

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Köppel, Roger (svp/udc, ZH) NR/CN, Vereinigtes Königreich
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bovey, Audrey
Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bovey, Audrey; Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Beziehungen zur Europäischen Union (EU), Vereinigtes Königreich, 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1
Aussenpolitik	3
Beziehungen zur EU	3

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
EU	Europäische Union
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen

DFJP	Département fédéral de justice et police
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
UE	Union européenne
ALCP	Accord de libre circulation des personnes

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Die Einzigartigkeit des politischen Systems der Schweiz, das neben einem repräsentativen auch ein ausgebautes direktdemokratisches Element aufweist, bringt es mit sich, dass sich die mediale Öffentlichkeit kritisch mit letzterem bzw. dem Verhältnis der beiden Elemente zueinander auseinandersetzt. Dies war auch im Jahr **2016**, also im Jahr des 125-jährigen Bestehens der Volksinitiative, nicht anders. Dabei konzentrierte sich die **Kritik an der direkten Demokratie** auf mindestens vier Punkte: die Umsetzung angenommener Volksbegehren, die Nutzung der Volksinitiative, die inhaltlichen Anforderungen an die Stimmbürgerschaft und das schwieriger werdende Verhältnis zwischen direktdemokratischer Entscheidung und internationaler Vernetzung.

Die Diskussion um die adäquate **Umsetzung** angenommener Volksbegehren wurde 2016 durch verschiedene Ereignisse genährt: Im Frühling stand die Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative der SVP, mit der die Volkspartei die Umsetzung der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative konkretisieren wollte – eine Neuheit in der Geschichte der schweizerischen direkten Demokratie – im Zentrum. In diesem Rahmen untersuchten verschiedene Medien die Umsetzung der bisher 22 angenommenen Volksbegehren und kamen zum Schluss, dass die meisten nicht buchstabengetreu umgesetzt worden seien. Der Blick kritisierte gar die SVP, da diese immer wieder behauptete, der Bundesrat habe die Ausschaffungsinitiative nicht dem Volksauftrag entsprechend umgesetzt, sich selber aber bei vielen dieser 22 angenommenen Begehren ebenfalls nicht für eine adäquate Umsetzung eingesetzt habe. Sie wolle «[d]urchsetzen, aber nur wenn es ihr passt».

Mit dem Nein zur Durchsetzungsinitiative beruhigten sich die Diskussionen um die Umsetzung von Volksinitiativen aber keineswegs, weil die 2014 angenommene Masseneinwanderungsinitiative noch immer einer Umsetzung harrte. Diese behandelte das Parlament erst im Laufe des Jahres 2016. Freilich vermochte der in der Wintersession 2016 definitiv angenommene Vorschlag in vielen Augen nur bedingt zu überzeugen und wurde insbesondere von der SVP stark kritisiert. Im September, kurz bevor der Nationalrat über die Vorlage beraten sollte, schrieb Roger Köppel (svp, ZH) in der Weltwoche von einer «krassen Missachtung des Volkswillens», einem «stillen Staatsstreich» und von «Saboteure[n] des Volkswillens». Christoph Blocher doppelte ein paar Ausgaben später nach und sprach von «Volksverächtern». Bei der Schlussabstimmung im Nationalrat hielten die Mitglieder der SVP-Fraktion Schilder in die Luft, auf denen etwa «Verfassungsbruch» stand. Die Volkspartei kündigte jedoch an, das Referendum gegen die Revision des Ausländergesetzes, in die die Initiative gegossen wurde, nicht ergreifen zu wollen. Man überlege sich vielmehr eine Kündigungsinitiative zu lancieren, um die bilateralen Verträge mit der EU, die mitursächlich für die Probleme bei der Umsetzung seien, aufzulösen.

Neben der Umsetzungsdiskussion zur Masseneinwanderungsinitiative stand zudem die Rasa-Initiative im Raum, die eine Streichung der Anliegen eben dieser Masseneinwanderungsinitiative forderte – auch dies ein Novum in der 125-jährigen Geschichte der Volksinitiative. Zur Diskussion stand Ende Oktober die Idee eines Gegenvorschlags, den laut Weltwoche eine Mehrheit des Bundesrates mit Ausnahme der beiden SVP-Magistraten dem Parlament vorlegen wollte.

Bei der Diskussion um die materielle Umsetzung angenommener Initiativen wurde auch darüber debattiert, ob über schwer oder etwa aufgrund internationaler Standards nicht umsetzbare Begehren überhaupt abgestimmt werden soll. Die Erklärung der Ungültigkeit einer Volksinitiative obliegt dem Parlament, das bisher erst in vier Fällen gegen eine Abstimmung entschieden hatte. Le Temps kritisierte, dass rund 70 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen die Durchsetzungsinitiative gewesen seien, aber nichts dafür getan hätten, sie für ungültig zu erklären. In diesem Zusammenhang wird jeweils das in der Schweiz fehlende Verfassungsgericht angeführt. Ein Vorschlag aus der Küche des ehemaligen Zürcher SP-Nationalrats Andreas Gross forderte, dass sich Bundesrichter um diese Frage kümmern sollten, sobald im Parlament ein Drittel der Ratsmitglieder Zweifel an der Gültigkeit äusserten.

Noch vor nicht allzu langer Zeit wurde in den Medien vor einer regelrechten «Initiativenflut» gewarnt. Freilich zeichnete sich 2016 ein deutlicher Rückgang der

Nutzung des Volksbegehrens ab. Die im Jahr 2011 lancierten 23 Begehren (von denen 11 die Unterschriftenhürden nicht geschafft hatten) waren bald an der Urne abgearbeitet und in den Folgejahren wurden jeweils für deutlich weniger Initiativen Unterschriften gesammelt. Die NZZ interpretierte den Rückgang damit, dass die Volksbegehren für Parteien unattraktiver geworden seien; zudem kühle der oppositionelle Furor der SVP langsam ab. Die Initiative hätte an Reiz verloren, folgerte die NZZ Ende Jahr. Eine Studie der Universität Bern zeigte überdies, dass Initiativen nicht nur und vor allem nicht immer häufiger von Parteien als Wahlkampfmittel gebraucht werden. In Anbetracht der sich abzeichnenden «Initiativenflaute» stand die Mitte Jahr lancierte Forderung der BDP, dass zur Eindämmung der Flut für eine Volksinitiative 250'000 Unterschriften gesammelt werden müssten, ein wenig quer in der Landschaft.

Nicht wenige Medienschaffende kommentierten, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger immer häufiger «über Initiativen abstimmen, die Lösungen für nichtexistente Probleme offerieren» (NZZ), und «immer seltener über die zentralen Zukunftsfragen» (Weltwoche). Mit der Brexit-Abstimmung in Grossbritannien wurden zudem die alten Bedenken der **Überforderung der Stimmbevölkerung** laut. In der Regel setzt sich bei dieser Diskussion in der Schweiz aber meist Pragmatismus durch. Auch Politiker würden nicht über alle Inhalte der Politik kompetent Bescheid wissen und letztlich sei es das in der Schweiz nach wie vor hohe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Amtsträgerinnen und Amtsträger, das häufig wichtige Grundlage sei für einen Entscheid – so alternative Kommentare. Dass dieses Vertrauen nicht einfach blind sei, zeigten nicht zuletzt abgelehnte mit dem fakultativen Referendum bekämpfte Vorlagen und angenommene Initiativen, fasste etwa die Luzerner Zeitung diesen Pragmatismus in einem Kommentar zusammen.

Freilich wurde 2016 mit den Volksrechten auch Schindluder betrieben. So hatte etwa Daniel Graf, Erfinder von We-Collect, die Idee einer «Anti-Kebab-Initiative» propagiert. Was als Scherz in der Debatte um das Verhüllungsverbot gedacht war, geriet in der Türkei in den falschen Hals. In die Kritik gerieten zudem die Texte von Initiativen, die häufig unpräzise oder gar widersprüchlich formuliert seien, was zwar laut NZZ ihre Chancen für ein Ja erhöhten, die Umsetzung im Falle einer Annahme aber umso schwieriger mache.

Mit der Einreichung der so genannten «Selbstbestimmungsinitiative» der SVP wurde die Diskussion um die direkte Demokratie schliesslich um einen weiteren Aspekt angereichert, nämlich um die aufgrund von Globalisierung und Internationalisierung virulenter werdende Frage, wie das **Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** aussehen soll. Oder konkreter, ob eine angenommene Initiative, die internationale Verträge tangiert, diesen Verträgen vorgehen soll oder ob bei ihrer Umsetzung Rücksicht auf die internationalen Verpflichtungen genommen werden muss. Die Debatten bewegten sich zwischen dem Argument der notwendigen Vertragstreue des Kleinstaates und der Angst, die direkte Demokratie verkomme zur reinen Makulatur. Ex-Nationalrat Christoph Mörgeli argumentierte in der Weltwoche, dass das internationale Recht dafür verantwortlich sei, dass sich die Behörden bei der Umsetzung von Initiativen zusehends schwer täten, den Volkswillen zu beachten.

Ein Indiz dafür, dass trotz der medial geäusserten Kritik an der direkten Demokratie vielleicht doch nicht alles so schlecht läuft, war das in den eidgenössischen Räten virulent diskutierte Reformpaket zum Initiativrecht. Dieses drohte – einmal mehr als «Endlosschleife» (NZZ) – im Sand zu verlaufen, weil nicht mal die Befürworter daran glaubten, dass von den verschiedenen Reformvorschlägen am Schluss einer übrige bleiben werde, wie der Tages-Anzeiger meinte.¹

Aussenpolitik

Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2016
AUDREY BOVEY

Le 4 mars 2016 le Conseil fédéral soumet au Parlement le protocole relatif à l'**extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Croatie**.

Si, depuis la date du 1er juillet 2013, la Croatie est officiellement membre de l'UE, l'extension de l'ALCP à cet Etat des Balkans ne peut s'effectuer de manière automatique et nécessite la conclusion d'un protocole supplémentaire (protocole III à l'ALCP). Les négociations visant à définir les conditions de participation de la Croatie au régime de l'ALCP débutent dès le mois d'avril 2013. A la suite du "oui" à l'initiative contre l'immigration de masse, le Conseil fédéral interrompt cependant le processus de ratification du protocole III, ce dernier étant jugé contraire au texte accepté par le peuple suisse en date du 9 février 2014. Les représailles de l'UE ne se font guère attendre, et la Suisse se voit privée de sa participation au programme-cadre de recherche Horizon 2020, au programme de mobilité étudiante Erasmus+, ainsi qu'au programme de soutien au cinéma MEDIA. En avril 2014, le Conseil fédéral consent néanmoins au déblocage du crédit-cadre de 45 millions de francs en faveur de la Croatie, donnant à ses partenaires européens un signal positif en faveur de la libre circulation. Au printemps 2016, le dossier croate offre la possibilité à la Suisse de faire un pas de plus vers Bruxelles. Telle est du moins la volonté du Conseil fédéral, dont les discussions avec l'Union européenne pour une application de l'initiative du 9 février compatible avec la libre circulation des personnes sont gelées jusqu'au référendum britannique du 23 juin 2016. Rappelons également que la signature du protocole III pour l'extension de l'ALCP à la Croatie est conditionnellement liée à la participation de la Suisse à Horizon 2020. En effet, en l'absence de ratification du protocole en question, la Suisse, une fois passé le délai de février 2017, sera considérée comme un Etat tiers pour la mise en oeuvre du programme-cadre, dont la portée est jugée primordiale dans les domaines de la recherche et de l'économie.

Le Conseil national est le premier à se prononcer sur le sujet le 26 avril 2016. Les critiques émanent tout particulièrement des rangs de l'Union démocratique du centre (UDC), qui dénonce l'incompatibilité du protocole avec l'article 121a de la Constitution. Selon des propos traduits de l'allemand au français par la Tribune de Genève, le conseiller national Roger Köppl (udc, ZH) prend à partie la ministre en charge du DFJP, qui finit par quitter la salle du Conseil national. "Je m'étonne, je m'interroge, je m'émerveille de la frivolité avec laquelle vous faites fi de la Constitution", s'exclame le rédacteur en chef de la Weltwoche. S'il est vrai qu'à la suite de la votation du 9 février 2014, le Conseil fédéral avait dans un premier temps exclu l'extension de l'ALCP à la Croatie, Simonetta Sommaruga plaide désormais en faveur d'une "adaptation aux circonstances". Selon une majorité de la chambre du peuple, le rejet de l'extension de la libre circulation à la Croatie ne peut se justifier, d'autant plus si ce refus s'effectue au détriment de la voie bilatérale et de la participation de la Suisse à Horizon 2020. Le Conseil national se prononce donc en faveur du projet du Conseil fédéral (122 voix pour, 64 contre et 1 abstention). Du côté des titres de presse, si certains dénoncent un "zigzag politico-juridique", l'analyse semble quasi unanime: "la Suisse lâche du lest pour amadouer son partenaire" européen.

Le projet passe au Conseil des Etats qui, au début du mois de juin 2016, opte pour l'ajout d'une condition au projet initial, précisant que le Conseil fédéral n'est autorisé à ratifier l'extension de l'ALCP à la Croatie qu'après s'être accordé avec l'Union européenne sur une réglementation de la gestion de l'immigration compatible avec la Constitution fédérale. La chambre des cantons se conforme ainsi à l'avis de la CPE-CE (33 voix pour la modification, 10 en faveur de la décision du Conseil national et 0 abstention). Selon Christian Levrat (ps, FR), la précision votée par une majorité des sénatrices et sénateurs est essentielle: "le Parlement ne peut pas, en toute connaissance de cause, autoriser le Conseil fédéral à violer la Constitution."

Au début du mois de juin 2016, la chambre basse s'oppose, par 116 voix contre 68, à la modification du Conseil des Etats. La majorité du Conseil national rappelle l'importance de la ratification du protocole III pour l'avenir de la recherche suisse et qualifie l'adjonction demandée par le Conseil des Etats d'"obstacle inutile". Invoquant le respect inconditionnel de la constitution, l'UDC est le seul parti à se montrer favorable à la version de la chambre haute.

Le 16 juin 2016, les deux chambres du Parlement se résolvent finalement au pragmatisme et acceptent tour à tour la proposition énoncée par la conférence de conciliation. Le projet du gouvernement helvétique est modifié comme suit: le Conseil fédéral est autorisé à ratifier le protocole si une réglementation sur la gestion de l'immigration compatible avec l'ordre juridique suisse (et non plus avec la Constitution,

comme demandé par le Conseil des Etats dans un premier temps) est établie avec l'Union européenne.

En décembre 2016, le Conseil fédéral opte en définitive pour la ratification du protocole III relatif à l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie. L'exécutif national considère en effet que la condition de compatibilité exigée par les chambres fédérales est remplie, le Parlement ayant accepté la loi d'application de l'art. 121 Cst. le 16 décembre 2016.²

1) SO, So-Bli, 10.1.16; SoZ, 17.1.16; NZZ, 19.1.16; TA, 10.2.16; Blick, 12.2.16; LZ, 19.2.16; SGT, 22.2.16; LT, 25.2.16; Blick, 27.2.16; SO, 28.2.16; NZZ, 6.4., 30.4.16; WW, 2.6.16; SO, 12.6.16; LZ, Lib, 4.7.16; NZZ, 5.7.16; TA, 6.7.16; NZZ, 9.7.16; WW, 28.7.16; NZZ, 5.8.16; AZ, 20.8.16; SO, 4.9.16; WW, 8.9.16; BaZ, 10.9.16; NZZ, 15.9.16; WW, 22.9.16; SGT, 24.9.16; LMD, WW, 29.9.16; Blick, 5.10.16; AZ, 24.10.16; WW, 3.11.16; WW, 10.11.16; SGT, 17.11.16; AZ, 1.12.16; NZZ, 8.12.16; WW, 15.12.16; LZ, 28.12.16; NZZ, 31.12.16
2) Chronologie et synthèse des délibérations; FF, 2016, p. 2059 ss.; Lib, TG, 5.3.16; LT, LZ, Lib, TG, 27.4.16; NZZ, 1.6.16; LT, LZ, TG, 3.6.16; LT, 8.6.16; WW, 16.6.16; LT, 17.6.16