

Die Europapolitik im Jahre 2014

Im Banne der Masseneinwanderungsinitiative

Dieter Freiburghaus

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Die Masseneinwanderungsinitiative (MEI)
 - I. Die Entwicklung der Zuwanderung
 - II. Die Abstimmung vom 09.02.2014
 - III. Die Analyse des Resultats
 - IV. Der weitere Verlauf der Diskussion
 - V. Das Kroatienprotokoll
- C. Das Nein zur *Ecopop*-Initiative
- D. Die institutionelle Frage
- E. Probleme bei der Forschungs-, Bildungs- und Kulturzusammenarbeit
- F. Andere Dossiers
- G. Ausblick

A. Einleitung¹

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 09.02.2014 führte zu einem Kälteeinbruch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Brüssel machte deutlich, die neuen Verfassungsbestimmungen – Kontingentierung der Zuwanderung und Vorrang der Schweizer auf dem Arbeitsmarkt – widersprächen dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) und seien nicht verhandelbar. Der Verfassungstext allein ist allerdings noch nicht der *casus belli*, der Bundesrat hat drei Jahre Zeit, um die Bestimmungen umzusetzen. Trotzdem geriet schon jetzt Sand ins Getriebe des Bilateralismus: Das Protokoll über die Aufnahme Kroatiens ins FZA wurde vom Bundesrat nicht unterzeichnet, was zum Einfrieren der Verhandlungen über Forschung und Bildung führte. Die Aussichten auf eine Lösung der sogenannten institutionellen Fragen verdüsterten sich. Drohend am Horizont steht

¹ Diese Chronik ist als Fortsetzung konzipiert, wer die längerfristige Entwicklung verfolgen möchte, kann dazu die früheren Beiträge in den Jahrbüchern für Europarecht heranziehen. Vgl. ausserdem: *Dieter Freiburghaus*, *Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute*, 2. überarbeitete Auflage, 2015. Neben der Presse dienten uns als Informationsquellen die Dokumentation auf der Homepage der Direktion für europäische Angelegenheiten <<http://www.europa.admin.ch>>, der Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2014 vom 17.02.2015 (BB1 2015 1457 (-1580)), der Aussenpolitische Bericht 2014 vom 03.02.2015 (BB1 2015 1055 (-1214)), verschiedene Fachpublikationen sowie Gespräche mit involvierten Personen.

eine Kündigung des FZA und damit – wegen der Guillotineklausel – aller Abkommen des ersten Vertragspakets. Das würde wohl das Ende des bisher so erfolgreichen Bilateralismus bedeuten. So weit ist es noch nicht, doch die Diskussionen während des Jahres 2014 haben auch noch nicht den Ansatz einer Lösung erkennen lassen.

B. Die Masseneinwanderungsinitiative (MEI)

I. Die Entwicklung der Zuwanderung

Bevor wir auf Hintergründe und Auswirkungen der MEI eingehen, zeigen wir, dass sich die Zuwanderung auch im Jahre 2014 sehr dynamisch entwickelt hat. 152'106 Personen wanderten in die Schweiz ein, 49 Prozent von ihnen wollten eine Arbeit aufnehmen, der Familiennachzug belief sich auf 30 Prozent, und wegen Aus- und Weiterbildung kamen knapp 10 Prozent der Zuwanderer. Die Nettozuwanderung betrug 78'902, 2,7 Prozent weniger als ein Jahr zuvor. Am stärksten hat wiederum die Bevölkerung aus Kosovo zugenommen (+ 10'208), am stärksten abgenommen hat diejenige aus Serbien (- 9'597). Auch die Einwanderung vor allem gut und hoch qualifizierter Personen aus der EU und der EFTA hielt an. Ende Dezember zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung aus allen EU- und EFTA-Staaten 1'328'318 Personen, das waren, wie ein Jahr zuvor, 68 Prozent aller Ausländer. Die Zunahme betrug 3,8 Prozent. Die Italiener stellten mit 15,8 Prozent nach wie vor das grösste Kontingent, dicht gefolgt von den Deutschen mit 15,3 Prozent und den Portugiesen mit 13,5 Prozent.²

II. Die Abstimmung vom 09.02.2014

Am 14.02.2012 war die Eidgenössische Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ mit 136'000 Unterschriften eingereicht worden. In seiner Botschaft vom Dezember jenes Jahres hatte der Bundesrat klar gemacht, dass die MEI dem Freizügigkeitsabkommen in mehrfacher Hinsicht widerspreche, dass Neuverhandlungen kaum Chancen hätten und dass die Schweiz gegebenenfalls das Abkommen kündigen müsse.³ Im September 2013 lehnten beide Kammern des Parlaments die Initiative massiv ab. Da bis auf die SVP alle Parteien und Verbände sich diesem Vorhaben entgegenstellten, wurden dessen Chancen anfänglich als gering beurteilt.

Die Abstimmungskampagne intensivierte sich erst Anfang 2014. Die befürwortende Seite setzte auf diffuse Fremdenängste und den sogenannten Dichtestress, die gegnerische betonte die grosse Bedeutung des durch die Initiative gefährdeten Bilateralismus. Economiesuisse „reziklierte“ (NZZ) das bewährte Apfelbäumchenplakat, die Initianten konterteten mit einem Baum, der mit seinen

² Vgl. Ausländerstatistik 2014: <<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor/2014/monitor-zuwanderung-2014-12-d.pdf>> (zuletzt besucht am 26.05.2015).

³ BBl 2013 291.

Wurzeln den Untergrund der Schweiz zerbröckeln lässt. Eine breitgefächerte, argumentative Kampagne gegen die Initiative gab es jedoch nicht. Umfragen zeigten einen tendenziell zunehmenden Anteil der Ja-Stimmen. 25 Tage vor der Abstimmung kündigt der Bundesrat Massnahmen an, um die Nebenwirkungen der Zuwanderung zu mildern – etwa im Bereich Sozialmissbrauch oder Wohnungsbau.

Trotzdem war es ein ziemlicher Schock, als sich das Resultat am 09.02.2014 auf 50,5 Prozent Ja einpendelte – bei einem Kantonsmehr von 14½ Ständen und einer hohen Stimmbeteiligung von 56 Prozent. Die Westschweizer Kantone sowie Zug, Zürich und Basel-Stadt lehnten ab, und auch in den annehmenden Kantonen gab es ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle: die Städte stimmten eher dagegen. Das Argument „Dichtestress“ war also offenbar nicht zentral. In den Agglomerationsgürteln allerdings stieg die Skepsis gegenüber der Zuwanderung im Vergleich zu früher an.

Die Konsternation war den am Sonntagabend interviewten Politikerinnen und Politikern anzusehen, nur die SVP triumphierte. Die Einsicht, man hätte das Unbehagen in der Bevölkerung zu wenig ernst genommen, kam zu spät. Alle Befragten waren sich darin einig, der Volkswille müsse umgesetzt werden, wenn auch gelegentlich ein „Aber“ mitklang. Am Montag setzte dann in den Medien eine breite und heftige Diskussion ein. Wie zu erwarten, waren die Stellungnahmen parteipolitisch eingefärbt: Man hätte eben mehr gegen Lohndumping machen müssen, meinten die Linken; man hätte die Gefährdung der Bilateralen deutlicher machen sollen, die Bürgerlichen; man sollte die Probleme des ungebremsten Wachstums ernster nehmen, die Grünen. Die SVP gab den Tarif durch: Der Bundesrat müsse rasch handeln und den Volksentscheid umsetzen. Ausserdem würden sich nun Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen erübrigen.

III. Die Analyse des Resultats

Die VOX-Analyse zeigte unter anderem folgende Ergebnisse: Der Ja-Stimmen-Anteil war bei den bildungsferneren Schichten, den Leuten mit kleineren Einkommen und der ländlichen Bevölkerung höher als bei andern Gruppen. Ausserdem war die Abstimmungsbeteiligung bei diesen Schichten höher als üblich. Hoch war der Ja-Anteil auch bei Menschen, die den Behörden eher misstrauen. Sehr deutlich war der Unterschied natürlich zwischen SVP-Anhängern, welche fast durchwegs zustimmten, und linken Wählern, welche stark ablehnten. Dies galt allerdings nicht für das Tessin, dort war die Zustimmung parteiübergreifend hoch. Die Argumente der Befürworter (Kontrollverlust, Lohndruck, Dichtestress) wirkten stärker als die der Gegner (wirtschaftliche Vorteile der Zuwanderung, Gefährdung der Bilateralen). Die Gefahren für die Europapolitik wurden von den Ja-Sagern entweder nicht in Betracht gezogen, negiert oder in Kauf genommen. Nachbefragungen zeigten angeblich, dass sich die Befürworter der europapolitischen Probleme bewusst waren, doch wer will schon als ignorant gelten! Insgesamt zeigten die beiden Lager einen tief verwurzelten Gegensatz zwischen traditionellen, die Souveränität betonenden und der Zukunft gegenüber eher ängstlich

eingestellten Menschen einerseits und zukunftsorientierten, international ausgerichteten und wirtschaftsfreundlichen Bürgern andererseits.⁴

IV. Der weitere Verlauf der Diskussion

Was war nun zu tun? Darüber gab es natürlicherweise unterschiedliche Ansichten. Der Bundesrat betonte, er wolle die Initiative nach Text und Geist umsetzen. Bis zum Juni 2014 wurde unter Einbezug der interessierten Kreise ein Umsetzungskonzept erarbeitet. Es dauerte dann aber noch sieben Monate, bis dieses als Gesetzesentwurf vorgestellt wurde (vgl. unten G.). Die Wirtschaft trat für eine Umsetzung ein, welche ihre Interessen unter Ausnützung der Spielräume des Verfassungstextes möglichst berücksichtigte. Die SVP dagegen misstraute dem Bundesrat und sprach schon bald von einer zu lancierenden „Durchsetzungsinitiative“. Weitverbreitet war zudem die Meinung, die Bilateralen müssten unbedingt aufrecht erhalten werden.

Die Auseinandersetzung hielt das ganze Jahr über an – mal brandete sie hoch auf, mal flaute sie vorübergehend ab. Doch sie drehte sich weitgehend im Kreis – ähnliche Vorschläge und Argumente tauchten immer wieder auf –, doch ein gangbarer Weg zeichnete sich nicht ab. Wir werden diese Diskussion nicht in chronologischer Folge nachzeichnen, sondern auf einige Schwerpunkte eingehen.

1. *Brussels' Watching*

Während des ganzen Jahres wurde scharf beobachtet, was EU-Vertreter sagten und taten. Die Brüsseler Organe reagierten auf die Abstimmung recht zurückhaltend: Solange keine unmittelbar anwendbare Rechtsnorm das Abkommen verletze, halte man still. Würde aber eine solche Norm angewendet, könne dies implizit als Kündigung verstanden werden. Man warte nun auf die Umsetzungspläne des Bundesrates. Schweizerischerseits wurden Forderungen und Wünsche an Brüssel formuliert, wobei oft überschätzt wurde, welche Bedeutung das helvetische Dossier für die EU hatte.

Der neue Verfassungsartikel fordert, völkerrechtliche Verträge, die ihm widersprechen, seien innerhalb von drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen (Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 BV). Die Initianten verwiesen ausserdem auf Art. 18 des FZA, nach welchem jede Partei Vorschläge zur Revision des Abkommens unterbreiten kann. Sie leiteten daraus gleichsam eine Verpflichtung für die EU ab, auf solche Verhandlungen einzutreten. Doch Brüssel erklärte von Anfang an und mit erstaunlicher Konstanz, es könne zwar Gespräche über untergeordnete Aspekte des FZA geben, doch zu verhandeln gebe es nichts, die Freizügigkeit stelle einen Grundpfeiler der europäischen Integration dar. Man könne einem Drittstaat nicht Ausnahmen gewähren, welche den Mitgliedstaaten nicht zuständen.

Doch diese Botschaft mochte man in der Schweiz nicht zur Kenntnis nehmen. Die Einen hofften, Brüssel werde seine Ansicht noch ändern, wenn man die schweizerische Situation nur richtig erkläre – insbesondere die starke Zuwande-

⁴ Publikationen, Analyse der Abstimmungen vom 09.02.2014, Hauptergebnisse, abrufbar unter <www.gfsbern.ch> (zuletzt besucht am 26.05.2015).

zung und die Volksrechte. Die Andern bauten darauf, die Freizügigkeit werde zunehmend EU-weit in Frage gestellt. Die Dritten erachteten es als unwahrscheinlich, dass Brüssel – wegen des Einstimmigkeitserfordernisses im Ministerrat – das FZA kündigen könne und werde. Und die Vierten empfahlen Härte und Stärke, denn schliesslich seien wir ein souveränes Land und ein sehr wichtiger Handelspartner der EU.

Mit Argusaugen beobachtete man in der Schweiz, ob sich nicht doch da oder dort eine Aufweichung der harten EU-Haltung abzeichne. Als etwa die deutsche Kanzlerin für Pragmatik und Flexibilität plädierte, wurde die „Merkelsche Milde“ (NZZ) gelobt. Mit Freude vernahm man vom deutschen Innenminister *de Maizière*, „die Schweiz sei schliesslich nicht irgendwer...“ Doch als Bundespräsidentin *Sommaruga* von ihrem Besuch bei Kommissionspräsident *Juncker* vom 02.02.2015 nicht mehr nach Hause brachte, als die Zusicherung „intensiver Konsultationen“, begann der Glaube zu schwinden, das FZA könne durch Verhandlungen MEI-konform angepasst werden.

2. Grundsätzliche Optionen

Niemand plädierte offen dafür, die neuen Verfassungsartikel nicht umzusetzen. Allerdings kam schon früh die Idee auf, im Notfall müsse man, um die Verfassung wieder mit dem FZA kompatibel zu machen, das Volk nochmals abstimmen lassen. Eine entsprechende Volksinitiative wurde im Dezember 2014 angekündigt (RASA: „raus aus der Sackgasse“). Über die Chance eines solchen Vorhabens machte sich aber, insbesondere wegen des Kantonsmehr, niemand Illusionen, sie würde ausserdem stark vom weiteren Verlauf der Dinge abhängen.

Grossmehrheitlich war man der Meinung, der Bilateralismus dürfe nicht gefährdet, das FZA also keinesfalls gekündigt werden. Nur die SVP relativierte diese Auffassung: Im Zweifelsfall könnte die Schweiz auch mit einem „erweiterten Freihandelsabkommen“ leben. Was dieses beinhalten würde, blieb offen, und warum die EU darauf einsteigen sollte, ungeklärt. Die Wirtschaft machte wiederholt deutlich, dass sie auf den vollen Zugang zum Binnenmarkt dringend angewiesen sei. Verschiedene Ökonomen machten Versuche einer Vorhersage der Wirkungen einer Kündigung der Abkommen, doch diese Prognosen waren wegen der Komplexität der Zusammenhänge mit grosser Unsicherheit behaftet.⁵ Dass Investoren jedoch sehr sensibel auf eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen reagieren, wurde von niemandem in Zweifel gezogen.

Blieb also zu erkunden, wie man den Art. 121a „weich“ umsetzen könnte, das heisst mit möglichst wenig Einschränkung der Zuwanderung aus der EU. Immerhin wurden in der Verfassung keine Zahlen genannt. Ausserdem sollten „gesamtwirtschaftlichen Interessen“ in Rechnung gestellt werden. Aus dem „Vorrang für Schweizer“ wurde bald ein „Vorrang für Inländer“. Spielräume sah man auch bei den Kurzaufenthaltern. Doch niemand machte sich Illusionen: Falls sich die Wirtschaft weiter positiv entwickelte, und falls man dem Volkswillen Genüge tun wollte, würde kein Weg an zahlenmässigen Einschränkungen vorbeiführen. Dies

⁵ Vgl. dazu die Überlegungen im Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2014 vom 14.01.2015 (BB1 2015 1457-1580), 1509ff.

aber würde ganz offensichtlich das FZA verletzen. Müsste dann, so wurde weiter gefragt, der Bundesrat dieses Abkommen kündigen, um nicht flagrant gegen geltendes Völkerrecht zu verstossen? Nach einer Antwort wurde aber nicht heftig gesucht. Doch vorerst hatte man noch zeitlichen Spielraum für die Umsetzung. Allerdings nicht sehr lange, denn die Initiative sah vor, dass nach drei Jahren der Bundesrat die Bestimmungen per Verordnung umsetzen muss, wenn dies bis dahin nicht auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung geschehen sein sollte.

3. *Mehr und weniger hilfreiche Ideen*

Es tauchten im Laufe des Jahres verschiedenste Ideen auf, wie man den Kopf doch noch aus der Schlinge ziehen könnte. Nicht alle davon waren hilfreich, viele zeugten von Unkenntnis der Brüsseler Verhältnisse und des EU-Rechts.

Statistiken zeigten, dass die Zuwanderung bisher vor allem nachfragegesteuert war, das heisst, wenn der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften konjunkturell zurückging, ging die Nettozuwanderung ebenfalls zurück – nicht unbedingt jedoch der Familiennachzug. Dieser Zusammenhang wurde vor allem von denjenigen aufgegriffen, welche ein ständiges Wirtschaftswachstum ohnehin für ein Übel hielten: Man solle endlich damit aufhören, aktiv Firmen aus dem Ausland zu holen, sie mit Steuerprivilegien anzuziehen und Wirtschaftsförderung zu betreiben. Würde in der Folge die Zuwanderung abnehmen, bräuchte man gar keine Höchstzahlen mehr. Allerdings wollte dann doch niemand so recht auf die Bremse treten, und als die Nationalbank genau dies mit der Aufhebung des Frankenkurses zum Euro tat, begann ein grosses Wehklagen!

In eine andere Richtung gingen Ideen zur besseren Ausschöpfung und Qualifizierung des inländischen Erwerbspotentials: Im Alter länger arbeiten, durch bessere familienexterne Kinderbetreuung mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt holen, in der Schweiz fehlende Qualifikationen durch eine Bildungsoffensive erzeugen und so weiter. Doch dürfte die Ausbeute diesbezüglicher Massnahmen gering bleiben, denn die Schweiz nutzt ihr Erwerbspotential ohnehin schon stärker als viele andere Länder. Auch Aufrufe an die Unternehmer, freiwillig mehr Inländer, mehr Senioren, mehr Frauen und mehr Behinderte zu beschäftigen, dürften kaum Wirkungen zeigen. Wie wir oben (s. o. B. I.) dargestellt haben, hielt die starke Zuwanderung das ganze Jahr über an.

Andere Ideenlieferanten verlegten sich darauf, darüber zu spekulieren, welche Form der Einschränkung der Zuwanderung für die EU allenfalls akzeptabel wäre. Man verwies auf Liechtenstein, welchem eine Kontingentierung zugestanden wurde. Doch mit acht Millionen Einwohnern gehört die Eidgenossenschaft eben nicht zu den Zwergstaaten. Der frühere Staatssekretär *Michael Ambühl* weckte Hoffnungen, die EU könnte allenfalls eine formelgebundene Schutzklausel akzeptieren, die auch von andern EU-Staaten mit massiver Zuwanderung in Anspruch genommen werden könnte. In der Tat gibt es solche Schutzklauseln, doch sie können in der Regel nur bei „schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen“ angerufen werden (etwa Art. 14.2 FZA). Solches trifft auf die Schweiz keinesfalls zu, und warum die EU-Auswanderungsländer einer solchen Klausel zustimmen sollten, ist nicht ersichtlich. Und doch mochten viele auf das verheissungsvolle Wort „Schutzklausel“ nicht mehr verzichten.

Von ähnlicher Seriosität zeugte der Vorschlag, den Inländervorrang klammheimlich umzusetzen, indem die Firmen von sich aus nur noch Inländer rekrutieren sollten. Oder, meinten andere, man könnte die Zuwanderer mit einer Sondersteuer belegen – die allenfalls von den schweizerischen Arbeitgebern zu bezahlen wäre. Dass dies flagrant gegen das Diskriminierungsverbot der EU nach Nationalität verstossen würde, wurde von den Initianten offenbar übersehen. Eine weitere Idee war noch abenteuerlicher: Jeder EU-Bürger, der nicht mehr in die Schweiz kommen dürfte, könnte von ihr die Differenz zwischen seinem aktuellen Lohn und dem in der Schweiz erzielbaren verlangen! Doch es blieb dabei: Die Quadratur des Kreises mit Zirkel und Lineal ist eben unmöglich.

V. Das Kroatienprotokoll

Die MEI hatte aber auch noch unmittelbarere Folge: Am 01.07.2013 war Kroatien der EU beigetreten, das FZA zwischen der Schweiz und der EU musste also auf dieses Land ausgeweitet werden. Dies sollte, wie bei früheren Erweiterungen der EU, mittels eines Zusatzprotokolls geschehen. Es sah vor, dass die Schweiz während zehn Jahren die Zuwanderung hätte kontingentieren können. Der neue Art. 121a der Verfassung fordert nun aber, dass keine neuen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die seinem Gehalt widersprechen. Trotz der vorgesehenen Kontingente kam der Bundesrat zum Schluss, er könne das Erweiterungsprotokoll nicht unterzeichnen.

Dies stiess in Kroatien und in der EU auf Unverständnis und Verärgerung mit negativen Folgen für andere Verhandlungsbereiche (Institutionelle Fragen, Forschungszusammenarbeit, vgl. unten D. und E.). Im April 2014 kam eine vorläufige Einigung zustande: Die Schweiz unterschrieb zwar nicht das Protokoll, setzte jedoch dessen Inhalt mittels einer Verordnung in Kraft. Obwohl dies den Kroaten keine völkerrechtlichen Rechtsansprüche gibt, war die EU nach längerem Zögern bereit, dies als provisorische Lösung anzuerkennen. Ausserdem genehmigte das Parlament einen Erweiterungsbeitrag von 45 Mio. Fr. für Kroatien.

C. Das Nein zur *Ecopop*-Initiative

Zehn Monate nach der MEI-Initiative gelangte die wesentlich radikalere *Ecopop*-Vorlage zur Abstimmung. *Ecopop* ist eine schweizerische Umweltorganisation, welche sich kritisch mit dem Bevölkerungswachstum auseinandersetzt. Ihre Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ wollte in der Bundesverfassung festschreiben, dass die Bevölkerung in der Schweiz jährlich um höchstens um 0.2 Prozent wachsen dürfe, was einer Nettozuwanderung von ca. 17'000 Menschen entspricht. Weiter sollten zehn Prozent der schweizerischen Entwicklungshilfegelder für die freiwillige Familienplanung in den betreffenden Ländern eingesetzt werden. Da diese beiden Anliegen kaum etwas miteinander zu tun haben, wurde bezweifelt, dass die Initiative dem Erfordernis der Einheit der Materie entsprach, doch sie wurde zugelassen. Ausserdem wurden *Ecopop* fremdenfeindliche und rassistische Motive unterstellt, was von dieser Organisation heftig zurückgewiesen wurde. Nicht bezweifelt wur-

de, dass die Annahme der Initiative zur sofortigen Kündigung des Freizügigkeitsabkommens geführt hätte

Die Trendprognosen sagten zwar keine zustimmende Mehrheit voraus, doch lagen sie mit 34 bis 39 Prozent in einem Bereich, der ein Ja nicht mehr ausschloss. Das Resultat: 26 Prozent Zustimmung, alle Kantone sagen Nein. Offensichtlich sagen die Befragten immer seltener, was sie wirklich denken oder stimmen werden, was aber der medialen Beliebtheit solcher Umfragen offenbar keinen Abbruch tut. Die VOX-Analyse zeigte, dass die Stimmenden die Initiative fast ausschliesslich unter dem Zuwanderungsaspekt gesehen hatten, Ökologie war in den Hintergrund getreten. Dies erklärt auch, dass sich nur bei den SVP-Anhängern eine zustimmende Mehrheit ergab – trotz der Neinparole der Parteileitung. Nur etwa ein Fünftel der Anhänger der Grünen stimmten der Initiative zu. Kam dies nun einem „Widerruf“ der MEI gleich, wie Einige interpretierten? Kaum, denn wer eine so radikale Initiative ablehnt, kann trotzdem für eine Begrenzung der Zuwanderung eintreten.

D. Die institutionelle Frage

Der zweite grosse Stolperstein zwischen der EU und der Schweiz besteht bekanntlich bei den sogenannten institutionellen Fragen, also den Forderungen Brüssels nach einer stärkeren institutionellen Einbindung der Schweiz. Wir haben im letzten Jahrbuch ausführlich darüber berichtet. Die Schweiz hatte bereits im Dezember 2013 ihr diesbezügliches Verhandlungsmandat verabschiedet. Bei der EU dauerte es länger, und als die Schweiz im Gefolge der Annahme der MEI das Kroatienprotokoll nicht unterzeichnete (vgl. oben B. V.), verzögerte sich die Beschlussfassung weiter. Erst als die Schweiz und Kroatien im April einen vorübergehenden *Modus vivendi* gefunden hatten, beschloss die EU am 06.05.2014 ihr Verhandlungsmandat. Im Mai wurden Verhandlungen aufgenommen.

Im Februar 2015 orientiert der Bundesrat über den Fortschritt bei den institutionellen Fragen: Drei von vier Themenbereiche seien weitgehend geklärt, nämlich die Rechtsübernahme durch die Schweiz, die Überwachung und die Auslegung. Ungeklärt sei weiterhin die Streitbeilegung und hier insbesondere die allfällige Rolle des EuGH. Solange allerdings die Frage der Personenfreizügigkeit nicht geklärt ist, wird ein solches Abkommen in der Luft hängen.

E. Probleme bei der Forschungs-, Bildungs- und Kulturzusammenarbeit

Im Rahmen von mehrjährigen Programmen fördert die EU Forschung und Entwicklung, technologische Grossprojekte, die Medien, den Austausch von Schülern und Studenten und anderes mehr. Die Schweiz nimmt an solchen Aktivitäten seit langem und mit Erfolg teil, doch die Infragestellung der Personenfreizügigkeit durch die MEI droht nun, dieser Zusammenarbeit den Boden zu entziehen. Solche Programme sind jeweils zeitlich beschränkt, und wenn ein Folgeprogramm aufgegleist wird, bedarf dies der Neuverhandlung mit der Schweiz.

Im November 2013 starteten die Verhandlungen zum neuen Forschungsprogramm „*Horizon 2020*“. Nach der Annahme der MEI und der Nichtratifizierung des Kroatienprotokolls durch die Schweiz wurden diese Gespräche jedoch von der EU auf Eis gelegt. Dies sorgte in der akademischen Welt für Aufregung. Im Sommer beschloss der Bundesrat, schweizerische Teilnehmer an Projekten direkt zu unterstützen; gegen Ende des Jahres kam ein Interimsabkommen mit der EU zustande, welches bis 2016 eine Teilassoziierung der Schweiz vorsieht.

Die EU fördert die Bildung unter anderem durch den Austausch von Studenten, Lehrlingen und Schülern im Rahmen verschiedener Programme. Die Schweiz nahm daran seit vielen Jahren gleichsam passiv daran teil, seit 2011 als vollberechtigter Partner. Für den Zeitraum ab 2014 bereitete die EU das neue Programm „*Erasmus+*“ vor, welches die verschiedenen Austauschprogramme integriert. Auch hieran möchte die Schweiz partizipieren, und auch hier stoppte die EU wegen der Annahme der MEI und der Nichtunterzeichnung des Kroatienprotokolls die Verhandlungen und damit die schweizerische Teilnahme. Der Bundesrat hat verschiedene Übergangsmassnahmen beschlossen, um die Teilnahme junger Schweizer finanzieren zu können.

Das *MEDIA*-Abkommen erlaubte es Schweizer Filmschaffenden bisher, an den verschiedenen Fördermassnahmen für diese Branche teilzunehmen. Für die Zeit ab 2014 entwickelte die EU das Programm „*Kreatives Europa*“, welches auch die Medienförderung enthält. Wegen der MEI konnte die Schweiz jedoch 2014 auch bei *MEDIA* nicht mehr mitmachen, der Bundesrat verabschiedete Ersatzmassnahmen. Im November wurden Verhandlungen für die Beteiligung der Schweiz an „*Kreatives Europa*“ aufgenommen.

Bisher nicht beeinträchtigt ist die Teilnahme der Schweiz an der Entwicklung des europäischen Satellitennavigationssystems Galileo, welches jedoch mit technischen Problemen kämpft.

F. Andere Dossiers

Die Aufnahme der Verhandlungen zu den institutionellen Fragen ermöglichte es, auch in andern Bereichen wie Elektrizität, Emissionshandel oder öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit die Verhandlungen weiterzuführen. Abkommen wird es aber auch hier erst geben, wenn in Sachen Personenfreizügigkeit Lösungen gefunden sein werden.

Bei den beiden Steuerthemen, die zwischen der Schweiz und der EU kontrovers sind, zeichnen sich Fortschritte ab. Seit längerem verlangte die EU eine Anpassung und Ergänzung des Abkommens über die Zinsbesteuerung. Inzwischen wird jedoch immer klarer, dass sich der OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch durchsetzen wird. Dem wird sich auch die Schweiz nicht entziehen können. Am 08.10.2014 genehmigte deswegen der Bundesrat ein Mandat, um mit der EU darüber zu verhandeln. Er möchte mit diesen Verhandlungen auch Erleichterungen im Marktzugang für Finanzdienstleistungen erreichen. Schweizerische Steuerprivilegien für besondere Gesellschaften sind der EU seit vielen Jahren ein Dorn im Auge. Die Schweiz ist gewillt, diese im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III zu beseitigen. Am 14.10.2014 ist es darüber zu einer Verständigung zwischen der Schweiz und der EU gekommen: EU-Staaten

werden Massnahmen, die sie diesbezüglich gegenüber der Schweiz ergriffen haben, aufheben, sobald die Schweiz diese Steuerregimes abgeschafft hat.

G. Ausblick

Der Ausblick auf das Jahr 2015 bleibt wegen der ungelösten beiden Hauptprobleme – Masseneinwanderung und institutionelle Frage – getrübt. Am 11.02.2015 stellte der Bundesrat sein seit langem angekündigtes Umsetzungskonzept für den neuen Verfassungsartikel vor und verabschiedete ein Mandat für Verhandlungen mit der EU zur Personenfreizügigkeit. Positiv beurteilte er, wie erwähnt, den Fortgang der Verhandlungen über die institutionellen Fragen: Drei von vier Probleme hätten eine Lösung gefunden, einzig bezüglich der richterlichen Überprüfung sei man sich noch nicht einig. Doch zum Abschluss könne dieses Dossier nicht kommen, solange die Freizügigkeitsfrage nicht gelöst sei.

Das Umsetzungskonzept für die MEI, welches sich nun in der Vernehmlassung befindet, hält sich eng an den Verfassungsartikel. Danach werden Kontingente für die meisten Ausländerkategorien eingeführt; sie sollen sich auf Arbeitskräfteerhebungen stützen und dem Bundesrat von einer eigens eingerichteten Kommission vorgeschlagen werden. Die Kontingente würden dann auf die Kantone verteilt, dem Bund bliebe eine Reserve. Der Inländervorrang soll überprüft werden, wobei bei ausgesprochenen Mangelberufen die Prüfung wegfallen könnte. Nicht kontingentierte würden nur die Kurzaufenthalte bis drei Monate. Der Familiennachzug soll gewährleistet bleiben.

Diese Bestimmungen sollen grundsätzlich für alle Zuwanderer gelten, gesetzlich jedoch unterschiedlich umgesetzt werden. Für Nicht-EU/EWR-Ausländer wäre das Ausländergesetz zuständig, für EU-Bürger gälte ein entsprechend angepasstes Freizügigkeitsabkommen. Der Bundesrat setzt weiterhin darauf, mit der EU solche Modifikationen aushandeln zu können – entgegen allen Aussagen Brüssels. Das Umsetzungskonzept sieht darüber hinaus verschiedene Initiativen und Massnahmen vor, um das inländische Erwerbspotential quantitativ und qualitativ besser zu nutzen.

Dass niemand mit diesem Vorschlag glücklich ist, war zu erwarten. Für die Wirtschaft ist das Korsett zu eng. Die SVP moniert, man würde sich von Brüsseler Entscheidungen abhängig machen. Dass es gerade ihre Initiative war, welche Neuverhandlungen gefordert hatte, wird dabei übersehen. Kritisiert wird der Bundesrat auch dafür, dass er keinen Plan B vorlegt. Ein solcher, so die Regierung, würde nur die schweizerische Verhandlungsposition schwächen. So bleibt Anfang 2015 alles in der Schwebe, und das wird auch für längere Zeit so bleiben, denn inzwischen hat der Kampf um die Nationalratswahlen eingesetzt: Am dornenreichen Europadossier will sich niemand blutige Schrammen holen!