

**Schweiz am Wochenende*
17.11.2018

Von Fabian Fellmann und Barbara Inglin

«Damit wird die Büchse der Pandora geöffnet»

Bei einer Annahme der Selbstbestimmungs-Initiative ist unklar, welche Verträge noch Gültigkeit haben, warnt Aussenminister Ignazio Cassis. Der Bund werde jedoch keine zusätzlichen Juristen einstellen, um alle Verträge unter die Lupe zu nehmen.

Ignazio Cassis empfängt gut gelaunt zum Interview. Nur seine etwas müden Augen zeigen, dass der Magistrat lange Tage zu bewältigen hat. In seinem Büro im Bundeshaus West hoch über der Aare lassen sich die allerdings gewiss aushalten: Zwar verdeckt der Nebel an diesem Herbstnachmittag den einzigartigen Ausblick auf Eiger, Mönch und Jungfrau. Dafür hüllen Designer-Leuchten den Schreibtisch und den Sitzungstisch des Aussenministers in viel indirektes, aber helles und warmes Licht. Auf dem Tisch stehen Mineralwasser, Schokolade, Äpfel und gedörnte Feigen zur Stärkung bereit. Cassis bleibt auch als Amtsträger bescheiden: Er bietet Kaffee an und geht ihn auch gleich selbst bestellen.

Die kalten Novembertage haben uns fest im Griff. Was tun Sie, damit Sie trotzdem guter Laune sind?

Ignazio Cassis: Als ich als Unterassistent aus dem Tessin nach Bern ans Kinderspital kam, fand ich den November im Mittelland unerträglich. Im Tessin scheint entweder die Sonne oder es regnet. Dass es Woche für Woche neblig war, das kannte ich nicht, es deprimierte mich richtig. Doch dann war das Klima unter den Unterassistenten und Unterassistentinnen so gut, dass der Nebel richtig romantisch wurde.

Der Nebel wurde romantisch?

Naja, vielleicht war es eher meine Begleitung bei Nebelspaziergängen (lacht). Aber dieses Jahr haben wir ja Glück, es scheint auch hier ziemlich häufig die Sonne.

Färbt das auf die Stimmung im Bundesrat ab?

Die Stimmungslage im Bundesrat hängt weniger vom Wetter ab als von den Themen, die wir behandeln. Es gibt hitzige Sitzungen und auch eher langweilige. Je nachdem, was ansteht.

Kommen wir zur anstehenden Abstimmung über die Selbstbestimmungs-Initiative (SBI). Die Befürworter der Initiative investieren deutlich mehr als die Gegner in ihre Inseratekampagne, wie am Donnerstag bekannt wurde. Läuten bei Ihnen die Alarmglocken?

Das tun sie schon lange. Der Abstimmungskampf erinnert mich an jenen bei der Masseneinwanderungs-Initiative. Auch damals waren die Gegner klar in der Überzahl, es gab Grund zum Optimismus, und dann kam die böse Überraschung am Abstimmungstag. Auch jetzt steht wieder viel auf dem Spiel, und es ist schwierig abzuschätzen, wie es ausgeht.

Die Selbstbestimmungs-Initiative ist inhaltlich staubtrockene Materie. Trotzdem verläuft die öffentliche Debatte sehr emotional. Erstaunt Sie das?

Überhaupt nicht. Es geht hier um eine Frage, welche uns seit 700 Jahren beschäftigt, den Kern der Schweizer Identität, nämlich das Spannungsfeld zwischen In- und Ausland. Die Schweiz gehört heute, je nach Landesteil, zum deutschen, französischen oder italienischen Sprachraum. Für die eigene Identität ist darum die Abgrenzung zum Ausland umso wichtiger. Aus diesem Grund wird die Debatte so emotional geführt, auch wenn der Inhalt tatsächlich relativ trocken ist.

Die Gegner der SBI warnen vor einer Kündigung der Menschenrechtskonvention, grosser Rechtsunsicherheit und schwerwiegenden Folgen für die Wirtschaft. Was passiert wirklich bei einem Ja am 25. November?

Die Folgen sind grundsätzlich extrem schwer vorhersehbar. Was mir vor allem Sorge macht, sind diese unmöglichen Übergangsbestimmungen.

Diese besagen, dass die Selbstbestimmungs-Initiative auch für alle bereits bestehenden Bestimmungen der Bundesverfassung und völkerrechtlichen Verpflichtungen gilt. Auch hier soll also die Verfassung über das Völkerrecht gestellt werden.

Damit wird die Büchse der Pandora geöffnet. Das führt zu einer unglaublichen Unsicherheit, da wir nicht wissen, welche Verträge noch Gültigkeit haben.

Können Sie ein Beispiel nennen?

Ein Paradebeispiel ist die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Dieser hat das Volk nie explizit zugestimmt. Zwar hat die Stimmbevölkerung später mehrere Zusatzprotokolle zur EMRK angenommen. Juristisch kann man argumentieren, dass damit auch das Hauptdokument akzeptiert worden ist. Aber darüber kann man streiten, und darüber wird gestritten werden.

Wie viele Juristen müsste der Bund bei einem Ja zur SBI einstellen, um alle Verträge zu überprüfen?

Wir haben keine Stellen eingeplant und würden sicher nicht systematisch alle Verträge unter die Lupe nehmen. Ich gehe davon aus, dass bei einer Annahme der Initiative verschiedene Gruppierungen ihre Ansprüche vorbringen werden und wir dann den umstrittenen Vertrag genauer überprüfen werden. Welche und wie viele Verträge das sein werden, wissen wir heute nicht. Darum kann ich auch nicht sagen, ob die Folgen bei einer Annahme der SBI dramatisch sind oder ob fast nichts passiert.

Die Initianten verweisen gerne auf die angenommene Abstimmung zur Masseneinwanderungs-Initiative. Diese wurde mit Verweis auf die Personenfreizügigkeit nur halbherzig umgesetzt. Dies soll künftig mit der SBI verhindert werden.

Es gab damals einen Zielkonflikt zwischen zwei Bestimmungen, und das Parlament musste einen Weg finden, die beiden miteinander zu vereinen. Gegen die gefundene Lösung wurde kein Referendum ergriffen.

Der Zielkonflikt war zwischen der in der Verfassung festgeschriebenen Beschränkung der Zuwanderung inklusive Kontingenten und der Personenfreizügigkeit. Gemäss SBI wäre die Hierarchie klar, die Bundesverfassung geht vor.

Ja, auch wenn das Freizügigkeitsabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt war.

Keine Mitsprache haben Parlament und Volk bei der Unterzeichnung des UNO-Migrationspaktes. Das zeigt aus Sicht der Initianten einmal mehr, dass das Volk übergangen wird.

Sehen Sie, eigentlich hat der Migrationspakt mit der SBI überhaupt nichts zu tun. Beim Pakt handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, und er ist somit auch nicht von der Abstimmung tangiert. Wenn Inhalte des Migrationspaktes eines Tages in einem Staatsvertrag geregelt werden sollten, wäre dieser dem demokratischen Genehmigungsprozess unterworfen.

Wäre es nicht besser gewesen, das Parlament früher mit einzubeziehen?

Das ist ein grosses Missverständnis. Der Bundesrat ist genau nach Parlamentsgesetz vorgegangen, etwas anderes war gar nicht möglich. Nachdem nun verschiedene Vorstösse vorliegen, wird sich der Bundesrat demnächst damit beschäftigen und dann die Stossrichtung festlegen. Das Parlament kann eine Zustimmung zum Pakt zwar nicht verhindern. Wenn es sich aber klar dagegen ausspricht, ist das ein deutliches Signal für den Bundesrat, das es zu respektieren gilt.

Sind Sie zuversichtlich, dass die Schweiz dem Migrationspakt noch beitreten kann?

Ich bin zuversichtlich, dass dies irgendwann der Fall sein wird. Ob bereits am 10. Dezember in Marrakesch, wie ursprünglich geplant, wird sich zeigen.

Ganz allgemein: Wie würde das Ausland auf ein Ja zur SBI reagieren?

Ich rechne nicht mit einer Welle der Empörung. Aber die Schweiz würde wohl weniger als Brückenbauerin, als Garantin der Völkerrechte, wahrgenommen.

Ihre Arbeit als Aussenminister würde schwieriger?

Es entstünde viel Klärungsbedarf. Und ich wäre in der schwierigen Lage, dass wir in der Schweiz selbst noch nicht wissen, welche Auswirkungen die neue Verfassungsbestimmung in der Praxis haben wird und ich darauf im Ausland eine Antwort geben soll.

Geht es nach der Abstimmung zur Selbstbestimmungs-Initiative endlich wieder vorwärts bei der Europapolitik?

Ja. Ich habe nicht die Absicht, ein weiteres Jahr in dieser unmöglichen Situation zu bleiben, in der wir nicht wissen, wie es weitergeht. Das ist schwierig für die Schweiz, aber auch schwierig für die EU. Es schafft Unsicherheit für die Wirtschaft, und die Investitionen gehen zurück, weil unklar ist, ob der Marktzugang zur EU noch gewährleistet ist. Wir sind im Schlussspurt und müssen nun durchziehen.

Was würde ein Ja zur SBI für die Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU bedeuten?

Rechtlich gesehen nichts, aber das politische Signal wäre sicher nicht hilfreich. Wenn man sein Gegenüber irritiert, ist es zu weniger Kompromissen bereit.

Wäre die EU bei einer Annahme der Initiative noch bereit, ein Rahmenabkommen abzuschliessen?

Die Stimmungslage wird sicher nicht besser. Aber beim Abkommen geht es nicht um Sympathiebekundungen, sondern um handfeste Interessen. Und die EU hat bei einer Handelsbilanz von einer Milliarde Franken pro Tag ein grosses Interesse daran, den Marktzugang zur Schweiz zu behalten. Genauso wie wir ein Interesse am Zugang zur EU haben.

Sind Sie zuversichtlich, dass das Abkommen noch zustande kommt?

(lacht). Ich würde fast sagen, dafür werde ich bezahlt. Aber ehrlich, wir sind im Schlusspurt. Ich glaube, wir können es, es wird nicht einfach, aber es ist derart wichtig, dass wir es können müssen.

Im Inland müssen Sie noch die Gewerkschaften davon überzeugen.

Wie gesagt, wir müssen es können.

Kommen wir zum Brexit: Die EU und Grossbritannien haben eine Einigung gefunden. Was bedeutet das für die Schweiz?

Je ruhiger das Klima zwischen der EU und Grossbritannien ist, desto mehr Spielraum haben wir. Die Leute in Brüssel sind weniger irritiert und es gibt ganz allgemein weniger Spannungen. Mit Grossbritannien haben wir somit mehr Zeit, um bilaterale Abkommen auszuhandeln.

Beginnen nun die Verhandlungen?

Offiziell noch nicht, aber natürlich spricht man miteinander. Der Bundesrat hat seine entsprechende Strategie «Mind the gap» im Oktober 2016 beschlossen und steht seither in regelmässigem Kontakt mit Grossbritannien. Ein gemeinsamer Prozess mit London konnte aufgegleist werden. Wir sind auch für den Fall vorbereitet, dass es einen ungeordneten Brexit gibt. Auch für diesen Fall sollen die bestehenden Rechte und Pflichten Schweiz - UK so weit wie möglich erhalten werden. Ein Beispiel: Sollte das Luftverkehrsabkommen dahinfallen, haben wir eine Lösung, damit die Flugzeuge weiterhin nach Grossbritannien fliegen können.

Zurück zur SBI: Gemäss der letzten Umfrage will nun eine Mehrheit die Initiative ablehnen. Können Sie sich zurücklehnen?

Wir sind auf gutem Weg, aber ich habe immer noch grossen Respekt. Nach der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative haben wir dem Universitätsmilieu vorgeworfen, sich nicht genügend engagiert zu haben. Ich habe die Professoren noch als Parlamentarier damals gefragt: Wo waren Sie letzte Woche? Diese Kritik möchte ich mir nicht anhören müssen, darum bemühe ich mich bis zur letzten Minute.

Dann sind Sie nächste Woche viel unterwegs?

Ja, jeden Tag.

Arzt als Bundesrat

Der Tessiner Ignazio Cassis wurde vor gut einem Jahr für die FDP in den Bundesrat gewählt. Von seinem Vorgänger, Didier Burkhalter, übernahm er das Aussendepartement. Zuvor sass er während zehn Jahren für die FDP im Nationalrat. Die letzten zwei Jahre davon leitete er als Präsident die FDP-Fraktion im Bundeshaus. Cassis ist Arzt. Er studierte in Zürich und Genf und promovierte an der Universität Lausanne. Neben seiner Muttersprache Italienisch spricht er fließend Deutsch und Französisch. Von 1996 bis 2008 war Cassis als Tessiner Kantonsarzt tätig. Der 57-Jährige ist verheiratet, Kinder hat das Paar keine.