

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	19.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Minder, Thomas (parteilos/indépendant, SH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Hulliger, Caroline

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Hulliger, Caroline 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2014 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	3

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WTO	Welthandelsorganisation
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EASO	Unterstützungsbüro für Asylfragen
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FHA	Freihandelsabkommen

ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
OMC	Organisation mondiale du commerce
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
LE	Accord de libre-échange

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

Jahresrückblick 2019: Aussenpolitik

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
AMANDO AMMANN

Im Jahr 2019 beschäftigte sich das Parlament im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik mit Geschäften im Bereich der Aussenwirtschaft – wie Freihandelsabkommen und Doppelbesteuerungsabkommen – aber auch mit zwischenstaatlichen Beziehungen. Wie die Medienanalyse von APS zeigt, nahm das mediale Interesse – im Vergleich der letzten drei Jahre – an Geschäften, die sich mit Staatsverträgen oder Entwicklungspolitik befassten, tendenziell eher ab. Über die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU wurde besonders oft berichtet. Dies dürfte insbesondere an den neuen Entwicklungen und Eskalationsstufen rund um das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU sowie an dem zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten – in den Medien als Kohäsionsmilliarde bezeichnet – liegen.

Ein erster gewichtiger Schwerpunkt im Jahr 2019 bildete jedoch ein anderer Politikbereich, die Aussenwirtschaftspolitik. So entschieden die Räte unter anderem über aktualisierte **Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Türkei** sowie Ecuador. Hinzu kam das revidierte Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der Türkei. Insbesondere gegenüber Letzterem gab es aufgrund der kritischen Menschenrechtslage in der Türkei zwiespältige Gefühle. Eine Minderheit forderte, mit Verweis auf Berichte der EU und der UNO, gar die Rückweisung an den Bundesrat. Der Bundesbeschluss wurde aber vom Ständerat im März und vom Nationalrat im Juni angenommen. Die Kantone Thurgau (Kt.IV. 17.317) und Genf (Kt.IV. 18.303) hatten in den vergangenen Jahren Standesinitiativen lanciert, um bei den Verhandlungen von **Freihandelsabkommen mit Malaysia und Indonesien** die Zollbefreiung von Palmöl und Palmkernöl zu verhindern. Grund dafür war einerseits die Sorge, dass einheimische Ölproduzenten durch die Aufweichung der Grenzschutzmassnahmen benachteiligt werden könnten, andererseits wurden auch die negativen ökologischen Folgen der Palmölproduktion bemängelt. Im März wurden zwei dieser Initiativen durch den Nationalrat versenkt, drei weitere standen aber noch an, womit das Thema beileibe noch nicht vom Tisch war. Ebenfalls im März wurde im Nationalrat – als Zweitrat – eine Motion der APK-SR (Mo. 18.3717) angenommen, die verlangte, dass die beiden Freihandelsabkommen sich nicht negativ auf die inländische Ölproduktion auswirken dürfen. Diesen Forderungen wurde Rechnung getragen, woraufhin der Nationalrat dem Freihandelsabkommen mit Indonesien zustimmte. Eine Minderheit zeigte sich zwar mit den Regelungen zur Nachhaltigkeit von Palmöl nicht zufrieden, doch sie unterlag mit ihrem Antrag. Zwar noch kein konkretes FHA, aber dafür zumindest die Erlaubnis für erste Sondierungsgespräche über ein **Freihandelsabkommen mit den USA** gab es in der Sommersession. Die Motion von Ständerat Graber (cvp, LU; Mo. 18.3797) aus dem Jahr 2018 erhielt auch vonseiten des Bundesrats Unterstützung und wurde im Juni vom Nationalrat ebenfalls angenommen. Dadurch soll die Schweizer Exportindustrie gestärkt und der Zugang zum amerikanischen Markt, der sich seit 2016 immer protektionistischer gibt, gesichert werden.

Eine Änderung des **Doppelbesteuerungsabkommens mit Grossbritannien** wurde ebenso problemlos angenommen wie der Abschluss eines nach mehrjähriger Verhandlung erarbeiteten Doppelbesteuerungsabkommen mit Brasilien. Weitere Anpassungen an bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen zur Implementierung von Mindeststandards stehen 2020 bevor.

Am meisten Gesprächsstoff boten sicherlich jene Debatten, welche die Beziehung zwischen der EU und der Schweiz zum Thema hatten. Für hitzige Diskussionen und Differenzen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat sorgte im Juni das kritisierte und noch immer nicht abgeschlossene institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Ausdruck der Unzufriedenheit war die im März abgelehnte Motion von Ständerat Minder (parteilos, SH; Mo. 18.4165), die vom Bundesrat die Nichtunterzeichnung des Abkommens verlangte. Anfang Juni kam es schliesslich zu einer mehr oder weniger offenen Konfrontation zwischen Bundesbern und Brüssel, als der Bundesrat in einer Botschaft Klärung zu fundamentalen Fragen des institutionellen Abkommens forderte. Zwar schätzte man den Entwurf des Abkommens grundsätzlich positiv ein, doch die Europäische Kommission solle mehr Rücksicht auf nationale Prozesse nehmen, damit man in Fragen des Lohn- und Arbeitnehmerschutzes, der

Unionsbürgerrichtlinie und der staatlichen Beihilfen eine Einigung finde. Auch der Ständerat schlug in die gleiche Kerbe, als er kurz darauf mittels Motion (Mo. 19.3416) die Regierung und deren Chefunterhändler mit Zusatzverhandlungen beauftragte. Des Weiteren hing die «Begrenzungsinitiative» der SVP quasi als Damoklesschwert über dem bilateralen Weg der Schweiz.

Die Antwort aus Brüssel liess nur einige Tage auf sich warten, als Kommissionspräsident Juncker durchblicken liess, dass Nachverhandlungen kaum eine Chance hätten. Die Medien berichtete, dass sich die EU offiziell «offen für ergänzende Gespräche» zeige, aber durch die Blume deutlich mache, dass der Schweiz kaum Spielraum eingeräumt werden würde. Für Empörung sorgte Jean-Claude Juncker mit seinem Ultimatum, dass die von der Schweiz geforderten ergänzenden Gespräche innert einer Woche abgehandelt werden müssten. Als Druckmittel hatte die EU noch immer die in der Luft hängende Verlängerung der Börsenäquivalenz in der Hinterhand, die bei Nichterfüllung des Ultimatums beendet werden könnte.

Ebenjene Entwicklungen hinsichtlich der **Anerkennung der Börsenäquivalenz** sorgten in der Schweiz mit ihrem traditionell starken Bankenplatz schon seit geraumer Zeit für rote Köpfe. Die Europäische Kommission hatte Ende Dezember 2017 die Verlängerung der Börsenäquivalenz von den Fortschritten bei den Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen abhängig gemacht. Zwar hatte sie die EU anfänglich befristet bis zum 30. Juni 2019 verlängert, erklärte sie danach aber für beendet. Dementsprechend zahlten sich die 2018 ergriffenen Massnahmen des Bundesrats zum Schutz der Börseninfrastruktur im Fall einer Nichtverlängerung der Äquivalenzanerkennung aus. Auch medial war das bevorstehende Ende der Börsenäquivalenz – und damit gezwungenermassen das institutionelle Rahmenabkommen – das dominierende Thema. Eine drohende Eskalation, die mit der Aufhebung der Börsenäquivalenz erst ihren Anfang nähme, wurde befürchtet. Die medial kritisierte bilaterale «Trotzkopf-Logik», die sich durch gegenseitige angedrohte Sanktionen äussere, wurde für enorm kontraproduktiv befunden. Das effektive Ende der Börsenäquivalenz Anfang Juli wurde in der Presse hingegen eher nüchtern thematisiert; man verwies auf die in naher Zukunft marginalen, möglicherweise gar positiven Auswirkungen für die Schweizer Börse. Kritisiert wurde vor allem, dass diese gegenseitige Blockade keine positiven Signale hinsichtlich zukünftiger Verhandlungen über das Rahmenabkommen aussende.

Sehr umstritten war aufgrund dieser Kette von Ereignissen der **zweite Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Staaten**, der im März und Juni ausgiebig diskutiert wurde. Die Aufstockung der Mittel für den Migrationskredit auf Kosten des Kohäsionsrahmenkredits wurde vor allem von den linken Parteien kritisiert. Im Nationalrat errangen schliesslich zwar beide Kreditanträge eine Mehrheit, doch der Ständerat stimmte den vorgeschlagenen Änderungen nicht zu. Eng verhandelt mit dem Kohäsionskredit war ein **Entwurf für eine Asylgesetzesänderung**. Dieser sollte es dem Bundesrat erlauben, ohne Zustimmung des Parlaments internationale Abkommen im Rahmen des – vom Parlament bereits beschlossenen – Migrationskredits abzuschliessen. Bei beiden Geschäften entstanden Differenzen zwischen den beiden Parlamentskammern, denn es war bis anhin nicht eindeutig geklärt, ob die Massnahmen der EU – siehe Börsenäquivalenz – als diskriminierend eingestuft werden können, was wiederum die Blockierung der Schweizer Fördergelder zur Folge hätte. Der Bundesrat gelangte im Herbst zum Schluss, dass die EU-Massnahmen unter dem WTO-Gleichbehandlungsgebot tatsächlich als diskriminierend gelten. Somit würden die beiden Kredite selbst bei einer Genehmigung durch die Räte bis auf Weiteres nicht ausbezahlt werden. Im Dezember beriet der Nationalrat schliesslich ein letztes Mal über den zweiten Beitrag der Schweiz an die EU und bereinigte die Differenzen zum Ständerat. Somit waren die beiden Kredite zwar bewilligt, ausbezahlt werden sie aber erst, wenn die Börsenäquivalenz wiederhergestellt ist.

Im August zeigte sich Bundesrat Cassis nicht sehr optimistisch und bezeichnete eine Einigung im Rahmenabkommen mit der amtierenden Kommission als «ein Wunder». Nach ihrem Amtsantritt liess die neue Kommissionspräsidentin, Ursula von der Leyen verlauten, dass die Verhandlungen mit der Schweiz auch weiterhin Chefsache blieben. Die Medien zweifelten aber nach wie vor an einer Einigung vor der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative.

Nicht alle Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz gestalteten sich so problematisch wie die bisher aufgeführten. Die **Sicherheit des Schengen-Raums** und eine qualitativ hochwertige Grenzkontrolle schienen diesbezüglich ein verbindendes Element zu sein. Auf alle Fälle sprachen sich Ständerat und Nationalrat mit grosser Mehrheit für den bundesrätlichen Entwurf zum EES (Entry-Exit-System / Einreise- und

Ausreisensystem) und die damit verbundenen Anpassungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes aus. Bereits im Mai hatte sich das Volk nachdrücklich zum Schengen-Raum bekannt, als es der Übernahme einer EU-Waffenrichtlinie zustimmte, die unter anderem den Besitz halbautomatischer Waffen verschärfen sollte.

Auch über die Rolle der **Schweiz als Gastland und Zentrum der Global Governance** wurde intensiv beraten. Ebendiese soll auch weiterhin gestärkt und ausgebaut werden, damit die Schweiz – und insbesondere Genf – weiterhin ein internationales Zentrum für Diplomatie, Krisenbewältigung und NGOs sein kann. In eine ähnliche Richtung zielte die Diskussion über die Erneuerung des Kredits für drei Genfer Zentren in der Herbstsession. Diese bemühen sich um politische Sicherheit, humanitäre Minenräumung und die demokratische Kontrolle von Streitkräften. Obwohl der Kredit noch nicht definitiv beschlossen wurde, zeigten sich beide Kammern von der Wichtigkeit der Schweizer Aussenwahrnehmung in diesen Politikfeldern überzeugt.¹

Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.2014
CAROLINE HULLIGER

Le 28 mai, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message portant sur l'approbation d'un **crédit-cadre de 45 millions de francs en faveur de la Croatie**. Ainsi, la Croatie qui est membre de l'Union Européenne depuis 2013, bénéficierait du même soutien que les autres pays de l'Europe de l'Est qui ont adhéré à l'UE depuis 2004. Cette aide financière a pour but d'aider les pays de l'Est à se développer et à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. Il s'agit, par ce moyen, également de renforcer les relations que ces pays entretiennent avec la Suisse. Le sujet avait été mis de côté après le vote du 9 février, mais le Conseil fédéral a débloqué la situation fin avril en expliquant qu'il respecterait la libre circulation même sans accord et en confirmant qu'il verserait les 45 millions prévus.

La CPE-CE a proposé à son conseil d'adhérer au projet, ce qu'a fait le Conseil des Etats en donnant son feu vert au versement de 45 millions de francs à titre d'aide à la Croatie lors de la session d'automne 2014 par 39 voix contre 2. Il y a eu opposition de Thomas Minder (indépendant, SH) qui s'est montré sceptique envers l'approbation du peuple suisse sur ce versement, surtout après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse.

Le Conseil national a également approuvé le crédit lors de la session d'hiver par 132 voix contre 53 et 6 abstentions. L'UDC s'est opposée au versement en proclamant que cette aide financière était uniquement dans l'intérêt de l'UE et n'apportait aucun avantage à la Suisse. La demande de l'opposition formée par Büchel (udc, SG), Aebi (udc, BE), Estermann (udc, LU), Mörgeli (udc, ZH), Reimann (udc, SG) et Stamm (udc, AG) concernant la suspension de débat, jusqu'à ce que les négociations concernant la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse aient abouti, a été rejetée par 128 voix contre 54.

L'aide financière devrait être utilisée à partir de mai 2017 pour financer des projets concrets visant à améliorer les conditions de vie sur place et à instaurer davantage de sécurité.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2015
AUDREY BOVEY

Institué à Malte le 19 juin 2011, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) se donne pour tâche de faciliter la coopération entre les états membres de l'UE et, lorsque cela s'avère nécessaire, de seconder ces derniers dans le domaine de l'asile. La Suisse, exempte de l'UE mais associée aux accords Dublin, a négocié les conditions de sa collaboration avec l'EASO de manière concomitante à la Norvège, au Liechtenstein et à l'Islande. Ainsi, les termes de l'accord permettent notamment à la Suisse de prendre part à l'ensemble des activités du Bureau ou de participer, en tant qu'observatrice, aux séances du conseil d'administration. Elle ne peut en revanche contribuer aux décisions relatives aux engagements opérationnels.

Au Parlement, la Chambre basse s'est, dans un premier temps, déclarée favorable au projet du Conseil fédéral, écartant ainsi la proposition de ne pas entrer en matière avancée par la minorité Fehr, composée au total de sept élus de la CIP-CN, tous membres de l'UDC. L'entrée en matière a également été approuvée par la majorité du second conseil, au dépens cette fois-ci de la minorité Föhn et Minder. Le 20 mars 2015, date du vote final, le Conseil national (par 140 voix contre 57) et le Conseil des Etats (par 38 voix contre 6) se sont définitivement prononcés en faveur de l'arrêté fédéral établissant les **modalités de participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile**.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2017
AUDREY BOVEY

Le 5 décembre 2017, le Conseil des Etats s'est à son tour exprimé sur la **reprise du règlement (UE) 2016/1624, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes**. La chambre haute a, à cette occasion, refusé l'instauration d'un plafonnement de 12 millions de francs pour la participation financière annuelle de la Suisse au projet Frontex, telle que voulue par une majorité du Conseil national. Par 38 voix contre 5, les sénatrices et sénateurs ont plaidé en faveur d'une facture de 15 millions de francs par année pour la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen, apportant ainsi leur soutien à la proposition du Conseil fédéral. La décision de la chambre des cantons s'est faite au grand dam du groupe parlementaire de l'Union démocratique du centre. Selon Thomas Minder (indépendant, SH), rapporteur de la minorité en faveur du maintien de la modification de la chambre basse, "l'agence Frontex est devenue un monstre bureaucratique dont les coûts sont incontrôlables."

A peine un jour plus tard, le 6 décembre 2017, le Conseil national, a, en deuxième lecture, donné raison au Conseil des Etats (105 voix pour, 61 contre et 10 abstentions). Alors que les groupes socialiste et vert'libéral se sont exprimés en accord avec la majorité, le groupe des Verts a quant à lui opté pour l'abstention.

Le projet a en définitive été adopté par les deux chambres du Parlement lors du vote final du 15 décembre 2017. ⁴

MOTION
DATUM: 13.03.2019
AUDREY BOVEY

Au mois de mars 2019, le Conseil des Etats a rejeté (5 voix pour, 34 contre, 0 abstention) la **motion** déposée par Thomas Minder (indépendant, SH), **intimant le Conseil fédéral à pas signer l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE**. ⁵

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Aussenpolitik

2) BO CE 2014, p. 725s; BO CN 2014, p. 2329s

3) BO CE, 2015, p. 303; BO CN, 2015, p. 601; FF, 2014, p. 6653 ss.

4) BO CE, 2017, p. 1020; BO CE, 2017, p. 881 ss.; BO CN, 2017, p. 1969 ss.; BO CN, 2017, p. 2225

5) BO CE, 2019, p. 144 ss.