

«Die Verträge stärken unsere Souveränität»

Alexandre Fasel, der Staatssekretär des Aussendepartements, verteidigt die neuen Abkommen mit der EU. Sie würden die direkte Demokratie nicht einschränken, sagt er im Gespräch mit Peter A. Fischer und Fabian Schäfer

Herr Fasel, die Diskussion um die neuen Verträge mit der EU offenbart ein gespaltenes Land.

Als gespalten würde ich es nicht bezeichnen. Vieles wird kräftig formuliert, aber die meisten Diskussionsteilnehmer sind gute Patrioten. Ich sehe der Debatte und der Abstimmung gelassen entgegen. Der Bundesrat hat deutlich gemacht, worum es geht. Man kann es anders sehen, aber dann muss man auch präzisieren, wie – und da höre ich von den Skeptikern bis anhin nicht viel. Ich sehe keinen vernünftigen «Plan B».

Sie sagen, es sei klar, worum es gehe. Um was geht es denn?

Der Bundesrat will diese Verträge, um die Schweiz so zu positionieren, dass sie ihre Handlungsfähigkeit behalten und ihren Wohlstand und ihre Sicherheit bestmöglich sichern kann. Das bedeutet seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch, die Teilnahme an unserem Heimmarkt Europa vertraglich zu sichern. Der bilaterale Weg ist das ideale Mittel dazu, weil er so stark auf uns zugeschnitten ist wie nichts sonst: Wir machen dort mit, wo wir dies brauchen und wollen, und bleiben überall dort unabhängig, wo wir nicht mitmachen wollen.

Bilaterale Verträge haben wir schon . . .
 . . . aber sie sind statisch. Wir haben keinen Mechanismus, der ihre Weiterentwicklung sichert, damit sie mit dem EU-Recht in Einklang stehen und wir weitere Verträge und Kooperationen abschliessen können, die in unserem Interesse liegen. So verlieren die Verträge fortlaufend an Wert. Es kann immer wieder zu Streit kommen und zu willkürlichen Strafaktionen der EU. Deshalb: Wer für den bilateralen Weg ist, wird zu den neuen Verträgen Ja sagen.

Und wenn die Mehrheit Nein sagt?
 Dann bleibt es zunächst beim Status quo – aber nicht für lange. Denn das, was wir heute haben, ist gefährdet. Das haben wir bei der Forschungszusammenarbeit oder beim Marktzugang für gewisse Branchen schon festgestellt. Nichtstun führt dazu, dass sich der bilaterale Weg sukzessive seiner Substanz entleert. Es liefe ähnlich wie beim Brexit: Die Nachteile kommen nicht von heute auf morgen. Aber neun Jahre nach der Brexit-Abstimmung sehen wir, dass sich für die Briten vieles schlimmer entwickelt hat als erwartet.

Jeder Staatsvertrag ist ein Geben und Nehmen. Was wären die grössten Nachteile für die Schweiz?
 Die neuen Verträge sichern Wohlstand, Stabilität und Unabhängigkeit. Wir können damit unser Verhältnis zur EU bestimmt für drei, vier Jahrzehnte absichern. Die Verträge enthalten bindende Abmachungen, aber diese sehe ich nicht als Nachteile. Sie schaffen Mechanismen für die Rechtsübernahme und die Streitbeilegung, die im gegenseitigen Interesse sind. Man kann für reinen Freihandel sein oder für den Alleingang werben. Nicht redlich ist hingegen, zu argumentieren, man wolle den bilateralen Weg weitergehen, aber nicht so.

Tatsächlich sagt die EU heute, sie wolle den bilateralen Weg ohne institutionelle Regeln nicht fortführen. Aber vor der EWR-Abstimmung 1992 sagte sie, die Schweiz werde nie bilaterale Verträge erhalten. Vielleicht pokert sie auch heute?
 Erstens: Auf das Nein zum EWR folgte ein Jahrzehnt der Stagnation. Zweitens: Die EU meint es ernst. Sie ist uns weit entgegengekommen. Der Bundesrat will aus gutem Grund das Risiko nicht eingehen, dass der bilaterale Weg scheitert. Ich denke, auch das Volk hat keine Lust auf ein solches Abenteuer. Was wären die Alternativen? Für die Option Freihandel bräuchten wir ein neues Abkommen, aber dann käme die Landwirtschaft unter Druck. Und ein Alleingang würde unseren Wohlstand und unsere Sicherheit erheblich schmälern.



ILLUSTRATION SIMON TANNER / NZZ

Die Gegner der Verträge warnen vor einem grossen Souveränitätsverlust.
 Das Gegenteil ist wahr: Diese Verträge stärken unsere Souveränität. In einer vernetzten Welt ist Souveränität kein rein formalistisches Konstrukt mehr. Es geht darum, unsere Handlungsfähigkeit und faktische Unabhängigkeit bestmöglich zu wahren. Dazu gehört, dass wir Bindungen eingehen können, die wir als in unserem eigenen Interesse erachten – Bindungen, die wir auch wieder auflösen können. Wir brauchen gerade in diesen geopolitisch stürmischen Zeiten einen sicheren Halt in unserem engsten Umfeld.

Wie beurteilen Sie den Zusammenhang zwischen der Geopolitik und den neuen EU-Verträgen?
 Die Schweiz ist und bleibt ein Teil Europas. Wir sehen eine amerikanische, russische und chinesische Grossmachtsphäre. Die Mächte respektieren sich, stehen aber global in einem wirtschaftlichen und systemischen Wettbewerb und trachten danach, unabhängige Dritte an ihre Sphäre zu binden. Die Schweiz muss die Beziehungen zur EU stabilisieren und entwickeln, um nicht von den Grossmächten vereinnahmt zu werden. Sonst hängen wir bald in den Seilen und sehen uns zu Konzessionen gezwungen, die wir nicht machen möchten.

Auch die neuen Verträge bringen Risiken mit sich. Oder bestreiten Sie, dass die dynamische Rechtsübernahme unsere direkte Demokratie einschränkt?
 Ja. Die Rechtsübernahme ist nichts Schlechtes. Sie behebt den Mangel, dass man ständig neu verhandeln muss, um die bilateralen Verträge aktuell zu halten. Auch künftig geschieht nichts, ohne dass wir etwas zu sagen haben. Die dynamische Rechtsübernahme ist begrenzt auf sechs Binnenmarkt- abkommen, es gibt viele Ausnahmen, und unsere innenpolitischen Prozesse müssen eingehalten werden bis hin zu einer allfälligen Volksabstimmung. Wir können weiterhin Nein sagen, auch das Referendum bleibt möglich. Sollte die EU einmal nicht einverstanden sein, gibt es ein Verfahren zur Streitbeilegung mit einem paritätischen Schiedsgericht. Die neuen Verträge schränken unsere direkte Demokratie nicht ein, sie schaffen Rechtssicherheit.

Ist es wirklich so einfach? Der Rechtsprofessor Matthias Oesch sagt, dass es nur sehr ausnahmsweise opportun sein werde, Nein zu sagen – und dass im Einzelfall mit schmerzhaften Massnahmen der EU zu rechnen wäre.

«Nichtstun führt dazu, dass sich der bilaterale Weg sukzessive seiner Substanz entleert.»

Ich sage nicht, dass es nie Probleme geben kann. Wie wir die neue Vertragsrealität in unserem Landesinteresse ausleben werden, wird eine Frage der Praxis sein.

Wir können also immer Nein sagen?
 Wir wollen doch nicht aus Prinzip Nein sagen. Das Paket ist in unserem Interesse, und beide Seiten sind entschlossen, das Vereinbarte nach Treu und Glauben umzusetzen. Sollten wir einmal unterschiedliche Interpretationen haben, gäbe es neu klare Regeln, um den Disput in geordneten Bahnen beizulegen.

Wenn die Schweiz eine Rechtsübernahme verweigert, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen gegen Schweizer Bürger oder Firmen ergreifen. Die Gegner sprechen von «Sanktionen» . . .
 . . . das ist ein falsches Bild, es geht hier nicht um Schuld und Strafe. Das System ist sehr pragmatisch: Wenn eine Seite in einem bestimmten Punkt von ihren Verpflichtungen abweicht und die andere Seite dadurch einen Nachteil erleidet, darf sie diesen kompensieren. Viele Handelsverträge, die die Schweiz abgeschlossen hat, kennen solche Lösungen.

Aber hier geht es nicht nur um Handelsfragen, sondern unter Umständen um hochpolitische Themen wie Zuwanderung oder Stromversorgung. Mit welchen Massnahmen wäre zu rechnen, wenn das Volk in solchen Bereichen neues EU-Recht ablehnt?
 Die EU kann heute weiter gehen als mit den neuen Abkommen. In diesen sind die Grenzen der Ausgleichsmassnahmen klar umrissen: Sie dürfen nur Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt betreffen. Somit sind etwa die Hochschulen geschützt. Auch die Landwirtschaft ist ausgenommen, es sei denn, der Streitfall betreffe direkt das Agrarabkommen. Zusätzlich müssen die Massnahmen verhältnismässig sein. Sachfremde, übertriebene Massnahmen wären nicht mehr möglich. Das Schiedsgericht würde prüfen, ob sie verhältnismässig sind. Was jedoch die konkreten Massnahmen wären, ist schwierig generell vorherzusehen. Das hänge im Einzelfall davon ab, wie bedeutend die Rechtsänderung ist, deren Übernahme die Schweiz ablehnt.

Die Rechtsübernahme läuft weitgehend hinter verschlossenen Türen ab, in den Gemischten Ausschüssen. Es gibt Bedenken, dass Transparenz und Mitsprache zu kurz kommen. Der Bundesrat hat bisher keine Vorschläge gemacht, um den Einbezug des Parlaments gesetzlich besser zu regeln. Wird er nachbessern?

Allen Beteiligten ist klar, dass die demokratische Mitsprache gewährleistet sein muss. Wir sorgen schon heute dafür, dass sich das Parlament möglichst früh ein Bild von geplanten Rechtsänderungen der EU machen kann. Diese Information lässt sich ausbauen. Wir hören aus den Kommissionen des Parlaments, dass ihnen die bisherigen Vorschläge des Bundesrats nicht genügen, und werden das diskutieren. Wir betreten hier kein Neuland: Beim Schengen-Abkommen, wo bereits die dynamische Rechtsübernahme gilt, haben sich diese Abläufe bewährt.

Sie betonen die wirtschaftliche Bedeutung der Verträge. Es gibt aber Wirtschaftsvertreter und kritische Ökonomen, die sagen, die neuen Verträge seien nicht nötig.
 Das ist eine eingeschränkte Sichtweise. Der direkte Marktzugang ist nicht für alle Branchen und Firmen gleich wichtig. Viele hätten aber höhere Kosten, manche sähen sich gezwungen, in der EU Niederlassungen zu eröffnen und immer mehr Tätigkeiten dorthin auszulagern. Wollen wir das? Ich stelle fest, dass die Mehrheit die Notwendigkeit erkennt, das Gros der Wirtschaft unterstützt diese Verträge.

Wirtschaftlich ist die Personenfreizügigkeit das mit Abstand wichtigste Abkommen. Gehen Sie davon aus, dass die EU sie kündigt, wenn wir die neuen Verträge ablehnen sollten?
 Nein, das heutige Abkommen von 1999 dürfte wohl in Kraft bleiben. Aber was heisst das? Wir würden genau in dem Status verharren, der seit über zehn Jahren zu Konflikten führt – und der die EU veranlasste, den bilateralen Weg infrage zu stellen. Wir sollten nicht annehmen, ihr Druck werde plötzlich nachlassen. Sie würde wieder Konzessionen beim Lohnschutz oder bei der Unionsbürgerrechtlinie verlangen. Sie könnte uns wieder bei der Forschung, beim Strom, bei der Anerkennung von Produktzulassungen ausschliessen oder diskriminieren. Das sind Risiken, die der Bundesrat nicht eingehen will.

Sprechen wir über die Zuwanderung: Die Personenfreizügigkeit steht politisch bereits unter Druck, nun soll sie mit den neuen Verträgen gar noch ausgeweitet werden – ist das eine gute Idee?
 Wir müssen genau hinschauen, was sich wirklich verändert und welchen Spielraum die Schweiz weiterhin hat. Vieles, was über den Familiennachzug gesagt wird, ist falsch. Die Änderungen sind in der Praxis sehr klein. Die einzige echte Ausweitung besteht darin, dass auch eingetragene Partner vom Nachzug profitieren. Wegen des Diskriminierungsverbots wird dies von den Kantonen schon heute so gehandhabt. Die anderen Änderungen betreffen den erweiterten Familiennachzug, bei dem die Schweiz weiterhin Ermessensspielraum hat und Nein sagen kann. Das betrifft namentlich Verwandte, die nicht zur Kernfamilie gehören. Zentral ist zudem, dass die Freizügigkeit weiterhin am Arbeitsmarkt anknüpft.

Aber die Schweiz muss für alle EU-Bürger ein Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren einführen – auch für Verwandte im Familiennachzug. Können vermehrt Personen, die hier nie erwerbstätig waren, dauerhaft in der Schweiz bleiben und Sozialhilfe beziehen?
 Auch hier sind die Auswirkungen klein. Bereits heute können Erwerbstätige aus der EU und ihre Angehörigen nach einer gewissen Zeit Sozialhilfe beziehen. Wegweisungen bleiben in solchen Fällen weiterhin möglich, etwa wenn jemand die Kooperation mit der Arbeitsvermittlung verweigert. Der Missbrauch in Bezug auf Aufenthalt und staatliche Leistungen wird weiterhin unterbunden.

Spruch: Sie schliessen einen massiven Anstieg der Migration aus?
 Ja, die Zuwanderung wird wegen der neuen Verträge kaum zunehmen.

NZZ
Pro

Dieser Artikel ist bei «NZZ Pro» erschienen, dem Premiumangebot der NZZ mit dem vertieften Blick voraus auf Weltwirtschaft und Geopolitik.

www.nzz.ch/pro