, kulturellen, historischen und psychologischen Gegebenheiten vor Ort. Sie glauben häufig sogar, auf diese verzichten zu können.

Ein markantes Beispiel bieten insoweit die Auseinandersetzungen um das im Nachgang zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts initiierte Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, bei dem es im Kern um die Frage geht, ob der Anwendungsvorrang des Unionsrechts verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt oder nicht. Der EuGH hat dies formal nie akzeptiert, die Verfassungs- und Höchstgerichte der Mitgliedstaaten etwas anderes nie

---

<sup>45</sup> BVerfGE 35, 79 (120 f.) – Nds. Vorschaltgesetz.

<sup>46</sup> H. Klingner, *Der Konvent*, 2007, S. 196 ff.; zu der organisationssoziologischen Einsicht, dass die Zusammensetzung eines Gremiums seine Entscheidungen tendenziell vorausbestimmt.

zugelassen. Seine mehr als 50-jährige Rechtsprechung zusammenfassend hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss zum Einheitlichen Patentgericht II vom 23. Juni 2021 dies noch einmal festgehalten:

„Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts besteht (...) nur kraft und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung (...). Daher findet die vom Grundgesetz ermöglichte und vom Integrationsgesetzgeber ins Werk gesetzte Öffnung der deutschen Rechtsordnung für das Unionsrecht ihre Grenzen nicht nur in dem vom Gesetzgeber verantworteten Integrationsprogramm, sondern auch in der ebenso änderungs- wie integrationsfesten Identität der Verfassung (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). Der Anwendungsvorrang reicht nur soweit, wie das Grundgesetz und das Zustimmungsgesetz die Übertragung von Hoheitsrechten erlauben oder vorsehen (...).“<sup>47</sup>

Dieser – mutatis mutandis in nahezu allen Mitgliedstaaten nachweisbare<sup>48</sup> – Befund war und ist der Europäischen Kommission jedoch offenbar nicht geläufig. Sie hat ihn bislang mit keiner Silbe zur Kenntnis genommen und hält es wohl für ausreichend, sich an der Luxemburger Rechtsprechung zu orientieren und ihr nicht ins Konzept passende Ansätze in den Mitgliedstaaten zu ignorieren.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.6.2021 – 2 BvR 2216/20 –, Rn. 73 f. – *Einheitliches Patentgericht II*, unter Hinweis auf BVerfGE 37, 271 (279 f.); 58, 1 (30 f.); 73, 339 (375 f.); 75, 223 (242); 89, 155 (190); 123, 267 (348 ff., 402); 126, 286 (302); 129, 78 (99); 134, 366 (384 Rn. 26); 140, 317 (336 Rn. 40); 142, 123 (187 f. Rn. 120); 154, 17 (89 f. Rn. 109).

<sup>48</sup> Königreich Belgien: Verfassungsgerichtshof, Ent. Nr. 62/2016 v. 28.4.2016, Rn. B.8.7.; für das Königreich Dänemark: Højesteret, Urt. V. 6.4.1998 – I 361/1997 –, Abschn. 9.8.; Urt. V. 6.12.2016 – I 15/2014 –, für die Republik Estland: Riigikohus, Urt. v. 12.7.2012 – 3-4-1-6-12 –, Abs.-Nr. 128, 223; für die Französische Republik: Conseil Constitutionnel, Ent. Nr. 2006-540 DC v. 27.7.2006, Rn. 19; Ent. Nr. 2011-631 DC v. 9.6. 2011, Rn. 45; Ent. Nr. 2017-749 DC v. 31.7.2017, Rn. 9 ff.; Conseil d'État, Ent. Nr. 393099 v. 21.4.2021, Rn. 5; für Irland: Supreme Court of Ireland, *Crotty v. An Taoiseach*, (1987), I.R. 713 (783); *S.P.U.C. (Ireland), Ltd. v. Grogan*, (1989), I.R. 753 (765); für die Italienische Republik: Corte Costituzionale, Ent. Nr. 183/1973, Rn. 3 ff.; Ent. Nr. 168/1991, Rn. 4; Ent. Nr. 24/2017, Rn. 2; für Lettland: Satversmes tiesa, Urt. v. 7.4.2009 – 2008-35-01 –, Abs.-Nr. 17; für die Republik Polen: Trybunał Konstytucyjny, Urt. v. 11.5.2005 – K 18/04 –, Rn. 4.1., 10.2.; Urt. v. 24.11.2010 – K 32/09 –, Rn. 2.1. ff.; Urt. v. 16.11.2011 – SK 45/09 –, Rn. 2.4., 2.5.; für das Königreich Spanien: Tribunal Constitucional, Erklärung v. 13.12.2004, DTC 1/2004; für die Tschechische Republik: Ústavní Soud, Urt. v. 31.1.2012 – 2012/01/31 – Pl. ÚS 5/12 –, Abschn. VII; für Kroatien: Ustavni Sud, Ent. v. 21.4.2015 – U-VIIR-1158/2015 –, Rn. 60.

## II. Legitimität und Selbstbestimmung als Grundlagen von Herrschaft

### 1. Akzeptanz und Legitimität

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, sich daran zu erinnern, dass jede politische Herrschaftsordnung ihre soziale Anerkennung als gerechtfertigt voraussetzt. Eine solche Anerkennungswürdigkeit kann mit religiösen, ideologischen oder normativen Argumenten in Anspruch genommen werden,<sup>49</sup> wobei man mit *Max Weber* bekanntlich zwischen charismatischer, traditionaler und rationaler Herrschaft unterscheiden kann.<sup>50</sup>

In jedem Fall müssen die Herrschaftsunterworfenen die Herrschaft aber auch in einem politisch-praktischen Sinne tatsächlich anerkennen.<sup>51</sup> Schon *Rousseau* spricht davon, dass auch der Stärkste nicht stark genug ist, „seine Herrschaft auf Dauer zu behaupten, wenn er nicht die Gewalt in Recht und Gehorsam in Pflicht verwandelt.“<sup>52</sup> Bei *Georg Jellinek* heisst es mit Blick auf die Untertanen, dass „all ihre Tätigkeit (...) verwandelter Gehorsam“ sei,<sup>53</sup> während Herrschaft nach *Hermann Heller* „weder den Machtunterworfenen allein noch irgend einem Machthaber, und sei er noch der unbeschränkteste Diktator, zugerechnet werden (kann). Immer verdankt sie ihr Entstehen und Bestehen erst dem Zusammenwirken beider.“<sup>54</sup> Die Inanspruchnahme von Legitimität findet ihr Korrelat somit in der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger.

In einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung setzt Anerkennung zumindest Legalität voraus.<sup>55</sup> Das ist jedoch eine zwar notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für Legitimität. Hinzukommen muss die glaubhafte Erfüllung einiger fundamentaler Staatszwecke, die sich seit dem 17. Jahrhundert herausgebildet haben, und deren Erfüllung dem Staat die Akzeptanz seiner Angehörigen sichert.<sup>56</sup> Die Sicherung des Friedens nach aus-

---

<sup>49</sup> *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 39.

<sup>50</sup> *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1972, S. 124.

<sup>51</sup> *W. Heun*, Legitimität, Legalität, in: *Ev. Staatslexikon*, 2006, 1418 (1420).

<sup>52</sup> *J. J. Rousseau*, *Contrat social*, I 3.

<sup>53</sup> *G. Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1914, S. 426.

<sup>54</sup> *H. Heller*, *Staatslehre*, 6. Aufl. 1983, S. 239.

<sup>55</sup> *U. Di Fabio*, *Herrschaft und Gesellschaft*, 2018, S. 34.

<sup>56</sup> Vgl. etwa *R.Schmidt*, *Der Staat der Umweltvorsorge*, in: *Huber (Hrsg.)*, *Das ökologische Produkt*, 1995, S. 97 (105 f.).

sen und innen, ökonomische Wohlfahrt und – in jüngerer Zeit – ein glaubhafter Beitrag zur ökologischen Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Scheitert ein Staat dabei, wird er zum „*failed state*“.

Die Verbindung von Legitimität und Staatszwecken schlägt die Brücke zu einem neuen Staatsverständnis, wie es sich in Deutschland nach der Katastrophe des NS-Regimes nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt hat und am prägnantesten im Entwurf des Herrenchiemseer Konvents für Art. 1 des Grundgesetzes Ausdruck gefunden hatte, der lautete: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen“.<sup>57</sup> So gesehen dienen auch die genannten Staatszwecke – Frieden, Wohlstand und der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen – letztlich dem einzelnen Menschen. Er ist der Fluchtpunkt allen staatlichen Handelns und – in Gestalt seiner Bürgerinnen und Bürger – die einzige Quelle demokratischer Legitimation.

## 2. Selbstbestimmung als Legitimations- und Legitimitätsquelle

### a) *Allgemeines*

Elementarste Form von Selbstbestimmung ist es, wenn der Einzelne eigenverantwortlich über Inhalt und Ausmass dessen entscheiden kann, was für ihn die „*pursuit of happiness*“ – die die Unabhängigkeitserklärung der USA proklamiert – konkret ausmacht.<sup>58</sup> Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt ist insoweit die in Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 1 GRCh geschützte Würde des Menschen und sein aus ihr fließendes Recht, grundsätzlich „*plastes et factor*“<sup>59</sup> seiner selbst zu sein. Dieses Recht bildet den Kern aller Grundrechtsgarantien,<sup>60</sup> die man insoweit als bereichsspezifische Garantien individueller Selbstbestimmung verstehen kann.

Selbstbestimmung aber impliziert immer auch eine Distanzierung von anderen – der Familie, der Gruppe, dem Staat etc. Auch wenn der Mensch als „*zoon politikon*“ bzw. „*animal sociale*“ von seiner Natur her gemeinschaftsge-

---

<sup>57</sup> JöR 1 (1951), 1 (48).

<sup>58</sup> Declaration of Independence, abrufbar unter <<http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration.html>> (21.12.2021).

<sup>59</sup> G. Pico della Mirandola, Oratio de hominis dignitate, aus dem Lateinischen von N. Baumgarten, 1990, S. 6 f.

<sup>60</sup> Umstritten für das Asylrecht, BVerfGE 94, 49 (103 f.); näher P. M. Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG I, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Abs. 2 Rn. 126 f. m. w. N. zum Streitstand.

bunden ist,<sup>61</sup> kommt ihr nach dem sog. rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip<sup>62</sup> ein struktureller Vorrang vor dem Gemeinwohl und seinen Konkretisierungen durch die öffentliche Gewalt zu. Sie ist prinzipiell legitim und von den Trägern öffentlicher Gewalt grundsätzlich zu respektieren, während deren Handeln der Legitimation, Rationalität, Transparenz und der Begründung bedarf und sich hinterfragen lassen muss.

Im demokratischen Rechtsstaat und der u. a. auf den Werten der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruhenden Europäischen Union (Art. 2 EUV) richtet sich Selbstbestimmung damit letztlich gegen demokratisch getroffene Mehrheitsentscheidungen. Das ist auch der tiefere Grund, weshalb Grundrechte auch als Instrumente des Minderheitenschutzes begriffen werden.<sup>63</sup>

b) *Politische Selbstbestimmung und Subsidiarität*

Selbstbestimmung hat auch eine politische Dimension. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbürgt das in der Würde des Menschen radizierte<sup>64</sup> Verfassungsprinzip der Demokratie nicht nur ein möglichst hohes Mass an staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechten,<sup>65</sup> sondern über die Wahl des Deutschen Bundestages auch ein Recht auf demokratische Selbstbestimmung. *Sedes materiae* ist insoweit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> BVerfGE 4, 7 (15 ff.).

<sup>62</sup> Zum Begriff C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5. Aufl. 1954, S. 158.

<sup>63</sup> F. Hufen, *Staatsrecht II*, 9. Aufl. 2021, § 1 Rn. 18; W. Rüfner, *Leistungsrechte*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *HGR II*, 2006, § 40 Rn. 48.

<sup>64</sup> P. M. Huber, *Das Menschenbild im Grundgesetz*, Jura 1998, S. 505 (507); P. Kirchhof, *Das Parlament als Mitte der Demokratie*, in: FS Badura, 2004, S. 237 (238).

<sup>65</sup> BVerfGE 5, 85 (204 f.) – KPD; 107, 59 (91 ff.) – *Emschergenossenschaft*; BayVerfGHE 2, 181 (218); P. M. Huber, *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*, 2003, S. 28 ff.; S. Unger, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, 2008, S. 249 ff.; a.A. Chr. Hillgruber, *Die Herrschaft der Mehrheit*, AÖR 127 (2002), S. 460 (469); J. Isensee, *Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit*, 1999, S. 53; allgemein zum Prinzip R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 3. Aufl. 1996, S. 71 ff.; H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), *GG I*, 3. Aufl. 2012, Vorb. Rn. 79, und *GG II*, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Einleitung) Rn. 43.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (187); 123, 267 (340); 129, 124 (169, 177); 132, 195 (238 Rn. 104); 135, 317 (386 Rn. 125); 151, 202 (286 Rn. 118); BVerfG, *Beschl. v. 23.6.2021 – 2 BvR 2216/20 –*, Rn. 55 – *Einheitliches Patentgericht II*.

Diese, in der Garantie der Menschenwürde wurzelnde<sup>67</sup> Dimension der Demokratie hat das Bundesverfassungsgericht seit den 1950er Jahren immer wieder betont<sup>68</sup> und in jüngerer Vergangenheit etwa im OMT-Urteil vom 21. Juni 2016 festgestellt:

„Das Grundgesetz geht vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und verbürgt im Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, einen menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips. Dieser ist in der Würde des Menschen verankert (...). Der Mensch ist danach eine zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabte ‚Persönlichkeit‘. Er wird als fähig angesehen und es wird ihm demgemäss abgefordert, seine Interessen und Ideen mit denen der anderen auszugleichen. Um seiner Würde willen muss ihm eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, dass es nicht genügt, wenn eine ‚Obrigkeit‘ sich bemüht, noch so gut für das Wohl von ‚Untertanen‘ zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken (...).“<sup>69</sup>

Die Direktionskraft des dermassen würdeimprägnierten und subjektivierten Demokratiegebots ist ubiquitär.<sup>70</sup> Ihm lassen sich daher nicht nur Massstäbe für die Mitwirkung des Einzelnen an der Legitimation der öffentlichen Gewalt entnehmen, sondern auch für das Verhältnis von Staat und Kommunen,<sup>71</sup> Bund und Ländern<sup>72</sup> sowie von Mitgliedstaaten und Europäischer Union.

---

<sup>67</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (341) – *Lissabon*; 129, 124 (169) – *EFSF und Griechenlandhilfe*; 135, 317 (386 Rn. 125) – *ESM*; vgl. P. Häberle, in: *Isensee/Kirchhof, HStR II*, 3. Aufl. 2004, § 22 Rn. 61 ff.; S. Unger, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, 2008, S. 252 ff.; H. H. Trute, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Vosskuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 19 f.

<sup>68</sup> BVerfGE 5, 85 (204 f.) – *KPD*.

<sup>69</sup> BVerfGE 142, 123 (189 f. Rn. 124) – *OMT*.

<sup>70</sup> P. M. Huber, *Deutschland in der Föderalismusfalle?*, 2003, S. 18.

<sup>71</sup> Vgl. BVerfGE 138, 1 (18 Rn. 51) – *Sächsische Schulnetzplanung*.

<sup>72</sup> Vgl. BVerfGE 137, 108 (107 f. Rn. 81 f.) – *Optionskommunen*; P. M. Huber, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen*, 65. DJT, 2004, D 131; Chr. Möllers, *Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat*, in: Aulehner u. a. (Hrsg.), *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?*, 1997, S. 81 (109) mit Mahnung zur Vorsicht.

Dass die politische Selbstbestimmung des Einzelnen umso eher gelingt, je kleiner die Einheit ist, in der kollidierende Individualinteressen und Zukunftsvorstellungen ausgeglichen werden müssen, liegt in der Natur der Sache. Umgekehrt ist das Ausmass an Selbstbestimmung umso geringer, je grösser der Kreis der an einer Entscheidung Beteiligten ist. Nimmt man dies ernst, so folgt aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG bzw. aus Art. 10 EUV i.V.m. Art. 1 GRCh ein politisches Subsidiaritätsprinzip als Grundmuster einer demokratischen Ordnung. Dieses hat in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV bereits 1993 eine – nur wenig beachtete – Verankerung erfahren und erinnert an das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre, wie es in der Enzyklika „Quadragesimo anno“ von Pius XI von 1931 niedergelegt ist.

### III. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Mehr als bei allen anderen Trägern öffentlicher Gewalt hängen Legitimität und Akzeptanz der Europäischen Union als eines Prototyps rationaler Herrschaft von der Legalität ihres Handelns ab. Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Sie existiert nur auf der Grundlage des Rechts und durch ihr Recht. Dessen strikte Beachtung sichert ihr Legitimität, steht aber in dreierlei Hinsicht unter Druck: Durch die weitgehende Missachtung der Kompetenzordnung (1.), die Hypertrophie ihres Rechts (2.) und eine nur halbherzige Verteidigung ihrer Werte (3.).

#### 1. Effektuierung der Kompetenzordnung

Die Beachtung der Kompetenzordnung ist aus der Sicht des Einzelnen und seiner Selbstbestimmung – zumal in einem föderalen Gebilde – ein zwingendes Gebot. Erst auf der Grundlage einer verlässlichen Kompetenzordnung haben Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, durch Wahlen auf unionaler, nationaler oder regionaler Ebene politische Richtungsentscheidungen zu treffen. Nur ihre skrupulöse Beachtung ermöglicht es, Verantwortung zuzurechnen, so dass die Wahlberechtigten wissen können, wen sie wofür verantwortlich machen und wem sie ihre Stimme geben oder entziehen können. Werden politische Entscheidungen unter Bedingungen gefällt, die eine solche Verantwortungszuordnung nicht zulassen, gefährdet das die Demokratie.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (366) – Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften; 137, 108 (107 f. Rn. 81) – Opti-  
onskommunen.

a) *Missachtung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung*

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV, Art. 2 ff. AEUV), die zentrale Vorschrift der unionalen Kompetenzordnung, hat in den vergangenen 70 Jahren keine nennenswerte Rolle gespielt. Wenn die Institutionen etwas regeln wollten, haben sie die passende Begründung bislang noch immer gefunden. In der Praxis ist der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung somit keine ernsthafte Hürde.<sup>74</sup>

Dafür trägt neben den anderen Organen vor allem der Gerichtshof der Europäischen Union Verantwortung, der sich der Rolle eines fairen Schiedsrichters zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten bislang verweigert hat. Zwar hat er eine Reihe von Rechtsakten des Sekundär- und Tertiärrechts für nichtig erklärt,<sup>75</sup> die Verbandskompetenz der Europäischen Union und ihrer Vorläuferinnen hat er in den 70 Jahren seines Wirkens jedoch nur ganze

<sup>74</sup> Siehe etwa das sog. Patentpaket, das auch ausschliesslich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallende Gegenstände betrifft VO (EU) Nr. 1257/2012, ABl. EU 2012 Nr. L 361/1 ff.; VO (EU) Nr. 1260/2012, ABl. EU 2012 Nr. L 361/89 ff. und Übereinkommen über ein einheitliches Patentgericht ABl. EU 2013 Nr. C 175/1 ff. Auch beim sog. Six-Pack gibt es einzelne Zweifel an der Kompetenzkonformität, dazu VO (EU) Nr. 1173/2011; VO (EU) Nr. 1174/2011; VO (EU) Nr. 1175/2011; VO (EU) Nr. 1176/2011; VO (EU) Nr. 1177/2011 und RL 2011/85/EU, alle ABl. EU 2012 Nr. L 361/1 ff.

<sup>75</sup> Verhältnismässigkeit und Grundrechte vgl. EuGH, Urt. v. 30.5.2006, Rs. C-317/04 und C-318/04, ECLI:EU:C:2006:346, Rn. 67 – *Parlament/Rat und Kommission*; Urt. v. 10.2.2009, Rs. C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68, Rn. 56 – *Irland/Parlament und Rat*; Urt. v. 9.11.2010, Verb. Rs. C-92/09 und C-93/09 = EuZW 2010, 939 – *Schecke GbR und Eifert*. In diese Kategorie gehört auch das Gutachten über die geplante Übereinkunft zum EMRK-Beitritt der Union, die gegen einzelne Bestimmungen des Unionsrechts verstossen soll; siehe EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014; Rechtsgrundlage: vgl. EuGH, Urt. v. 25.2.1999, Rs. C-164/97 und 165/97, ECLI:EU:C:1999:99, Rn. 20 – *Parlament/Rat*; Urt. v. 7.7.1992, Rs. C-295/90, ECLI:EU:C:1992:294, Rn. 20 – *Parlament/Rat*; Urt. v. 26.3.1987, Rs. 45/86, ECLI:EU:C:1987:163, Rn. 21 – *Kommission/Rat*; Begründungserfordernis: Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 12.11.1996, Rs. C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431, Rn. 37 – *Vereinigtes Königreich/Rat*. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist ein Rechtsakt nur dann ordnungsgemäss begründet, wenn er die Rechtsgrundlage, auf die er gestützt ist, angibt. Gibt er eine Rechtsgrundlage an, überprüft der EuGH den Rechtsakt ausschliesslich am Massstab dieser Rechtsgrundlage, nicht aber anderer Rechtsgrundlagen, die ebenfalls in Betracht kommen, sofern die Absicht, eine andere Rechtsgrundlage zu wählen, nicht anderweitig erkennbar ist; siehe EuGH, Urt. v. 10.9.2015, Rs. C-363/14, ECLI:EU:C:2015:579, Rn. 23 ff. – *Parlament/Rat*.

vier Mal verneint.<sup>76</sup> Statt als Hüter der Kompetenzordnung zu wirken,<sup>77</sup> versteht er sich wie in den 1950er und 1960er Jahren, in den Anfangszeiten des europäischen Projekts, als „Motor der Integration“.<sup>78</sup> Als solcher unterstützt und fördert er die Tendenz der Organe zur politischen Selbstverstärkung<sup>79</sup> in der Regel durch eine grosszügige Kompetenzauslegung im Sinne der *implied powers*-Doktrin oder des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*).<sup>80</sup> Den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) verteidigt er zudem rigoros. Das stösst in immer mehr Mitgliedstaaten zwar auf wachsenden Widerstand;<sup>81</sup> dass dies in Luxemburg wahrgenommen wird, erscheint jedoch fraglich. Zu einem Umdenken hat es bislang jedenfalls nicht geführt.

b) *Verhältnismässigkeit*

In der unionalen Kompetenzordnung werden die Regelungsbefugnisse der Europäischen Union trotz der Typisierungs- und Kategorisierungsversuche in

---

<sup>76</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 23.4.1986, Rs. 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 51 ff. – *Les Verts*, (*Parteienfinanzierung*); Urt. v. 9.7.1987, Verb. Rs. 281, 284–285 und 287/85, ECLI:EU:C:1987:351, Rn. 9 ff., 36 – *Deutschland u. a./Kommission und Parlament*; Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544, Rn. 76 ff. – *Deutschland/Parlament und Rat*, mit anderem Ergebnis jedoch Urt. v. 12.12.2006, Rs. C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772, Rn. 36 ff. – *Deutschland/Parlament und Rat (Tabakwerbung)*; Urt. v. 30.5.2006, Rs. C-317/04 und C-318/04, ECLI:EU:C:2005:190, Rn. 67 – *Parlament/Kommission*. In einer die Europäischen Schulen betreffenden Vorabentscheidung hat der Gerichtshof seine Zuständigkeit für die Auslegung der betreffenden Rechtsakte bejaht, für die Beantwortung von Einzelfragen, die einer Beschwerdekammer der Europäischen Schulen vorbehalten ist, dagegen verneint; siehe EuGH, Urt. v. 11.3.2015, C-464/13 u. a., Rn. 28 ff. – *Europäische Schulen München*.

<sup>77</sup> P. M. Huber, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der Gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung, AöR 116 (1991), S. 210 ff.

<sup>78</sup> U. Everling, FS Lukes, 1989, S. 359 (374); Chr. Calliess, 70 Jahre Grundgesetz und europäische Integration: „Take back control“ oder „Mehr Demokratie wagen“?, NVwZ 2019, S. 684 (687).

<sup>79</sup> Vgl. den Sachverhalt BVerfGE 134, 366 (372 ff. Rn. 1 ff) – OMT.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (351 f.).

<sup>81</sup> Dazu schon BVerfGE 89, 155 (210); 142, 123 (218 Rn. 183) – OMT; kritisch A. Bleckmann, Politische Aspekte der europäischen Integration unter dem Vorzeichen des Binnenmarktes, ZRP 1990, 265 ff.; U. Everling, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: FS Doehring, 1989, S. 179 (195 ff.); Chr. Hillgruber, Unmittelbare Wirkung von Rahmenbeschlüssen im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen, JZ 2005, S. 841 (844); P. M. Huber, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der Gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung, AöR 116 (1991), S. 210 (213); E. Klein, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1990), S. 56 (72).

den Art. 3 bis 6 AEUV bekanntlich nicht konditional durch bestimmte Materien umrissen, sondern final durch Ziele und Aufgaben.<sup>82</sup> Das erschwert eine rechtssichere Abgrenzung,<sup>83</sup> wird aber dadurch aufgefangen, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV die EU darauf verpflichten, bei der Ausübung ihrer Kompetenzen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Ihre Massnahmen müssen zur Erreichung der mit einer Regelung verfolgten Ziele geeignet sein und dürfen nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.<sup>84</sup> Dahinter steht die Vorstellung, dass eine grosszügige Zuweisung finaler Einzelermächtigungen durch eine substantielle Verhältnismässigkeitskontrolle bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden kann. Dass dies oftmals nicht überzeugend gelingt, zeigt nicht nur der Fall des PSPP-Programms der Europäischen Zentralbank und seine Überprüfung durch den Gerichtshof.<sup>85</sup>

### c) *Subsidiarität*

Als zahnlöser Tiger hat sich schliesslich auch das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip und seine verfahrensrechtliche Absicherung im Frühwarnmechanismus (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV, Art. 3 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Art. 4 ff. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit) erwiesen. Kein einziger Rechtsakt ist bislang an dem seit 1993 primärrechtlich verankerten Verfassungsgrundsatz gescheitert.<sup>86</sup> Auch eine erfolg-

<sup>82</sup> U. Everling, Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 1987, S. 214.

<sup>83</sup> BVerfGE 142, 123 (219 Rn. 185) – OMT; vgl. auch EuGH, Gutachten 2/94 v. 28.3.1996, Slg. 1996, I-1759, ECLI:EU:C:1996:140, Rn. 30 – EMRK-Beitritt; vgl. ferner die Erklärung Nr. 42 zur Schlussakte der Regierungskonferenz zu Art. 352 AEUV. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 218 Abs. 1 AEUV) etwa wissen derzeit weder die Kommission noch Bundestag und Bundesregierung, wo die Grenze zwischen unionalen und nationalen Zuständigkeiten im Einzelnen verläuft, BVerfGE 143, 65 (93 ff. Rn. 52 ff.) – CETA I (einstweilige Anordnung); wenig überraschend weiter EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI:EU:C:2017:376.

<sup>84</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 16.6.2015, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 67 – *Gauweiler*; BVerfGE 154, 17 (103 f. Rn. 128) – PSPP.

<sup>85</sup> BVerfGE 154, 17 (99 ff. Rn. 123 ff.) – PSPP; BVerfG, Beschl. v. 29.4.2021 – 2 BvR 1651/15 – PSPP-Vollstreckungsanordnung.

<sup>86</sup> Exemplarisch EuGH, Urt. v. 8.6.2010, Rs. C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, Slg. 2010, I-4999, Rn. 79 – *Vodafone*.

reiche Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Parlamente hat es bislang nicht gegeben. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen sind zu hoch, die Fristen zu kurz, die Rechtsfolgen zu trivial.

d) *Konstitutionalisierung*

Unbeeindruckt von der zentralistischen Schlagseite bei der Umsetzung des Integrationsprogramms treiben Kommission und Gerichtshof seit Jahren die Konstitutionalisierung der Europäischen Union voran und versuchen, durch die „Erfindung“ von Rechtsinstituten wie der „Autonomie der Unionsrechtsordnung“ oder eines schrankenlosen Vorrangs die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“<sup>87</sup> Schritt für Schritt beiseite zu schieben.<sup>88</sup>

Wie Dieter Grimm zutreffend festgestellt hat, hat sich der Gerichtshof durch eine methodologische Vorentscheidung das Tor zu einem Verständnis der Verträge geöffnet, das es ihm gestattet, „die Verträge nicht so auszulegen, wie bei internationalem Recht üblich, also orientiert am Willen der vertragsschliessenden Parteien und eng, sofern damit Souveränitätseinbussen verbunden sind, sondern wie nationale Verfassungen, also vom historischen Willen des Vertragsgebers weitgehend gelöst und an einem objektivierten Zweck orientiert.“<sup>89</sup> Mit der Behauptung einer – in den Verträgen weder ausdrücklich geregelt noch der Sache nach angelegten<sup>90</sup> – Autonomie der Unionsrechtsordnung hat er zudem einen Weg gefunden, um die Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge zu unterminieren.<sup>91</sup> Die damit geschaffene Macht nutzt er, um den nationalen Regelungsraum immer weiter zu verengen und im Wege extensiver Interpretation der Verträge auch in Kompetenzbereiche vorzudringen, welche sich die Mitgliedstaaten vorbehalten haben.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. BVerfGE 75, 223 (242) – *Kloppenburg*; 89, 155 (190) – *Maastricht*.

<sup>88</sup> Jüngst M. *Nettesheim*, Kompetenzkonflikte zwischen EuGH und Mitgliedstaaten, ZRP 2021, S. 222 ff.

<sup>89</sup> D. Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (328 ff.).

<sup>90</sup> Vgl. P. M. Huber, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, *VVDStRL* 60 (2001), S. 194 (213 ff., insb. 221 ff.).

<sup>91</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2018, Rs. C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 – *Kommission/Frankreich*; Urt. v. 26.2.2019, Rs. 202/18 und 238/18, ECLI:EU:C:2019:139 – *Rimšēvičs/Lettland*; Instruktiv A. Bouveresse, How autonomy can lead to subordination, in: ECB Legal Conference 2019, 104 ff.; W. Schön, Selektivität schlägt Souveränität. Zur Transformation des Beihilfenverbots in einen europäischen Supergleichheitssatz, *ZHR* 183 (2019), S. 393.

<sup>92</sup> D. Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (328 ff.).

Das zeigt der strategisch geplante Übergriff auf die Gerichtsorganisation der Mitgliedstaaten, obwohl diese in die institutionelle und verfahrensmässige Autonomie der Mitgliedstaaten fällt und die Europäische Union für sie nicht den Hauch einer Kompetenz besitzt. Den Versuch, sich über Art. 19 Abs. 1 Satz 2 und Art. 2 EUV die Kontrolle über die gesamte Justiz in Europa an sich zu reißen,<sup>93</sup> rechtfertigt der Gerichtshof als Beitrag zur Rettung des Rechtsstaats in Polen und hat ihn damit geschickt gegen jegliche Kritik imprägniert. Hält man sich zudem die Dworkin'sche Einsicht vor Augen „*fitting what judges did is more important than fitting what they said*“,<sup>94</sup> so zeigt sich, dass der wesentliche Ertrag dieser Rechtsprechung in ihren Kollateralschäden für die Justizsysteme anderer Mitgliedstaaten besteht.<sup>95</sup> Einmal mehr hat ein Organ der Europäischen Union hier eine Gelegenheit beim Schopf gepackt, um die unionale Kompetenzordnung zu seinen Gunsten zu verschieben, treu dem Motto „*never waste a good crisis*“.

Durch die Rechtsstaatskrise in Polen und Ungarn wird zudem verdeckt, dass der Gerichtshof auch andernorts nicht nur Teil der Lösung, sondern zunehmend auch Teil des Problems ist. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass der Brexit jedenfalls auch auf die Unzufriedenheit selbst der proeuropäischen Kräfte in Grossbritannien mit der als aktivistisch, zentralistisch und nicht vorhersehbar empfundenen Rechtsprechung aus Luxemburg und dem damit einher gehenden Kontrollverlust zurückzuführen ist.<sup>96</sup> So kann man etwa in der Rechtsprechung des UK Supreme Courts der letzten 10 Jahre Belege finden,<sup>97</sup> die man als Ringen um eine verlässlichere vertikale Kompetenzverteilung in der Europäischen Union deuten kann und als eine – zu späte – Annäherung an die

<sup>93</sup> EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 31 f. – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; Urt. v. 6.3.2018, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 36 – *Achmea*; Urt. v. 25.7.2018, Rs. C 216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 48 f. – *Minister for Justice and Equality (deficiencies in the Polish judicial system)*.

<sup>94</sup> R. Dworkin, *Law's Empire*, 1986, S. 247 f.

<sup>95</sup> EuGH, Urt. v. 27.5.2019, Verb. Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456; Urt. v. 16.11.2021, C-748/19, ECLI:EU:C:2021:931, Rn. 79 könnte dagegen die Abordnungspraxis in der deutschen Justiz ebenso gefährden wie das Institut des Proberichters.

<sup>96</sup> Vgl. etwa J. Zenthöfer, *FAZ* v. 4.5.2020, S. 16 unter Hinweis auf L. Klenk, *Die Grenzen der Grundfreiheiten*, 2019.

<sup>97</sup> High Court, Urt. v. 18.2.2002, *Thoburn v. Sunderland City Council*, (2002), EWHC 195 (Admin), Abs.-Nr. 69; UK Supreme Court, Urt. v. 22.1.2014, *R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) v. The Secretary of State for Transport*, (2014), UKSC 3, Abs.-Nr. 79, 207; Urt. v. 25.3.2015, *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, (2015), UKSC 19, Abs.-Nr. 54, 58, 72 bis 92.

Rechtsprechung anderer Verfassungs- und Höchstgerichte, die die luxemburger Rechtsprechung schon länger konstruktiv-kritisch begleiten. Unvergessen ist insoweit ein Ausspruch des früheren Chief Justice Lord Neuberger, der auf einem bilateralen Treffen mit dem Bundesverfassungsgericht im Frühjahr 2015 in diesem Zusammenhang äusserte: „*We want to become as muscular as you are*“.

Dass sich in den letzten 10 Jahren das dänische Højesteret,<sup>98</sup> das Bundesverfassungsgericht,<sup>99</sup> der französische Conseil d'État<sup>100</sup> und das tschechische Verfassungsgericht,<sup>101</sup> wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen und Konstruktionen, veranlasst gesehen haben, der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer konkreten Frage die Gefolgschaft zu verweigern, erhärtet diesen Befund.

## 2. Hypertrophie der Rechtsordnung

Der gemeinschaftliche Besitzstand, d.h. die Summe des Sekundär- und Tertiärrechts, ist mittlerweile unüberschaubar.<sup>102</sup> Allein seit 1990 hat die Europäische Union 38.000 Rechtsakte erlassen.<sup>103</sup> Hinzu kommen in Deutschland etwa 14.000 Normen des Bundesrechts<sup>104</sup> und etwa 8.000 des Landesrechts. Es liegt auf der Hand, dass das Nebeneinander so vieler, häufig unabgestimmter Rechtsvorschriften Geltung und Durchsetzungskraft des Rechts in Frage stellt. Ein Recht, das keiner mehr zu erfassen vermag, kann weder seine demokratische Steuerungsfunktion erfüllen noch die Risiken von Machtmissbrauch bannen. Es verleitet Regierung und Verwaltung zudem zu Attentismus und führt die Rechtsgemeinschaft damit *ad absurdum*. Der berühmte, Montesquieu zuge-

---

<sup>98</sup> Højesteret, Ent. Nr. 15/2014 – *Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A.*

<sup>99</sup> BVerfGE 154, 17 ff. – PSPP.

<sup>100</sup> Conseil d'État, Ent. v. 21.4.2021, Rs. Nr. 393099 u.a., ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421 – *French Data Network et autres*, abrufbar unter <<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-04-21/393099>> (21.12.2021); B. Stepanek, *Diplomatie la française?*, EuZW 2021, S. 701 ff.

<sup>101</sup> Ústavní Soud, Urt. v. 31.1.2012, Pl. ÚS 5/12, Absch. VII – *Holoubec*.

<sup>102</sup> G. Hirsch, EG: Kein Staat, aber eine Verfassung?, NJW 2000, S. 46 hat Ende der 1990er Jahre 120.000 Rechtsakte gezählt.

<sup>103</sup> Vgl. dazu die Statistik von EUR-lex, abrufbar unter <<https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>> (21.12.2021).

<sup>104</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kap. 10.1, Statistik zur Gesetzgebung, S. 10.

schriebe Satz, dass es, wenn es nicht notwendig ist ein Gesetz zu erlassen, es notwendig ist, ein Gesetz nicht zu erlassen – nie war er richtiger als im Rechtsetzungsverbund der Europäischen Union unserer Tage.

Die Versteinerung des einmal in Kraft getretenen Unionsrechts und der Judikatur des Gerichtshofs (Korallenriff) kommen hinzu. Entscheidungen des Gerichtshofs sind praktisch irreversibel – und können de facto weder durch nationale oder europäische Wahlen verändert werden, noch durch Vertragsänderungen.<sup>105</sup> Was den gemeinschaftlichen Besitzstand angeht, haben sich Europäische Kommission und Gerichtshof gegen die Politik immunisiert. Als Ausweg bleibt den Mitgliedstaaten nur mehr der Austritt aus der Europäischen Union (Art. 50 EUV).<sup>106</sup>

### 3. Verteidigung der Werte

Auch wenn Kommission und Gerichtshof nicht die richtigen Adressaten für die Durchsetzung der in Art. 2 EUV niedergelegten Werte sind, besteht doch kein Zweifel daran, dass diese Werte, die jedenfalls zum Teil auch politische Inhalte aufweisen,<sup>107</sup> verteidigt werden müssen. Diese Aufgabe weist Art. 7 EUV allerdings dem Rat zu und räumt der Kommission und dem Europäischen Parlament insoweit lediglich ein Antragsrecht ein. Der Vertrag will, dass über etwas so wichtiges wie die Werte, auf denen die Europäische Union beruht, auch deren wichtigstes Organ entscheidet: der Rat. Nur die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten und ihre Regierungen haben das Gewicht und das Mandat, diese Auseinandersetzung zu führen, nur sie haben die Legitimation, Gefüge und Zusammensetzung der Europäischen Union zu verändern, nur sie haben auch den notwendigen Überblick über die politische Gesamtlage und das realpolitisch Machbare. Nur die Regierungen der Mitgliedstaaten können schliesslich

---

<sup>105</sup> D. Grimm, Europa ja – aber welches?, 2016, S. 18, 41; F. W. Scharpf, Legitimacy in the Multi-level European Polity, in: Dobner/Loughlin (Hrsg.), The Twilight of Constitutionalism?, Oxford 2010, S. 89 ff., 100; K. Messerschmidt, Gesetzesänderung in der Europäischen Union, in: Klopfer (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Thilo Brandner, 2011, S. 29; vgl. bereits M. Cappelletti/M. Seccombe/J. H. Weiler, Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience, A General Introduction, 1985, S. 40.

<sup>106</sup> Wie sicher sich der Gerichtshof insoweit fühlt, wird deutlich an den dreisten, im Ton unangemessenen und sachlich nicht veranlassten Äusserungen des GA *Tanchev*, Schlussanträge v. 17.12.2020, Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2020:1053, Rn. 80 ff. – A.B. u.a.

<sup>107</sup> P. M. Huber, Art. 2 EUV als Grundlage des Staaten- und Verfassungsverbundes der EU, in: Pánstwo a gospodarka, Ksiega Jubileuszowa dedykowana Profesir Bozenie Popowskiej, 2020, S. 41 ff.

verhindern, dass sich bei der Auseinandersetzung über die Werte der Europäischen Union einseitige politische oder ideologische Positionen Bahn brechen und diese Auseinandersetzung instrumentalisiert wird.

Der Rat kann seine Hände deshalb nicht in Unschuld waschen, sondern muss die Auseinandersetzungen mit Polen, Ungarn und den anderen problematischen Mitgliedstaaten offensiv führen, und zwar so, dass eine Mobilisierung der Unionsbürgerinnen und -bürger in der ganzen Europäischen Union möglich ist. Lippenbekenntnisse genügen insoweit nicht. Das mag mühsam sein, die von Art. 7 EUV geforderte Einstimmigkeit lästig, und sie mag auch einen politischen und ökonomischen Preis haben. Gleichwohl lässt sich diese Aufgabe nicht delegieren. Dass Rat und Mitgliedsstaaten es dennoch versuchen und Kommission und Gerichtshof sie gewähren lassen, wirft kein gutes Licht auf den Stellenwert, den die Werte des Art. 2 EUV in der politischen Realität besitzen.

#### **IV. Legitimität durch eine Balance von Einheit und Vielfalt im Staatenverbund**

Fragt man, wie sich Akzeptanz und Legitimität der Europäischen Union über die Sicherung der Rechtsgemeinschaft hinaus durch ihren Beitrag zur Erfüllung der Staatszwecke sichern lassen, so trifft man in der Regel auf die These, dass die Selbstbehauptung Europas zwischen den Blöcken, seine „Souveränität“, eine forcierte Zentralisierung erforderten. Ein näherer Blick zeigt allerdings, dass sich die 27 Mitgliedstaaten in zentralen Politikbereichen nicht einig sind – Russland, China, Welthandel, Energieversorgung, Klimaschutz, Migration etc. etc. Zudem verbergen sich hinter manchem Ziel oftmals nur die Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten, Institutionen oder Politiker. Die Europäische Union ist jedoch weder ein autokratischer Zentralstaat noch eine über 200 Jahre alte, in Bürgerkriegen erprobte Föderation, sondern ein Staaten-, Verfassungs-, Rechtssetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund.

Auch die Europäische Union erfährt Akzeptanz nur, wenn sie über die Wahrung des Rechts hinaus erkennbar zur Verwirklichung der zentralen Zwecke von Herrschaft beiträgt. Da sie – anders als die Mitgliedstaaten – insoweit keine Letztverantwortung für die Wohlfahrt der Unionsbürgerinnen und -bürger trägt, kommt es auf einen überzeugenden Beitrag der Union zur arbeitsteiligen Erfüllung dieser Zwecke im Zusammenwirken mit den Mitgliedsstaaten an. Wie aber stellt man das fest und vor allem wer?

So richtig die empirische Feststellung auch sein mag, dass wirtschaftliche Modernität und Prosperität die Entfaltung der Demokratie begünstigen<sup>108</sup> und ihre Akzeptanz erleichtern, so kann dieser Befund doch nicht ins Normative gewendet werden. Das gilt auch für die Europäische Union, die ausweislich von Art. 10 EUV – ähnlich wie das Grundgesetz – einem letztlich an die Selbstbestimmung des Einzelnen anknüpfenden Demokratieprinzip verpflichtet ist.<sup>109</sup> Die Frage nach Akzeptanz und Legitimität der Europäischen Union kann daher weder von der Europäischen Kommission noch vom Europäischen Parlaments beantwortet werden, weder von den Medien noch von den politischen Parteien, und auch nicht von den nationalen Regierungen, sondern nur durch die Unionsbürgerinnen und -bürger selbst.

### 1. Realitätsgerechter Zuschnitt des Integrationsprogramms

Blickt man auf die vergangenen 70 Jahre zurück, so zeigt sich, dass Europa bis zur weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes nie ernsthaft umstritten war. Die Zusammenarbeit der zunächst sechs, später neun und dann 15 Mitgliedstaaten<sup>110</sup> ermöglichte nicht nur immer wieder neue Kompromisse zwischen über Jahrhunderte verfeindeten und mentalitätsmässig sehr unterschiedlichen Staaten bzw. Gesellschaften wie Deutschland und Frankreich. Sie liess auch Vertrauen wachsen und bescherte den Marktbürgern ein nie da gewesenes Mass an Wohlstand. Ernsthafte Kritik an diesem Prozess gab es kaum.

Das hat sich mit der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht (1992/93) und seine Fortschreibungen mit den Verträgen von Amsterdam (1997/99), Nizza (2000/03) und Lissabon (2007/09) grundlegend geändert. Mit diesen Verträgen wurde die Europäische Union in kürzester Zeit zu einem Staatenverbund, der – ohne wirkliche politische Debatte und

---

<sup>108</sup> M. G. Schmidt, Geschichtliche Entwicklungslinien der Demokratie, in: Bauer/Huber/Sommerrmann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 21 ff.

<sup>109</sup> P. M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 10 EUV Rn. 11.

<sup>110</sup> Vgl. P. M. Huber, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 23, 29 und 45.

Beteiligung der Bürger<sup>111</sup> – heute in praktisch alle Lebensbereiche hineinwirkt und auch für viele unattraktive Seiten der Politik mitverantwortlich zeichnet: die Nichtbewältigung der Migrationsprobleme, die zunehmende Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die natürlich auch Gewinner und Verlierer produziert, oder das Hinterherhinken Europas bei der Impfstoffbeschaffung. Seither sinkt ihre Akzeptanz und die zentrifugalen Kräfte mehren sich. Gescheiterte Referenden in Dänemark, Irland, Frankreich und den Niederlanden markieren dies deutlich.

Europa war mit anderen Worten immer dann erfolgreich, wenn es für „win-win-Situationen“ stand, und es gerät schnell an seine Grenzen, wo unionale Entscheidungen erkennbare Gewinner oder Verlierer produzieren – nicht nur in ökonomischer Hinsicht. Denn auf eine traditionale Legitimität kann die EU – anders als die teilweise jahrhundertealten, historisch gewachsenen und mehr oder weniger bewährten Mitgliedstaaten – nicht bauen.

Vor diesem Hintergrund spricht manches dafür, für die Weiterentwicklung der Europäischen Union, die Interessen der Mitgliedstaaten, ihrer Gesellschaften und Subsysteme in den Blick zu nehmen, und sich auf solche Bereiche zu konzentrieren, in denen es eine weitgehende Interessenübereinstimmung gibt und in denen die Europäische Union realistische Erfolgchancen hat: den Binnenmarkt, die Sicherung der Aussengrenzen, eine gemeinsame Rüstungsplanung und -beschaffung, die kartellrechtliche Behauptung gegenüber den Internetgiganten Google, Facebook, Amazon und Microsoft oder gemeinsame geostrategische Interessen gegenüber China und den USA, den G 16 oder den AKP-Staaten.

In anderen Bereichen muss die Zukunft zeigen, ob es die notwendige Interessenübereinstimmung tatsächlich und dauerhaft gibt: in der gemeinsamen Handelspolitik, der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, der Energiepolitik, der Justizpolitik oder im kulturellen Bereich einschliesslich der audio-

---

<sup>111</sup> D. Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (326): „Unter dem Deckmantel der wirtschaftlichen Integration vollzogen sich Veränderungen, die die Herstellung und Sicherung des gemeinsamen Marktes überschritten, aber öffentlich nicht wahrgenommen geschweige denn zum Gegenstand einer politischen Debatte gemacht wurden[...] war der Maastricht-Vertrag von 1992, der den Deckmantel von der Entwicklung wegzog und die Bürger der Mitgliedstaaten mit einem Integrationsgrad konfrontierte, zu dem sie nicht um ihre Meinung gefragt worden waren.“

visuellen Medien.<sup>112</sup> Wo die Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaften nachhaltig divergieren, sollte Raum für Vielfalt gelassen und das Integrationsprogramm reduziert werden. Viele Ameisen machen eben noch keinen Elefanten!

Eine zentrale Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche etwa würde angesichts der Vielgestaltigkeit der einschlägigen Regime in den Mitgliedstaaten, die von der Staatskirche in Griechenland oder Skandinavien bis zur „laïcité“ in Frankreich reichen, die Legitimität der Europäischen Union nachhaltig beeinträchtigen,<sup>113</sup> wenn auch vielleicht nicht in Deutschland, wo selbst die Kirchen davor zurückscheuen, ihre Position zu verteidigen.<sup>114</sup>

## 2. Verbesserung der Responsivität

### a) Dekonstitutionalisierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes

Mit Blick auf die Überkonstitutionalisierung der Europäischen Union und die zu grossen Spielräume des Gerichtshofes<sup>115</sup> kann die Therapie nur darin liegen, den Grossteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes wieder dem politischen Prozess zu öffnen. Dieter Grimm hat insoweit eine drastische Reduzierung des Primärrechts vorgeschlagen, was es Rat und Europäischem Parlament ermöglichen würde, die rechtsprechende Gewalt durch Gesetzesänderungen für die Zukunft umzuprogrammieren.<sup>116</sup> Man sollte auch an eine Streichung des Initiativmonopols der Europäischen Kommission denken und nicht nur Rat, Euro-

---

<sup>112</sup> RL (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der RL 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten ABl. EU Nr. L 303/69.

<sup>113</sup> EGMR, Urt. v. 18.3.2011, Nr. 30814/06, ECLI:CE:ECHR:2011:0318JUD003081406 – *Lautsi/Italien*; Urt. v. 17.2.2014, Nr. 43835/11, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511 – *S.A.S./Frankreich (Burka-Verbot)*.

<sup>114</sup> BVerfGE 137, 273 ff. – *Chefarzt*; EuGH, Urt. v. 11.9.2018, Rs. C 68/17, ECLI:EU:C:2018:696 – *IR/JQ*; anhängig allerdings BVerfG – 2 BvR 934/19 – *Egenberger*; EuGH, Urt. v. 17.4.2018, Rs. C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257 – *Egenberger*; P. M. Huber, Siebzig Jahre Inkorporation. Die Stationen der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur vom Inkrafttreten des Grundgesetzes bis zur Gegenwart, *Essener Gespräche* 54 (2019), S.104 (131 f.).

<sup>115</sup> D. Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (332 f.).

<sup>116</sup> D. Grimm, Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (335).

päischem Parlament und Bürgerinitiativen echte Initiativrechte zugestehen, sondern auch den – nach Art. 12 EUV zum institutionellen Gefüge der Europäischen Union zählenden – nationalen Parlamenten sowie einen Umbau des unionalen Gerichtssystems in Betracht ziehem mit dem Ziel, dessen Macht zu begrenzen und die notwendige Pluralität sicherzustellen.

b) *Europäisches Parlament*

Auch ein Umbau des Europäischen Parlaments könnte dazu beitragen, dieses mehr als bisher in den Dienst der (einzelnen) Unionsbürgerinnen und -bürger zu stellen. Seine mangelnde Partizipationstauglichkeit beruht allerdings weniger auf der nationalen Kontingentierung der Sitze (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 und 4 EUV) und der damit zusammenhängenden nur rudimentären Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit,<sup>117</sup> sondern auf seiner absolut unzureichenden Responsivität.

Zu einem wirklichen Demokratisierungsschub und einer deutlichen Verbesserung der Selbstbestimmung von Unionsbürgerinnen und -bürgern würde insbesondere eine Modifikation des Wahlrechts beitragen. Die Vorgabe des Art. 1 Abs. 1 des Direktwahlaktes,<sup>118</sup> wonach die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt werden, führt zu bürgerfernen Listenaufstellungen, beamtenähnlichen Parlamentskarrieren und macht es unmöglich, den Erfolg der Abgeordneten an die Interessen und den Willen konkreter Wähler zu binden.<sup>119</sup> Daran würden auch transnationale Listen nichts ändern, weil sie die auf ihnen Platzierten angesichts der im Vorfeld erforderlichen Aushandlungsprozesse noch ein Stück weiter von den Wählern abschotten.

---

<sup>117</sup> BVerfGE 123, 267 (373 ff.) – *Lissabon*; F. Arndt, Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, *ZaöRV* 68 (2008), S. 247 (248 f.); A. v. Bogdandy, in: ders./J. Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 13 (63 f.); U. Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! – Eine politische Utopie*, 2016, S. 33; E. Peuker, *Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie*, *ZEuS* 2008, S. 453 ff.; J. Sack, *Die EU als Demokratie – Plädoyer für eine europäische Streitkultur*, *ZEuS* 2007, S. 457 (477 und 481).

<sup>118</sup> Beschl. (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 76/787 des Rates v. 20.9.1976; Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, *ABl.* 1976 Nr. L 278/1; geändert durch Beschluss (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 93/81 vom 1.2.1993, *ABl.* 1993 Nr. L 33/15; *BGBl.* 1977 I 733 f.

<sup>119</sup> D. Grimm, *Auf der Suche nach Akzeptanz: Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union*, *Leviathan* 43 (2015), S. 325 (334).

Will man das ändern und meint man es ernst mit der europäischen Demokratie, bedarf es eines Wechsels zu einem Mehrheitswahlrecht, idealtypisch mit Stichwahl. Dieses mag im Kontext eines Nationalstaates zwar zahlreiche Defizite haben, die Vielgestaltigkeit der politischen Auffassungen nur unzureichend abbilden und kleinere Parteien benachteiligen. Die Europäische Union ist jedoch kein Nationalstaat und ihre Bevölkerung ebenso fragmentiert wie ihre Öffentlichkeit. In ihrer Demokratie muss es auch 50 Jahre nach dem ersten Direktwahlakt zunächst einmal darum gehen, die Verfahren so auszugestalten, dass eine Willensbildung von den Unionsbürgerinnen und -bürgern über das Europäische Parlament zu den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union hin überhaupt möglich und dieser Prozess in Gang gebracht wird. Dazu benötigt das Europäische Parlament ein Minimum an Responsivität. Das kann mit dem – grobschlächtigen – Mehrheitswahlrecht deutlich eher gelingen als mit dem Status quo oder anderen Reformvorschlägen wie etwa transnationalen Listen.

Würden die 751 Sitze auf eine entsprechende Anzahl von Wahlkreisen verteilt, so könnte jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger „ihren“ bzw. „seinen“ Abgeordneten identifizieren und besäße insoweit auch einen konkreten Ansprechpartner, der schon wegen seines Interesses an einer Wiederwahl in der Regel geneigt wäre, den Interessen „seiner“ Wähler bestmöglich Rechnung zu tragen und der für sein Handeln in Brüssel bzw. Strassburg effektiv Rechenschaft abzulegen hätte. Dass das Mehrheitswahlrecht – wie man in Grossbritannien und Irland beobachten kann – mitunter zu einer von den Regierungsspitzen beklagten „Kirchturmpolitik“ (*constituency oriented*) führen kann, wäre für die Europäische Union kein Nachteil, sondern ein erheblicher Legimitätsgewinn.<sup>120</sup>

### 3. Verbesserung der Integrationsverantwortung im nationalen Bereich

Auch wenn es zu kurz greift, die europäische Integration als Verfallsprozess des europäischen Parlamentarismus zu beschreiben,<sup>121</sup> so hat sie doch jedenfalls zu einem substantiellen Funktionsverlust der nationalen Parlamente

---

<sup>120</sup> P. M. Huber, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas*, 2019, S. 215 (230 ff.).

<sup>121</sup> Mit guten Gründen dagegen A. v. Bogdandy, *Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?*, AöR 130 (2005), 445 (462 ff.), der einen Funktionswandel der Parlamente beschreibt.

geführt,<sup>122</sup> der durch das gewachsene Gewicht des Europäischen Parlaments nicht ausgeglichen wird.<sup>123</sup> Der Vertragsgeber wie auch die nationalen Gesetzgeber haben aus diesem Befund die Konsequenz gezogen, nicht nur die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zu stärken<sup>124</sup> und ihre Europafunktion auszubauen,<sup>125</sup> sondern sie im Interesse der Bürgerinnen und Bürger auch entsprechend zu verpflichten. In Deutschland trifft Bundestag und Bundesrat – wie auch die anderen Verfassungsorgane<sup>126</sup> – eine besondere Integrationsverantwortung, der sie nicht nur bei Abschluss und Änderung der Verträge Rechnung tragen müssen, sondern auch bei ihrer Umsetzung.<sup>127</sup>

Ausgangspunkt<sup>128</sup> der Integrationsverantwortung ist die auf das insoweit integrationsfeste (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) Demokratieprinzip des Grundgesetzes gegründete Annahme, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes auch in einem Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund die Kontrolle über die grundlegenden Entscheidungen behalten müssen. Der Bundestag muss insoweit der Ort bleiben, an dem

---

<sup>122</sup> P. M. Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 16 ff.; Dänemark: Højesteret, Urt. v. 6.4.1998, I 361/1997, ZaöRV 58 (1998), S. 901 – *Maastricht*; Deutschland: BVerfGE 89, 155 (184 ff.) – *Maastricht*; Frankreich: J. F. Flauss, in: Schwarze (Hrsg.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung*, 2000, S. 25 (93 f.); C. *Haguenau-Moizard*, in: IPE II, § 15 Rn. 16; Grossbritannien: P. *Birkinshaw*, in: Schwarze, a.a.O., S. 250 ff.; Niederlande: R. A. Wessel / W. *van de Griendt*, *Offene Staatlichkeit: Niederlande*, in: IPE II, § 19 Rn. 24; Österreich: Chr. *Grabenwarter*, *Offene Staatlichkeit: Österreich*, in: IPE II, § 20 Rn. 16; Polen: S. *Biernat*, in: *Offene Staatlichkeit: Polen*, in: IPE II, § 21 Rn. 15; Spanien: *López Castillo*, in: IPE II, § 24 Rn. 55.

<sup>123</sup> Krit. S. *Biernat*, in: *Offene Staatlichkeit: Polen*, in: IPE II, § 21 Rn. 52.

<sup>124</sup> Zu entsprechenden Überlegungen im Vorfeld vgl. P.M. *Huber*, *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union*, 2001; A. *Tiedtke*, *Demokratie in der Europäischen Union*, 2011, S. 240 f.; P. *Norton*, *Conclusion*, in: ders. (Hrsg.), *National Parliaments and the European Union*, 1995, S. 177 (183).

<sup>125</sup> Für einen Überblick über die europaverfassungsrechtlichen Regelungen P. M. *Huber*, *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, in: v. *Bogdandy/Cruz Villalón/ders.* (Hrsg.), IPE II, 2008, § 26 Rn. 49 ff., 59 ff.

<sup>126</sup> BVerfGE 134, 366 (394 f. Rn. 47) – *OMT-Vorlage*.

<sup>127</sup> BVerfGE 73, 339 (374 ff.); 102, 147 (161 ff.); 118, 79 (95 ff.); 123, 267 (354); 126, 286 (298 ff.); 135, 317 (399 ff. Rn. 159 ff.); 140, 317 (334 ff. Rn. 36 ff.); 142, 123 (186 Rn. 115 ff.) – *OMT*; 143, 65 (95 ff. Rn. 58, 65) – *CETA (einstweilige Anordnung)*.

<sup>128</sup> BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) – *Lissabon*.

eigenverantwortlich über die wesentlichen Fragen entschieden wird<sup>129</sup> und er trägt deshalb die Verantwortung für den Inhalt des Integrationsprogramms und seine Einhaltung.<sup>130</sup>

Die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung ist eine Daueraufgabe. Sie mag zwar nur in ihrem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern justitiabel sein, verpflichtet Bundestag und Bundesrat im Prozess der europäischen Integration jedoch umfassend zur Loyalität gegenüber den Werten, Institutionen und Instituten des Grundgesetzes. Dass dies unter den Bedingungen der komplexen politischen Willensbildung in Deutschland und Europa rasch an Grenzen stösst, zeigen zahlreiche Beispiele aus der Praxis, in denen das Parlament die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente nicht ansatzweise genutzt hat. Der Europäische Haftbefehl<sup>131</sup> kann hier ebenso genannt werden wie der ESM,<sup>132</sup> das PSPP<sup>133</sup> oder das EPGÜ.<sup>134</sup> Eine positive Ausnahme bildet demgegenüber die bisherige parlamentarische Behandlung von CETA.<sup>135</sup>

## V. Ausblick: Die Europäische Union als Dienstleister, Makler und Treuhänder

Die europäische Integration war von Anfang an ein grandioses Projekt, das Europa Frieden und Wohlstand beschert hat und dies weiterhin tut.<sup>136</sup> Es liegt daher im Interesse aller Europäerinnen und Europäer, dass die Europäische

<sup>129</sup> BVerfGE 129, 124 (177); 130, 318 (344); 131, 152 (205 f.); 132, 195 (239 f. Rn. 107); 135, 317 (400 f. Rn. 162) – ESM, auf das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung bezogen; der Ansatz ist jedoch generalisierbar.

<sup>130</sup> BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) – Lissabon; 126, 286 (307) – Honeywell; 129, 124 (181) – EFSF; 132, 195 (238 f. Rn. 105) – ESM (einstweilige Anordnung); 134, 366 (394 f. Rn. 47) – OMT-Vorlage; 143, 65 ff. – CETA (einstweilige Anordnung).

<sup>131</sup> BVerfGE 113, 273 (300 f.) – Europäischer Haftbefehl; 140, 317 ff. – Identitätskontrolle I.

<sup>132</sup> BVerfGE 132, 195 ff. – ESM (einstweilige Anordnung); 135, 317 ff. – ESM.

<sup>133</sup> BVerfGE 154, 17 ff. – PSPP; BVerfG, Beschl. v. 29.4.2021 – 2 BvR 1651/15 – PSPP-Vollstreckungs-anordnung.

<sup>134</sup> Zur verfassungswidrigen Verankerung eines unbegrenzten Vorrangs des Unionsrechts in Art. 20 EPGÜ.

<sup>135</sup> Vgl. BVerfGE 143, 65 ff. – CETA (einstweilige Anordnung); BVerfG, Urt. v. 2.3.2021 – 2 BvE 4/16 –, Rn. 82 – CETA Organklage.

<sup>136</sup> L. Viellechner, Nach den grossen Erzählungen: Möglichkeiten und Grenzen von Verfassungsppluralismus in der Krise der Europäischen Union, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas – Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration, 2019, S. 179 (180).

Union auch in Zukunft Erfolg hat. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn ihre Eliten, die sog. „anywheres“, die sie kennzeichnenden Abschottungstendenzen überwinden und wenn sie in der Lage sind, Gefühle und Erwartungen ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger zu teilen und Opferbereitschaft und Loyalität erkennen lassen.<sup>137</sup>

Vor allem aber müssen die Organe ihre Selbstreferentialität überwinden und die tatsächlichen Lebensbedingungen der Unionsbürgerinnen und -bürger einschliesslich der damit verbundenen Erwartungen und Interessen deutlicher zur Kenntnis nehmen. Setzen sie, wie bisher die Kommission, auf paternalistische Bevormundung, die die Selbstbestimmung des Einzelnen ignoriert, wird die Union auf lange Sicht scheitern.<sup>138</sup> Denn sie ist kein Selbstzweck, sondern um der Unionsbürgerinnen und -bürger willen da.

Vor diesem Hintergrund ist die von der aktuellen Kommission forcierte Verwendung von Englisch als vorrangigem Kommunikationsmittel nicht nur ein technokratischer Irrweg. Sie verkennt vor allem, dass sich die Europäerinnen und Europäer, ihre Kultur und ihr Fühlen nur über die unterschiedlichen Sprachen erschliessen lassen. Wirkliche Europäerinnen und Europäer mögen zwar auch Englisch sprechen, aber vor allem Französisch und Italienisch, Spanisch und Polnisch und natürlich auch Deutsch.<sup>139</sup> Hier kann die Europäische Union von der Schweiz noch Einiges lernen.

## VI. Q & A

*Michael Mayer (Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Europa Institut an der Universität Zürich): Ganz herzlichen Dank, Herr Prof. Huber, für Ihren spannenden, aufschlussreichen Vortrag. Gibt es noch Fragen aus dem Publikum?*

*Publikumsfrage: Auch meiner Seite auch ganz herzlichen Dank für den Vortrag Herr Prof. Huber. Sie haben die fünf Reformszenarien für die Europäische Union der Juncker-Kommission erwähnt. Die sollten eigentlich einen Vernehmlassungsprozess auslösen, von dem man aber nie ein Ergebnis gehört hat. Jetzt*

---

<sup>137</sup> A. Krastev, *Europadämmerung*, 4. Aufl. 2018, S. 43, 105 ff.; in Anlehnung an D. Goodharts Differenzierung zwischen den „somewheres“ und den „anywheres“.

<sup>138</sup> P. M. Huber, *Demokratie in Europa – Zusammenfassung und Ausblick*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, 2005, S. 491 (512).

<sup>139</sup> BVerfGE 89, 155 (185) – *Maastricht*; P. M. Huber, *Deutsch als Gemeinschaftssprache*, BayVBl. 1992, S.1 ff.; W. Kahl, *Sprache als Kultur- und Rechtsgut*, VVDStRL 65 (2006), S. 386 (439 ff.).

*wollte ich mal fragen: Welche Richtung würde denn Ihren Vorstellungen am ehesten entsprechen? Und lassen die sich ohne Änderung der Gründungsverträge realisieren?*

Ja, dieser Vernehmlassungsprozess hat, glaube ich, nicht stattgefunden, weil die Kommission von Anfang an, ich habe das ja ein bisschen süffisant gesagt, von dem fünften Szenario überzeugt war. Weniger und besser wäre mein Plädoyer, daran orientiert, wo es (eine vollständige wird es nie geben) zumindest eine weitgehende Interessenübereinstimmung gibt. Eine gemeinsame Rüstungsbeschaffung, eine gemeinsame Militärausbildung, Frontex, da gibt es eine Fülle von Dingen, die man – glaube ich – intensiver und strukturierter machen kann, als das bisher der Fall ist, statt auf allen Politikfeldern ein bisschen was zu machen. Die Impfstoffbeschaffung, würde ich jetzt nicht dazu rechnen, das sollte dort bleiben, wo es die Verträge vorsehen, nämlich bei den Mitgliedsstaaten. Insofern wäre ich tendenziell ein Anwalt des Szenarios vier.

*Publikumsfrage: Herzlichen Dank für die interessanten Ausführungen. Ich möchte eine Frage stellen im Zusammenhang mit dem neuen Koalitionsvertrag, den man ja öffentlich hat einsehen können. Es ist mir klar, das ist nicht Ihre Parteienfamilie, aber irgendwie bildet man sich eine Meinung zu der Regierung die jetzt kommen wird. Da lese ich, dass die Konferenz in einem verfassungsgebenden Konvent münden müsse, also wieder eine Verfassung, dass natürlich Subsidiarität und Verhältnismässigkeit wird genannt, aber die Gemeinschaftsmethode müsse wieder Vorrang haben und gut, die transnationalen Listen und die Spitzenkandidaten, die sind ja immer von Deutschland her gekommen und da war ja immer in Frankreich eine gewisse Zurückhaltung zu spüren. Aber können Sie zu diesen Elementen Stellung nehmen? Ich nehme an, nachdem ich Sie gehört habe, das wird eher kritisch ausfallen. Ich muss noch ergänzen: Ich bin also Sozialdemokratin und von dem her nicht daran interessiert, dass das jetzt einfach verrissen wird. Aber mich interessieren Ihre Gedanken dazu.*

Also ich rede hier auch als Wissenschaftler und Richter und nicht als Mitglied der CDU/CSU in Deutschland. Da ich die Akteure kenne und den Eindruck habe, dass jedenfalls zwei Parteien, die die neue Ampel stellen werden, es betrauert haben, dass die Sorbonne Rede von Macron in Deutschland nicht auf amtliche Resonanz gestossen ist – wohl aber bei der Friedrich-Ebert-Stiftung und den Europaparlamentariern im Bundestag und ihren wissenschaftlichen Begleitern und sowie bei den Grünen –, sehe ich in dieser Formulierung vor allem das, was diese beiden Parteien schon die letzten drei, vier Jahre propagiert haben: man müsse auf Macron reagieren und ihm eine Antwort geben. Ulrike Guérot – kennen Sie ja wahrscheinlich auch – die in Berlin

ebenso zu Hause ist wie in Paris, hat sich in ihren Publikationen auch für eine europäische Republik stark gemacht und ich habe sie mehrfach in Brainstorming-Runden, auch aus dem politischen Spektrum, das nicht mein eigenes ist, erlebt. Ich sehe das als Echo dieser Debatte.

Auch der neue Bundeskanzler hat im Wahlkampf oft von der europäischen Souveränität im Stile Macrons gesprochen. Ich glaube, dass er den Begriff schick fand, ohne dass ein wirkliches Konzept dahinter steht. Wenn es – das ist ja auch der Wille der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament – wieder zu einer Konferenz und einem neuen Verfassungsvertrag kommt, dann hat sich an meiner grundlegenden Skepsis und an den Umständen, warum dieser 2007 in Frankreich und Holland gescheitert ist, nicht so viel geändert. Ich glaube auch, dass die Zusammensetzung dieser Konferenz – ich habe sie rudimentär vorgetragen – dafür spricht, dass Vorstöße für eine weitere Zentralisierung dort eine Mehrheit bekommen werden. Mehrere Mitgliedsstaaten machen aber wohl nicht mit und haben schon gesagt, dass sie das Ergebnis der Konferenz nicht anerkennen wollen, egal was da rauskommt. Selbst wenn sie Erfolg hat, muss die Suche nach den Erfolgsbedingungen Europas tiefer ansetzen. Wenn keine Übereinstimmung der Erwartungen, Hoffnungen und Lebensentwürfe der Europäerinnen und Europäer besteht und keine tragfähigen Kompromisse zwischen Skandinavien und Süditalien geschlossen werden, dann können sie viele schöne Verfassungen machen. Die werden nicht alt.

Ich möchte ja, dass Europa gelingt. Deswegen glaube ich ist gut gemeint, nicht notwendigerweise gut gemacht und zu viel Ehrgeiz eher schädlich. Was die transnationalen Listen angeht, die sich Macron ja auch auf die Fahnen geschrieben hat, halte ich dagegen überhaupt nichts. Sie werden nur dazu führen, dass die heute im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten diese Listen transnational gestalten und die Leute, die dort platziert werden, einem Wählervotum von vornherein entzogen werden. Responsivität ist etwas anderes. Wenn ich Abgeordneter in Strassburg wäre und es mir darum ginge, dass ich möglichst lang dort bleibe, ist es eine tolle Sache; aber in der Demokratie muss man die Abgeordneten auch in die Wüste schicken können, und dafür ist die transnationale Liste kontraproduktiv.

*Publikumsfrage: Vielen Dank, Professor Huber, für Ihren Vortrag, das PSPP-Urteil hat ja so etwas wie eine Schockwirkung erzeugt, wie man der Presse klar entnehmen konnte. Viele haben gedacht: „Ist das nun jetzt möglich?“ Wenn ich Sie fragen darf, sind Sie enttäuscht über die Reaktion – Vertragsverletzungs-*

*verfahren gegen Deutschland – oder wie würden Sie das beurteilen? Weil Sie ja doch Ihre Bestandsaufnahme, Ihre Kritik an den Kompetenzüberschreitung...hätten Sie sich ein anderes Echo erwünscht? Wie beurteilen Sie das?*

Also, ich habe das erwartet. Wir haben an einer heiligen Kuh gerührt, allerdings mit Ansage. Wir hatten ja – ich habe es kurz erwähnt – drei Jahre vorher schon mal mit dem OMT-Programm einen Dialog mit den Kollegen in Luxemburg versucht. Ich weiss nicht, ob Sie das im Detail verfolgt haben, aber die Antworten, die wir zurückbekommen haben, waren ziemlich oberflächlich und schludrig. Wir haben in unseren beiden Vorlagebeschlüssen zum Beispiel thematisiert, dass ministerialfreie Räume und unabhängige Behörden ein demokratisches Problem sind und zwar nicht nur aus deutscher Sicht, sondern nach gemeineuropäischer Auffassung, und dass daraus eigentlich folgen müsste, dass man die Kompetenzen unabhängiger Stellen, weil sie keiner demokratischen Kontrolle unterliegen, restriktiv interpretieren muss. Weder in der Antwort auf den Vorlagebeschluss von 2014, der Gauweiler-Entscheidung, noch im Weiss-Urteil steht dazu ein Jota. Ich könnte jetzt anfangen Ihnen die Widersprüche und Ungereimtheiten auch zwischen diesen beiden Urteilen vorzutragen, da bräuchte ich eine Stunde, das will ich nicht. Ich habe ja auch nichts gegen den Gerichtshof, ich finde nur, dass es ein konkretes Problem mit ihm gibt. Wenn ich über die Grundrechtsrechtsprechung aus Luxemburg gesprochen hätte, wäre ich deutlich freundlicher gewesen, als wenn ich über Kompetenzen rede. Dies ist auch eine Machtfrage. Die Resonanz auf unser PSPP-Urteil war auch unterschiedlich. In den europäischen Institutionen, wo man gedacht hat, die trauen sich eh nie, obwohl wir immer gesagt haben, dass es eines Tages dazu kommen wird, schwankten sie zwischen Empörung und Entsetzen. In Deutschland war sie überwiegend positiv. 84% der Deutschen finden die Entscheidung gut. Das ist zwar kein Kriterium, nach dem wir uns richten. Aber es ist ein harter Kampf. Ich hätte mir gewünscht – da bin ich immer noch optimistisch – dass wir zu einem pluralistischeren Verständnis der europäischen Rechtsordnung gelangen werden. In diesem geht es zentral um das Zusammenwirken zwischen der Unionsebene und der mitgliedstaatlichen Ebene, das in den Verträgen an 50 Stellen ausdrücklich erwähnt ist. Die Verträge legen gerade kein unitarisches Korsett über Europa, wie es sich der Rechtsprechung des Gerichtshofs entnehmen lässt; das muss und wird sich auch noch durchsetzen.

Die Mitgliedstaaten dürfen nach den Vorstellungen des EuGH in vielen Bereichen weniger als deutsche Länder gegenüber dem Bund, obwohl Deutschland ein ziemlich unitarischer Bundesstaat ist. Das kann nicht richtig sein. Constitutional Pluralism nennt man das Neudeutsch, eine offenere, auch die Gegen-

seite berücksichtigende Herangehensweise zu eröffnen. Die Bereitschaft zuzuhören und nicht dekretieren würde viele Dinge verbessern, und ich bin optimistisch, dass auch das Urteil vom 5. Mai 2020 mit einigem Abstand einen Beitrag dazu geleistet haben wird.

*Publikumsfrage: Sie haben erwähnt, dass es in den Gründungsverträgen das Ziel der „ever closer union“ gibt, könnten Sie das juristisch ein bisschen einordnen? Ist das ein Handlungsauftrag an die EU-Organen? Oder steht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung dann doch noch darüber?*

Also die Präambel ist zwar rechtlich nicht völlig unbedeutend und kann zur Auslegung herangezogen werden. Aber dort steht auch Vielfaltssicherung und die Subsidiarität. Wenn man dann A sagt, muss man auch B sagen. Meine Kritik an der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist, dass die zentripetalen Institute (wie Vorrang, Effet utile, Äquivalenzprinzip und Autonomie, die nirgends steht und die es meines Erachtens auch nicht gibt) extrem entfaltet und betont worden sind, dass aber die pluralismussichernden Vorgaben wie nationale Verfassungsautonomie, Subsidiarität, Verhältnismässigkeit und Artikel 51 der Charta – danach sind die Mitgliedsstaaten an die europäischen Grundrechte ausschliesslich dann gebunden, wenn sie Recht der Union vollziehen – weitgehend ignoriert worden sind. Diesen letzten Punkt kann ich vielleicht noch ein bisschen ausführen: Der ist in die Charta reingekommen, weil ich in den 90er Jahren, als der Grundrechtskonvent tagte, die Ehre hatte, den Deutschen Bundesratsvertreter zu beraten. Wir hatten uns damals geärgert, dass seit der ERT-Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Formel galt, im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts gelten auch die europäischen Grundrechte, die der EuGH ja nur aus der EMRK und aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten destilliert hatte. Grundrechte zu destillieren und das Ergebnis dann zu oktroyieren, schien uns irgendwie nicht stimmig, zumal die Mitgliedstaaten ja alle ausgefeilte Grundrechtskataloge haben.

Und deswegen haben wir die restriktivere Formel „ausschliesslich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gefunden und, soweit ich mich erinnere, mit der Unterstützung von Franzosen, Belgiern und Engländern im Konvent durchgesetzt. Insofern hat auch eine Textänderung stattgefunden. Als die Juristen der Kommission und des Gerichtshofs das gemerkt haben, haben sie sofort angefangen, dies zu relativieren. Das Präsidium müsse jetzt Interpretationshilfen geben, nach denen alles beim Alten bleiben sollte. Worte machen eben doch keinen Sinn. Und der Gerichtshof hat sich, wenn ich das richtig sehe, auch nie ernsthaft die Mühe gemacht das zu reflektieren. Es gibt schon

an die 20 Entscheidungen, wo er mal festgestellt hat, dass die europäischen Grundrechte auf einen Fall keine Anwendung finden. Aber es ist eine nicht sehr konsistente und letztlich doch die alte Linie fortschreibende Rechtsprechung.

*Publikumsfrage: Vielen Dank! Vielleicht nur so eine Frage jetzt im Hinblick auf die Egenberger-Entscheidung, die ja noch aussteht, wo, Sie haben das hier und da glaube ich erwähnt, ist meine Frage, okay, wir haben jetzt den neuen Koalitionsvertrag, wo Aussagen zum AGG drin sind. Sie haben ausgeführt, am Anfang haben wir gestartet mit Polen, was bedeutet das? Sie haben die Überkonstitutionalisierung angesprochen. Wenn jetzt so Entscheidungen wie Egenberger getroffen werden müssen, worauf blicken Sie dann oder das Bundesverfassungsgericht dann, wenn Sie so eine Entscheidung treffen müssen in diesen Bereichen, finden wir dann da all Ihre Überlegungen wieder oder wie gehen Sie damit um vor diesem Hintergrund?*

Die erkenntnistheoretische Voreingenommenheit meiner Kolleginnen und Kollegen kann ich natürlich nur begrenzt beurteilen. Aber bei dem was wir diskutieren, wird der Koalitionsvertrag keine Rolle spielen und das AGG allenfalls insoweit, als es auf der Richtlinie beruht und die Frage thematisiert werden muss, ob diese Richtlinie das Staatskirchen-Regime – also die Artikel 136ff. der Weimarer Reichsverfassung verletzt – und ob dieses Teil unserer Verfassungsidentität ist. Man könnte auch daran denken, dass der Gerichtshof das hätte berücksichtigen müssen, weil auch die europäischen Verträge einen Kirchenartikel enthalten, der bei Egenberger keine Rolle gespielt hat, wenn ich es richtig vor Augen habe. Das sind schon schwierige Fragen. Es ist ja letztlich ein politischer innerdeutscher Konflikt, der da ausgetragen wird. Sie wissen das wahrscheinlich nicht, aber wir haben seit der Weimarer Nationalversammlung und der Abschaffung der Staatskirche eine hinkende Neutralität im Staat-Kirche-Verhältnis, die den Kirchen qua Verfassung eine relativ starke Stellung im öffentlichen Leben einräumt, als Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit dem Recht der Selbstbestimmung, dem Recht Kirchensteuer zu erheben und anderes mehr.

Ob das gut oder schlecht ist, ist keine juristische Frage. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten 1948/49 jedenfalls keine Lust, Zeit, Kraft, diesen Kompromiss in Frage zu stellen und haben ihn in toto übernommen. Ob man etwas, was zwei Verfassungskonvente gebilligt haben, unter Rückgriff auf die Gleichbehandlungsrichtlinie so ohne Weiteres vom Tisch wischen kann, darüber gehen die Meinungen auseinander. Es gibt natürlich in Deutschland sehr viele kirchenkritische Stimmen. Es gibt vor allem beim Bundesarbeitsgericht ein paar, politisch auch entsprechend anti-kirchlich eingestellte Richter und

Senate, und dieser eine Senat, der dem EuGH die Frage vorgelegt hat, hat auch ein Bild des Staatskirchenrechts in seinem Vorlagebeschluss gezeichnet, was – so die Bundesregierung – falsch gewesen ist. Der EuGH aber hat befunden, sich nicht an die Bundesregierung halten zu müssen, sondern an die Auslegung des vorlegenden Gerichts. Nebenbei bemerkt sollte der EuGH in solchen Fällen bei den Verfassungsgerichten ein Vorlageverfahren anstrengen und fragen, wie man die nationale Verfassung auslegt, bevor er sich da selber versucht.

Ich habe mit dem österreichischen und dem slowenischen Verfassungsgerichtspräsidenten und der EuGH-Richterin Ineta Ziemele, die damals noch lettische Verfassungsgerichtspräsidentin war, gemeinsamen Aufsatz geschrieben, in dem wir diesen Gedanken einer umgekehrten Vorlage in zentralen Verfassungsfragen als Gegenstrom-Prinzip vorschlagen. Wie wir den Fall Egenberger entscheiden werden, kann ich derzeit natürlich nicht sagen. Das muss der Senat in seiner Weisheit zu acht entscheiden. Aber wie immer werden wir uns nur am Grundgesetz, der Strassburger Rechtsprechung, der Grundrechtsrechtsprechungen aus Luxemburg, der Charta und der EMRK orientieren und nicht am Koalitionsvertrag oder an den Wünschen von irgendjemanden sonst.

*Michael Mayer: Dann noch einmal abschliessend ganz herzlichen Dank, lieber Herr Huber, und noch ein kleines Geschenk von uns für den Rückweg. Schokolade, Taschenmesser und ein bisschen was zum Lesen. Herzlichen Dank Ihnen!*

Herzlichen Dank.

## Prof. Kathleen Claussen

Visiting Professor, University of Zurich Faculty of Law; Associate Professor of Law, University of Miami School of Law; former Associate General Counsel at the Office of the United States Trade Representative in the Executive Office of the President

### U.S. Trade Policy – from Trump to Biden

Speech given at the occasion of her visit at the Europa Institut at the University of Zurich on 8 December 2021

#### Content

- I. [Speech by Prof. Kathleen Claussen](#) 359
- II. [Q & A](#) 372

#### I. Speech by Prof. Kathleen Claussen

The last time I was here was right before the pandemic. It was a little less snowy and there was also a little more pessimism: pessimism about US-European relations and pessimism about the future direction of the multilateral trading system. This was October 2019 and most of the world at that time was talking about the tweets of our commander-in-chief, not so much about vaccines or the letters of the Greek alphabet that we all need to know now. Both moments I think can be characterized as difficult ones for the world for different reasons. I had the privilege back then in October of 2019 of giving a talk also to members of the law faculty here and my chosen topic then was the so-called trade war, because it had really taken off in that moment. We had tariffs flying in all directions and we really came to the peak of this so-called trade war. We were in the thick of it. The tariffs of course, seemed in many ways contrary to our trading partners, to the rules to which we had committed. We also at that time seemed to have the World Trade Organization hanging by a thread: we had a blockage of the Appellate Body, and a step away from the work of the organization in many respects – a step away and abandoning of trade agreements more generally, while at the same

time trying to remake trade agreements in different ways. It was a tumultuous time, needless to say, for trade law. It was an uncertain time above all. What has changed?

Now, two years later, I am here in December. A little bit of snow has fallen. Am I here to bring joy and good tidings consistent with the season? Unfortunately, I have no ho-ho-ho to share. But if you ask most commentators what has changed, they, I think, would say: “Not much.” We still have tariffs, we still do not have an Appellate Body and to a large degree, we are not liberalizing trade through a push toward more trade agreements. So, to the title of the talk: US Trade Policy – Trump to Biden. What has changed? We could say: Very little. Here ends the talk – thank you and goodbye. Just kidding – I will go on. I will go on because I think there *are* some key changes that are worth investigating and acknowledging to understand what is happening at this moment, a very different moment from October 2019. I want to focus on three aspects in particular – troubles, tools, and tone.

The troubles are very much the same. This administration is facing many of the same troubles that the last administration faced. In part because the last administration was not necessarily able to solve those troubles, or maybe did not make as much progress as had been hoped in dealing with them. So what are these troubles? Well, first and foremost, it is clear to say the problem in the eyes of most government officials is China. A problem with a capital “P”. It is China’s behavior writ large, its treatment of US and other international companies and rising dominance as a result of this bad behavior. Then there are “sub troubles” – overcapacity in steel and aluminum; there is forced technology transfer and IP theft; there is a WTO seemingly having failed in disciplining the China problem; and, perhaps little serious cooperation from allies trying to take on this problem, not seeing it as deeply as US officials did. That is the first big trouble.

A second “trouble”, which was seen by the last administration and also by this one, is a perception to which many Americans and perhaps many abroad as well subscribe that trade agreements and trade liberalization more generally, particularly in the North American context, have had a negative impact on US workers and on domestic economies. I think this is perhaps aligned with what many have described, of course in more expert terms and in more popular terms, as a dissatisfaction with the international order more generally.

These are troubles – the troubles both administrations have been concerned about. They have not changed very much and remain front and center in the minds of the different White Houses. What I might also add is that this

administration would put climate change as a further trouble on its list. Whether trade tools can deal with that remains to be seen, of course. There is a lot of work happening in that space in many countries today.

But the Biden administration, in contrast with the prior administration, has a very different starting point in addressing these troubles. That brings me to the tools. So, let us go from the troubles that are largely the same, to the tools, where we have seen a little bit of a shift.

When the Biden administration came into office earlier this year, it was facing the implementation of the tools of the last administration. What were those? Firstly, the tariffs in place not just on products from China but also on products coming from many other parts of the world, including here, under a security justification, a concept of economic security that we discussed at length in my last visit, plus a deal that had been negotiated with China that tried to address some of this. Secondly, a paralyzed WTO Appellate Body. Thirdly, a new North American free trade agreement, the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) was negotiated. You may know, one of the great achievements of the last administration was to conclude this agreement to replace the 1990s North American Free Trade Agreement (NAFTA). The new administration is coming in facing this landscape, a very different one from what they last faced in 2016/17 and all under the shadow of a pandemic, which of course has its own difficulties.

What tools has the Biden administration used? What are the shifts to which I am referring? First: The Biden Administration has kept many of these tariffs on but there have been efforts to remove those with allies. The ones with China remain on but those on products coming from allied countries have been removed or are in a process of being removed. They have also removed the threat of putting on still more tariffs. Second, with respect to the Appellate Body: Well, we still have no Appellate Body at the World Trade Organization but we do have greater engagement in other areas of WTO work, it is fair to say. Indeed the US Trade Representative (USTR), the lead official in the US government on trade policy went to Geneva already in her first six months in her new role to talk about the importance of the WTO. That was a trip that her predecessor never made in his four years. Third: Looking at this new North American agreement that was negotiated by the last administration, this administration is advancing that further by enforcing the rules under that agreement. Again, some continuity in tools, some change, some new development coming out of that space.

We go now to tone. Troubles: a little bit the same; tools: a little bit of both; tone: a great deal of change. There has been a great deal of change in tone from the last administration to this one. Here are the differences: more cooperation, a greater cooperative approach, more engagement on issues of trade policy rather than a sort of going it alone approach, a commitment at least in some steps in word and in some places in deed on a commitment to the rules-based order, rearticulating the importance of the rules. And last in tone: a naming of a constituency. I will say a little bit more about what I mean by that.

In the last administration there was at least a perception among many, that the administration was working in the furtherance of the steel industry primarily but there were a few other industries that were favored in their policies as well. This administration by contrast, from the beginning, has put forward a more inclusive – at least more inclusive sounding – trade policy, we will get into the details in a moment, what it calls the “worker centered trade policy” (WCTP). WCTP is the catchphrase for this administration, something that it uses in all its statements and press releases, everything you see coming out of the USTR’s office talks about this. Putting workers at the center of the conversation, naming that group more than the last administration did.

The goal is similar. It is to address those troubles. Both administrations have been and are trying to resolve those troubles, both dealing with the question what they think the US economy should look like in five to ten years. What is the vision? What does that look like in a global context? Both wanting to effectuate a paradigm shift. Ambassador Lighthizer, the former USTR in the last administration, made this point very expressively: he talked about a redesign of the rules. Something that I think made many people very nervous: “What does that mean? Are we abandoning the multilateral system? What are we going to do?” Something that I argued back then and still think now: it was not a full turn away from the rules. This administration all the more is thinking that a redesign is still consistent with the principles. So, both of them are thinking about these issues somewhat through a security lens but the tone is different.

When I was here in 2019, I also talked a little bit about how the tariffs were the tool specific to Ambassador Lighthizer. He really wanted to use this tariff tool, something called Section 301 of our 1974 Trade Act. That was something he thought could be used to correct for the troubles, seeing the WTO as insufficient in addressing the China threat. This administration shares some of that view with respect to tools, continuing some tariffs, using this paralysis of the WTO to advance some other goals and in lieu of negotiations. The last

administration negotiated a number of new deals to try and reorient them more towards US interests. This administration is enforcing those rules. So, less negotiation, more enforcement. Actually, if you come hang out on Capitol Hill with members of Congress, you will hear “enforcement” is the buzzword – everyone wants more enforcement of trade rules – one of the key words in trade policy floating around in the relationship between Congress and the executive today: “What are you doing to enforce our trade rules? To keep us on track?” Enforcement, enforcement, enforcement. You also hear a lot of: “Let us create some new tools,” as well as “resilience in supply chains.” The latter of course is very much related to the pandemic.

Let us talk about enforcement in the context of this WCTP. I want to spend the majority of the time here talking about what that means, because it really is such a centerpiece of this policy and we need to understand it to understand what might happen going forward. WCTP, I mentioned, is everywhere. In addition to enforcement being a buzzword, this is the catchphrase that all the cool cats and kittens who want to blend in with the trade community have to say but it requires some unpacking, so let us do that. What or who is the worker? What does it mean to have that individual centered in trade policy and more specifically what does that mean for a future in five to ten years? What kind of economy are we talking about? While some may think it is a phrase without meaning – a gimmick – something that is used by the administration to appeal to its party. I do not share that view. I think it is at the forefront of the thinking of our trade officials. When I spent some time with Ambassador Tai, the USTR, a year ago preparing her for her role, she expressed that already then. I have the sense that in every trade policy decision that is being made, they are thinking about it through this lens: “What would be the impact on workers if we make this decision?”

I think there are three buckets of workers, three different types of workers that are now coming through as we understand this policy a bit better: workers at home, workers abroad and workers under duress.

By “workers at home” I refer to not just those individuals who are working within the United States but also how they are treated in the trade policy-making apparatus. What are the procedural or administrative features of our trade policy that engage with workers in the US?

Workers abroad: Here we are going to talk about our trade agreements and what they have to say about workers abroad. We have tools in our agreements for enforcing labor standards. This sometimes surprises folks who are not in this trade space all the time but we and other countries have these

commitments in our trade agreements where each government promises to meet a certain standard in its labor laws, to adopt and maintain particular labor laws and then to enforce them progressively after the signing of the agreement. These are trade tools. They are labor commitments in trade agreements. The US has very much been at the front end of that movement to put more labor commitments in trade agreements.

By mentioning “workers under duress” I am referring to forced labor. I will talk a little bit about why I split that out into its own category, because of course these are also workers abroad but I think it deserves a special mention.

I want to talk about these manifestations of the WCTP and a bit about the scorecard or how they are being received. These three areas, I might stop to say, have been – prior to the Biden administration – reasonably separate in US trade policy for different reasons. There are statutes that say that issues of workers at home are going to be handled by the Department of Labor and issues of workers abroad or forced labor are handled by different agencies. So, before we got to this WCTP, these were relatively siloed. You had different bureaucrats working on each one. One effect of the WCTP has been thinking about this holistically and having these government officials start to talk to one another about what this could mean, how they could see trade policy as interacting across these three zones. It has forced additional conversation across these agencies.

I think those interconnections themselves are very interesting but we will take them one by one today. One big question that I would pose to you before we go through these in greater detail is whether this is a trade policy at all or whether it is a labor policy. Is this a worker-centered trade policy or a trade-centered worker policy? Or is it just a worker policy that has implications for trade? There are different views on this and I will let you make up your own mind.

Let us start with workers at home. We start with workers at home because it is the most challenging category to discern. As we heard from the dean at the outset, in this tradition, this norm of trade liberalization over the last 60 years, more exports have been the focus, more market access has been the focus, and the free movement of goods and services. The thinking has been that to help workers at home, we will create more opportunity if we lower these barriers to trade. We will create jobs. We will create prosperity for workers at home through this liberalization activity. This message has clearly lost its charm among the US population. There is, I think, a distrust of how successful it could be. It is seen by some as benefitting big corporations and

the domestic strategies that the government had put in place to deal with what perhaps might be some of the fallout, those messaging strategies seem to have failed. So here, to now address what we can do for workers at home, the administration has been looking for new ways to make sure our trade policies serve workers' interests.

One difficulty that we can easily see is that not all workers' interests align. Everyone is theoretically a worker – save for the very young or perhaps the very old. The language used by the administration is that it wants workers – the whole community of workers – to have a seat at the table. What do they really mean when saying that? We see that it might mean talking to underrepresented groups, marginalized voices, even those that have been represented in trade discussions but whose voices have not been given significant attention and not received significant weight in shaping trade policy. The administration has tried to reach out to some of these groups, it has called up some of these representatives of these different groups that I have mentioned and asked: “What do you think? We want to bring you into this conversation about trade.”

Although it has done this outreach there has still been some criticism that the administration's view of the “worker” is overly limited. Why do they think that? If you look at where Ambassador Tai, the USTR, has gone apart from Geneva, she has gone to Michigan, she has gone to Wisconsin and she has gone to Pennsylvania. These are places that are traditionally associated with white male manufacturing workers, which was also the focus of the last administration. These are places that of course are hot political areas for votes in close elections and I should pause to say that these were similar trips to those that were made at the beginning of the Obama administration. If you look back more than ten years, the USTR at that time also went to Michigan. His first trip went to Michigan, where much of our auto industry is based. He went there as well but the messages were very different. If you compare what USTR Ambassador Kirk said in 2009 with what Ambassador Tai said earlier this year, the messages differ in the following way. Ambassador Kirk said: “We want to help workers to create markets for you. How can we help you build better exports?” Ambassador Tai's remarks are much more about: “How do we support your work here at home? How do we keep you here at home and how what can we do for you here on the ground in Michigan?”

There has also been talk about digital trade. What does helping the digital worker look like? What about migrant workers? In fact, migrant workers, that is a group that other governments have raised concern about, about what

is happening to migrant workers in the US. If this administration is seeking to ameliorate those issues it is not doing it very publicly or very mildly. So, it seems the administration does not disaggregate in its “workers at home approach” and that makes many people think that the message is hollow. They feel that their voices are not necessarily heard, even among those that are being reached. The administration seeks to be setting up mechanisms to have voices heard but it is not very transparent about that. It set up studies. It has asked the International Trade Commission, which is an independent agency in the US government, to do a study on how trade impacts have occurred and affected different groups around the country.

Then you have the lawyers asking: “Where are we going with this? What sort of policy does this look like?” If you look at the policies we have so far, we have things like something called “Buy America” with an emphasis on encouraging companies that work with the federal government to buy only American-made goods, to bring more American-made goods at the top of the list and encourage US manufacturing. There is more to come, I think, in that area. We also have more talk about “reshoring”: bringing companies back home from abroad; or nearshoring: bringing companies back to the region of North America or the Caribbean; co-shoring. There are different pieces of the policy that say: “We want to do more for workers at home because we want these industries to return”. On the other hand, many trade analysts look at this and say: “This is protectionism at best. This is not liberalization. So this workers at home policy seems very much in contrast”, they would say, “to the rules of our international trading system.” So, these are policies that may help workers at home or they may not, that remain to be seen. But there is a great deal of concern over whether they are consistent with the rules, whether this administration seeks to change those rules to favor them, or will just live in violation of the rules and we have to go forward.

In this first piece, this first bucket of workers at home, I think there is a lot yet to come. This is the least developed of the Biden administration’s WCTP. We have to see how much of it gets implemented and what it will look like in the coming months. But I should pause to say that Ambassador Tai herself has made it clear that to help workers at home, that is not something where trade policy, as we traditionally know it, is necessarily going to be the top of the list. That is something that requires domestic investment. That requires the type of initiative that we have seen major legislation moving through Congress as of late to increase US competitiveness, to help research and development and the list goes on. So, it is not all about trade policy to help workers at home, something that I think is difficult for the trade community to accept.

Let us turn then to workers abroad. “Workers abroad” is a very big umbrella. As I mentioned earlier, the United States has these labor provisions in its trade agreements and that is where we will focus our attention in my brief remarks today. Again, these are commitments by governments to have a certain labor standard and to enforce those labor standards in their own territories. They make those commitments in trade agreements. Every US free trade agreement since 1994 has something like this and over the last 30 years, they have grown in scope. There are more of them. They do more about different aspects of labor, substantively. Procedurally, there is more in these labor chapters and there is also more enforcement – going back to that keyword. There are more enforcement opportunities in these agreements and they have evolved from a relatively narrow set, back in the original NAFTA where it provides that if Canada fails to meet its labor obligations, the United States could ask for an arbitration panel to review that activity and decide whether it is a breach of the agreement. So, what we are talking about here is a potential arbitration, a state-to-state dispute settlement mechanism like you see in other areas of international law that will be set up where one government thinks the other government has failed on its labor commitments. I will not go through the whole history of how these have evolved but take my word for it, they have come a long way from their original position and indeed, other governments have followed suit, putting them in their own trade agreements around the world.

As we came into the last two administrations, there was a lot of review of these labor chapters. We were asking the question of whether they had succeeded. Are we actually improving labor standards and is this good for workers all over the world? There are at least three different ways to measure this. One is to ask: Are we achieving labor reforms in places where we thought their labor laws were substandard? And the answer – looking at the experience – was: Yes. In fact, these negotiations that we are having around trade agreements are actually helping many trade partners raise their standards to get to the point where they reach International Labor Organization convention standards and are making necessary reforms to do that prior to signing the agreement. So that was a success.

Second: Are we creating dialogue to deal with labor problems as they arrive? There again: Yes. These trade agreements signed have means by which the trade and labor officials can be in dialogue about different labor problems under the laws that have been agreed. So there we have, again, success and cooperative labor dialogue.

Where we have not had success in the last 30 years is on that enforcement piece. And that, I think, has precipitated a greater emphasis on enforcement as of late. There has only been one full deployment of that mechanism that I described a moment ago where one government sues the other government for violation of a labor chapter. This was the case the United States brought against the government of Guatemala. The government of Guatemala was accused of failing to effectively enforce its labor laws. So to prove this before an arbitration panel, the United States collected dozens and dozens of workers' statements from Guatemalan workers all over the country, different industries in Guatemala, where the workers were saying: "We do not have acceptable conditions of work. We have raised this with the government. We have tried to unionize and we have not been allowed to do so and the government has not come to our aid." This collection of evidence was presented to the panel and the U.S. argued that Guatemala was in breach of this Central America-U.S. Free Trade Agreement. The panel agreed – to a degree. The panel said: "Yes, we do think Guatemala has failed to effectively enforce its laws. But, it is not a breach of the trade agreement because this failure was not 'in a manner affecting trade.'" The language of the Central America-U.S. Free Trade Agreement requires the complaining government, the United States in this instance, to prove that these failures were done in a manner affecting trade and there the panel said that had not been shown. So this was, from the US perspective, a big loss. Guatemala was found not to have violated the trade agreement. It did not have to change its ways. There was no penalty. And this was in a country that seemed to have the biggest, most concerning problems of many governments around the world. We could not get the job done with these trade agreements.

That led to the need for great change. And the change came in this most recent USMCA, which adds a new mechanism created between the Democrats in Congress and the last administration. It is a big political compromise and now this administration is using it and it is using it very actively. What does this tool do? It is called the Rapid Response Mechanism (RRM). What does that actually mean? It is intended to be a quick way to address a labor problem at an individual worksite in one of these three countries: the US, Mexico and Canada. What could happen is the following: If the government of one country, let us just take an example and say Canada, if Canada thinks that there is a worksite in Mexico where the business is interfering with labor rights – not allowing the workers to unionize for example – it can then stop, at the Canadian border, any goods that are coming from that factory until that problem is resolved. So, it is instantaneous. When Canada says: "There is a

problem. These people are not being allowed to unionize.” At that moment, any shoes, T-shirts, whatever is coming from that factory, get stopped at the border and are not allowed to enter. That is the idea behind the RRM.

There have been two uses so far, both of which involved Mexican worksites with concerns being identified by the US government. The first one involves pickup trucks: the centerpiece of Americana. You do not see many of these pickup trucks around here. Of course, I have only been here this week, but I have not seen many. Where I live in Virginia, they are everywhere. Well, these pickup trucks are put together in the middle of Mexico at a General Motors (GM) – a big US auto company – facility. It is an assembly line manufacturing facility, where they finish off these trucks that are called Sierra trucks. The US government received an anonymous tip from a hotline – there is a hotline set up for this RRM – saying: “The workers who are making these Sierra trucks, they are not being allowed to unionize at this worksite. That is a violation of this USMCA.” So, the US government took this tip, talked to the Mexican government about it and the government agreed the evidence suggested that the workers of the GM factory were not being allowed to unionize and something needed to be done. The Mexican government and the US government developed a plan. That plan was implemented and was a big success. Earlier this year, the governments announced that the problems have been ameliorated. International Labor Organization observers came in to monitor the vote and all is well now at the GM factory. Remember, in that intervening period, those Sierra trucks were not being allowed to enter into the United States until this was resolved. I should hasten to say that we are actually owners of the Sierra truck in my household and upon hearing about this situation, we discovered that the Sierra truck that is sitting in my very garage came from this factory. If that was a sign that I should be studying this, I think it is clear.

Moving on to the second example of use of this RRM. This was at an auto parts factory – again, here we are in automobiles – about 1000 meters from the border of Texas, 1000 meters outside of the United States, there in Mexico. There, the US government said: “The workers at this worksite are being harassed and they are being terminated for attempting to organize.” This time, interestingly, the Mexican government disagreed. The Mexican government did not think this was a violation of the trade agreement. Ordinarily that should mean there should be an arbitration panel set up to investigate further. But the United States took a different approach, not set out in the agreement,

which was to negotiate with the parent company, which happens to again be a US company based in Philadelphia. They came up with a plan and that seems to be moving smoothly. We do not have a lot of additional details.

So, this new tool designed to help workers abroad has been the centerpiece of this WCTP for the summer and the fall. In terms of how it has been received, I think there is again a call from stakeholders who want to see more. They say that they want to see more of these worksites being fixed. My own view here is that this is the type of thing where you do not necessarily need to count the cases to feel successful. What we want to see, is it to have this deterrent effect such that worksites do not need to be called to the floor for this type of behavior at all. But right now the message is: "We need more and more and more of the use of this tool."

In my short remaining time, let us go to the final bucket: "workers under duress." Forced labor quickly has risen to the very top of the agenda for this administration but it is not just something that is new to this administration. This has been underway for the last couple of years. Efforts by US agencies to deal with forced labor, to stop forced labor, have been in place now for many months but this administration has been pushing it very strongly in multiple agendas and not just in its own unilateral conversations and efforts, but also in multilateral and plurilateral settings.

So what is happening? The US has a tool that allows the Customs and Border Protection agency to stop goods at the border where Customs believes that these goods have been made with forced labor anywhere in the supply chain. If any good produced with forced labor arrives at a port of the United States, it does not come in.

This is a statutory tool that is 90 years old but it has rarely been used until the last couple of years. Where is it being used? It is used to deal with textiles from Xinjiang, the region in China where there has been international news covering forced labor issues. Agricultural goods, also from different parts of China, have been dealt with in this way. Some individual shipping and fishing vessels on the list. So, really stepping up the efforts here has been the US government trying to do this through its own tools, and, as I said, putting it on the agenda for all governments with which it works.

Why? The U.S. government is doing this because we do not want to just stop forced labor goods from coming to the United States if they just go somewhere else. We need to be able to deal with them as a collective effort to stop any market being available for such goods. The United States put forced

labor on the agenda in the fisheries subsidies negotiations at the World Trade Organization. These fisheries negotiations are moving along slowly but they are very important to the organization and there the US said: "Let us add a forced labor commitment to it." It seems that other governments have *hooked* on to that – a little fisheries pun here to make sure everybody is still with me.

So now, despite all this goodwill and activity surrounding forced labor, there is still quite a bit of divergence among the stakeholders as to how this should work. That is a thread that actually runs through all the three buckets that I have talked about today, for workers at home, for workers abroad, for workers under duress. How should we properly do this?

This again takes us back to how the WCTP being received. The idea is good. We want to help workers who are being forced to work against their will and who could be against stopping forced labor. We want to help workers who are not getting access to internationally recognized labor rights. We want to help workers who have lost their jobs due to trade or digitization or automation related to trade. But how should we do this? This repeatedly becomes the question. How do we do this consistent with liberalization rules? Or do we need to reimagine those rules? You have businesses coming forward, both on the forced labor front as well as on this RRM, saying: "These are unworkable tools for us in your WCTP. We cannot be sure we have no forced labor all the way down. We cannot control all what is happening in the factories. We need better and clearer guidance." This is a place where this administration has had a different emphasis from the last. To help the US economy thrive, this administration says: "We must help all workers and we want to support companies at home." The last administration, by contrast, said: "We want to help US workers, we want to bring companies home." So there is a shift in tone, a shift in emphasis.

It seems premature at this point, only less than a year into this administration, to talk about success, to talk about evaluation and there is even less time for many of these officials to have been in their position. But if we run a comparison between the two administrations, we could say: Yes, there is a lot of continuity. Yes, many of us are impatient to see more but this is not an administration that has been sitting on its hands for the past year. I have mentioned many of the developments today. We will continue to have concerns about our future direction, that is clear, but it is not back to business as usual. We have to address these troubles in new ways and too much has changed to go back to the policies of 2016.

Finally, because it is easy to call almost any action worker centered, I think that message will continue to be at the cornerstone of this new administration's trade policy. The challenge will be: How do we fit many other priorities within it? Let us just take climate change for example, the environmental concerns. There is an area where we need to make developments, we need to make policies, where have many different competing workers that are very differently situated. Just take solar energy for example. Solar is one of those industries that have so many different facets with workers who have very different priorities when it comes to how trade policy should work. So trying to reconcile these interests about climate change and others together with a WCTP remains to be seen.

As the United States experiments with these new means and these new ideas by which to ensure that workers are at the center, these conversations, I think, will continue to evolve. So we need to watch this space and then take advantage of the space to work with willing partners in making it all happen. Thank you very much.

## II. Q & A

*Prof. Dr. Johannes Reich (Professor of Public Law, Environmental Law and Energy Law at the University of Zurich): Thank you so much, Kathleen, for this very insightful presentation. I would like to hand over to the audience for questions to Kathleen.*

*Question from the audience: Kathleen, thank you very much for the most enlightening presentation. If I may, I would like to be more legalistic and not so much policy oriented. I am very much interested in the question: To what extent do you think that the Biden administration is going to change the attitudes towards the two different security exemptions in the GATT Article XX and the GATS Article XIVbis? On the one hand, I would like to ask the question with respect to services. Do you think that the quite broad public policy and security exception could be invoked by the Biden administration, as many countries do and as the Trump administration did? And secondly, more concerning the core of your presentation: What about the GATT exemption on health and life as far as, for example, forced labor is concerned? Could it be that the Biden administration is all of a sudden invoking Article XXb on health of labor forces?*

Thank you so much, Rolf, for this very thoughtful question, and again, so delighted that you would join us. You are truly the expert on these topics. I will try to look into my crystal ball, but it is not always delivering for me

on these issues. I think you mentioned first the security exception. Let us look at what generally is the future of that and possible implications of it. As you know and others may also know, the Biden administration has, of course, continued the invocation of the security exception in defending these security-related tariffs. The Section 232 tariffs related to steel and aluminum have been challenged in the World Trade Organization. In defending those tariffs the prior administration and now this one has continued to rely on a security exception in the WTO agreements. I think this came to many people's surprise, firstly, that this would actually continue to be the policy. The same thing has happened in the US courts. In the US courts there are a number of challenges to the tariffs. There again, the Biden administration continues to defend them as the way forward, which of course, it has to do so long as they are in place. So I think until we find a more general solution to the problems that you raise, I think the security exception can continue to be a valid option and one that it would not necessarily hesitate to use, although maybe that is a bit of an overstatement. There may be a greater hesitation, a greater disinclination to use it, but not going so far as to say we will not use it if we need to deploy it.

On the second question about Article XXb, and whether these exceptions that could be used to deal with forced labor, exceptions for human health and so forth: First, I know there are student experts in the audience on Article XXb, from our great moot court team here at the University of Zurich. They are working on Article XXb. I had the pleasure of getting to know their work yesterday. There too, I suppose, I would say the main focus is to try to not use that. The main focus is to try to get a collective effort among governments where that argument is not one that will be needed. That needs to be a part of this conversation and you are starting to see a bit of that conversation happening. I mentioned not only fisheries but also other areas such as at the G7 and G20. Those are trying to create that norm in such a way that we do not need to rely on exceptions to make the point heard. So, thank you again.

*Prof. Andreas Kellerhals (Director, Europa Institut at the University of Zurich): Thank you very much, it was really a great talk you gave. So it looks to me a bit that the good old days of globalization and free trade and so are somehow definitely gone, if I understand you correctly. My question is more precisely this one: What now? Where are we now with the attitude or the relationship between the US and the WTO? You know the appellate body but maybe also more generally, it looks like international rules, legal rules are more here to save and*

*protect the smaller countries and the big guys somehow do not like them so much. Can you explain a bit more what the attitude under the new administration is now?*

Sure, thank you. What is the US attitude towards the WTO? Many things to say. Let us start with the first. Last week was supposed to be this ministerial conference. Many of you may know this is this big meeting of all the WTO members to try to accomplish quite a bit. It, of course, was canceled just two days before it began because of Omicron and the Swiss travel bans involved with that. I think that caused a great deal of disappointment. It was not connected to the US but at that moment, many people said: "Oh, this is just one more issue. We already have to deal with the US disinterest. Now this is one more problem." But I want to say I do not think that is the end of the world. I think we are still making good progress on WTO issues. I mentioned Ambassador Tai went there and tried to make that point that: "We are here. We are engaged."

My impression in spending some time in Geneva a couple months ago and talking to folks there is that there is a concern about relevance. That again is not limited to the United States' involvement but there is a concern if you talk to people in capitals as well: What is the relevance of the WTO going to be going forward so long as US leadership and frankly, EU leadership has taken a step back? There is this concern. Other words that are used are disillusionment, disengagement, credibility. What you hear from the US in responding to these concerns is: "We see that we have to do more." So, I think there is this commentary that is coming out of the Biden administration that says: "We are not giving up. Other people are saying they are concerned, okay, we hear those concerns." Meanwhile, China is taking great advantage to say: "We are here and the WTO is great." So now we have to sort of deal with those comments. But I think so far we hear from the administration: "We are here. We are back. We are in the game. You can see our participation in these ways. We are making positive contributions." Would everybody else like to see a lot more? Surely, yes. Bear in mind, too, that the United States does not have an ambassador to the WTO in place yet. She has been nominated, but she has not yet been confirmed by our Senate. Until the Senate confirms her, we do not have her in Geneva, which, of course, is less than ideal.

I want to say, because I want to leave you positively here, I do not think the WTO is the battlefield anymore. In October of 2019 we said this is one of the three battlefields, this is where the last administration was doing battle. That

is not true. The US is there now. It is engaged and I think it will work. I think it will continue to use the WTO to its benefit as much as is possible and to preserve its values again to a large degree.

*Question from the audience: Thank you, Kathleen, it is great to have you back in Zurich and thank you for your inspiring talk. Now I am not a trade expert in any way. I look at your presentation from the wider field of international law more generally and I am truly intrigued by what you had to say about this new WCTP. Because you are not talking about the companies so much, you are not talking about states, but you are talking – in the end – about individuals. And there is a lot obviously to say about the tectonics of international law and how this fits into a state-based international order. I was wondering: Does the Biden administration focus at all on rights talk? Does it give it a rights framing? Because in the end, if you talk about individuals, that is what you would come down to. You mentioned labor standards, but are we talking about labor rights? That is the first question.*

*The other one is: I am very sympathetic to that approach because it opens up the debate for or it lessens the probability that international law is used as a scapegoat for things that go wrong domestically. I think we have heard a lot of talk about that trade is responsible for all the things that have gone wrong domestically. I was wondering: Is there a critical analysis about, you know, the distributive effects of things going wrong at the international law level, as opposed to things that have for a long time gone wrong on the domestic level? Do you see this effect, that international law, once you adopt this policy, can be less used as a scapegoat? Is that something that is in the mind, maybe even of the Biden administration? Thank you.*

Thank you so much for those questions. Let me start with the first, which is a little easier than the second, which is very complex to answer. The first is about rights framing. Indeed, we are seeing more of that. I would preface this by saying: I think there is a great deal of uneasiness about bringing in a rights frame into trade policy more than already is the case. And that is in part perhaps some track record of the United States in some of these areas but also because of what that might mean again for business and what that might mean in content that we can achieve or cannot achieve.

I am involved in a study looking at the language of trade policy since 1974 and how that has changed, particularly in Congress, but also in other statements of US trade officials. What we have seen in the early results of this data study? We see increased commentary about rights. In fact, if you look at the hearings

that are held with US trade officials in Congress in the last couple of years, you start to see the appearance of even the phrase “human rights,” which you do not see in earlier years. So this administration, I think, is more inclined to try to use that language, to try to use those concepts in trade policy, particularly as it relates to gender. That is one area where that has come up most of all but also, as I said, more generally human rights and indeed also in labor. The last piece of that is, I think there is still some, let us say, interagency work to be done there between the agenda of the State Department versus what the trade agencies might want to do and that is often an area where one has to find a middle ground that might be something that is happening also on that question.

The second question, I surely cannot do it justice but I have written a little bit about how, in fact, some of what we see in the US trade policy experience is a strengthening of international law commitments. And I think that has the effect that you are describing in some ways, to the extent we can find ways forward for supporting international law in our trade policy and a trade policy that we can believe has success, a trade policy that people can believe in. Therein we are supporting international law commitments and strengthening the sort of general perception of the importance of international law rather than scapegoating it. I am happy to talk with you more about that after our gathering today and send along this paper. But I do think that we are starting to see that shift to using trade to support international law more than the opposite.

*Question from the audience: What is the Biden administration’s take on India?*

I think the relationship with India is complicated and not one that has great clarity at this point in the administration. Most recently, one of our trade officials took a trip out to the Asia-Pacific region, talking with Indian officials in the course of that trip as well as many others, to try and work through some of those dilemmas I think they are facing with India. There is a great push within Congress to do an India deal, to get something. There was some conversation back around the turn of the administrations about a possible deal with India: what would that look like? But I think the general feeling is that such a deal is beyond reach. If there can be a deal it is going to be a very small one, something I call a trade executive agreement, something that would not go through Congress, but that would perhaps address a narrow issue on which the governments can find agreement. I certainly think that

despite these sorts of difficulties in the general relationship, that the United States would surely view India as a key partner in dealing with the China issue and that is a relationship that it would want to preserve.

*Question from the audience: Thank you very much for your very comprehensive presentation. I would have a further question regarding the implementation of the US WCTP, because as you mentioned, the case of Guatemala has shown how difficult it still is to make this link between labor and trade. Then we have the USMCA with very strong provisions, of course, and with minimal wages for the auto sector. And yes, for me, the question is: How do we have to expect to see us implementing the US WCTP vis-à-vis other partners? Because we could see it with the EU, it was the Trade and Technology Council and with the visit of US delegation to Asia a few weeks ago, it was about recalling a bilateral dialogue with Japan or recalling the trilateral dialogue with Japan and the EU. It is still unclear how to capture the US WCTP and I would be very interested in hearing your view on what other partners could expect from the US in this respect?*

Great, thank you so much. So, the first thing you said, I think is very much on point, was about the emphasis on Mexico in what we have seen so far in talking about workers abroad specifically. That is a criticism of the way that the administration is dealing with that “workers abroad” bucket, if I can use my own reference. There is a sort of a myopic concentration on Mexican labor problems, perhaps to the detriment of other countries making progress on labor issues. So, just on that issue alone we see a lot of dollars and cents. We have money from Congress that has been forwarded to the Mexican labor effort when perhaps there are other labor issues in the world that we want to be dealing with as well as funding and supporting more. That is one thing that I think this overconcentration of Mexico has created. But your question then went on to do something I think even more important about how we might work together with others on addressing these same concerns that they might also have.

I am sure you as an expert and others in the room may know that other countries have similar agreements. They have made similar commitments. The EU, for example, has sustainable development chapters that often follow the US agreement language. But if they follow it too closely, they might also fall into the same difficulties as the United States did in the Guatemala case. So, I actually think that the US experience, particularly the USMCA rapid response progress, has precipitated interest from other governments to look at this more closely, to ask what other tools they have in their own tool kits to start to work on these same issues. That is most true in forced labor, where I have

think the EU can learn from the US experience on forced labor such as with respect to that tool I mentioned about stopping goods at the border and so forth. The European model has largely been much more about due diligence, about asking companies to follow certain requirements that many of you may know. So, how do we actually use a border measure of something of the sort that the US has, to deal with these issues? There seems to be interest from partners in learning about how these experiences have gone. What have been the best practices? What have been the lessons learned? You hear that coming out, maybe in less public ways, but I think that certainly is occurring and even in the public settings that you mentioned, whether it is the trilateral or the Technology Council and so forth, all of those statements. I think the US is pushing for commitments that draw attention to labor issues, whether it is on the forced labor piece more strongly and perhaps more easily, but also on asking those partners to think about what does this mean for each of our workforces and how can it benefit those people on the ground.

*Question from the audience: Thank you for your presentation. The last decade, we had a lot of development in automation and A.I., for instance in companies like Amazon and Tesla. So let us focus on the trade policies in the US for homeworkers workers: What is the impact of this development for the next few decades? Is this a job the current Biden administration has to deal with or is that the job of the future administrations?*

A very important question, thank you for that. I think this administration very much thinks it is something that it wants to do – that it needs to deal with. It is something that should be front and center in our mind because I mentioned only very briefly the digital workforce and the idea of digital trade deals are now front and center as well in many conversations. In fact, although the Biden administration has said it is not going to conclude any free trade agreements anytime soon (that has been its commitment) but it might entertain – so it seems, there is a rumor out there – a sort of digital deal that would support the industries that you mentioned. It is also doing that through these other domestic initiatives that I mentioned earlier: through these research and development provisions in recent legislation, and on the trade side, again, trying to deal with hindrances to those industries whether – this is a little bit beyond what you suggested – but say the digital services taxes was something that was discussed a great deal in the last couple of years, particularly on this continent.

There was an initiative to put taxes on some of these digital companies or digitally focused companies, Amazon and others, and then an effort to try and

bring that down and come with a new solution to that controversy. There is a threat that could end up with more tariffs on countries here and elsewhere. That means the digital services were worrying about these taxes' future.

Let me just stop by saying, I think it is very much on the minds of the administration. It is true on the domestic agenda, it is true on the trade agenda and that is part of what I think you mentioned earlier, this tech council with Europe that is saying: "Hey, we care about this. We think it is important. We are going to begin this dialogue to see how we can address common issues." Last, I mentioned Pittsburgh, Pennsylvania, as a place where the USTR went. Often we associate Pittsburgh with steel but when she went, she was looking at digital futures and she was talking about what that might look like. What are the different technological innovations that we should be thinking about that are going to affect our lives? So, she was herself there saying: "This is important to me. This is important to our economy. Let us do what we can to support it."

*Prof. Dr. Johannes Reich: Thank you Kathleen for these remarks and giving us insights into troubles, tools and tone shifts or lack thereof in the US trade policy. Of course, we here in Switzerland are not only watching these developments closely as other WTO members do, but we are affected, of course, directly by these so-called trade wars. While we are surely differing in what we can do or would like or others to choose to do, there is also much we have in common. You have given us some grounds for optimism in what is still to come and provide us with useful insights for understanding the nuances that informed the choices behind the scenes. Between the tariffs, the worker, the supply chain's demands and more there is undoubtedly a great deal to think about for this possible new concept of not just US trade policy, but also international trade law. Investments of the international community into a peaceful global trading regime hang in the balance. Against this backdrop again, thank you so much for coming here to Zurich. Thank you, Prof. Dr. Thomas Gächter, for joining us here this afternoon. Thank you to you, Prof. Dr. Andreas Kellerhals as the director of the Europa Institut and to your staff for organizing this event. Thank you all for coming and have a very good afternoon. Thank you so much.*

Die vorliegenden Vorträge wurden im Rahmen der öffentlichen Vortragsreihen des EIZ gehalten. Aufgegriffen wurden eine Vielzahl aktueller politischer Entwicklungen, so etwa „Armenia and the Velvet Revolution“ (Tatevik Bahdassarian), „Hat Russland eine Zukunft?“ (Michail Chodorkowski), „Brexit: new realities and lessons learned for Europe“ (Michel Barnier), „Why the Innocent Plead Guilty and the Guilty Go Free: And Other Paradoxes of the Broken US Legal System“ (The Hon. Jed S. Rakoff), „Zuwanderung und europäische Leitkultur“ (Prof. Dr. Günter Krings) und „Die Europäische Union ist um der Menschen willen da“ (Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Peter M. Huber). Die Vorträge wurden unter erschwerten Rahmenbedingungen in den Coronajahren 2020 und 2021 gehalten, viele davon im virtuellen Raum. Wir danken den Referierenden für Ihre bereichernden Inputs und den Teilnehmern für das uns entgegengebrachte Interesse.

Mit Beiträgen von:

Jean Asselborn

Tatevik Baghdassarian

Michel Barnier

Paul Bulcke

Ignazio Cassis

Michail Chodorkowski

Kathleen Claussen

Henri Gétaz

Peter M. Huber

Michael Ignatieff

Günter Krings

Romeo Lacher

Alois von und zu Liechtenstein

Michel M. Liès

Petros Mavromichalis

Nils Melzer

Jacques Pitteloud

Jed S. Rakoff

Norbert Riedel

Artem Rybchenko