

THOMAS COTTIER **ZU DEN FOLGEN DES 9. FEBRUAR**

«Die Schweiz weiss nicht genau, wo sie hinwill»

Der Europa-Experte Thomas Cottier erklärt, warum der Bundesrat nach dem Ja zur Zuwanderungsinitiative einen taktischen Fehler begangen hat und weshalb er glaubt, dass die SVP-Initiative nur teilweise umgesetzt werden wird.

Herr Cottier, das Ja zur Masseneinwanderungsinitiative soll viel Schaden angerichtet haben. Sie leiten ein international ausgerichtetes Uniinstitut – welche konkreten Auswirkungen spüren Sie?

Thomas Cottier: Es ist sehr viel Geschirr zerschlagen worden. Wir sind davon direkt betroffen – gerade von der Sistierung des Forschungsabkommens mit der EU. Wir sind bei zwei EU-Projekten dabei, deren Fortsetzung nun gefährdet ist

Um wie viel Geld geht es da?

Das sind mehrjährige Programme in der Grössenordnung von insgesamt 3 bis 4 Millionen Franken. Zum Vergleich: Unser Institut hat ein Jahresbudget von gut 5 Millionen. Nur 20 Prozent davon kommen vom Kanton Bern.

Als Übergangslösung springt der Nationalfonds als Geldgeber ein.

Es geht in der Forschung nicht nur ums Geld. Selbst wenn der Nationalfonds nun Löcher stopft: Wenn wir im Wettbewerb mit Europa nicht mehr mitmachen können, verlieren wir und der Forschungsplatz Schweiz insgesamt einen wichtigen Benchmark. Hinzu kommt: Ohne Forschungsabkommen können wir keine EU-Projekte mehr leiten. Unser Institut mit seinen internationalen Mitarbeitern und seiner Infrastruktur wurde aber eigens dafür konzipiert.

Welche Nachteile spüren Sie sonst noch?

Ich habe in den letzten 20 Jahren den Erasmus-Studentenaustausch an unserer Fakultät mit aufgebaut. Das steht nun alles auf der Kippe. Es ist noch völlig offen, ob renommierte Unis wie etwa die Pariser Sorbonne bereit sind, auch bilaterale Austauschverträge zu unterzeichnen.

Sie reden, als wäre das Scheitern bei Forschungs- und Erasmus-Abkommen bereits Tatsache.

Für dieses Jahr ist der Zug abgefahren. Dieser Schaden ist angerichtet, selbst wenn der Bundesrat noch eine Lösung finden sollte und wir später wieder als Vollmitglied teilnehmen könnten. Im Moment herrscht eine grosse Unsicherheit.

Das heisst auch: Sie sind vom Abstimmungsausgang überrascht worden?

Ich habe tatsächlich nicht damit gerechnet, dass die Initiative angenommen wird. Aber das hat ja kaum jemand – auch die Initianten der SVP nicht, wenn sie ganz ehrlich sind. Zumal es ihnen

nicht um die Lösung des Problems ging, sondern um dessen Bewirtschaftung. Nun sind wir schlecht vorbereitet auf die neue Situation.

Wie erklären Sie sich denn das Ergebnis?

Die ideologische Agenda der SVP bestimmt die Politik in diesem Land – und niemand stellt sich dem wirklich entgegen aus Respekt vor dem Wählerzuwachs, den die SVP erreicht hat. Das hat zu einer anhaltenden Stigmatisierung von Ausländern geführt. Für Sie war es demnach primär eine ausländerpolitische Abstimmung?

Ja. Das war ein verheerendes Signal an eine Gruppe, die ein Viertel der Bevölkerung ausmacht und auf die die schweizerische Wirtschaft angewiesen ist.

Wie beurteilen Sie die europapolitische Dimension?

Es heisst nun, die Stimmberechtigten seien bereit, eine Kündigung der Bilateralen in Kauf zu nehmen. Ich zweifle, dass dem wirklich so ist. Mein Eindruck ist:

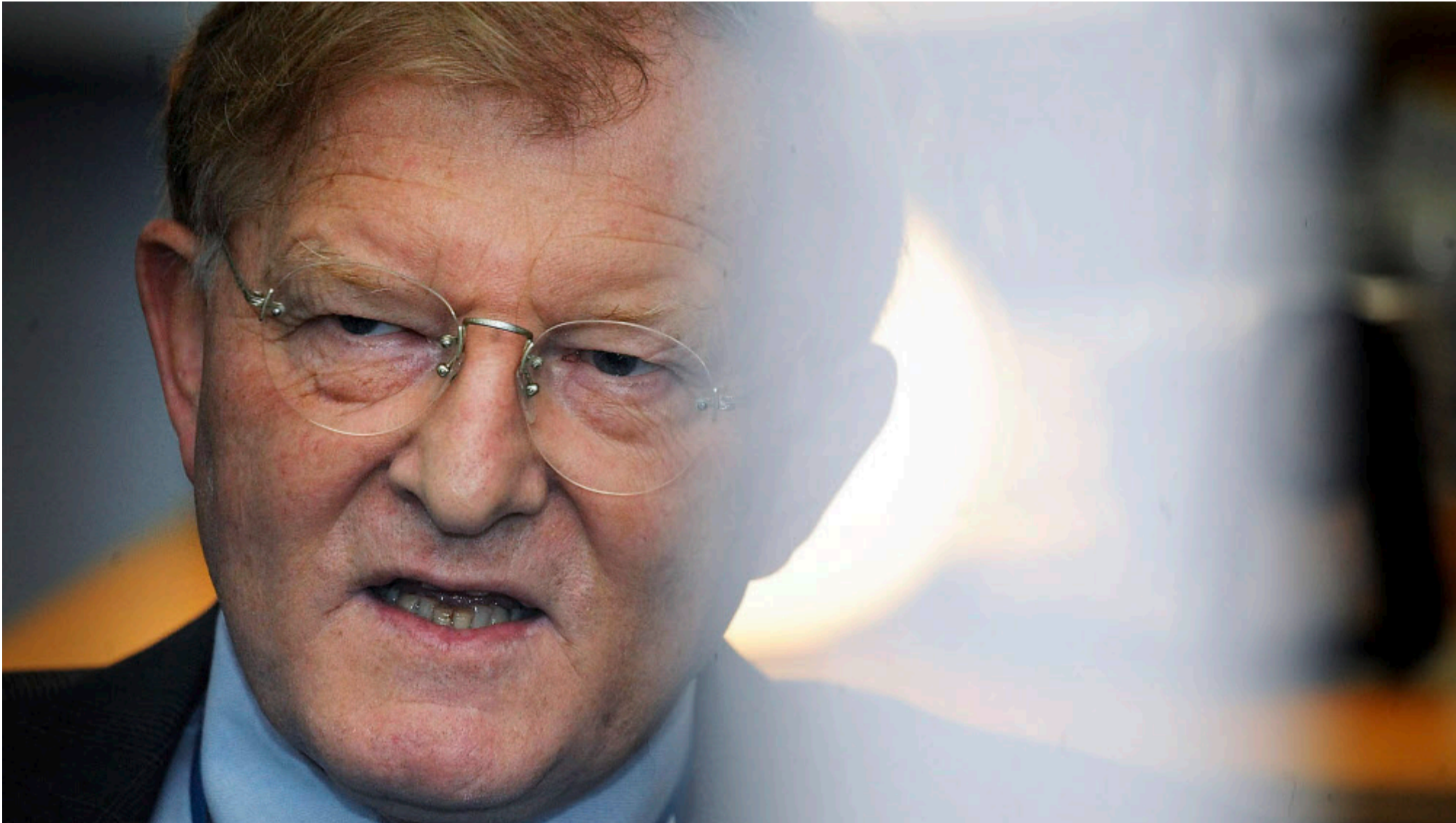
«Die SVP-Initiative wird nur in Bezug auf die Drittstaaten umgesetzt werden, nicht aber im Verhältnis zur EU.»

Man weiss in der Öffentlichkeit viel zu wenig über das Ausmass der rechtlichen Beziehungen und die enge Verflechtung mit der EU. Ich bin sicher, den Leuten war vor der Abstimmung nicht bewusst, welch grosse Folgeprobleme und -kosten ein Ja hat.

Waren die Stimmbürger überfordert?

Ich würde nicht gerade von Überforderung sprechen. Aber womöglich war ihnen das ganze Ausmass der Auswirkungen nicht klar. Das ist ja auch bei anderen komplexen Fragen so, über die abgestimmt wird.

Gemäss Vox-Analyse waren sich die Stimmbürger in diesem Fall der Folgen durchaus bewusst. Die Leute haben der SVP die ideologischen Argumente abgekauft. Sie haben geglaubt, dass Nachverhandlungen möglich seien. Sie haben alle Warnungen in den Wind geschlagen, dass die EU in dieser Frage keinerlei Spielraum hat und dass darum die bilateralen Abkommen gefährdet sind.



«Das Positive am Abstimmungsergebnis ist, dass es ein Weckruf war»: Der Europaexperte Thomas Cottier plädiert für eine

zweckorientierte Umsetzung.

Walter Pfiffli

TRANSATLANTISCHE FREIHANDELSZONE

«Wir blenden die geopolitische Ebene völlig aus»

Die EU und die USA verhandeln über eine transatlantische Freihandelszone. Das betrifft auch die Schweizer Wirtschaft.

Die aktuellen Probleme mit Russland beschleunigen die Annäherung zwischen Brüssel und Washington. Anvisiert wird ein Freihandelsabkommen, das Handelsfragen, Investitionen und Dienstleistungen, den Umgang mit Rechten des geistigen Eigentums, die Anpassung von Normen und Standards sowie den Abbau nicht tarifärer Handelshemmnisse umfasst. Wenn das gelingt, dann werden ausserhalb der WTO neue globale Standards geschaffen, die von der Schweiz und andern Staaten übernommen werden müssten – immerhin entspricht der Handel zwischen der EU und den USA ungefähr 30 Prozent des Welt-handels und 50 Prozent des globalen Bruttosozialprodukts.

Welche Gefahren drohen der Schweizer Wirtschaft konkret? Selbst wenn nur ein minimales

Abkommen zustande kommt, das sich auf einen Zollabbau beschränkt, kämen Schweizer Unternehmen in Bedrängnis. Die USA sind der zweitwichtigste Exportmarkt für die Schweiz. Es

hängt also davon ab, wie umfassend das Freihandelsabkommen sein wird und welches Integrationsniveau es hat. Eine entscheidende Frage ist, ob und wie sich Efta-Staaten wie die Schweiz dem Abkommen anschliessen können. Sicher ist, dass wir dafür den Grenzschutz im Agrarbereich praktisch ganz herunterfahren müssten. Das wird eine grosse Herausforderung – und betrifft den Kanton Bern besonders.

Die Alternative: ein eigenes Freihandelsabkommen mit den USA. Diese Chance hat die Schweiz 2007 verpasst, als die Verhandlungen wegen der Landwirtschaft abgebrochen wurden. Heute wollen 160 andere Länder auch ein Freihandelsabkommen mit den USA. Ein Schweizer Sonderzüglein hat da keine Chance.

Die Amerikaner werden sagen, sie müssen zuerst das Abkommen mit der EU aushandeln, dann kann allenfalls über einen Anschluss diskutiert werden. **Wann ist mit dem Abkommen EU - USA zu rechnen?**

In den nächsten fünf Jahren. **Wie beeinflusst das die Gespräche zwischen Bern und Brüssel?** Die Schweiz blendet diese geopolitische Ebene völlig aus. Wir führen die Verhandlungen mit der EU aus einer Nabelschau heraus und betrachten nur den europäischen Binnenmarkt. Wenn ein umfassendes Abkommen zwischen der EU und den USA zustande kommt, dann wächst der Druck auf die Schweiz, der EU beizutreten. Letztlich geht es immer um die Arbeitsplätze in der Schweiz. Wie viele Jobs wir noch für unsere Kinder haben werden. Auch wenn wir einen grossen Handel mit China haben, wird dieser immer noch kleiner sein als etwa jener mit Baden-Württemberg. Das ist ein Fakt. *pem/as*

Unternehmer sehen die Zukunft düster

Schweizer Unternehmen beurteilen die Zukunftsaussichten schlechter als vor der Annahme der Zuwanderungsinitiative. Dies geht aus einer Umfrage bei 2700 Firmen hervor.

Die Annahme der SVP-Zuwanderungsinitiative drückt auf die Investitionsbereitschaft der Firmen. Eine Umfrage der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) zeigt, dass 2,6 Prozent der rund 2700 befragten Unternehmen ihre Investitionen schon in diesem Jahr senken wollen.

Danach nimmt die Neigung für weitere Einschnitte deutlich zu.

5,8 Prozent der Firmen wollen ihre Investitionen für 2015 zurückfahren, 7,5 Prozent für 2016. Mehr investieren wollen hingegen nur wenige: 2014 sind es lediglich 0,9 Prozent und im nächsten Jahr 1,8 Prozent.

Starke Auswirkungen befürchten die Umfrageteilnehmer insbesondere bei der Personalpolitik: Nahezu ein Drittel der Unternehmen rechnet mit steigenden Kosten für die Personalrekrutierung. Für das nächste Jahr gaben laut KOF 7 Prozent der Betriebe an, eine zurückhaltendere Personalpolitik zu verfolgen. Für 2016, 2017 und die Zeit danach sind es

schon rund 9 Prozent der Unternehmen, die beim Mitarbeiterbestand die Schere ansetzen dürften. Mehr Leute einstellen wollen dagegen nur zwischen 2 und 3 Prozent der Firmen.

Fehlende Sicherheit

Je höher der Anteil Ausländer in der Belegschaft ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Unternehmen den Personalbestand stutzen wird und die Investitionen in der Schweiz senkt, wie KOF-Leiter Jan-Egbert Sturm vor den Medien sagte. Ungünstig auf die Personal- und Investitionsplanungen wirken sich

auch eine geringere Planungssicherheit und eine skeptischere Einschätzung der Konjunkturperspektiven aus. «Die meisten Firmen sind in einer Abwartehaltung», sagte Sturm. Firmen, die jetzt schon unsicher seien, würden ihre Pläne wohl nach unten anpassen. Rund 13 Prozent der Unternehmen meinten, die Investitionssicherheit sei gesunken. Nicht einmal 2 Prozent sahen eine Zunahme der Investitionssicherheit. Gar knapp die Hälfte der Unternehmen ist der Ansicht, dass die Wachstumsdynamik der Schweizer Wirtschaft gebremst wird. *sda*

Eine Mehrheit will die Selbstbestimmung, und sie will die Zuwanderung selbst steuern können. Was ist falsch daran?

Im 19. Jahrhundert lief die gleiche Debatte um die Niederlassungsfreiheit innerhalb der Schweiz. Wir haben mit dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU quasi einen Schritt in den europäischen Bundesstaat gemacht – weil die Vorteile überwiegen. Die SVP-Initiative will daher das Rad um 40 Jahre zurückdrehen.

Der Bundesrat hat kurz nach der Abstimmung entschieden, das Protokoll zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien nicht zu unterzeichnen.

Das war unnötig und verfrüht. Damit hat der Bundesrat der Schweiz geschadet.

Das müssen Sie erklären.

Ich bin überzeugt, dass das Protokoll unterzeichnet werden kann. Es gilt ja nur, solange wir die Freizügigkeit noch haben. In dieser Zeit gelten die Übergangsbestimmungen des Protokolls – also Kontingente für Kroaten. Der Bundesrat tut aber so, als gelte sie schon heute nicht mehr, und nimmt das Verbot neuer Verträge, die gegen den neuen Verfassungstext verstossen, wörtlich.

Also ist der Bundesrat taktisch und inhaltlich auf dem Holzweg? Meines Erachtens eindeutig. Sehen Sie: Das Parlament hat dem Freihandelsabkommen mit China zugestimmt. Das ist genauso inkompatibel mit dem neuen Verfassungstext, wenn man es wortgetreu auslegt.

Warum? Das Abkommen sichert chinesischen Firmen das Recht zu, führendes Personal in die Schweiz zu entsenden, das nicht den für Drittstaaten geltenden Kontingenten untersteht. Das widerspricht dem neuen Verfassungsartikel. Ich will damit nur sagen: Das Parlament hat mit seiner Zustimmung zum Ausdruck gebracht, dass es das China-Abkommen nach dem Zweck um-

bekommen. Etwa dass diese verlängert werden kann. Aber dafür müssten wir in anderen Dossiers einen Preis bezahlen. Die EU wird die ganze Liste angeblicher Schweizer Rosinen aufführen, und wir müssen entscheiden, welchen Preis wir zu zahlen bereit sind. Wird ein solches Paket nicht angenommen, wird alles beim Alten bleiben.

Weshalb?

Wenn die Verhandlungen scheitern, dann läuft die Personenfreizügigkeit weiter. Denn im Gegensatz zur Ecopop-Initiative sieht jene zur Masseneinwanderung keine Kündigung des Abkommens vor. Die Schweiz ist auf die bilateralen Verträge angewiesen, und die EU hat ebenfalls kein Interesse an einer Kündigung des Pakets von 1999. Das Abkommen wird in Kraft bleiben.

Sie meinen: Die Initiative wird letztlich gar nicht umgesetzt?

Ich gehe davon aus, dass die Initiative nur in Bezug auf die Drittstaaten umgesetzt wird, nicht aber im Verhältnis zur EU. Solange das Freizügigkeitsabkommen besteht, ist es direkt anwendbar und geht der umsetzungsbedürftigen Verfassungsbestimmung in der Rechtsanwendung vor. Ebenso wird der Bundesrat keine Umsetzung auf dem Verordnungsweg vornehmen, solange das Abkommen in Kraft ist. Er ist an den Vertrag gebunden und kann Abweichungen

setzen will, nicht nach dem Wortlaut. Dasselbe ist beim Kroatien-Protokoll möglich. Alles andere ist überspitzter Formalismus. **Trotzdem scheint nun ein Kompromiss möglich: Die Schweiz will das Protokoll umsetzen, ohne es zu unterzeichnen.**

Das Problem dabei: Es ist eine bilaterale Vereinbarung zwischen der Schweiz und Kroatien in einem Bereich, in dem Kroatien gar keine Autonomie mehr hat.

Was heisst das?

Das kann nicht Kroatien entscheiden, sondern nur die EU.

Geht Brüssel darauf ein?

Ich bin eher pessimistisch. Die EU ist sehr unter Druck. Man ist extrem besorgt und wird im Bereich der Personenfreizügigkeit keine Konzessionen machen – gerade weil es um einen Grundpfeiler der EU geht.

Nachverhandlungen sind nicht möglich?

Die Verhandlungen werden geführt, daran hat auch die EU ein Interesse. Weder die Kontingente noch der Inländervorrang und eine Einschränkung des Familiennachzugs sind indes mit der Personenfreizügigkeit vereinbar. Allenfalls kann die Schweiz bei der Ventilklausel Zugeständnisse

ZUR PERSON

Der 64-jährige Thomas Cottier ist seit 1994 **Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht** an der Uni Bern. Er leitet dort das 1999 gegründete **World Trade Institute**, wo Handelsdiplomaten aus aller Welt ausgebildet werden. Cottier war vor 1994 Sektionschef im früheren Bundesamt für Aussenwirtschaft und stellvertretender Direktor des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum. Er verhandelte das Gatt und den EWR im Bereich geistiges Eigentum und war Mitglied zahlreicher WTO-Streitbeilegungsverfahren. Cottier ist verheiratet und Vater dreier erwachsener Kinder. *pem*

völkerrechtlich nicht mit entgegenstehendem Landesrecht begründen.

Hat der bilaterale Weg Zukunft? Dazu braucht es eine Lösung der institutionellen Fragen. Bern und Brüssel müssen sich auf einen Mechanismus zu Rechtsübernahme, Überwachung und Auslegung der bilateralen Verträge und Streitschlichtung einigen. Für mich ist dabei ein Andocken an die Efta-Strukturen ein realistisch gangbarer Weg.

Das hat der Bundesrat bereits verworfen.

Ja, der Bundesrat will den Europäischen Gerichtshof (EuGH) bei Streitigkeiten als Schiedsinstanz akzeptieren. Das hat Brüssel ziemlich erstaunt. Mich auch –

zumal der EuGH der Schweiz nicht unbedingt wohl gesinnt ist, wenn man die Urteile betrachtet. Hinzu kommt, dass bei der Variante des Bundesrates die EU-Kommission die bilateralen Verträge überwacht. Dann hätten wir absolut nichts zu sagen. Ich verstehe diesen Ansatz nicht. Für unsere bilaterale Architektur sind die Efta-Institutionen wie geschaffen. Eine solche Anbindung wäre auch in einer Volksabstimmung einfacher durchzubringen, weil im Efta-Gericht auch Schweizer Richter sitzen.

Das Gleiche gilt auch für die Efta-Überwachungsbehörde.

Hat der 9. Februar zur Folge, dass doch noch eine innenpolitische

Diskussion über die institutionellen Fragen geführt wird?

Das Positive am Abstimmungsergebnis ist, dass es ein Weckruf war. Wir müssen nun sehen, wo wir stehen. Die kurzfristige Wirkung ist aber, dass die Klärung der institutionellen Fragen noch viel schwieriger ist. Der Bundesrat hat seine Vorschläge ohne breite innenpolitische Debatte durchgezogen, um noch mit der bisherigen EU-Kommission eine Lösung zu finden. Das ist gescheitert. Womöglich führt das tatsächlich dazu, dass die Vorschläge des Bundesrates noch einmal überdacht werden.

Manche sind sogar überzeugt, dass die Annahme der SVP-Initiative einen Schweizer EU-Beitritt beschleunigt. Da hätten Sie nichts dagegen.

Ich bin seit 1995 für einen EU-Beitritt. Für mich ist das nach wie vor das klare Ziel, weil es längerfristig das Beste ist für unser Land. Früher oder später werden wir auch dorthin kommen. Nicht weil wir wollen, sondern weil wir müssen.

Wie meinen Sie das?

Die Stellung Europas wird wesentlich durch externe Kräfte bestimmt. In der heutigen Weltwirtschaft nimmt die Bedeutung der Europäer ab. Wenn sie ihren Einfluss geltend machen wollen, dann müssen sie zusammenstehen. Da gehören wir auch dazu. Unsere Landwirtschaft ist eine

typisch europäische. Es sind die Europäer, die sie verteidigen. Müssten wir das allein machen, wären unsere Familienbetriebe schon lange verschwunden.

Wie sieht die Zukunft der EU aus? Nach den Europawahlen könnten so viele EU-Skeptiker im Parlament sitzen wie nie zuvor.

Aber es ist nicht damit zu rechnen, dass sie Mehrheiten bilden können. Wir haben auch viele Förderalisten im Bundesparlament. Die Frage, welche Aufgaben dem Bund, welche den Mitgliedsstaaten überlassen sein sollen, ist normal in einem Bundesstaat.

Nur ist die EU kein Bundesstaat. Doch, im Prinzip ist sie das. Die Integration ist in vielen Bereichen sehr weit. Sie ist – wie in der Schweiz auch – ein Prozess. Die Eidgenossenschaft ist auch nicht von heute auf morgen entstanden und entwickelt sich immer noch. All das braucht seine Zeit.

Mit diesem Argument lässt sich alles und nichts rechtfertigen.

Nein, man muss wissen, wohin man will, und daran arbeiten. In der EU hat man eine Zielsetzung. Diese ist zwar schwierig zu erreichen, aber es geht nicht darum, den Status quo zu bewahren. Das ist der Unterschied zur Schweiz. Wir verwalten den Status quo und wissen nicht genau, wo wir hinwollen. Darüber müssen wir nachdenken.

Interview:

Peter Meier, Andrea Sommer