

Schwerpunkt

«Das Resultat war gut. Und ja, darauf bin ich stolz»

Das Rahmenabkommen mit der EU steht vor dem Aus. Aussenminister Ignazio Cassis sagt, der Preis sei zu hoch. Im Interview spricht der Freisinnige auch darüber, was ein Scheitern für ihn persönlich bedeuten würde.

Interview: Doris Kleck und Patrik Müller

Das Rahmenabkommen mit der EU ist sein wichtigstes Dossier: Seit seinem Amtsantritt als Aussenminister im November 2017 hat Ignazio Cassis viel Energie für die Verhandlungen mit der EU-Kommission aufgewendet. Doch das Abkommen ist blockiert. Und als Bundespräsident Guy Parmelin letzte Woche zum Spitzentreffen mit EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nach Brüssel reiste, musste der Tessiner zu Hause bleiben. Seit dem Treffen hat der Bundesrat seine Kommunikation gegenüber der EU verschärft. Er benennt nun die grossen Differenzen – das Abkommen steht vor dem Aus. Cassis begrüsst diese neue «Offenheit» gegenüber der EU. Sie ist auch spürbar im Interview, das trotz Corona physisch stattfindet.

Als Arzt müssen Sie es wissen: Ist der Patient Rahmenabkommen tot, oder liegt er nur im Koma?

Ignazio Cassis: Ohne wichtige Bewegungen seitens der EU ist das Abkommen nicht reif für eine Unterschrift.

Das klingt nicht so, als würden Sie noch an eine Reanimation des Patienten glauben.

Sagen wir es so: Die Reanimation liegt nicht nur in unseren Händen. Die Schweiz ist der Meinung, dass wir dem Patienten das gegeben haben, was er zum Leben braucht. Jetzt erwarten wir, dass die EU das Ihre dazu beiträgt.

Danach sieht es nicht aus. Sie und Bundespräsident Parmelin sprechen jetzt von „fundamentalen Differenzen“, nachdem jahrelang von gutem Einvernehmen die Rede war. Warum auf einmal diese Eskalation?

Es ist keine Eskalation, weder wir noch die EU stellen den bilateralen Weg in Frage. Wir stehen nicht vor einem Schweizer Brexit! Die Bilateralen haben kein Verfalldatum. Sollte das Rahmenabkommen scheitern, bleibt die Situation mit Europa, jedenfalls für den Moment, so wie sie ist: Wir leben und geschäften weiterhin miteinander, wir tauschen jeden Tag Güter für eine Milliarde Franken aus. Was uns die EU ohne Rahmenabkommen nicht geben will: einen weiteren Schritt zur Verbesserung des Marktzugangs mit zusätzlichen Abkommen.

Über diesen Schritt verhandelt man seit 2013...

Ja, aber zwischendurch kam es immer wieder zu Verzögerungen. Schon von

Anfang an drehten sich die Differenzen um das Personenfreizügigkeitsabkommen. Diese Differenzen waren eben auch der Grund, weshalb die EU ein Rahmenabkommen wünschte. Jetzt merken wir, dass die letzten Differenzen schwierig zu lösen sind, weil sie doch zentrale Interessen der Schweiz betreffen.

Haben Sie den Eindruck, dass die EU das Rahmenabkommen überhaupt noch will?

Ja, die EU will das Rahmenabkommen und damit eine Lösung der institutionellen Fragen wie der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung. Bei gewissen Differenzen betreffend die Personenfreizügigkeit ist der Wille zu einer Lösung weniger erkennbar. Für uns geht es um die Freizügigkeit der Arbeitnehmenden und ihrer Familien, für die EU um die Freizügigkeit der Unionsbürger. Dies ist ein fundamentaler Unterschied, und wir können hier nicht nachgeben.

Warum nicht?

Weil dies negative Konsequenzen für die Einwanderung, für die Niederlassungsbewilligung, für die Sozialhilfe und für den Lohnschutz hätte. Das käme einem EU-Beitritt nahe, dann wären wir auch Unionsbürger.

Könnte man bei der Unionsbürgerrichtlinie nicht trotzdem ein Zugeständnis machen? Etwa, indem alle

EU-Bürger nach fünf Jahren die Niederlassungsbewilligung bekommen?

Entgegen der Darstellung der EU wollen wir die Unionsbürgerrichtlinie nicht als Ganzes ausschliessen, sondern nur gewisse vitale Elemente darin. Die EU war nicht willens, uns hier entgegenzukommen.

Wenn der bilaterale Weg nicht in Frage steht: Warum hat der Bundesrat dann bislang gesagt, der Bilateralismus erodiere ohne ein neues Fundament?

Alles hat einen Preis, ein Ja und ein Nein zum Rahmenabkommen. Bei einem Nein sollten wir von der EU keine neuen Abkommen für Marktzugänge bekommen, und bestehende Abkommen werden wohl nicht aktualisiert. Bei einem Ja wären gewisse Zugeständnisse bei der Personenfreizügigkeit, die innenpolitisch umstritten sind.

Und wie lautet Ihre nüchterne Betrachtung für den Fall eines Scheiterns?

Das wäre kein Weltuntergang. Ich sage aber auch ganz klar: Es gibt gute Gründe für das Rahmenabkommen. Erreichen wir kein Abkommen, werden die Rahmenbedingungen für Teile unserer Wirtschaft schlechter. Es gibt neue Hürden. Und trotzdem bleiben die EU und die Schweiz wichtige Partner und Nachbarn. Es steht keine Kriegserklärung im Raum (lacht).



Cassis verwendet viel Zeit darauf, das Rahmenabkommen zu erklären – auch mit neuer Didaktik. Bild: Key

«Ein Scheitern wäre kein Weltuntergang. Es gibt aber gute Gründe für das Rahmenabkommen.»

Ignazio Cassis
Bundesrat



«Auch ein Arzt kann seine Arbeit gut machen und kann doch nicht jedem helfen»: Bundesrat

Hat der Bundesrat – vielleicht aus verhandlungstaktischen Gründen – jahrelang eine Notlüge verbreitet, als er den Eindruck erweckte, man sei mit der EU gut unterwegs?

Nein. Der Bundesrat hat immer gesagt, dass die Personenfreizügigkeit der Knackpunkt ist, und dass diese der Grund ist, dass die EU das Abkommen will. Der Lohnschutz ist in der Schweiz unantastbar; Einwanderung in die Sozialhilfe darf es nicht geben; die Ausschaffung von Kriminellen ist Verfassungsrecht. Dazu hat der Bundesrat nie etwas Anderes gesagt.

Bisher war aber immer von «Präzisionen» in drei Punkten die Rede, also von offenen Detailfragen.

Der Bundesrat sprach nicht von Präzisionen, sondern von Klarstellungen und von rechtlichen Sicherheiten, um eben die Grösse der Differenzen zu unterstreichen. Wir haben sehr auf das Wording geachtet.

Im November 2020 hat der Bundesrat dann der EU doch noch Zugeständnisse angeboten, die aber geheim blieben.

Wir haben unsere Verhandlungsposition definiert und konkrete Vorschläge ausgearbeitet, vor allem bei der Unionsbürgerrichtlinie und bei den flankierenden Massnahmen. Ebenso bei den staatlichen Beihilfen. Wir haben der EU ein Angebot unterbreitet, um im Schlusspurt zu einem Resultat zu kommen.

Das hat nichts bewirkt. Müsste der Bundesrat jetzt nicht ein letztes Angebot machen? Das Verhandlungsmandat also nochmals anpassen?

Einen «Last Call», meinen Sie. Der Bundesrat hat, wie gesagt, im November sein Angebot definiert.

Ist der Aussenminister für einen «Last Call»?

Es geht nicht um mich. Der Bundesrat hat noch nichts entschieden. Aber ich antworte mit einem Vergleich. Sie wollen ein Haus kaufen, aber beim Preis liegen Sie weit von den Vorstellungen des Verkäufers entfernt. Irgendwann kommen Sie zum Schluss: Ich kann es mir wohl nicht leisten.

Das heisst: Die Schweiz kann sich das Rahmenabkommen nicht leisten?

Die Differenzen sind zurzeit gross. Wir haben diese nun auch öffentlich klar gestellt.

Der Bundesrat macht jetzt einen auf Boris Johnson und zeigt Stärke?

Mit Grossbritannien lässt sich unsere Situation nicht vergleichen. Wir sind eng mit der EU verflochten und wollten mit dem Abkommen den bilateralen Weg entwickeln. Aber die Zeit für Offenheit ist gekommen, gerade unter guten Partnern ist das wichtig.

Offenheit? EU-Kommissar Johannes Hahn sagt, er habe 2018 das Verhandlungsergebnis mit Ihnen



Ignazio Cassis hat mit der Europapolitik ein schwieriges Dossier.

Bild: Gian Ehrenzeller/Keystone (Kreuzlingen, 17. Juni 2020)

per Handschlag besiegelt. Haben Sie Ihren Verhandlungspartner damals getäuscht?

Sicher nicht. Johannes Hahn hat genau verstanden, dass für uns der Entwurf nicht fertig verhandelt ist. Sonst hätten wir ihn damals paraphiert! Andere Länder kennen das System des Premierministers, der allein entscheidet, wir nicht.

Aber Sie persönlich fanden das Resultat gut? Hätten Sie als Premierminister unterschrieben?

Das Resultat war ein guter, aber noch unfertiger Ausgangspunkt. Und ja, darauf bin ich stolz. Ich habe diesen Entwurf nach nur zehn Monaten Überzeugung in den Bundesrat gebracht. Als ich Aussenminister wurde, verstanden nicht alle, was die Schweiz überhaupt wollte. Ich habe diese Frage geklärt und ein Resultat geliefert. Aber klar: Über die flankierenden Massnahmen und die Unionsbürgerrichtlinie durften wir damals nicht verhandeln. Und das haben wir auch nicht gemacht.

Der Bundesrat wollte dann nicht unterschreiben. Und jetzt wurden Sie erneut düpiert: Beim Treffen mit Ursula von der Leyen durften Sie nicht dabei sein. Was hat der Bundesrat gegen Sie?

Nichts. Beide Seiten haben für dieses Treffen das Format eines präsidialen Treffens gewählt. Aus diesem Grund waren weder der Aussenminister der Schweiz noch der EU-Kommissar Hahn dabei. Das entspricht auch den proto-

kollarischen Gepflogenheiten. Ich war froh, dass das Treffen zu Stande gekommen ist.

Sie sind mit einer Idee für einen Plan B im Bundesrat zweimal mit 1:6 abgeblitzt. Eine Demütigung.

Nein. Das läuft anders, als viele meinen. Jeder Bundesrat kommt mit seinen Anträgen in eine Sitzung. Am Schluss entscheidet das Gremium kollegial. Wir stimmen gar nicht ab; die kolportierten Resultate sind Interpre-

Das Rahmenabkommen

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bestehen aus einem Netz von rund 20 zentralen bilateralen Abkommen und über 100 weiteren Verträgen. Mit dem Rahmenabkommen sollen die institutionellen Fragen künftig einheitlich und übergeordnet geregelt werden. Es beinhaltet unter anderem eine dynamische Rechtsübernahme und einen Mechanismus zur Beilegung allfälliger Streitigkeiten zwischen Bern und Brüssel. Dafür soll ein Schiedsgericht geschaffen werden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) nimmt aber in Fragen des Marktzugangs eine verbindliche Rechtsauslegung vor. Ein Entwurf des Abkommens liegt seit 2018 vor. Ungelöst sind aus Sicht des Bundesrates noch drei Punkte: Die flankierenden Massnahmen, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen. (att/dk)

tationen. Ich leide nicht darunter, es ist normal, dass das Kollegium Anträge ablehnt. Denn in unserem System werden nur so mehrheitsfähige Lösungen entwickelt.

Sie scheinen jedenfalls ziemlich hartnäckig mit Ideen zu kommen, die regelmässig scheitern.

Für mich ist es wichtig, das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren: Wir wollen gute Beziehungen zu unserer wichtigsten Partnerin. Es geht nicht nur um die

«Karin Keller-Sutter und ich haben nicht immer die gleiche Meinung. Doch unter Freisinnigen ist das kein Problem.»

Ignazio Cassis
Bundesrat

Wirtschaft. Es geht um Menschen und Lebensräume. Natürlich mache ich mir Gedanken, was passiert, wenn es mit dem Rahmenabkommen nicht klappt. Dann müssen wir einen neuen Weg gehen.

Das ist Ihre Verantwortung als Aussenminister.

Es geht um die Schweiz, nicht um mich, wie manchmal zu lesen ist. Es ist auch kein Schönheitswettbewerb. Das Rahmenabkommen ist ein Dossier, das den Gesamtbundesrat stark beschäftigt. Wir arbeiten zusammen im Interesse der Schweiz.

Aber verletzt es Sie, wenn Sie in der Sonntagspresse lesen, man müsse Ihnen das Dossier wegnehmen und Ihrer FDP-Parteikollegin Karin Keller-Sutter übertragen?

Ich wundere mich einfach, weil es schlicht falsch ist. Darüber gab es nie eine Diskussion im Bundesrat.

Irgendjemand scheint ein Interesse daran zu haben, Sie zu schwächen.

Jeder von uns muss mit solchen Aktionen rechnen.

Zwischen Ihnen und Karin Keller-Sutter soll Eiszeit herrschen. Woran liegt's?

Es hat offenbar jemand ein Interesse daran, diese Behauptung zu verbreiten. Ich arbeite mit Karin Keller-Sutter gut zusammen. Wir haben nicht immer die gleiche Meinung, doch das ist unter Freisinnigen kein Problem.

Sie haben sich sehr für das Rahmenabkommen eingesetzt. Falls es scheitert: Wäre das auch eine persönliche Niederlage?

Bis zu einem gewissen Punkt schon. Ich erbeite ein schwieriges Thema, an dem fünf Staatssekretäre und ein Bundesrat gearbeitet hatten. Ich hatte die Ambition, etwas zu erreichen, und wenn ich heute Bilanz ziehe, dann glaube ich, dass meine Arbeit nicht allzu schlecht war. Ich habe mich klar für das Rahmenabkommen engagiert und dazu beigetragen, dass die Leute wissen, um was es geht. Das heisst aber nicht, dass ihnen das Abkommen gefallen muss. An diesem Punkt muss ich die intellektuelle Ehrlichkeit haben und einsehen, dass der Vertrag in der jetzigen Form wohl keine Mehrheit finden würde. Sehen Sie: Auch ein Arzt kann seine Arbeit gut machen und kann doch nicht jedem helfen.

Das klingt wie eine Grabesrede! Keineswegs! So weit sind wir nicht.

Sie haben viel Zeit investiert in dieses Dossier. Haben Sie schon daran gedacht, den Bettel hinzuschmeissen?

Nein, in dieser Phase steht nun der ganze Bundesrat in der Verantwortung, und ich bin nur einer von sieben. Der Bundesrat arbeitet immer im Interesse der Schweiz und wird diese Vorlage dem Parlament nur dann weiterleiten, wenn er davon überzeugt ist. Es wäre unverantwortlich, eine Vorlage vors Volk zu bringen, wenn wir selber nicht an den Erfolg glauben.

Haben Sie eine Idee für Alternativen?

Solange der Plan A existiert, verfolgen wir den Plan A, und man kann nicht über einen Plan B sprechen. Das wäre in einer Verhandlung fatal.

Viele Alternativen gibt es nicht: EU- und EWR-Beitritt sind chancenlos, und auch ein modernisiertes Freihandelsabkommen scheint unrealistisch.

Der Bundesrat macht sich schon lange Gedanken darüber. Aber es ist nun nicht der Moment, darüber zu sprechen.

Die Vorgänger von Cassis und ihre Probleme mit der EU



Flavio Cotti, 1993–1999

Der CVP-Magistrat übernahm das Aussendepartement nach dem Nein zum EWR-Beitritt 1992. Er spürte die Schweiz auf den bilateralen Weg ein. Die Verhandlungen waren zäh, die Stimmung aufgeladen und selbst der Bundesrat trug europapolitische Differenzen in der Öffentlichkeit aus. Mit dem Abschluss der Bilateralen I 1999 endete eine lange Phase der Orientierungslosigkeit.



Joseph Deiss, 1999–2002

Deiss überzeugte die Stimmbürger von der Notwendigkeit der Bilateralen Verträge. Das erste Paket wurde 2001 mit deutlicher Mehrheit angenommen. Kurz darauf leitete er die Verhandlungen über neue Abkommen ein. Der CVP-Mann ist sicher: Nur dank den Bilateralen fand die Schweiz ab 2000 wieder auf den Wachstumspfad zurück. Deiss sagt, die Schweiz würde mit einem EU-Beitritt an Souveränität gewinnen.



Micheline Calmy-Rey, 2003–2011

Die SP-Politikerin führte ab 2005 Vorgespräche für ein Rahmenabkommen. Die EU zeigte zunächst kein Interesse. Wegen des Steuerstreites kühlte sich die Beziehung merklich ab. Brüssel drängte zudem auf eine automatische Rechtsübernahme. 2009 beschlossen die beiden Partner, ein Rahmenabkommen zu prüfen. Die Gespräche verliefen harzig, 2011 sprach Calmy-Rey von einer «mission impossible».



Didier Burkhalter, 2012–2017

Der Neuenburger gab 2017, einen Tag vor einer wichtigen Europaklausur des Bundesrates, überraschend seinen Rücktritt bekannt. Das Europadossier spielte dabei eine wichtige Rolle. Es war offensichtlich: Seine Bundesratskollegen stellten sich nicht hinter seine Verhandlungsergebnisse. Dabei war Burkhalter angetreten, die Bilateralen Verträge auf ein neues Fundament zu stellen.