

## Schweizer Forschung das erste Opfer

*Die Forscherinnen und Forscher aus der Schweiz wissen es aus Erfahrung. Die Bilateralen Abkommen mit der EU brachten ihnen grosse Vorteile. Sie öffneten ihnen den gleichberechtigten Zugang zu den EU-Forschungsgeldern. Sie nutzten diese Chance und profitierten reichlich von den Forschungsprogrammen. Seit der Annahme des Zuwanderungsartikels im Februar 2014 ist es nicht mehr so und der Schaden entsprechend gross. Schweizer Forschungsprojekte erhalten weniger Fördergelder der EU.*

Es ging schnell nach der Zustimmung zum neuen Zuwanderungsartikel vom 9. Februar 2014. Der Bundesrat setzte die Ratifizierung des Protokolls zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien aus. Darauf entzog die EU-Kommission der Schweiz das Recht, beim neuen Forschungsprogramm Horizon 2020 und dem Studentenaustauschprogramm Erasmus gleichberechtigt mitzumachen. ▶ Siehe Kasten:

Was hat Forschung mit Kroatien zu tun?

Ein halbes Jahr später gab es zwar einen Kompromiss. Die Schweiz hat seither bei der Forschung den Status eines teilassozierten Landes. Ein Status zwischen vollassoziert und Drittstaat. Bei gewissen Teilprogrammen gibt es einen gleichberechtigten Zugang, bei anderen hingegen nicht. Das gilt bis Ende 2016. Dann wird entschieden, wie es weitergeht. Es hängt davon ab, ob die Schweiz das Protokoll III zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien ratifiziert. Das kann sie eigentlich unilateral entscheiden, also ohne Zustimmung der EU. Der Bundesrat hat aber die Ratifikation mit dem Aushandeln einer einvernehmlichen Lösung bei der Personenfreizügigkeit verknüpft: «Die Ratifikation von Protokoll III soll erfolgen, wenn eine FZA-kompatible Lösung vorliegt.»<sup>1</sup> Gibt es keine Einigung, wird die Schweiz auf den Status eines Drittstaates zurückgestuft.

### Eine Erfolgs-Geschichte

Die Beteiligung der Schweiz an den EU-Forschungsprogrammen sei «eine grosse Erfolgs-Story». Das stellte der Direktor von «Euresearch», Peter Erni, fest.<sup>2</sup> «Euresearch» hat mehr als 30 durch das 7. EU-Forschungsprogramm finanziell unterstützte

Projekte in einer Broschüre «Success Stories» publiziert.<sup>3</sup>

Der Erfolg zeigt sich auf vielfältige Arten. Zum Beispiel in Projekten, die ohne die Förderung der EU nicht zustande gekommen wären, in Umsatzsteigerungen von beteiligten Unternehmen, in der Schaf-

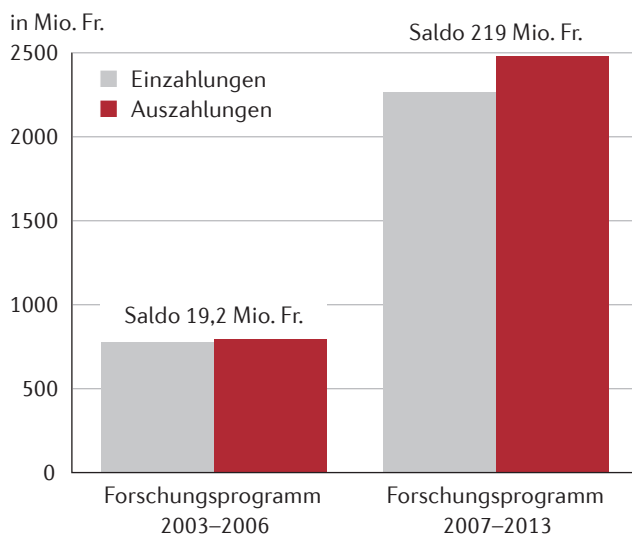
### Was hat Forschung mit Kroatien zu tun?

*Es ging schnell nach dem Ja zur Zuwanderungsinitiative am 9. Februar 2014. Der Bundesrat erachtete es als nicht möglich, das Protokoll III zur Erweiterung des Personenfreizügigkeits-Abkommens auf Kroatien zu unterzeichnen. Denn nach dem neuen Artikel 121a der Bundesverfassung dürften keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen. Dem haben zwar Staats- und Europarechtler widersprochen. Sie stufen das Protokoll nicht als neuen völkerrechtlichen Vertrag ein. Es handle sich nur um eine Ergänzung eines bestehenden Vertrags. Die Masseneinwanderungsinitiative stehe deshalb der Unterzeichnung und Ratifikation des Protokolls aus rechtlicher Sicht nicht entgegen.*

*Anfangs März 2016 änderte der Bundesrat mit der Unterzeichnung des Protokolls III seine Haltung zumindest ein wenig. Inzwischen in Gang gekommene Konsultationen mit der EU über eine gemeinsame Interpretation der bestehenden Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen machten es möglich. Damit ist aber nicht gesagt, dass das Protokoll auch wirklich in Kraft gesetzt wird. Der Bundesrat macht das von einer einvernehmlichen Lösung bei der Umsetzung des neuen Zuwanderungsartikels abhängig. Kommt diese zustande, muss sie noch die Hürde eines allfälligen Referendums überstehen.*

*Ob das vor Ablauf der dreijährigen Frist bis zum 9. Februar 2017 zu schaffen ist? Wird das Kroatien-Protokoll bis dann nicht ratifiziert, wird die Schweiz in der EU-Forschung auf den Status des Drittstaates zurückversetzt.*

## Schweizer Beteiligung an EU-Forschungsprogrammen



Quelle: Eidg. Dep. für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2016, Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen, Zahlen und Fakten 2015.

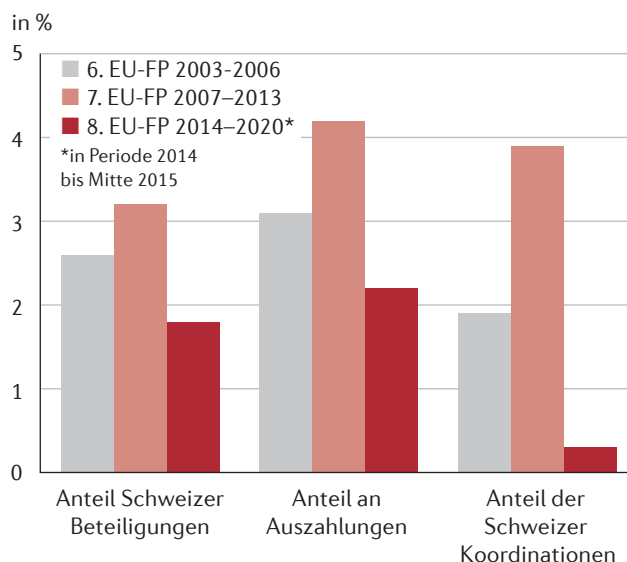
fung von Arbeitsplätzen, in neuen Patenten, mehr Publikationen, zusätzlichen Doktors- und Masterabschlüssen oder dem Erfahrungsaustausch von Nachwuchskräften.

Als Messgrösse eignet sich auch der Saldo zwischen den Zahlungen der Schweiz in die EU-Förderprogramme und den Auszahlungen an die Schweiz. Diese Bilanz fällt eindeutig zugunsten der Schweiz aus. Die Schweizer Forschung erhielt seit 2004 weit mehr Mittel aus dem EU-Förderfonds als die Schweiz seit 2004 als assoziiertes Mitglied einzahlen musste. Das war bereits in der Periode des 6. Forschungsprogramms so. Doch so richtig profitieren kann die Schweiz vor allem seit dem 7. Forschungsprogramm ab 2007. Belief sich der Saldo für die Schweiz in der Periode 2003 bis 2006 auf rund 19 Millionen Franken, erhöhte er sich in der Periode 2007 bis 2013 auf 219 Millionen. Im Jahresdurchschnitt gerechnet lag der Überschuss in der ersten dieser beiden Perioden bei knapp 5 Millionen, in der zweiten Periode bei etwas mehr als 30 Millionen. ▶ Siehe Grafik: Schweizer Beteiligung an EU-Forschungsprogrammen in Mio. Franken

## Forschungszusammenarbeit bricht ein

Die Relegation der Schweiz vom Status der Voll- zur Teilassoziierung hat tiefe Spuren hinterlassen. Die Beteiligung der Schweizer Forschung hat sich praktisch halbiert. Lag ihr Anteil an allen EU-Auszahlungen in der Periode des 7. Forschungsprogramms bei 3,2 Prozent, so ist er in der Anfangsphase von Horizon 2020 auf noch 1,8 Prozent geschrumpft (von 2014 bis Mitte 2015). Gemessen an den ausbezahlten Beträgen fiel der Anteil der Schweizer Forschung von 4,2 auf noch 2,2 Prozent. Noch krasser ist der Rück-

## Forschungszusammenarbeit bricht ein



Quelle: Eidg. Dep. für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2016, Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen, Zahlen und Fakten 2015.

gang bei der Koordination von Projekten und Programmen. Von der Schweiz aus koordinierte Projekte erreichten vor 2014 fast 4 Prozent. Seither hat sich der Anteil massiv auf nur noch 0,3 Prozent reduziert. ▶ Siehe Grafik: Forschungszusammenarbeit bricht ein

Vom 7. Forschungsprogramm haben nur sechs Länder mehr Gelder erhalten. In der ersten Phase des 8. Programms lagen aber dreizehn Staaten vor der Schweiz.

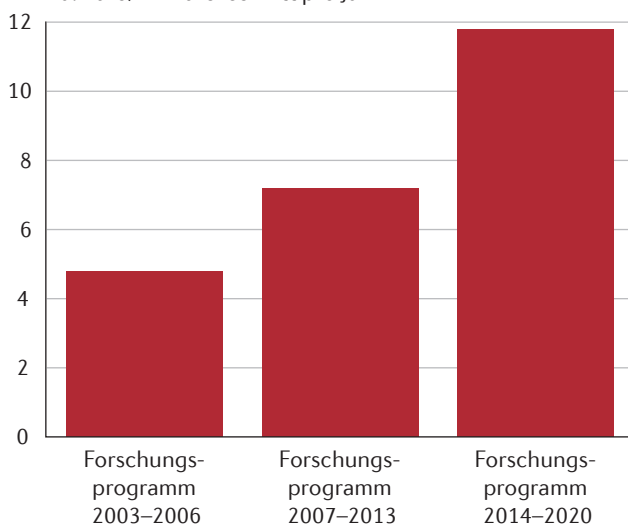
Der Bundesrat reagierte zwar mit einer vorübergehenden Hilfskonstruktion. Werden Schweizer Eingaben gutgeheissen, kommt die Schweiz nun grösstenteils selber für die Finanzierung auf, sofern die EU für Projektpartner in der Schweiz keine Finanzierungen mehr spricht. Damit wird ein totaler Einbruch in der Forschungszusammenarbeit verhindert. Aber die Schweiz holt nicht mehr Forschungsgelder ins Land als sie selber aufbringen muss, wie es in den Jahren zuvor der Fall war.

## EU-Forschungsförderung im Hoch

Die EU hat die Forschung in den vergangenen 25 Jahren massiv ausgebaut. Die ersten Programme Anfang der 90er Jahre beliefen sich nur auf wenige Milliarden Euro. Seither ging es in grossen Sprüngen aufwärts. Das 6. Forschungsprogramm (als die Schweiz dank den Abkommen der Bilateralen 1 ab 2004 erstmals bei der EU-Forschung gleichberechtigt mitreden konnte) bezifferte sich für die vierjährige Periode 2003 bis 2006 auf 4,8 Milliarden Euro. Es folgte eine starke Erhöhung für die siebenjährige Periode 2007 bis 2013 auf durchschnittlich 7,2 Milliarden pro Jahr. Das neueste, 2014 begonnene Programm «Horizon2020» – ebenfalls auf sieben Jahre angelegt –

## EU-Forschung legt massiv zu

in Mrd. Euro/im Durchschnitt pro Jahr



Quelle: Eidg. Dep. für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2016, Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen, Zahlen und Fakten 2015.

brachte eine weitere massive Erhöhung um rund 50 Prozent auf jährlich 11,8 Milliarden Euro. ► Siehe

Grafik: EU-Forschung legt massiv zu

Statt von dieser Erhöhung der Forschungsgelder zu profitieren, passiert nun das Gegenteil. Die Rückstufung der Schweiz zur Teilassoziiierung fällt ausgerechnet in die Zeit des massiven Ausbaus der EU-Forschungsprogramme.

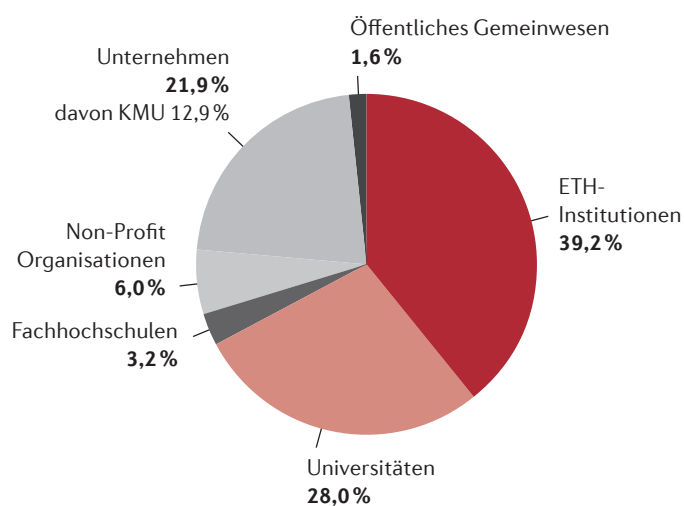
### Auch KMU an den EU-Töpfen

Geforscht wird vor allem an Universitäten. Das ist auch in der Schweiz so. Diese Bildungsstätten sind denn auch am stärksten an EU-Programmen beteiligt. An der Spitze stehen die ETH-Institutionen. Fast 40 Prozent aller EU-Auszahlungen im 2013 abgeschlossenen Programm kamen ihnen zugute. Es folgten die anderen Universitäten mit einem Anteil von 28 Prozent. Die EU-Forschungsprogramme stehen auch Fachhochschulen und Non-Profitorganisationen offen. Doch ihnen fließen vergleichsweise wenig Mittel zu. Erfolgreicher sind die Industrieunternehmen und dabei insbesondere auch viele kleine und mittlere Unternehmen – KMU. Der Anteil der Industrie lag zuletzt bei fast 22 Prozent. Davon entfiel mehr als die Hälfte auf KMU. ► Siehe Grafik: Verteilung auf Schweizer Institutionen

Gemäss der Studie «Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz am 7. Europäischen Forschungsrahmenprogramm» des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation sind es bei den Unternehmen vor allem KMU, die sich an den Programmen beteiligen.

Die EU-Gelder haben für die Forschung von Schweizer Unternehmen einen ausserordentlich hohen Stellenwert. Laut Peter Erni von «Euresearch» ist dies die wichtigste Quelle von F&E-Fördergeldern

## Verteilung auf Schweizer Institutionen



Quelle: Eidg. Dep. für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2016, Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen, Zahlen und Fakten 2015.

für Schweizer Unternehmen. In der Periode des 6. Forschungsprogramms von 2003 bis 2006 haben nach Angaben des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO die EU-Gelder einen Drittel der Kosten für Forschung und Entwicklung von schweizerischen KMU gedeckt. Aber nicht nur deshalb lohne sich die Zusammenarbeit. Denn die Hälfte der Projektergebnisse sei in neue Produkte und Dienstleistungen geflossen.<sup>4</sup>

In Umfragen würden KMU auch hervorheben, dass die Verknüpfung von öffentlicher und privater Forschung sowie der Austausch mit europäischen

### Forschung ein «bilateraler Sonderfall»

Im Paket der Bilateralen 1 ist das Abkommen zur Forschungszusammenarbeit ein Sonderfall. Die Teilnahme an den 5. EU-Forschungsprogrammen wurde im Rahmen der Bilateralen 1 geregelt. Für die Teilnahme an den 6. und 7. Rahmenprogrammen wurden neue Abkommen geschlossen. Deshalb gilt für sie die «Guillotine-Klausel» nicht unbedingt. Ein Verstoß gegen das Abkommen über die Personenfreizügigkeit dürfte sich trotzdem negativ auf die Forschungszusammenarbeit auswirken. Das ergibt sich aus dem im Dezember 2014 durch den Rat der Europäischen Union verabschiedeten Bericht «Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries». Dort heisst es, dass ein Verstoß gegen die Personenfreizügigkeit den Kern der Beziehungen zur Schweiz gefährde und damit auch die Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen.

## Verschiedene Teil-Programme

Das EU-Forschungsprogramm ist in Teilprogramme unterteilt. 24,4 Mrd. Euro laufen unter der Bezeichnung «Wissenschafts-Exzellenz», bei welcher die Schweiz dank dem Übereinkommen vom Herbst 2014 wieder voll assoziiert ist. Für «Gesellschaftliche Herausforderungen» sind mit 29,7 Mrd. Euro noch mehr Mittel verfügbar. An dritter Stelle folgt «Industrial Leadership» mit 17 Mrd. Euro.

innovationsintensiven Unternehmen hohe Relevanz habe. Als noch bedeutender als die finanzielle Seite werden die internationalen Kooperationen, der Aufbau von Netzwerken und der Austausch mit Experten eingeschätzt.

Für die Unternehmen fällt zudem ins Gewicht, dass die Schweiz bei der industriellen Forschung nur noch den Status als Drittstaat hat. Bei den zwei auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichteten Programmen «SME Instrument» und «Access to risk finance» ist die Schweiz sogar ganz ausgeschlossen.

Diese Zurückstufung wirkt sich zusätzlich aus, weil die Industrie und speziell die KMU im aktuellen Forschungsprogramm Horizon 2020 im Vergleich zu den früheren Programmen stärker gewichtet werden. Das Teilprogramm «Industrial Leadership» beläuft sich auf 17 Milliarden Euro. Dazu kommen 3,5 Milliarden Euro für die zwei neuen Programme «Access to Risk Finance» und «Innovation SME». Das entspricht rund einem Viertel des gesamten Programms Horizon 2020. ▶ Siehe Kasten: Verschiedene Teilprogramme

## Forschung schafft Arbeitsplätze

Seitens der Forscher wird die Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen als äusserst wichtig eingestuft. Denn Forschung finde international statt oder wie es der designierte Präsident der ETH-Lausanne, Martin Vetterli, unlängst prägnant formulierte: «Wir können doch nicht wie in einem abgeschotteten Gallierdorf leben.» Über diese qualitative Wertschätzung hinaus lässt sich auch feststellen, dass Forschung Arbeitsplätze schafft. Seit dem siebten Forschungsprogramm ab 2007 soll sie 8000 Arbeitsplätze und 240 Unternehmen generiert haben sowie 18 000 Nennungen als Autoren in «peer-reviewten» Publikationen und Büchern. Auch hätten sie zu 480 Patentanmeldungen geführt.

## Unsicherheit herrscht

Die Ungewissheit ist die einzige Gewissheit darüber, wie es in den nächsten Monaten mit der Beteiligung der Schweiz an den EU-Forschungsprogrammen wei-

tergeht. Rein juristisch gibt es zwar nur eine Verknüpfung zwischen der Ratifikation des Kroatien-Protokolls und dem Forschungsabkommen. Doch politisch reicht die Verknüpfung darüber hinaus. Das geht aus der Botschaft des Bundesrates zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien hervor. Es braucht also erstens eine einvernehmliche Lösung mit der EU für die Umsetzung des Zuwanderungsartikels 121a. Einvernehmlich heisst, dass die Umsetzung nicht gegen das Prinzip der Personenfreizügigkeit verstösst. Dann wird zweitens das Kroatien-Protokoll ratifiziert, was drittens wieder die volle Teilnahme an der Forschungszusammenarbeit ermöglicht.

Ob es bis am 9. Februar 2017 dazu kommt, hängt also von den Verhandlungen mit der EU über die Personenfreizügigkeit ab. Diese wiederum haben mehrere Hürden zu überwinden. Die erste Hürde ist das Warten auf den Entscheid der Briten über ihre EU-Mitgliedschaft am 23. Juni. Erst am Tag danach ist die EU wieder verhandlungsbereit. Wie flexibel sie sein wird, hängt vom Entscheid der Briten ab. Bleiben die Briten in der EU, dürfte das die Kompromissuche zwischen der Schweiz und der EU erleichtern. Umgekehrt würde der Austritt der Briten die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU indirekt erschweren. Die Gefahr bestünde, dass die EU das Dossier Schweiz erneut zurückstellen würde solange es keine Klarheit über die Beziehungen zu Grossbritannien gibt.

Aber auch im günstigeren Fall ist die Zeit für eine einvernehmliche Lösung äusserst knapp. Sie müsste in rund zwei Wochen gefunden sein, damit die EULänder noch vor der Sommerpause ab Ende Juli den Deal gutheissen könnten. Der Bundesrat müsste seinerseits dem Parlament bis Mitte August eine neue Botschaft unterbreiten, damit der Nationalrat und der Ständerat in der September- bzw. Dezember-Session über die vorgeschlagene Lösung befinden können.

Die Zeit ist sehr knapp, aber möglicherweise nicht zu knapp. Vorerst müssen sich die Schweizer Forscher damit abfinden, dass die Ungewissheit über die Zusammenarbeit mit der EU weiter anhält.

1 Botschaft des Bundesrates zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen auf Kroatien, 4.3.2016, Seite 6

2 «Euresearch» ist vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation beauftragt, die Beteiligung von Schweizer Forschungsinstitutionen an den EU-Programmen zu erleichtern.

3 <https://www.euresearch.ch/de/about-euresearch/media/success-stories>

4 SECO, 24.2.2016, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen 1, Seite 14

## SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern  
T +41 31 313 18 85 | [info@sga-aspe.ch](mailto:info@sga-aspe.ch) | [www.sga-aspe.ch](http://www.sga-aspe.ch)  
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Redaktionschluss: 25. Mai 2016