

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagnote	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Nidegger, Yves (svp/udc, GE) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Bovey, Audrey

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2017 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	1

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
USS	Union syndicale suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
MRA	L'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrssession 2022 beschäftigte sich der Nationalrat mit der parlamentarischen Initiative Molina (sp, ZH) zur **Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen**. Die APK-NR hatte der Initiative im Vorfeld der Session mit 13 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) Folge gegeben. Kommissionssprecher und Initiant Fabian Molina argumentierte, dass die Sanktionen der europäischen Länder in Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine Wirkung gezeigt hätten. Sanktionen seien das einzige Mittel zwischen Krieg und Frieden, um «Regelbrecher zur Raison zu bringen». Um die Zivilbevölkerung dadurch aber nicht zu schädigen, müsse man «smart sanctions» nutzen, die gezielt die Verantwortlichen von Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen strafte. Die Schweiz tue sich generell schwer mit der Übernahme von Sanktionen, es fehle aber auch die rechtliche Grundlage für eigenständige Sanktionen, erläuterte Molina. Molina bezeichnete den Umstand, dass die Schweiz UNO-Sanktionen und Massnahmen der OSZE und der EU übernehmen müsse als «nicht neutral und noch weniger souverän». Die APK-NR habe daher auch bei der Revision des Embargogesetzes einen Artikel vorgeschlagen, der es dem Bundesrat bei Menschenrechtsverletzungen erlauben soll, eigenständige Sanktionen gegen Personen oder Entitäten anzuordnen. Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) kritisierte Molina dafür, dass er die Forderung seiner parlamentarischen Initiative bereits im Embargogesetz eingebracht habe und somit dem Rat zweimal das gleiche Anliegen vorlege und forderte den Rückzug der Initiative. Fabian Molina erklärte, dass dies gemäss Parlamentsrecht nicht möglich sei, weil sie bereits in der Kommission beraten worden war, er wolle aber insbesondere auch im Hinblick auf die Beratung im Ständerat an der Initiative festhalten. Eine Kommissionsminderheit Nidegger (svp, GE) forderte die Ablehnung der Initiative, einerseits weil der Begriff «Menschenrechtsverbrechen» eine Verurteilung nach eingehender Untersuchung voraussetzen würde, andererseits weil die Schweiz dadurch zur aktiven Akteurin im Sanktionsbereich und somit zu einer an internationalen Konflikten beteiligten Partei werden würde. Nidegger befürchtete auch, dass der Rechtsstaat geschwächt werden könnte und die Schweiz im Ausmass der Sanktionen sogar weiter gehen könnte, als die UNO und die wichtigsten Handelspartner. Der Minderheitsführer argumentierte in der Ratsdebatte, dass nur Staaten als Völkerrechtssubjekte das Völkerrecht verletzen könnten und daher auch nur Staaten Gegenstand von Sanktionen sein könnten. Der Nationalrat gab der Initiative schliesslich mit 104 zu 74 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) Folge. Die SVP-Fraktion, sowie die FDP.Liberale-Fraktion stimmten fast geschlossen dagegen.¹

Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2017
AUDREY BOVEY

Le 31 mai 2017, le Conseil national a procédé à l'examen du projet d'arrêté fédéral concernant la **ratification de la Convention d'Istanbul**. Les arguments de la minorité d'opposition, plaidant pour la non entrée en matière, ont notamment été présentés à la chambre basse par l'UDC genevois Yves Nidegger selon les termes suivants: "le droit suisse prescrit déjà tout ce que la Convention d'Istanbul impose de mettre en œuvre et, surtout, il va bien au-delà de ce que la convention prescrit." A ce raisonnement, Christa Markwalder (plr, BE), a répondu que la Suisse était membre du Conseil de l'Europe depuis 1963 et qu'elle partageait, avec l'institution en question, de nombreuses valeurs telles que la promotion des droits de l'homme, la démocratie ou encore l'État de droit. Selon la libérale radicale bernoise, la lutte contre la violence domestique et la violence faite aux femmes appartient à ces valeurs. En refusant la ratification de la Convention d'Istanbul, la Suisse enverrait ainsi un signal extrêmement négatif au reste du monde.

Le Conseil national s'est finalement prononcé en faveur du projet relatif à la ratification de la Convention d'Istanbul (123 voix pour, 50 contre et 10 abstentions) et la version définitive du texte a été acceptée par chacune des deux chambres lors du vote final du 16 juin 2017.²

Etwa anderthalb Stunden diskutierte der **Nationalrat** in der Herbstsession 2021 über die **Freigabe des zweiten Kohäsionsbeitrags** an die EU. Die APK-NR empfehle, den Vorschlag des Bundesrats anzunehmen und mit dem Entscheid einem «konstruktiven Ansatz in der Europapolitik Raum zu geben», teilte Kommissionssprecher Nussbaumer (sp, BL) zu Beginn der Debatte mit. Die Kommission wolle den Bundesbeschluss zur Freigabe der Kohäsionsmilliarde jedoch dahingehend ergänzen, dass Verpflichtungen auf Grundlage des Kohäsionskredits erst eingegangen würden, nachdem der Bundesrat die Finanzierungsbotschaft zur Schweizer Teilnahme an Erasmus plus vorgelegt hat. Um diesen Prozess zu beschleunigen, hatte die APK-NR Anfang September 2021 eine entsprechende Kommissionsmotion eingereicht.

Obwohl sich alle Fraktionen mit Ausnahme der SVP für die Annahme des Bundesbeschlusses aussprachen, benötigten die Mitglieder des Nationalrats in der Folge viel Sitzfleisch, bis sie eine Entscheidung treffen konnten. So wehrte sich die SVP-Fraktion vehement gegen das Anliegen der Kommissionsmehrheit, wobei ihre Mitglieder zahlreiche Fragen an die Rednerinnen und Redner stellten und dem Rat mehrere Minderheitsanträge vorlegten. Thomas Aeschi (svp, ZG) etwa wollte von Kommissionssprecher Nussbaumer wissen, weshalb die APK-NR trotz weiterer Diskriminierungen die Freigabe unterstütze. Er beklagte die fehlende Assoziierung an Horizon Europe und an Erasmus plus sowie die Probleme im gesamten Strombereich und beim Mutual Recognition Agreement (MRA). Nussbaumer erklärte die Entscheidung der Kommission damit, dass man mit dem Entscheid ein neues Kapitel in den bilateralen Beziehungen aufschlagen könne. Zwei Minderheitsanträge von Roger Köppel (svp, ZH) verlangten, nicht auf das Geschäft einzutreten respektive keine Verpflichtungen auf Grundlage des Rahmenkredits einzugehen, bis die Schweiz an Horizon Europe assoziiert sei oder die Börsenäquivalenz wiederhergestellt worden sei. Eine Minderheit Nidegger (svp, GE) wollte die Vorlage an den Bundesrat rücküberweisen und ihn beauftragen, die Kohäsionsmilliarde für die Sanierung der AHV zu verwenden. Franz Grüter (svp, LU) schlug mit seinem Einzelantrag vor, den Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Überdies legten die Sprecherinnen und Sprecher aller Fraktionen deren Position ausführlich dar. So warf etwa Sibel Arslan (basta, NR) für die Grüne Fraktion sowohl der Schweiz wie auch der EU vor, Fehler gemacht zu haben, sah den finalen Fehltritt aber auf Schweizer Seite, und zwar im Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen. Die Freigabe der Kohäsionsmilliarde erachtete sie als einen Schritt zur Normalisierung und als Erfüllung eines längst gemachten Versprechens. Da die Motion der APK-NR zur Finanzierungsbotschaft von Erasmus plus bereits angenommen worden war, forderte sie in einem Minderheitsantrag die Streichung der entsprechenden Bedingung. Ähnlich tönte es auch von SP-Sprecher Molina (sp, ZH), der das Ende der Verhandlungen ebenfalls als «verantwortungslos» kritisierte. Auch aus Sicht der GLP sei der Verhandlungsabbruch ein «grosser Fehler» gewesen, meinte Roland Fischer (glp, LU). Die Schweiz profitiere enorm vom europäischen Binnenmarkt und zahle im Verhältnis zu Norwegen sehr wenig für den Zugang. Die FDP setze sich für die Freigabe des Kohäsionsbeitrags ein, um die Negativspirale im Verhältnis zur EU zu durchbrechen, erklärte Christa Markwalder (fdp, BE). Auch sie sprach das überaus günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis an, dass die Schweiz im Hinblick auf die Verflechtung mit dem Binnenmarkt aufweise. Eine Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten wirke sich über die europaweiten Bildungs-, Forschungs- und Kulturkooperationen auch positiv auf die Schweiz aus. Mitte-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) hob die Bedeutung der Kohäsionszahlung für das Vorankommen im Horizon-Dossier hervor. Die Nichtassoziiierung der Schweiz sei zwar diskriminierend und die Verknüpfung mit der Kohäsionsmilliarde «unschön», doch rechtlich gesehen stehe die EU nicht in der Pflicht, Abkommen mit der Schweiz zu aktualisieren. Auch die Mitte-Fraktion unterstütze die Freigabe des Beitrags sowie den Minderheitsantrag Arslan, gab sie bekannt. Nationalrat Grüter vertrat schliesslich die Ansicht, dass die Schweiz der EU nichts schulde, da die EU massiv von der Schweiz als Handels- und Wirtschaftspartnerin profitiere. Er bemängelte zudem, dass der Bundesbeschluss der Schweizer Bevölkerung nicht zur Abstimmung vorgelegt worden war.

Der im Rat anwesende Aussenminister Cassis drängte die grosse Kammer zur Freigabe der Zahlung, weil man nur so eine positive Verhandlungsdynamik schaffen und Fortschritt in anderen Dossiers erzielen könne. Für die plötzliche Kehrtwende trotz andauernder Diskriminierung der EU im Rahmen der aberkannten Börsenäquivalenz habe der Bundesrat zwei Gründe, erklärte Cassis: Einerseits hätten die Schutzmassnahmen für die Schweizer Börseninfrastruktur die Situation entspannt, andererseits sei die Rechtsgrundlage für den zweiten Kohäsionsbeitrag auf Ende 2024 befristet. Den Einzelantrag von Franz Grüter empfahl er zur Ablehnung, da Finanzgeschäfte gemäss Parlamentsgesetz in Form von einfachen Bundesbeschlüssen

erlassen würden – so etwa auch 2019, als das Parlament die Rahmenkredite der zweiten Kohäsionszahlung genehmigt hatte.

Die grosse Kammer lehnte in der Folge sämtliche Minderheitsanträge der SVP ab, strich aber gemäss der Forderung von Sibel Arslan die Verknüpfung mit der Finanzierungsbotschaft für Erasmus plus. Spätabends wurde der Entwurf in der Gesamtabstimmung mit 131 zu 55 Stimmen (bei 1 Enthaltung) gegen den Willen der SVP-Fraktion und einiger Fraktionsmitglieder der Mitte angenommen.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.03.2022
AMANDO AMMANN

Im Juni 2021 forderte die APK-NR mittels einer parlamentarischen Initiative die Schaffung eines **Bundesgesetzes für die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union**. Der Vorstoss wurde in Reaktion auf den einseitigen Abbruch der Verhandlungen über ein Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU formuliert. Der Bundesrat solle die Eckwerte für den strukturierten politischen Dialog mit der EU zur Klärung der institutionellen Regeln in diesem Gesetz festhalten. Die Kommission argumentierte, dass eine Klärung der institutionellen Regeln für die bestehenden und zukünftigen bilateralen Abkommen grundlegend für den kontinuierlichen und ausgewogenen Ausbau der Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sei. Vier Forderungen sollten im Bundesgesetz berücksichtigt werden: die Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Klärung der institutionellen Fragen oder einer anderen zukunftsfähigen institutionellen Lösung müssen zum nächstmöglichen Termin aufgenommen werden; der Bundesrat muss die Grundlage für den Verhandlungsbeginn mit einem regelmässigen strukturierten politischen Dialog auf ministerieller Ebene schaffen; die Aussenpolitischen Kommissionen sowie die Kantone müssen zeitnah über den politischen Dialog informiert werden und sollen Leitlinien zur Stärkung von Demokratie und Souveränität empfehlen können; der Bundesrat muss die Rechtsharmonisierung rasch und umfassend vornehmen und legt dabei auch die Prioritäten für künftige Marktzugangsabkommen und den Abschluss anderer Kooperationsabkommen fest.

Da die APK-SR der parlamentarischen Initiative im Oktober 2021 knapp keine Folge gab, musste die APK-NR darüber entscheiden, ob an der Initiative festgehalten werden soll. In ihrem Kommissionsbericht Ende November 2021 gab sie dieser mit 17 zu 8 Stimmen Folge, da eine Mehrheit der Meinung war, dass mithilfe der bewusst «nicht ausformulierten Initiative» eine europapolitische Leitlinie zur Weiterführung der bilateralen Beziehungen mit der EU geschaffen werden müsse. Eine Kommissionsminderheit Nidegger (svp, GE) sorgte sich hingegen, dass dadurch die Handlungsfähigkeit des Bundesrats eingeschränkt werden könnte.

In der Frühjahrssession 2022 beriet der Nationalrat die Initiative seiner Aussenpolitischen Kommission. Kommissionssprecher Eric Nussbaumer (sp, BL) räumte zwar ein, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des «Bundes» seien, dieser Begriff umfasse jedoch nicht nur die Exekutive sondern auch die Legislative. Es sei demnach die Aufgabe der Legislative, die «Leitlinien eines aussenpolitischen Handlungsfeldes in einem Gesetz als Handlungsanweisung für die Exekutive zu verankern». Nussbaumer versicherte, dass das Gesetz keinen umfassenden Integrationsschritt, wie zum Beispiel einen EWR-Assoziierungsvertrag, vorschreiben würde, sondern nur dafür sorgen solle, den bisherigen Weg zukunftsfähig weiterzuführen. Da aus Basis der parlamentarischen Initiative zudem ein Gesetz ausgearbeitet würde, das dem fakultativen Referendum unterstehe, sei eine direktdemokratische Auseinandersetzung möglich, ohne dass der bilaterale Weg dadurch bedroht werde. Minderheitssprecher Nidegger, der beantragte, der parlamentarischen Initiative nicht Folge zu geben, störte sich daran, dass diese zwingend eine Klärung der institutionellen Regeln vorsehe, wo doch derzeit unüberbrückbare Differenzen zur EU bestünden, namentlich beim Lohnschutz, der Unionsbürgerschaft und dem Verbot der staatlichen Beihilfen. Er bezeichnete den Vorstoss als «Putsch» gegen das Vorrecht des Bundesrats, die Schweizer Aussenpolitik gestalten zu können. Die grosse Kammer gab der Initiative ihrer Kommission trotz dieser Einwände mit 127 zu 58 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) Folge. Die SVP-Fraktion, sowie vereinzelte Mitglieder der FDP.Liberales und der Mitte-Fraktion stimmten dagegen.⁴

Ende Februar 2023 wurde bekannt, dass sich **EU-Kommissar Maros Šefčovič Mitte März in der Schweiz mit Aussenminister Ignazio Cassis treffen** wolle. Die Zeitung «La Liberté» stellte fest, dass es sich hierbei um das erste hochrangige Treffen der beiden Politiker seit November 2021 handelte. Weiter mutmasste das Blatt, dass dem Bundesrat gar nicht viel anderes übrig geblieben sei, als sich mit dem EU-Kommissar zu treffen, da dieser sich – einer Einladung an die Universität Freiburg folgend – auch mit der APK-SR, dem Präsidenten der APK-NR und der KdK treffen wollte. Wozu das Treffen jedoch wirklich diene und ob es in einer gemeinsamen Ankündigung der beiden Parteien münden könnte, blieb im Vorfeld unklar. SVP-Nationalrat Nidegger (svp, GE) versprach sich wenig von dem Austausch, wohingegen Ständerätin Isabelle Chassot (mitte, FR) sich optimistisch hinsichtlich der Signalwirkung des Treffens äusserte. Eine Woche vor dem Treffen reiste Staatssekretärin Livia Leu für eine weitere Gesprächsrunde nach Brüssel, der durchschlagende Erfolg blieb dabei jedoch aus. «Die Zeit für neue Verhandlungen ist noch nicht reif», zitierte die Aargauer Zeitung Leu nach dem Treffen. Bei den Sondierungsgesprächen im vergangenen Jahr seien alle Themen, die im neuen bilateralen Paket enthalten sein sollten, – darunter die Weiterentwicklung des Marktzugangsabkommens, ein neues Stromabkommen, ein Gesundheitsabkommen und die verbindliche Teilnahme an den EU-Programmen – besprochen worden, so Leu. Gemäss der Staatssekretärin blieben aber gewisse Differenzen weiterhin bestehen. Angesichts der gedämpften Erwartungen verlief das Treffen von Bundesrat Cassis und EU-Kommissar Šefčovič positiv, wenn man den Hauptbeteiligten Glauben schenken möchte. Aussenminister Cassis schrieb im Anschluss an das Treffen auf Twitter von einer «guten Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und eine positive Dynamik zwischen der Schweiz und der EU festzustellen». Das EDA gab in einer Medienmitteilung bekannt, dass «trotz der bisher erzielten Fortschritte noch eine Reihe von Fragen offen sei» für deren Auflösung beidseitige Anstrengungen vonnöten seien. Weitere Sondierungsgespräche würden daher im April in Brüssel stattfinden. Šefčovič hatte zuvor in seiner Rede an der Universität Freiburg bekannt gegeben, dass er auf einen Verhandlungsabschluss bis Sommer 2024 hoffe, da der Status Quo nicht länger haltbar sei. Allgemein zog sich eine positive Grundhaltung Šefčovičs durch seine Äusserungen, die er im Verlauf der Treffen mit verschiedenen Anspruchsgruppen während seines Besuchs machte. So erwähnte Šefčovič im Austausch mit der KdK, dass die EU sich offen zeige, der Schweiz einen grossen Schritt entgegenzukommen. Brüssel sei bereit, im institutionellen Bereich den von Bern gewünschten «vertikalen» Ansatz – also den Abschluss einzelner Abkommen statt einer allgemeinen Lösung für alle bilateralen Abkommen – zu akzeptieren, zitierte «24heures» den EU-Kommissar. Und die Aargauer Zeitung berichtete, dass er gegenüber der APK-SR angekündigt habe, dass die EU der Schweiz bei der Unionsbürgerrichtlinie gewisse Ausnahmen zugestehen werde. Mehrere Mitglieder der APK-NR – der Schwesterkommission – wünschten sich von der EU jedoch ein positives Signal in Form der Wiederassoziiierung der Schweiz am Forschungsprogramm Horizon Europe. Zum Abschluss seiner Reise traf sich Maros Šefčovič schliesslich mit einigen der erbittertsten Kritikern des gescheiterten Rahmenabkommens – den Gewerkschaften. SGB-Präsident Pierre-Yves Maillard (sp, VD) sprach gegenüber «LeTemps» und der Aargauer Zeitung von einem nützlichen und notwendigen Treffen, machte aber auch klar, dass die Probleme noch nicht gelöst worden seien. Das bestätigte auch Travailsuisse-Vertreter Adrian Wüthrich im «Blick». Es gebe noch Differenzen, doch man sei zuversichtlich, beim Lohnschutz eine Lösung zu finden, so Wüthrich diplomatisch.⁵

1) AB NR, 2022, S. 909 ff.; Kommissionsbericht APK-NR vom 2.5.22

2) BO CE, 2017, p. 544; BO CN, 2017, p. 1225; BO CN, 2017, p. 842 ss.

3) AB NR, 2021, S. 2069 ff.; Medienmitteilung APK-NR vom 1.9.21

4) AB NR, 2022, S. 434ff.; Bericht der APK-NR vom 22.11.21; Medienmitteilung APK-NR vom 23.11.21; Medienmitteilung APK-NR vom 25.6.21; Medienmitteilung APK-SR vom 15.10.2021; Pa. Iv, 21.480

5) Medienmitteilung EDA vom 15.3.23; Lib, 24.2.23; AZ, 25.2., 8.3.23; Lib, 16.3.23; 24H, AZ, Blick, LT, 17.3.23