

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Referendum, Gesundheitspolitik
Akteure	Keine Einschränkung
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

Ammann, Amando
Andrey, Georges
Barras, François
Burgos, Elie
Eperon, Lionel
Huguenet, François
Hulliger, Caroline
Käppeli, Anita
Mach, André
Pasquier, Emilia
Schnyder, Sébastien

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Andrey, Georges; Barras, François; Burgos, Elie; Eperon, Lionel; Huguenet, François; Hulliger, Caroline; Käppeli, Anita; Mach, André; Pasquier, Emilia; Schnyder, Sébastien 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Referendum, Gesundheitspolitik, 1974 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	5
Beziehungen zu internationalen Organisationen	15
Zwischenstaatliche Beziehungen	17
Auslandschweizer	18
Aussenwirtschaftspolitik	18

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WTO	Welthandelsorganisation
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
NGO	Nichtregierungsorganisation
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
EG	Europäische Gemeinschaft
SBV	Schweizerischer Bauernverband
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne)
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft
WWF	World Wide Fund for Nature
Uniterre	Uniterre
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
FHA	Freihandelsabkommen
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
VIS	Visa Information System
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

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
ASIN	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
ONG	Organisation non gouvernementale
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EEE	l'Espace économique européen
SSR	Société suisse de radiodiffusion
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à traverser les Alpes
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
USS	Union syndicale suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
USAM	Union suisse des arts et métiers
CE	Communauté européenne

USP	Union Suisse des Paysans
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MERCOSUR	Marché commun du Sud
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices)
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (institut de recherche)
WWF	World Wide Fund for Nature
Uniterre	Uniterre
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
LE	Accord de libre-échange
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
VIS	Système d'information sur les visas
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

Jahresrückblick 2020: Aussenpolitik

Nebst dem Dauerbrenner «Institutionelles Rahmenabkommen» hielten auch die Auswirkungen der Corona-Krise im Bereich der Aussenpolitik das Parlament und den Bundesrat auf Trab. Sie waren aber beileibe nicht die einzigen Themen, welche die Schweizer Aussenpolitik im Jahr 2020 prägten.

Mitte März beschloss der Bundesrat aufgrund der Corona-Pandemie die **Einführung von Schengen-Grenzkontrollen** – und damit faktisch die Schliessung der Grenzen – zu allen Nachbarländern mit Ausnahme Liechtensteins. Diese Restriktionen wurden in den darauffolgenden Wochen auf die Schengen-Aussengrenzen und Flüge aus sämtlichen Schengen-Staaten ausgeweitet. Kurz darauf ergriff das EDA erste Massnahmen, um den im Ausland gestrandeten Bürgerinnen und Bürgern die Rückreise in die Schweiz zu erleichtern. Da diese Massnahmen bereits nach wenigen Tagen nicht mehr ausreichten, da abgesagte Flüge und geschlossene Grenzen die eigenständige Rückreise verunmöglichten, initiierte das EDA die bis anhin **grösste Rückholaktion** von Schweizer Reisenden aller Zeiten. Im Rahmen dieser Aktion führten Edelweiss und Swiss bis Ende April Repatriierungsflüge für rund 7000 Personen durch. Mit dem Abflachen der ersten Infektionswelle wurde im Mai rasch der Ruf nach einer möglichst baldigen **Öffnung der Grenzen** zu Deutschland und Frankreich und der Wiederherstellung der Personenfreizügigkeit laut. Trotz des Drängens der Parlamentarierinnen und Parlamentarier führte der Bundesrat Lockerungen erst wie geplant im Juni ein.

Das Evergreen der Schweizer Aussenpolitik, das **institutionelle Rahmenabkommen**, geriet ob der Corona-Krise bisweilen fast ein wenig in Vergessenheit, gewann aber spätestens nach der Ablehnung der Begrenzungsinitiative an der Urne wieder an Bedeutung. Das hatte einerseits mit einer Erklärung der Sozialpartner zu tun, welche sich nicht hinter die zuletzt vorgestellte Fassung des Rahmenabkommens stellen wollten. Andererseits sorgte aber vor allem auch die Absetzung des bisherigen EU-Chefunterhändlers – Roberto Balzaretto – und die damit einhergehende Ernennung von Livia Leu zur neuen Staatssekretärin und Chefunterhändlerin für mediale Schlagzeilen. Während zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Nutzen des Wechsels in Frage stellten und den Bundesrat für seinen Personalverschleiss kritisierten, zeigten Vertreter der EU wenig Verständnis für erneute Verzögerungen aufseiten der Schweiz. Durch die Annahme eines Postulats Nussbaumer(sp, BL; Po. 18.3059) forderte das Parlament vom Bundesrat derweil die Möglichkeit der parlamentarischen Mitwirkung in den Angelegenheiten Schweiz-EU, sofern das Rahmenabkommen angenommen werden sollte. Deutlich weniger polarisierend waren die Genehmigung und Umsetzung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems für den Schengen-Raum sowie eine nötig gewordene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die vom Ständerat einstimmig angenommen wurden.

Neben diesen zwei zentralen Aspekten tat sich aber in der Aussenpolitik 2020 noch einiges: Begonnen hatte das aussenpolitische Jahr im Januar mit der Veröffentlichung der **Aussenpolitischen Strategie 2020–2023**, die erstmals im Rahmen eines interdepartementalen Prozesses erarbeitet worden war, um die Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik zu verbessern. Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung bildeten die vier inhaltlichen Schwerpunkte der Strategie. Im Februar folgte sodann die Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, welche den Handlungsrahmen für die Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit vorgab. Im Vergleich zur Strategie der Vorperiode (2017–2020) wurden die Beendigung der extremen Armut und die Bekämpfung des Klimawandels stärker gewichtet.

Von besonderer Bedeutung für die Schweizer Aussenpolitik ist traditionsgemäss die Rolle der Schweiz in internationalen Organisationen aber auch als Sitz ebenjener. Die **Kandidatur für ein nichtständiges Mandat im UNO-Sicherheitsrat 2023/24** beschäftigte das Parlament im abgelaufenen Jahr auf ganz unterschiedliche Weise. Während Roland Büchel (svp, SG) noch immer für einen Verzicht auf die Kandidatur

kämpfte, sorgte sich die Aussenpolitische Kommission des Ständerats vor allem um den Einbezug des Parlaments im Falle eines Erfolgs. Für den Bundesrat stand die Kandidatur ausser Frage, was er unter anderem durch die Erwähnung in der Aussenpolitischen Strategie zementierte. Er argumentierte überdies, dass das Mandat nicht zuletzt auch der Standortförderung des internationalen Genfs diene. Die Wettbewerbsfähigkeit Genfs wurde 2020 auch durch die Finanzhilfen an die Internationale Fernmeldeunion und die Strategie zur Digitalaussenpolitik, mit welcher Genf zum Zentrum der internationalen Gouvernanz im Bereich Cyberspace gemacht werden soll, gefördert. Die SVP bemühte sich zudem um den Rückzug der Schweiz vom UNO-Flüchtlingspakt und eine Senkung des Finanzbeitrags an die UNRWA, fand aber keine Unterstützung über die Fraktionsgrenzen hinaus.

In der **Entwicklungspolitik** gaben vor allem die Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank Anlass zu ausführlichen Ratsdebatten. Zwei Minderheiten der Ratsrechten setzten sich für ein Nichteintreten ein und begründeten ihre Ablehnung unter anderem mit der finanziellen Belastung der Schweiz in der Corona-Krise, die solche Ausgaben nicht zuliesse. Im Endeffekt nahmen beide Räte die Krediterhöhungen an, genauso wie einen von der APK-NR beantragten Nachtragskredit für die humanitäre Hilfe.

Ferner beschäftigte sich das Parlament ausgiebig mit dem Umgang der Schweiz mit dem Brexit. Im Rahmen der sogenannten **Mind-the-Gap-Strategie** setzten sich die Räte unter anderem mit einem Abkommen zur Fortsetzung der Personenfreizügigkeit auseinander und loteten eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich aus. In beiden Fällen sprach sich das Parlament mit grosser Mehrheit für die Kooperation mit Grossbritannien aus.

Im Nachgang des 2019 gefällten EDA-Entscheids zu den Tätigkeiten der **Pilatus AG in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten** veröffentlichte der Bundesrat Anfang Jahr einen Bericht zur Überprüfung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen. Er beschloss die Prüfung einer Gesetzesrevision, weshalb im Juni eine Motion der SIK-NR zur gleichen Thematik abgelehnt wurde.

Wenn auch inhaltlich nicht sonderlich bedeutsam, war die schiere Menge an **Anpassungen von Doppelbesteuerungsabkommen** im Jahr 2020 dennoch bemerkenswert. Grund für die Änderungsprotokolle waren die neuen OECD-Mindeststandards, denen sich die Schweiz im Rahmen des BEPS-Übereinkommens bereits im vergangenen Jahr unterworfen hatte. Zudem genehmigte das Parlament auch das lange Zeit sistierte Doppelbesteuerungsabkommen mit Saudi-Arabien.

Obwohl die Genfer Standesinitiative für ein Referendum über das **Freihandelsabkommen** mit Mercosur (Kt.lv. 19.313) im März noch klar vom Ständerat abgelehnt worden war und sich mehrere Kantone bereits im vergangenen Jahr erfolglos gegen das Freihandelsabkommen mit Indonesien gewehrt hatten, zeichnete sich allmählich ein Wandel in der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ab. Im Juni kam es mit dem erfolgreichen **Referendum gegen das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** nun zu einer Anomalie in der Schweizer Wirtschaftspolitik. Erst einmal hatte die Bevölkerung über ein Abkommen im Bereich der Aussenwirtschaft abstimmen können – wobei die Abstimmung über den EWR dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterlegen hatte – und noch nie war bisher ein fakultatives Referendum zu einem Freihandelsabkommen zustande gekommen.

Die Corona-Krise wirkte sich erwartungsgemäss auch auf die Themenkonjunktur in den Zeitungen aus. So sank die Zahl der aussenpolitischen Artikel von über 10 Prozent im Dezember 2019 auf 4 Prozent im April 2020. Wenig erstaunlich waren Artikel zu zwischenstaatlichen Beziehungen überaus stark vertreten, was sich mit den Grenzschiessungen/-öffnungen und den Quarantänebestimmungen erklären lässt. Gegen Jahresende nahm die Berichterstattung zu Europa, die im Vergleich zu den Vorjahren unterdurchschnittlich ausfiel, etwas zu. Grund hierfür war das Rahmenabkommen, dessen Verhandlung nach der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative weiter vorangetrieben wurde.¹

In der Frühjahrssession 2022 beriet der Nationalrat die Motion Herzog (sp, BS), die eine **Ergänzung des Epidemiengesetzes zur Garantie des Grenzverkehrs auch in Pandemiezeiten** verlangte. Die SGK-NR beantragte die Annahme der Motion, teilte deren Sprecherin Regine Sauter (fdp, ZH) mit. Die Einschränkung des Personenverkehrs als Folge der Grenzschliessungen hätte die Bekämpfung der Pandemie beeinträchtigt, da auch das Gesundheitspersonal davon betroffen gewesen sei. Eine Bestimmung, die den Grenzverkehr auch in Krisenzeiten garantiert, der ins Covid-19-Gesetz aufgenommen wurde, sei nur befristet, weshalb für vergleichbare Situationen in der Zukunft eine Anpassung des Epidemiengesetzes notwendig sei. Benjamin Roduit (mitte, VS), ebenfalls Kommissionssprecher, kritisierte den Bundesrat und eine Kommissionsminderheit für deren ablehnende Haltung. Die Feststellung des Bundesrats, dass Grenzgänger und Grenzgängerinnen trotz der Reisebeschränkungen aus beruflichen Gründen in die Schweiz einreisen durften, überzeugte Roduit nicht. Diese Lösungen seien erst auf Druck des Parlaments und erst nach der ersten Welle gefunden worden. Auch der Einwand des Bundesrats, dass die Motion den gesundheitspolitischen Handlungsspielraum bei multilateral-verhandelten Gesundheitsbeschränkungen beschneide, liess Roduit nicht gelten. Die Schweiz sei schliesslich in Fragen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit souverän. Innenminister Berset gab zu, dass man ohnehin mehrere Bestimmungen des Epidemiengesetzes überarbeiten müsse und widersprach der Forderung der Motion nicht grundsätzlich. Er beharrte aber darauf, zuerst eine Analyse durchzuführen, bevor irgendwelche Konsequenzen gezogen werden könnten. Bereits im Juni 2020 habe der Bundesrat eine Revision des Epidemiengesetzes gefordert. Nun warte man ab, bis eine umfassende und vollständige Analyse der Pandemie möglich sei. Bis Mitte 2023 solle der Änderungsentwurf in die Vernehmlassung gegeben werden, erklärte Berset der grossen Kammer. Er bat den Nationalrat, keine Motionen anzunehmen, bevor nicht eine Gesamtbilanz gezogen werden konnte und beantragte die Ablehnung des Vorstosses. Da lediglich die SVP mehrheitlich gegen die Motion stimmte, wurde sie mit 127 zu 46 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) auch vom Zweitrat deutlich angenommen.²

Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik

Nach der Corona-Pandemie und dem institutionellen Rahmenabkommen 2020 und 2021 wurde das Jahr 2022 nun von einem gänzlich neuen Thema dominiert: Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine löste in der Schweiz nicht nur Diskussionen zum Sanktionswesen aus, sondern auch eine Grundsatzdebatte zur Schweizer Neutralitätspolitik. Die APS-Zeitungsanalyse für das Jahr 2022 zeigt – im Vergleich zu den Vorjahren – das Aufkommen komplett neuer Themenschwerpunkte wie «Neutralität» und «Sanktionen» in der Medienberichterstattung (vgl. Abbildung 2 der Analyse im Anhang). Wenig überraschend zeigen sich Ausschläge in der Artikelzahl zum Thema Aussenpolitik im Februar und März rund um den Kriegsausbruch in der Ukraine. Zwar nahm der prozentuale Anteil der Berichte dazu in den folgenden Monaten ab, hielt sich aber bis in den Herbst hinein auf einem hohen Niveau.

Das Jahr 2022 begann aussenpolitisch mit einem grossen Paukenschlag, dem **Kriegsausbruch in der Ukraine** Ende Februar, der den Bundesrat gemäss Medien völlig auf dem falschen Fuss erwischte. Noch im Januar hatten sich die Aussenminister Russlands und der USA in Genf getroffen, um die angespannte Lage an der russisch-ukrainischen Grenze zu deeskalieren. Aussenminister Cassis hatte damals von einer «freundschaftlichen, aber konzentrierten Stimmung» gesprochen. Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Donbass löste im Parlament, wie auch in der Bevölkerung heftige Reaktionen aus. Stände- und Nationalrat verabschiedeten wenige Tage nach Kriegsausbruch eine Erklärung, mit der sie einen sofortigen Waffenstillstand verlangten, und übten in der Folge Druck auf den Bundesrat aus, wirtschaftliche Sanktionen der EU zu übernehmen. Nach mehreren verbalen Verurteilungen des Vorgehen Russlands als völkerrechtswidrig und aufgrund des massiven Drucks aus dem In- und Ausland beschloss der Bundesrat am 27. Februar die Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland. Bundespräsident Cassis wurde in der Folge nicht müde zu betonen, dass die Schweiz ihre Neutralität mit dieser Art der Sanktionsübernahme beibehalte. In den folgenden Wochen und Monaten übernahm die Schweiz sämtliche Ausweitungen der Sanktionen der EU gegen Russland – und später auch gegen Belarus. Fast zeitgleich zur Übernahme des EU-Sanktionsregimes gab die Regierung bekannt, die ukrainische Bevölkerung mit Hilfsgütern zu unterstützen. Ein erstes Paket in Höhe von CHF 8 Mio. wurde in raschen Abständen durch weitere Hilfsgüterlieferungen und die finanzielle Unterstützung von humanitären Organisationen ergänzt. Im Bereich der Guten Dienste unterstützte die Schweiz den Reform- und Wiederaufbauprozess in der Ukraine

mithilfe der von langer Hand geplanten Ukraine Recovery Conference, die im Juli in Lugano stattfand. Die seit 2017 jährlich stattfindende Ukraine Reform Conference wurde angesichts des Kriegsgeschehens umbenannt und inhaltlich neu ausgerichtet.

Der **Erlass und die Übernahme von Sanktionen** stellten nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament vor neue Fragen und hielten dieses auf Trab. Davon zeugen nicht nur die parlamentarischen Vorstösse zum Thema, sondern auch die intensiven Debatten, die im Rahmen der Anpassung des Embargogesetzes geführt wurden. Eine bereits im Jahr 2019 eingereichte parlamentarische Initiative zur Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen erhielt aufgrund der geopolitischen Umstände besondere Relevanz. Zwar wurde diese vom Ständerat abgelehnt, doch trug sie massgeblich zu einer umfassenden Debatte innerhalb des Parlaments über das Schweizer Sanktionswesen bei. Im Mai 2022 verlangte die APK-NR vom Bundesrat mittels einer Kommissionsmotion die Entwicklung einer kohärenten, umfassenden und eigenständigen Sanktionspolitik. Der reine Nachvollzug von EU- und UNO-Sanktionen genügten nach Ansicht der Kommission nicht, um die Landesinteressen der Schweiz in den Bereichen Sicherheit, Versorgungssicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Eng mit den Überlegungen zur Sanktionsthematik verknüpft war die Frage, inwiefern die Schweiz diese mit ihrer **Neutralität** respektive mit ihrer **Neutralitätspolitik** vereinbaren könne. Während die SVP die Schweizer Neutralität durch die übernommenen EU-Sanktionen als bedroht erachtete, liess Alt-Bundesrat Blocher bezüglich der Sanktionsübernahme verlauten: «Wer hier mitmacht, ist eine Kriegspartei.» Derweil wünschte sich die APK-SR vom Bundesrat in einem Postulat mehr Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Diese Forderung versprach der Bundesrat durch einen aktualisierten Neutralitätsbericht – der letzte stammte aus dem Jahr 1993 – zu erfüllen. Aussenminister Cassis scheiterte jedoch Anfang September mit der Konzeptionierung der von ihm geprägten «kooperativen Neutralität», als der Gesamtbundesrat den Neutralitätsbericht zurückwies. Erst Ende Oktober verabschiedete die Regierung den Bericht in Erfüllung des Postulats und beschloss, an der Neutralitätspraxis aus dem Jahr 1993 festzuhalten. Im gleichen Monat kündigte die neu gegründete nationalkonservative Gruppierung «Pro Schweiz» an ihrer Gründungsversammlung die Lancierung einer Volksinitiative an, mit der sie die «immerwährende bewaffnete Neutralität» der Schweiz in der Verfassung festschreiben will.

Wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie in den Jahren zuvor, sorgten aber auch im Jahr 2022 die **bilateralen Beziehungen mit der EU** für einige Schlagzeilen. Insbesondere die vom Bundesrat im Januar vorgestellte neue Stossrichtung für das Verhandlungspaket mit der EU sorgte aufgrund des gewählten sektoriellen Ansatzes vielerorts für Kopfschütteln, nicht zuletzt bei EU-Vertreterinnen und -Vertretern selbst. Auch das Parlament kämpfte weiterhin mit den Nachwehen des gescheiterten Rahmenabkommens und beschäftigte sich mit der Vielzahl der 2021 eingereichten parlamentarischen Vorstösse, deren Forderungen von einer nachhaltigen Zusammenarbeit mit der EU, über einen EWR-Beitritt bis zum EU-Beitritt reichten. Der vom Bundesrat versprochene Europabericht, welcher eine Vielzahl der Vorstösse hätte beantworten sollen, liess indes auf sich warten. Im März schwebte überdies die Abstimmung über das Frontex-Referendum wie ein Damoklesschwert über der sowieso schon belasteten Beziehung mit der EU. Ein Nein hätte unter Umständen den Ausschluss aus dem Schengen/Dublin-Abkommen nach sich ziehen können. Zwar verschwanden entsprechende Diskussionen nach dem deutlichen Ja im März 2022 rasch, ein im Sommer publik gewordener Briefwechsel zwischen EU-Vize-Kommissionspräsident Maros Sefčovič und Staatssekretärin Livia Leu warf jedoch ein erneut negatives Licht auf den Stand der bilateralen Verhandlungen. Daraus ging hervor, dass auf beiden Seiten weiterhin Unklarheiten über die jeweiligen Forderungen und roten Linien existierten. Etwas Versöhnlichkeit zeigte das Parlament im März, als es einer Aktualisierung des Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit zustimmte, sowie in der Herbstsession mit der Annahme zweier Vorlagen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Auch die Anpassungen der Systeme ETIAS und VIS waren in beiden Räten ungefährdet.

Im Gegensatz zu den stagnierenden Beziehungen zur EU zeigte sich die Schweiz sehr **aktiv im Umgang mit einzelnen Partnerländern**. Das Verhältnis zum Vereinigten Königreich wurde im Frühling 2022 unter anderem durch ein Mobilitätsabkommen für Dienstleistungserbringende, ein Sozialversicherungsabkommen und durch einen

Präsidentialbesuch von Bundespräsident Cassis in London gestärkt. Ebenfalls im Frühjahr reiste Cassis wenige Wochen nach der Annahme des neuen Grenzgängerabkommens mit Italien im Parlament nach Italien, um sich unter anderem mit dem italienischen Aussenminister Luigi di Maio zu treffen. Generell zeigte sich Cassis in seiner Doppelrolle als Aussenminister und Bundespräsident sehr reise- und gesprächsfreudig. Das belegen unter anderem Staatsbesuche in Österreich und der Tschechischen Republik, Polen und Moldawien, Japan, Niger und dem Vatikan, aber auch Gespräche mit dem Aussenminister der VAE und der slowakischen Präsidentin Zuzana Čaputová.

In seiner Chinapolitik musste der Bundesrat 2022 innenpolitisch mehrere Dämpfer hinnehmen: Das Parlament stimmte gegen seinen Willen mehreren Motionen zu, mit denen die wirtschaftlichen Beziehungen mit China und der Whole-of-Switzerland-Ansatz anders ausgestaltet werden sollen.

Auf multinationaler Ebene stach insbesondere die erfolgreiche Wahl der Schweiz als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats im Juni hervor. Darüber hinaus beschloss das Parlament, dass sich die Schweiz weiterhin an der internationalen Währungshilfe beteiligen soll, und verabschiedete einen Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 10 Mrd. bis 2028, der als Notreserve bei starken Störungen des internationalen Währungssystems eingesetzt werden kann.³

Beziehungen zur EU

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 23.04.1996
LIONEL EPERON

Afin de sortir de l'**impasse** dans laquelle se trouvaient à nouveau négociateurs suisses et européens à la fin du mois de janvier, les autorités helvétiques lièrent de nombreux contacts informels durant les mois de février et mars avec les délégués de tous les pays membres de l'Union ainsi qu'avec la Commission européenne. Au terme de ces discussions exploratoires dont la teneur fut largement tenue confidentielle - mais au cours desquelles la Suisse aurait pour la première fois lancé l'idée d'abandonner la préférence accordée sur son marché du travail aux personnes domiciliées en Suisse, puis le système de contingentement de la main-d'oeuvre étrangère -, le Conseil fédéral procéda à une évaluation de la situation. Prenant acte de l'accueil fort mitigé réservé par les Quinze aux nouvelles propositions helvétiques à l'occasion notamment de la réunion en mars des ministres européens des transports, le gouvernement se déclara alors prêt à **modifier le mandat de négociation** suisse afin d'éviter que le processus bilatéral engagé depuis la fin 1994 se solde sur un constat d'échec.

Dans la perspective de procéder en avril aux adaptations nécessaires de l'offre suisse dans les domaines de la libre circulation des personnes et des transports routiers, une large **procédure de consultation** auprès des partis politiques, des cantons et des partenaires sociaux fut ouverte. Fort du soutien que devaient à cette occasion lui témoigner les instances dirigeantes de l'ensemble des partis gouvernementaux - UDC y compris - ainsi que les commissions de politique extérieure du parlement, le Conseil fédéral décida en conséquence d'élargir le mandat de ses négociateurs à Bruxelles dans le dossier clé de la libre circulation des travailleurs ainsi que dans celui des transports routiers: déterminé à rester en deçà des dispositions comprises dans le Traité EEE de 1992, le gouvernement proposa à ce titre que l'accord sur la libre circulation entérine dans un premier temps l'abandon de la préférence reconnue aux Suisses et aux étrangers munis d'une autorisation d'établissement vis-à-vis des ressortissants de l'UE déjà établis sur le territoire helvétique, suivi deux ans plus tard et toujours sur une base réciproque de la suppression pure et simple de cette disposition pour l'ensemble de la main-d'oeuvre en provenance de l'Union. Quant aux négociations portant sur la suppression potentielle des contingents, la nouvelle offre suisse prévoyait que celles-ci débutent cinq ans après l'entrée en vigueur de la première étape. Concernant le domaine des transports terrestres, le Conseil fédéral se dit par ailleurs prêt à procéder à une adaptation progressive du poids maximal des camions dès 2001, pour autant que le passage des 28 aux 40 tonnes soit associé à une hausse coordonnée avec l'UE des taxes routières afin que le transfert de la route au rail soit promu et que les coûts externes du trafic routier soient internalisés. En contrepartie de ces concessions, les autorités suisses formulèrent à nouveau leurs revendications en matière de transports aériens, à savoir que l'Union offre la possibilité aux compagnies nationales d'organiser dès l'entrée en vigueur de l'accord sectoriel des vols vers l'Europe, puis que des améliorations progressives leur soient consenties afin que cinq ans plus tard les avions suisses puissent effectuer des vols internes dans les pays européens.

Cette percée spectaculaire qui, l'espace d'un instant, laissa présager l'aboutissement proche des négociations bilatérales fut néanmoins d'emblée hypothéquée par les déclarations des Démocrates suisses et du député UDC et président de l'ASIN,

Christoph Blocher, qui annoncèrent leur intention de lancer un **référendum** contre les accords sectoriels avec l'UE au cas où ceux-ci seraient conclus sur la base des dispositions comprises dans la nouvelle offre des autorités fédérales. Le recours à la procédure référendaire fut d'ailleurs également évoqué par le parti de la liberté et les Verts. Quant aux Quinze – dont la Suisse espérait un signal favorable suite aux concessions accordées –, la majorité d'entre eux accueillit de manière positive les nouvelles propositions de la partie helvétique. Plusieurs Etats-membres, Espagne et Portugal en tête, rappelèrent toutefois qu'à leurs yeux la Suisse se devait de souscrire à l'objectif de la libre circulation avant qu'une modification des directives de négociation données à la Commission européenne ne soit entreprise.⁴

Après quatre années, **les négociations sectorielles avec l'UE ont trouvé leur conclusion au niveau politique** au mois de décembre à Vienne. La volonté de l'Angleterre, puis surtout de l'Autriche, d'aboutir à un compromis avant la fin de leur période de présidence de l'Union a constitué un élément important de cet aboutissement. En début d'année, le domaine des transports a été le principal **objet de litige**, rapport au coût estimé trop élevé par l'UE de la taxe poids lourds. Les ministres des Affaires étrangères des Quinze ont également exigé plus de souplesse de la part de la Suisse dans les dossiers de la libre circulation des personnes (statut des saisonniers), de l'agriculture (plus grande ouverture aux produits de l'UE) et des allocations chômage. Un coup de frein important a été enregistré au mois de mars avec le **veto de l'Allemagne** sur le compromis des transports. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger et le commissaire européen Neil Kinnock s'étaient pourtant mis d'accord à Klotten (ZH) à la fin du mois de janvier. Mais l'Allemagne a complètement contesté les bases du calcul du montant de la taxe poids lourds. Suite à ce blocage, les ministres des affaires étrangères de l'UE n'ont pas traité à la fin d'avril le point des bilatérales avec la Suisse, comme il était initialement prévu. Malgré ceci, les négociateurs suisses et européens sont parvenus en juin à un accord sur la libre circulation des personnes et sur l'agriculture. Concernant le premier point, la Suisse a surtout accepté de revoir sa position sur l'attribution des prestations de l'assurance chômage pour les travailleurs étrangers de courte durée. Ce faisant, elle a vaincu les principales réticences de l'Espagne et du Portugal. Sur le second point, elle a accepté la libéralisation du marché du fromage.

Deux semaines plus tard, les principales divergences ont été éliminées et ont ouvert la voie à une **première conclusion générale**. Celle-ci restait toutefois conditionnée à l'acceptation du compromis de Klotten par les Quinze et à la résolution de problèmes institutionnels ou techniques comme celui de l'appellation «Champagne» (revendiquée par la France et les vigneronns d'un petit village vaudois) ou de la viande séchée des Grisons (conflit sur la question des règles d'origine). Dans cette optique, l'acceptation par le peuple de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) et du financement des transversales alpines (NLFA) ont fourni des arguments de poids à cette conclusion politique. De plus, l'arrivée au pouvoir de la gauche en Allemagne a fait tomber le veto qui bloquait le dossier des transports, lui apportant même un soutien conséquent. La Suisse a toutefois dû faire encore quelques concessions pour que soit définitivement clos le chapitre des transports.

Après la conclusion de ce point qui était de loin le plus sensible, une véritable course contre la montre s'est engagée afin de conclure les bilatérales avant la fin de l'année. L'Autriche, présidente de l'UE pour le deuxième semestre 1998, s'est montrée particulièrement déterminée à ce sujet. Une opposition tactique de la France sur le transport aérien a toutefois failli renvoyer la conclusion à 1999. Multipliant les réunions ministérielles et diplomatiques, les partenaires ont toutefois réussi à s'entendre à l'occasion du sommet européen de Vienne. La Suisse a encore concédé certains points marginaux dans la libre circulation des personnes. Par exemple, les ressortissants de l'UE déjà occupés en territoire helvétique ne seront pas concernés par les diverses restrictions et le calcul des contingents. La période transitoire de deux ans assurant une priorité aux travailleurs domiciliés dans le pays a toutefois pu être maintenue. Berne a par contre lâché du lest dans l'agriculture. L'ouverture aux produits communautaires (notamment fraises, tomates, vins doux) a été augmentée d'une valeur commerciale de quelques 100 millions de francs. L'interdiction pour les vigneronns de **Champagne** (VD) d'utiliser ce nom a également été entérinée. Concernant la viande séchée des Grisons fabriquée avec de la viande argentine, les concessions ont été liées à la **levée de l'embargo** de certains pays de l'UE (suite à la maladie de la vache folle) sur l'importation de viande bovine suisse. En contrepartie, la Suisse a entre autres pu obtenir les 5e et 7e libertés dans le transport aérien. Malgré un dernier baroud

d'honneur du Portugal, les négociations ont été définitivement conclues au niveau politique au soir du 11 décembre. Il faut rappeler que la clause «guillotine», exigée par l'UE, suppose que les sept dossiers constituent un paquet et ne pourront être traités séparément. Le Conseil fédéral a d'ailleurs communiqué qu'ils seront présentés comme tels dans l'arrêté fédéral y relatif. Des mesures d'accompagnement, concernant notamment le dumping salarial, feront partie d'un paquet distinct. Au lendemain de l'accord, les Démocrates suisses et la Lega ont annoncé le **lancement d'un référendum** contres les bilatérales.⁵

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 19.11.1999
FRANÇOIS HUGUENET

Suite à l'adoption par le parlement des différentes mesures d'accompagnement rendant l'entrée en vigueur des accords bilatéraux plus acceptables pour certaines régions ou groupes sociaux, les partis de gauche et les syndicats, tout comme l'UDC, les défenseurs des Alpes et les écologistes, ont finalement renoncé à lancer un **référendum**. Malgré ce large consensus, les Démocrates suisses ont tenu parole et ont confirmé qu'ils commenceraient la récolte des signatures à la fin du mois d'octobre, comme le leur a autorisé le gouvernement en raccourcissant le délai légal. Parmi les partis politiques d'une certaine envergure, seule la Lega a décidé de soutenir cette action. Les deux formations de droite ont choisi d'attaquer uniquement les accords par voie de référendum et non pas les mesures d'accompagnement. A la fin de l'année, les deux partis avaient obtenu environ 30 000 signatures sur les cinquante mille nécessaires. Bien que Pascal Couchepin ait exprimé ses inquiétudes vis-à-vis d'un scrutin populaire, un nouveau sondage publié mi-septembre faisait toutefois état d'un large soutien des citoyens suisses, 65% des personnes interrogées s'étant déclaré « franchement pour » ou « plutôt pour » la ratification des bilatérales. Préoccupé par la proximité avec la Lombardie, le gouvernement du canton du Tessin a fait part de ses revendications aux Conseillers fédéraux Couchepin et Leuenberger lors d'une entrevue à Berne. L'exécutif du canton italophone espérait notamment obtenir la construction anticipée du tunnel de base du Monte Ceneri, mais cette demande aurait été reçue avec peu d'enthousiasme à Berne, tout comme celles ayant trait à l'augmentation du nombre de fonctionnaires fédéraux dans ce canton ou à la création d'un observatoire sur l'application des accords avec l'UE. Par contre, des garanties ont été données aux Tessinois concernant des contrôles supplémentaires sur l'autoroute A2 afin de parer au déferlement des 40 tonnes.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.2000
FRANÇOIS BARRAS

En début d'année, les paris étaient encore ouverts au sujet de **l'aboutissement de la procédure référendaire initiée par les Démocrates suisses et la Lega**. Sans grande surprise cependant, les deux partis ont déposés à Berne les 50'000 signatures requises au référendum – 66'733 signatures reconnues valables, dont 23'000 déposées par les Démocrates et 9800 par la Lega –, soutenus dans leur tâche par diverses formations et organisations politiques proches des milieux de droite ainsi que quelques mouvements écologistes ou d'extrême gauche opposés aux perspectives économiques des accords. Absents de la campagne de récolte de signatures, l'UDC et l'ASIN ont fait montre d'un attentisme qui présageaient des débats internes énergiques que **la campagne en vue des votations** allait motiver. La campagne a été rapidement relayée par le Conseil fédéral qui a tenu à afficher une position homogène en faveur des accords. En sa qualité de président, Adolf Ogi fut le premier à monter au front et cerner les grandes lignes d'argumentation du gouvernement, principalement pour fustiger les risques d'amalgame entre une ratification des bilatérales et une adhésion à l'UE. Cette prise de position a été suivie d'une offensive massive du Conseil fédéral, dont quatre de ses membres – Moritz Leuenberger, Ruth Dreifuss, Joseph Deiss et Pascal Couchepin – ont exposé au coude à coude les vues gouvernementales. Le nombre exceptionnel de ministres fut légitimé par l'importance de l'enjeu aux yeux du Conseil fédéral et par le fait que les accords touchaient quatre départements fédéraux.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.05.2000
FRANÇOIS BARRAS

Parmi les **acteurs** engagés pour un «oui» aux votations, le Vorort a joué son rôle de porte-parole d'une économie helvétique très majoritairement favorable aux bilatérales, dont l'investissement vis-à-vis de la votation fut évalué à plus de 10 millions de francs. Autres organisations favorables: l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union patronale suisse, l'Union suisse des paysans, l'USS, la FTMH, la Confédération des syndicats chrétiens, les associations de banquiers et des assureurs, l'Association transports et environnement. Soutien inhabituel qui démontre l'amplitude des débats, l'Université de Neuchâtel s'est officiellement engagée pour les bilatérales en raison du système d'échange qui les accompagne. Dans le rang des partis politiques: le PDC, le PS,

le PRD, le Parti libéral, le Parti chrétien-social et l'UDC sont allés dans le sens du Conseil fédéral. Le débat au sein de cette dernière fut particulièrement houleux et a vu Christoph Blocher légèrement vaciller à la tribune du congrès réuni sur la question des bilatérales. Par 297 voix contre 201, les délégués UDC ont donné un mot d'ordre favorable aux accords, alors que leur leader médiatique n'avait pu afficher une position claire et cohérente sur la question (à relever que, le même jour, les délégués du Parti de la liberté eurent moins d'atermoiements pour recommander un «non» massif). Ainsi, plus de la moitié des sections cantonales de l'UDC se sont opposées à la décision du parti national. Second camouflet pour Christoph Blocher, la position de l'ASIN dont il est le président a été largement débattue par ses propres adhérents réunis en congrès, furieux qu'une recommandation de vote vis-à-vis de la votation ne fut même pas à l'ordre du jour. Au final, l'ASIN a, contre l'avis de Blocher, décidé de voter un mot d'ordre. Ce dernier a débouché sur un «non» très majoritaire.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.05.2000
FRANÇOIS BARRAS

Le 21 mai, la votation s'est soldée par un net plébiscite des bilatérales, par **67,2% de «oui» contre 32,8% de «non»**. Fait nouveau depuis le refus de l'adhésion à l'EEE en 1992, le fossé entre les deux principales régions linguistiques s'est notablement rétréci: les bilatérales ont été acceptées aussi bien en Suisse alémanique qu'en Romandie. Seul avec Schwytz, le Tessin a refusé les accords avec 57% de «non». Vaud a été le canton où l'on a le plus massivement voté en faveur des accords (80,3%). Avec une **participation de 48,3%** – en dessus de la moyenne, mais très loin des 79% de la votation de l'EEE –, le vote s'est cristallisé autour du «sentiment européen» des électeurs: l'analyse VOX fait apparaître que, si 93% des partisans de l'ouverture vers l'UE ont plébiscité les bilatérales, seulement 13% des isolationnistes ont introduit un «oui» dans les urnes. Les jeunes se sont moins mobilisés que les personnes âgées entre 50 et 69 ans, avec un petit 28% de participation chez les 18-29 ans. Au niveau partisan enfin, 93% des sympathisants du PS ont accepté les bilatérales, 83% des radicaux, 69% des démocrates-chrétiens. Par contre, les partisans UDC ont rejeté par 76% les accords.

Votation du 21 mai 2000

Participation: 48,3%
Oui: 1 497 093 (67,2%) / 24 cantons
Non: 730 980 (32,8%) / 2 cantons

Mots d'ordre:

– Oui: PRD, PDC, UDC (14*), PS, PL, PEP, PES (1*), PdT; economiesuisse, USAM, USP, USS, FSE.

– Non: PdL (ex-PA), Lega, DS, UDF, KVP; ASIN.

* Recommandations différentes des partis cantonaux⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.12.2004
ELIE BURGOS

Suite à la ratification de l'arrêté sur l'extension de la libre circulation et la révision des mesures d'accompagnement par le parlement, **les Démocrates suisses (DS), ont décidé de lancer le référendum**. De son côté, le comité directeur de l'USS a décidé d'y renoncer. Celui-ci a constaté qu'il avait obtenu gain de cause sur quasiment toutes les mesures d'accompagnement supplémentaires qui avaient été demandées.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2004
ELIE BURGOS

Le référendum a été déposé par un Comité d'action suisse contre l'adhésion à Schengen/UE, un «Comité fédéral pour une Suisse neutre, souveraine et démocratique» et l'association «ProTell» (propriétaires suisses d'armes). Ce référendum, déposé uniquement contre l'accord d'association Schengen/Dublin, a été soutenu par l'UDC. Il a abouti en 2005 avec 86'732 signatures valables.¹¹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 05.06.2005
ELIE BURGOS

Le **référendum** lancé par l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) et l'UDC contre l'accord de coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration (Schengen/Dublin), a **abouti** fin mars. Réunies dans un Comité d'action suisse contre l'adhésion à Schengen/UE, l'ASIN et l'UDC ont récolté plus de 80'000 signatures.

Le 5 juin, **le peuple a accepté les accords d'association à Schengen/Dublin**, par 54,6%

des suffrages. Les cantons l'ont majoritairement refusé, mais la double majorité n'était pas nécessaire puisqu'il s'agissait d'un référendum facultatif.

La **campagne** qui a précédé la votation a opposé deux camps distincts. D'un côté, les **partisans** des accords: le Conseil fédéral, les gouvernements des cantons et la grande majorité des partis politiques (PS, PRD, PDC, Verts, PL, PEV, Parti chrétien-social) et des associations (Economiesuisse, USS, USAM, Fédération des Eglises protestantes de Suisse, Hotellerie suisse).

De l'autre, les **opposants** comptaient dans leurs rangs l'UDC, les DS, la Lega, l'UDF et le Parti du Travail, de même que l'ASIN. Pour ceux-ci, regroupés dans divers comités référendaires, l'adhésion à ces accords entraînerait tout d'abord une perte de souveraineté pour la Suisse, cette dernière étant contrainte de reprendre la future législation européenne sans aucun pouvoir de décision. La suppression des contrôles aux frontières prévue par les accords de Schengen/Dublin aurait quant à elle pour conséquence d'ouvrir les frontières à la criminalité internationale (organisée notamment), aux personnes en situation illégale, aux travailleurs au noir, et de saper le secret bancaire. D'où une perte de sécurité pour les citoyens suisses, de même qu'une hausse du chômage et des salaires plus bas pour ces derniers. L'accord de Dublin constituerait, lui, une menace pour la tradition suisse humanitaire d'asile et entraînerait un afflux de sans-papiers à cause du visa Schengen. Enfin, selon les opposants, le Conseil fédéral se servirait de ces accords pour préparer l'adhésion à l'UE.

La **position des partisans** des accords d'association à Schengen/Dublin était diamétralement opposée. Pour eux, grâce à ces derniers, la Suisse disposerait d'instruments efficaces contre la criminalité internationale (système de recherche SIS notamment). La sécurité serait ainsi renforcée, grâce à une meilleure coopération policière et judiciaire internationale. La fluidité du trafic, argument de poids pour l'économie suisse, serait améliorée, dans la mesure où l'accord Schengen garantit à la Suisse que ses voisins ne procéderont pas à des contrôles susceptibles de nuire à celle-ci. Autre point en contradiction avec les arguments des opposants: la participation à Schengen serait avantageuse sur le plan économique. Selon les partisans des accords en effet, le secret bancaire en matière de fiscalité directe serait garanti contractuellement et le visa Schengen aurait des retombées positives, surtout pour le tourisme. Les avantages de l'accord Dublin ont également été loués: la coopération avec les pays membres de l'UE pourra permettre d'éviter que les requérants d'asile dont la demande a été rejetée dans un de ces derniers pays ne fasse l'objet d'une nouvelle procédure en Suisse. Le Conseil fédéral a précisé que la Suisse aurait son mot à dire lors d'adaptations des règles de Schengen, et qu'elle ne devrait adopter une modification de l'accord que si le Conseil fédéral, les chambres et, en cas de référendum, le peuple, l'acceptaient. Il s'est défendu, en dernier lieu, de voir dans ces accords les prémices d'une adhésion à l'UE: selon lui, la Suisse bénéficierait, au travers de cette association aux accords de Schengen/Dublin taillée sur mesure, des avantages de Schengen et de Dublin sans pour autant devoir adhérer à l'UE.

Le conseiller fédéral **Christoph Blocher**, très réticent face à ces accords, les a soutenus du bout des lèvres lors du lancement de la campagne. Lors d'une réunion commémorative de la fin de la Seconde Guerre mondiale, organisée par l'UDC au mois de mai, le conseiller fédéral a joué avec les limites de la **collégialité** gouvernementale en s'en prenant à la manière dont le Conseil fédéral menait campagne. Se désolidarisant des prises de position de ses collègues, il a notamment fait l'apologie des frontières helvétiques.

Votation du 5 juin 2005

Participation: 56,6%
Oui: 1 477 260 (54,6%)
Non: 1 227 042 (45,4%)

- Oui: PS, PRD, PDC, Verts, PL, PEV, PCS; Economiesuisse, USS, USAM.
- Non: UDC (2*), DS, Lega, UDF, PdT; ASIN.
- * Recommandations différentes des partis cantonaux

L'**analyse VOX** a montré que le vote a été déterminé par les mêmes facteurs que dans d'autres votations de politique européenne. Au niveau géographique, et en

comparaison avec la votation sur l'EEE de 1992, l'on constate un rapprochement entre la Suisse romande et la Suisse alémanique dû à deux facteurs: d'une part, le taux d'acceptation des Romands vivant à la campagne a fortement diminué depuis 1992 (53% de oui contre 71% en 1992), d'autre part, l'approbation des accords par les alémaniques vivant dans les grandes villes a nettement augmenté (72% de oui contre 53% en 1992). Ensuite, par rapport à la stratification sociale, les couches sociales les plus aisées, c'est-à-dire les personnes avec un niveau de formation et un revenu mensuel élevés ainsi que les cadres et les professions libérales, ont été plus favorables aux accords. Plus encore que ces facteurs socio-démographiques, les variables politiques ont fortement influencé le vote. Au niveau politique, on constate que le mot d'ordre des tous les partis gouvernementaux a majoritairement été suivi par leurs sympathisants respectifs. Ainsi, 92% des partisans de l'UDC ont rejeté les accords, alors qu'une nette majorité des personnes se déclarant proches du PS (82%), du PRD (79%) et du PDC (72%) les a acceptés. L'étude a encore montré que les motifs avancés par les votants pour justifier leur décision montre que les partisans des accords ont surtout été guidés par leur désir de s'ouvrir vers l'Europe, de coopérer et d'éviter l'isolement, alors que les opposants ont plutôt fondé leur choix sur la crainte, que ce soit d'une adhésion par la porte de service, d'une augmentation de l'immigration et de la criminalité ou d'une perte de sécurité.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2005
ELIE BURGOS

La droite nationaliste, sous la houlette des Démocrates suisses (DS), a réussi à récolter plus de 90'000 signatures pour son **référendum** contre l'élargissement aux dix nouveaux membres de l'UE de l'accord sur la libre circulation des personnes. Outre les Démocrates suisses, le comité référendaire regroupait notamment la Lega tessinoise, le Parti de la liberté, ainsi que plusieurs conseillers nationaux membres de l'UDC. Le Mouvement pour le socialisme genevois, un parti d'extrême-gauche, a lancé de son côté son propre référendum. Le référendum ayant **abouti**, le peuple devait se prononcer sur cet objet. Le Conseil fédéral a agendé la votation au 25 septembre, celle sur Schengen/Dublin étant prévue le 5 juin. Le gouvernement a ainsi décidé de soumettre ces deux objets séparément au peuple, afin d'« éviter tout amalgame ou confusion entre ces objets de nature totalement différente ». En avril, il a également refusé de joindre au scrutin sur la libre circulation le référendum contre l'assouplissement des heures d'ouverture des magasins dans les gares et les aéroports. Il craignait en fait qu'une dynamique du double « non » ne se mette en route si les deux objets étaient présentés au peuple le même jour. Les syndicats combattant en effet avec vigueur la libéralisation de l'ouverture dominicale des commerces, le Conseil fédéral ne se privait ainsi pas de leur appui s'il séparait les deux scrutins.

Le 25 septembre, **le peuple a accepté** de manière claire **l'arrêté fédéral sur l'extension de la libre circulation et la révision des mesures d'accompagnement**, par 56% des suffrages. Seuls quatre cantons (dont le Tessin à 63,9%) et 3 demi-cantons ont rejeté cet objet.

La campagne, véritablement lancée au mois de juillet, a opposé à peu de choses près les deux mêmes camps que pour la votation sur Schengen/Dublin. Dans celui des **partisans** de l'extension de la libre circulation: le Conseil fédéral, les cantons et la grande majorité des partis politiques, dont le PS, le PDC, le PRD, le PL, les Verts, le PCS, le PEV, le PdT, ainsi que presque toutes les organisations (Economiesuisse, USAM, USS, Travail suisse, Unia, USP, etc.). Celui des **opposants**, moins nombreux, comprenait l'UDC, la Lega, le PdL, les DS, ainsi que de l'ASIN.

Pour les **partisans** de la libre circulation, les **arguments** économiques étaient centraux. Selon eux, l'élargissement aux marchés dynamiques des pays de l'Est ouvrirait des débouchés extrêmement intéressants pour l'économie suisse, plus de 60% des exportations helvétiques étant destinées à l'UE. Au niveau du marché du travail, l'extension de la libre circulation permettrait à la Suisse d'avoir accès à une main d'œuvre, qualifiée notamment, qui correspond aux besoins de divers secteurs économiques comme l'agriculture, les soins médicaux et le tourisme. L'ouverture du marché du travail devait en outre, selon eux, dynamiser la croissance économique. Afin d'éviter des réactions de peur des citoyens (cristallisées dans l'image du « plombier polonais »), les partisans de l'accord ont rappelé que l'expérience européenne avait montré que la libre circulation n'avait pas entraîné de flux migratoires importants, et qu'il ne fallait pas s'attendre à une immigration massive de ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE. Ils ont ajouté que le Conseil fédéral et le parlement avaient toutefois prévu toute une série de garanties: les dispositions transitoires canaliseront et limiteront l'immigration; le contingentement pourra être remis en place jusqu'en

2014 si nécessaire; en 2009, le parlement décidera si l'accord sur la libre circulation doit être prolongé et le peuple pourra à nouveau se prononcer, si le référendum est demandé. De plus, toute future extension de la libre circulation à de nouveaux membres de l'UE sera aussi soumise à l'approbation du parlement et au référendum facultatif. Afin de parer à tout abus, les mesures d'accompagnement contre le dumping salarial et social seront encore renforcées. Les partisans du oui n'ont enfin pas manqué de souligner que dans l'hypothèse d'un refus de l'objet soumis au vote, l'UE pourrait dénoncer l'accord en question, ce qui aurait pour conséquence que les autres accords du paquet des Bilatérales I cesseraient d'être applicables. Selon eux, la Suisse en pâtirait sur le plan économique et politique, puisque l'approche bilatérale serait compromise.

Les **arguments des opposants** à l'accord sur l'extension de la libre circulation, regroupés dans quatre comités référendaires, ont misé avant tout sur la peur des citoyens face à une immigration massive et ses conséquences dramatiques pour la prospérité de la Suisse. Selon eux, l'afflux de main d'œuvre étrangère constituait une menace pour l'emploi (baisse des salaires, augmentation du chômage) et la paix du travail. L'extension de la libre circulation était clairement synonyme, aux yeux des opposants, de moins de prospérité, de plus de pauvreté, d'une délocalisation des entreprises, de sous-traitance et de travail précaire.

Votation du 25 septembre 2005

Participation: 54,5%
Oui: 1 458 686 (56,0%)
Non: 1 147 140 (44,0%)

– Oui: PS, PRD, PDC, Verts, PL, PdT, PEV, PCS; Economiesuisse, USS, Travail Suisse, USAM, USP.

– Non: UDC (5*), DS, Lega, UDF; ASIN.

* Recommandations différentes des partis cantonaux

L'**analyse VOX** a montré que les votants ont accordé une importance au-dessus de la moyenne à cet objet, tant sur le plan personnel que sur le plan national. C'est d'ailleurs l'importance sur le plan personnel qui peut expliquer la participation relativement forte au scrutin (53,8%). Tout comme pour la votation sur les accords de Schengen/Dublin (voir infra), la ligne de conflit centrale a passé par les fossés politiques des partis: si les sympathisants du PS, du PDC et du PRD ont majoritairement approuvé l'extension de la libre circulation des personnes, ceux de l'UDC lui ont en revanche opposé une claire fin de non-recevoir, malgré le soutien de quelques éminents membres du parti. L'analyse a montré que plus les personnes sondées se classaient à droite sur l'échiquier politique, plus la part de « oui » a diminué. La position socio-politique de celles-ci a montré également une forte corrélation avec la décision de vote: les personnes qui s'engageaient pour une Suisse moderne et ouverte, au sein de laquelle les étrangers/étrangères doivent avoir les mêmes chances que les Suisses et les Suissesses, se sont exprimées majoritairement en faveur de l'accord. S'il est évident que l'attitude envers l'adhésion à l'Europe a exercé une forte influence sur la décision de vote, l'analyse a mis en lumière qu'un « oui » à la libre circulation des personnes ne serait pas forcément synonyme d'un « oui » à l'adhésion à l'UE. Une part importante des personnes sondées reste en effet sceptique par rapport à ladite adhésion, bien qu'elles aient voté en faveur de l'accord soumis au vote. À l'instar de Schengen/Dublin, la votation sur la libre circulation a confirmé le fait que les comportements de vote en Suisse alémanique et en Suisse romande tendent à se rapprocher lors des votations concernant la politique européenne. L'analyse des motifs du choix a montré que le « oui » à la libre circulation des personnes ne s'est pas exprimé partout avec la même euphorie. Chez les partisans convaincus de l'UE (un tiers des sondés), pour lesquels les accords bilatéraux ne représentent qu'une étape intermédiaire sur la voie de l'adhésion à l'UE, l'objet a été approuvé sans aucune réserve et avec enthousiasme. Un deuxième tiers des sondés a avancé des motifs teintés de pragmatisme (avantages économiques, mise en danger des accords bilatéraux). Le dernier tiers a invoqué des contraintes extérieures ou intérieures pour justifier le choix du « oui » (« il le fallait » ou « de toute façon, ils sont déjà chez nous »), qui laissent supposer qu'il s'agit d'une décision de compromis. Le motif principal des personnes ayant voté « non » a été la peur: la peur, diffuse ou explicite, du chômage, la peur de la pression sur les salaires ou d'une immigration massive.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.08.2006
ELIE BURGOS

La Lega dei Ticinesi a annoncé le lancement d'un **référéndum** à l'encontre de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est avant même le vote final des chambres. Les Démocrates suisses se sont joints à la Lega, alors que l'ASIN a prudemment annoncé attendre la décision de l'UDC sur un soutien éventuel au référendum. Après plusieurs tergiversations, les démocrates du centre ont finalement décidé, début avril, de lancer également le référendum. L'UDC ne s'est toutefois pas véritablement associée à la Lega et aux DS, car elle s'opposait à la loi fédérale pour des raisons différentes des deux partis précités. L'UDC n'a en effet pas développé, sur ce dossier, un argumentaire anti-européen, comme elle avait pu le faire auparavant, mais remettait en cause le manque de transparence dont le Conseil fédéral avait fait preuve dans le cadre du financement de la contribution de cohésion. Le référendum a été déposé à la mi-juillet par l'UDC, qui a récolté environ 70 000 signatures. Tenant à se distancier de la Lega et des DS, les démocrates du centre ont déposé leurs signatures séparément des 10 000 signatures récoltées par les deux petits partis d'extrême-droite. La date de la votation populaire a finalement été agendée au 26 novembre de l'année sous revue.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.09.2006
ELIE BURGOS

La **campagne** sur la votation a été lancée par le Conseil fédéral au début du mois de septembre, et n'a duré que deux mois environ. Elle a opposé deux camps distincts. Le Conseil fédéral a pu compter, dans le camp des **partisans** de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est – qui constituait la base légale à la contribution suisse à la cohésion de l'UE – sur la plupart des partis politiques et sur les principales associations et groupes d'intérêts : PS, PRD, PDC, Verts, PdT, Parti libéral, PEP, ainsi que les syndicats, Economiesuisse, l'USAM, l'USP et hotelleriesuisse. Le camp des **opposants**, qui soutenait le référendum, comptait dans ses rangs l'UDC (à l'exception de la section du canton des Grisons), les DS, l'UDF, la Lega dei Ticinesi et l'ASIN.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.11.2006
ELIE BURGOS

La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a été acceptée par 53,4% des votants. Les cantons de Suisse centrale et orientale, ainsi que le Tessin l'ont toutefois rejetée.

Votation du 26 novembre 2006

Participation: 44,98%
Oui: 1 158 494 (53,4%)
Non: 1 010 190 (46,6%)

Mots d'ordre:

- Oui: PS, PRD, PDC, Verts, PL, PdT, PEP; Economiesuisse, USS, USAM, USP.
- Non: UDC (1*), DS, Lega, UDF; ASIN.

*Recommandations différentes des partis cantonaux¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.10.2008
ELIE BURGOS

La menace de **référéndum** qui planait sur cet accord depuis le début de l'année **s'est finalement concrétisée**. Les syndicats, qui craignaient un afflux de travailleurs étrangers et demandaient des mesures d'accompagnement supplémentaires, n'ont toutefois pas mis leur menace à exécution, ceux-ci ayant obtenu certaines garanties. La surprise est venue de l'UDC : après de longues tergiversations, les démocrates du centre ont renoncé au référendum, sous l'impulsion de l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher. Une ligne de fracture a alors pu être observée au sein du parti entre représentants d'une ligne « économique », favorables à l'accord, et représentants de la ligne « nationaliste », viscéralement opposés à l'ouverture à l'UE. Lancé par les Démocrates suisses, le référendum a néanmoins reçu le soutien des Jeunes UDC – bravant l'autorité de la direction du parti – et la Lega. Sur les 51'941 signatures déposées (dont 51'348 finalement valables) début octobre, cette dernière en a récolté plus de 14'000.¹⁷

Au mois de février, le peuple a approuvé par 59,6% des voix la reconduction de **l'accord sur la libre circulation des personnes Suisse-UE et sur son extension aux nouveaux membres de l'UE, la Bulgarie et la Roumanie**. La participation a été supérieure à la moyenne avec un taux de 51%, comme c'est habituellement le cas lors de votations sur la politique étrangère. Pour l'essentiel, l'accord sur la libre circulation permet aux travailleurs de l'espace Schengen de pouvoir chercher et accepter sans restriction un emploi dans les autres Etats. Il a été approuvé par le peuple en 2000 et était valable jusqu'à l'année sous revue. En 2008, le parlement a adopté un arrêté comportant l'extension aux nouveaux membres (Roumanie et Bulgarie) et la reconduction définitive de l'accord sur la libre circulation. Le référendum a été lancé par la Lega dei Ticinesi et les Démocrates suisses. Ces derniers ont été rejoints pendant la campagne par les jeunes UDC, puis par l'UDC.

La **campagne** a été très intense mais très courte (huit semaines), de multiples comités et sous-comités autonomes se sont créés et de nombreuses personnalités se sont fortement engagées, tel Joseph Deiss qui est sorti de la retenue traditionnelle des anciens conseillers fédéraux et a adhéré au camp du oui. Seuls les DS, la Lega, l'UDC, l'UDF, le PdT et l'ASIN ont recommandé de rejeter cet accord. Tous les autres partis, les associations patronales et les syndicats ont recommandé son approbation. Plus particulièrement, la campagne a vu l'UDC se déchirer entre les représentants de l'économie et la majorité de ses délégués. Plus du tiers du groupe parlementaire s'est ainsi opposé à la direction du parti qui prônait le refus de l'accord et de multiples initiatives contradictoires sont sorties de ses rangs. Le président de l'Union suisse des paysans Hansjörg Walter (udc, TG) et l'entrepreneur Peter Spuhler (udc, TG) ont fortement milité pour le oui. Après s'être opposé au référendum, Christoph Blocher, vice-président de l'UDC, a créé son propre comité des arts et des métiers pour faire campagne contre l'accord et pour tenter de court-circuiter les milieux économiques. La campagne a été particulièrement virulente avec l'attaque frontale de Micheline Calmy-Rey par l'ASIN, l'exercice de pressions sur la section cantonale thurgovienne de l'UDC et d'une campagne de désinformation sur internet. Parallèlement, l'ambassadeur de l'UE à Berne a déclaré que les 27 ne pouvaient pas présenter de meilleure variante d'accord en cas de refus de la population suisse, et des fonctionnaires européens ont prédit des conséquences négatives pour la Suisse en cas de rejet.

La grande partie des **opposants** a estimé que l'accord aurait pour conséquences un pillage des institutions sociales par les immigrants sans travail profitant d'un système social attractif, une aggravation de la criminalité étrangère par une immigration massive et une augmentation du chômage. Certains d'entre eux ont également considéré que la votation était antidémocratique car elle ne permettait pas de se prononcer sur les deux volets de l'arrêté fédéral de manière distincte. Ils affirmaient encore qu'un rejet de l'accord n'entraînerait pas l'activation automatique de la clause guillotine (dénonciation de l'ensemble des accords des bilatérales I si l'un des accords est dénoncé), que le parlement pouvait reconduire l'accord sur la libre circulation tout en excluant son extension et que le Conseil fédéral avait la possibilité de relancer des négociations avec l'UE ce concernant. Ainsi, ils s'opposaient essentiellement à l'extension à la Roumanie et à la Bulgarie et non pas à la reconduction de l'accord en soi. D'autres opposants issus des milieux de gauche ont jugés que l'accord entraînerait un effet de dumping salarial malgré les mesures d'accompagnement. Ils ont effectivement considéré la libre circulation comme synonyme de libre exploitation des personnes au vu des restrictions à l'application des conventions collectives émises par la Cour européenne de justice. Un comité ouvrier, essentiellement romand, a ainsi été créé pour recommander le non. Certains pro-européens s'opposaient finalement à la continuation de la voie bilatérale afin de pousser à une vraie adhésion.

Les **partisans** ont eux estimé qu'un refus de cet accord entraînerait la dénonciation des accords bilatéraux avec l'UE en raison de l'automatisme de l'application de la clause guillotine. Ils ont jugé que l'abrogation des bilatérales I créerait une incertitude présentant un danger pour les salaires et les places de travail, l'UE étant le plus grand partenaire commercial de la Suisse, et mettrait ainsi le pays en position de faiblesse pour de nouvelles négociations, les nouveaux arrivants dans l'UE n'étant pas aussi bien disposés envers la Confédération que ne l'était le noyau originel. Les partisans se sont présentés en ordre dispersé. Plus particulièrement, les milieux économiques ont insisté sur les avantages dont la Suisse avait bénéficié avec la libéralisation du marché du travail et l'accès privilégié aux marchés européens, ainsi que sur les dangers d'une abrogation des bilatérales I pour l'économie d'exportation. Les milieux de gauche ont considéré que les accords bilatéraux avaient permis la mise en place de mesures d'accompagnement qui protégeaient efficacement les travailleurs en étendant les

mesures de contrôle et l'application des conventions collectives nationales de travail (CCNT).

Le 8 février, le peuple a aisément **accepté par près de 60% des voix** la reconduction et l'extension de la libre circulation. Tous les cantons l'ont accepté sauf le Tessin, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris. D'autre part, l'acceptation a été plus forte en Suisse romande et dans les villes.

Votation du 8 février 2009

Participation : 51%
Oui : 1 517 132 (59,6%)
Non : 1 027 899 (40,4%)

Mots d'ordre :

– Oui : PS, PLR, PDC, PE, PEL, PEV (2*), PBD, PCS ; Economiesuisse, USP, USAM, USS, UCAPS, UPS.

– Non : UDC (1*), PdT, DS, Lega, UDF, PDL ; ASIN.

* Recommandation différente des partis cantonaux. ¹⁸

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 09.02.2009
SÉBASTIEN SCHNYDER

L'analyse VOX a montré que la confiance placée dans le Conseil fédéral a été l'élément le plus important dans le choix des votants. Les personnes qui lui faisaient confiance ont approuvé l'accord à 83%, alors que celles qui s'en méfiaient l'ont accepté à 25%. Les sympathies partisanes ont également joué un rôle important. Les sympathisants du PDC, du PLR et du PS ont ainsi suivi les recommandations de leur parti respectivement par 75%, 77% et 80% des voix. Ceux de l'UDC ont fait de même à 94%, rejetant massivement l'accord. Finalement les personnes non alignées sur un parti se sont exprimées en faveur de l'accord à 69%, soit presque 10% de plus que la moyenne nationale. Par ailleurs, l'appartenance gauche-droite a entraîné des répercussions moins fortes que les sympathies partisanes. Ainsi, l'approbation a été plus forte parmi les votants de gauche (91%) et d'extrême gauche (77%). Les votants se classant au centre ont approuvé l'accord par 64%, ceux s'estimant à droite l'ont fait à 46% et ceux de l'extrême droite à 21%. La position par rapport aux étrangers a pesé également de manière importante sur la décision des électeurs. Les tenants d'une politique égalitaire à leur encontre ont soutenu massivement l'accord (83%), ceux qui donnaient une préférence nationale l'ont majoritairement rejeté (70%). Les caractéristiques sociales et économiques ont eu un faible impact sur l'issue de la votation. Toutefois, les catégories urbaines, matériellement aisées et issues de hautes écoles ont approuvé cet accord de manière plus nette. Finalement, la Suisse romande l'a approuvé à 66%, la Suisse alémanique à 59% et la Suisse italienne à 34%. ¹⁹

MOTION
DATUM: 09.06.2011
ANITA KÄPPELI

Der Nationalrat hiess als erstbehandelnder Rat eine Motion Favre (fdp, NE) mit der Forderung nach **Ausschluss des Tabak-Dossiers aus den Verhandlungen mit der EU** im Bereich der öffentlichen Gesundheit gut. ²⁰

MOTION
DATUM: 11.09.2012
EMILIA PASQUIER

La motion Favre (plr, NE) qui demande d'exclure le chapitre du **tabac** des négociations européennes relatives à la santé publique, a été adoptée en seconde lecture suite à une modification du Conseil des Etats. ²¹

ANDERES
DATUM: 01.06.2015
CAROLINE HULLIGER

Début juin à Bruxelles, **Alain Berset a rencontré quatre commissaires européens**. D'abord, il s'est entretenu avec Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du Dialogue social. Ensuite, le chef du DFI a eu l'occasion de discuter de la stratégie « Santé2020 » avec Vytenis Andriukaitis, commissaire européen à la Santé et à la Sécurité alimentaire. S'en est suivi un entretien avec Pierre Moscovici, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, ainsi qu'avec Marianne Thyssen, la commissaire européenne pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs. ²²

Beziehungen zu internationalen Organisationen

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 30.09.1992
ANDRÉ MACH

Durant les délibérations aux Chambres et auparavant dans les commissions, la **question du maintien du droit de référendum lors de l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE** suscita un large débat. Le Conseil fédéral avait opté en faveur d'une procédure législative spécifique qui prévoyait la délégation des compétences au parlement pour toutes les modifications législatives qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Plusieurs motifs ont été avancés par le gouvernement pour justifier une telle procédure: tout d'abord, celle-ci permettait de respecter les obligations internationales de la Suisse – entrée en vigueur de l'EEE le 1.1.1993. –; ensuite, elle constituait une procédure simple et transparente qui ne donnait pas l'illusion aux citoyens qu'ils auraient la possibilité de s'opposer sur le fond aux modifications législatives et, enfin, elle garantissait la cohérence et la sécurité du droit. Dès les premières séances des commissions parlementaires, un accord s'est dessiné entre les représentants des partis gouvernementaux pour s'opposer à la ligne restrictive du Conseil fédéral et maintenir dans une plus large mesure le droit de référendum. Estimant que la marge de manœuvre du législateur dans la procédure d'adaptation était plus large que prévue, la commission du Conseil des Etats, à laquelle s'est ralliée sa consœur de la chambre basse, a proposé d'introduire un nouveau type de référendum, le référendum a posteriori. Son lancement n'aurait pas eu d'effet suspensif et la loi contestée serait entrée en vigueur; si la loi avait été rejetée en votation populaire, celle-ci aurait immédiatement cessé d'être en vigueur et c'est le droit de l'EEE qui aurait primé; par la suite, une nouvelle loi fédérale eurocompatible aurait dû être adoptée.²³

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 09.10.1992
ANDRÉ MACH

Aux Chambres, les députés ont suivi les propositions des commissions parlementaires; **l'article 20 des dispositions transitoires de la Constitution** prévu dans l'arrêté d'approbation a ainsi été **modifié par l'adjonction d'un alinéa** prévoyant le maintien du droit de référendum contre les adaptations législatives. Pour des raisons de transparence et d'honnêteté vis-à-vis des citoyens et afin d'éviter certains litiges entre le droit européen et le droit fédéral, la chambre haute avait proposé une disposition qui exprimait clairement la primauté du droit de l'EEE en cas de référendum, ce qui était une façon d'indiquer la portée limitée du référendum a posteriori. Estimant que ce principe allait de soi et qu'il était pas indispensable de le mentionner explicitement, le Conseil national a refusé, par 91 voix contre 80, de se rallier à la solution des sénateurs, ce à quoi se rallia la chambre des cantons. La commission des institutions politiques de la chambre basse a également donné suite, sous la forme d'une initiative parlementaire, à la proposition socialiste d'introduire un référendum constructif qui consisterait en la possibilité de présenter une contre-proposition lors d'une demande de référendum. En raison de la portée de cette réforme, qui dépassait le cadre des adaptations législatives dues à la reprise du droit de l'EEE et afin d'examiner cette question de manière approfondie, les députés ont décidé de renvoyer ce texte à la commission.

Par ailleurs, la chambre haute, sur une proposition du libéral vaudois Reymond, a modifié l'article de l'arrêté d'approbation relatif à la participation des cantons lors de la mise en oeuvre et du développement futur du droit de l'EEE de telle manière que le respect des compétences des autorités cantonales soit renforcé, notamment par la participation de celles-ci à la formation des mandats des négociateurs helvétiques.²⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 02.12.1992
ANDRÉ MACH

Quant à eux, les délégués du **PSS** ont approuvé dans une proportion de 10 contre 1 le **traité EEE**, tout en soulignant qu'il ne constituait pour eux qu'une étape transitoire vers **l'adhésion à la CE**. La préservation du droit de référendum pour les adaptations législatives et l'obtention de certaines garanties sociales lors des débats parlementaires expliquent en bonne partie un résultat si net. Les opposants socialistes ont surtout dénoncé le caractère purement économique du traité et le peu de respect des droits démocratiques.²⁵

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 05.01.1993
ANDRÉ MACH

Après avoir laissé entendre qu'ils envisageaient de lancer un référendum contre **la loi sur les casques bleus**, les députés minoritaires des groupes radical et de l'UDC, dont L. Fehr (udc, ZH) et Ch. Miesch (prd, BL), ont décidé de renoncer à cette éventualité. Cependant, quelques jours plus tard, la Lega dei Ticinesi décidait de lancer un **référendum**. Les Démocrates suisses, le PA, la Ligue vaudoise ainsi que plusieurs personnalités du parti radical et de l'UDC ont apporté leur soutien à l'action de la Lega. Par la suite, l'entreprise Denner s'est également associée à la récolte de signatures. Le référendum a abouti avec près de 90'000 signatures valables, émanant essentiellement de Suisse alémanique et du Tessin; seulement 4'000 signatures provenaient de Suisse romande.²⁶

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 06.06.1994
LIONEL EPERON

L'image d'une Suisse repliée sur elle-même après le rejet de l'EEE, la situation difficile des Casques bleus en Bosnie-Herzégovine ainsi que les hypothèses d'un nouvel échec du Conseil fédéral sur un projet de politique extérieure et d'une nouvelle divergence entre Alémaniques et Romands ont contribué à charger l'enjeu du scrutin d'une dimension émotionnelle non-négligeable. Arguant notamment que la constitution d'un **contingent de Casques bleus helvétiques** constituerait indéniablement un pas décisif vers une adhésion à l'ONU et affecterait par là-même la crédibilité de la neutralité suisse, l'UDC, les démocrates suisses, la Lega, le parti de la liberté (ex-PA), rejoints par l'ASIN, la Ligue vaudoise et l'entreprise Denner se sont prononcés contre le projet du Conseil fédéral. Parmi les **opposants** figuraient également le POP/PdT, pour qui la participation de Casques bleus suisses aux interventions décidées par l'ONU ne pouvait être le fondement d'une politique de paix. De leur côté, le PRD, le PDC, le PS, le PL, l'AdI, les Verts, le PEP, de même que la Société suisse des officiers (SSO), les associations caritatives et les évêques suisses se sont prononcés **en faveur** des Casques bleus dans le but de renforcer la solidarité internationale de la Suisse. Les pacifistes du GSsA, tiraillés par l'enjeu du scrutin, ont, quant à eux, appelé à voter blanc. Il est intéressant de relever que – faute de soutien financier des organisations faitières de l'économie – les moyens mis à la disposition des partisans étaient nettement inférieurs à ceux des opposants qui ont, pour leur part, bénéficié de l'appui financier substantiel de Karl Schweri, patron de la firme Denner.²⁷

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 12.06.1994
LIONEL EPERON

Suite à un **référendum** déposé en 1993, le peuple s'est prononcé le 12 juin sur la mise sur pied d'un **contingent de Casques bleus suisses**. Malgré une campagne d'information importante menée par le Conseil fédéral – durant laquelle Flavio Cotti et Kaspar Villiger ont notamment affirmé qu'un tel contingent n'impliquait ni une adhésion obligatoire à l'ONU, ni un risque pour la neutralité du pays – le projet de loi relative aux troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix a été refusé par 57,2% des votants. Quant aux cantons, ils ont tous refusé le projet du gouvernement à l'exception de Genève, Vaud, Neuchâtel et du Jura qui l'ont accepté à de faibles majorités.

Votation du 12 juin 1994

Participation: 45,8%
Non: 1 203 870 (57,2%)
Oui: 898 925 (42,8%)

Mots d'ordre:

- Oui: PRD, PDC, PS, PL, PES, AdI, PEP; Vorort, USS, Société suisse des officiers, Associations caritatives.
- Non: UDC (5*), DS, Lega, PdL (ex-PA), PdT; ASIN.
- Bulletin blanc: GSsA.

* Recommandations différentes des partis cantonaux.²⁸

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 13.06.1994
LIONEL EPERON

Au lendemain de la votation, le **directeur général de l'ONU** à Genève, Vladimir Petrovsky, a déclaré que l'issue du scrutin n'aurait pas d'influence sur la coopération entre la Confédération et l'ONU.²⁹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 01.09.1994
LIONEL EPERON

L'analyse Vox révèle que les personnes disposant d'un revenu élevé et d'une formation supérieure, les citoyens et, dans une moindre mesure, les Suisses romands se sont montrés les plus favorables à la constitution d'un contingent de Casques bleus, alors que les personnes de plus de 70 ans, les paysans (surtout), les ouvriers et les commerçants/artisans se sont révélés les plus réticents. L'analyse a par ailleurs établi une étroite corrélation entre la confiance accordée au Conseil fédéral et la décision du vote. Si les plus ardents défenseurs des Casques bleus ont été les partisans du PS, l'électorat du PDC et du PRD est apparu très partagé sur cette question, quand bien même les partis nationaux avaient donné un mot d'ordre clair pour le oui. Les sympathisants de l'UDC ont, pour leur part, fidèlement suivi le mot d'ordre négatif de leur parti, tout comme les démocrates suisses et le parti de la liberté. L'électorat de l'Adl et du PES a, quant à lui, voté en majorité pour les Casques bleus. Plus de la moitié des opposants ont invoqué des raisons financières pour motiver leur refus. Du côté des partisans, la volonté de voir la Suisse s'engager sur le plan international et apporter sa contribution à la solidarité entre Etats a été l'argument le plus fréquemment avancé.³⁰

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 30.03.1995
LIONEL EPERON

Conformément à ce qui avait été agendé à Marrakech (Maroc) à l'occasion de la signature de l'Acte final, l'OMC est officiellement **entrée en fonction** le 1er janvier 1995. En raison du référendum lancé par le Comité "le GATT devant les urnes" dont le délai courait jusqu'à fin mars, la Suisse n'a toutefois pu faire partie du nouveau système commercial multilatéral dès le début de l'année. Bien que les opposants aux accords issus du Cycle d'Uruguay n'aient jusqu'alors reçu le soutien d'aucune force politique majeure, la perspective d'un triple non aux projets agricoles soumis le 12 mars en votation populaire devait laisser planer un certain doute quant à une mobilisation subite de l'ensemble du monde paysan contre le GATT. Celle-ci n'eut cependant pas lieu, quand bien même le souverain décida de rejeter le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture, la modification de l'arrêté laitier et la contribution de solidarité en faveur des paysans. Privé de cet hypothétique soutien, le comité référendaire n'a été en mesure de récolter que **29'181 signatures** valables sur les 50'000 exigées. De son côté, le Tribunal fédéral devait par ailleurs refuser d'entrer en matière sur un recours déposé par la section romande des opposants au GATT qui estimait que le gouvernement avait violé la Constitution en ne soumettant pas les accords issus du Cycle d'Uruguay au référendum obligatoire.³¹

Zwischenstaatliche Beziehungen

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 10.12.1974
GEORGES ANDREY

Unter den unilateralen ausserwirtschaftlichen Massnahmen ist neben der bereits genannten Erweiterung der Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer besonders ein **neugeschaffenes Bundesgesetz über eine der EG- und EFTA-Praxis angepasste Zollregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse** anzuführen. Dieses gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, bei der Ein- und Ausfuhr gewisser industrieller Produkte mittels **flexibler Importabgaben bzw. Exporterstattungen** die Differenz auszugleichen, die zwischen den Inland- und den Weltmarktpreisen der für die Herstellung verwendeten agrarischen Rohstoffe besteht. Damit sollen Wettbewerbsverzerrungen neutralisiert werden, welche auf fremden agrarpolitischen Massnahmen gründen und die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Nahrungsmittelindustrie beeinträchtigen. Nachdem in beiden Kammern Nichteintretensanträge aus SP- und Landesringkreisen abgelehnt worden waren, stimmten die Räte mit deutlichen Mehrheiten der Vorlage zu. Die Denner AG beschloss jedoch das Referendum zu ergreifen und fand beim schweizerischen Konsumentenbund Unterstützung. Dieser hatte sich bereits in der Vernehmlassung gegen das Gesetz ausgesprochen.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 14.12.2010
SÉBASTIEN SCHNYDER

Le Conseil fédéral a présenté son message portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein relatif à l'**attribution d'organes** destinés à une transplantation. Il permet de traiter sur un pied d'égalité les personnes domiciliées au Liechtenstein et en Suisse lors de l'attribution d'organes. L'accord avait été signé à la fin de l'année précédente et est entré en vigueur à titre provisoire en avril 2010. Le Conseil national l'a approuvé à l'unanimité en décembre de l'année sous revue.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.2011
ANITA KÄPPELI

Die Vereinbarung mit Liechtenstein über die **Zuteilung von Organen zur Transplantation** wurde vom Ständerat im Frühjahr gutgeheissen. Der Nationalrat hatte dem Entwurf des Bundesrates bereits am Ende des vorangehenden Jahres zugestimmt. Die Vereinbarung stellt Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein bei der Transplantation von Organen denjenigen mit Schweizer Wohnsitz gleich. Im Gegenzug verpflichtete sich das Fürstentum, auf seinem Hoheitsgebiet ein gleiches Meldesystem für potentielle Organspender einzuführen sowie sich finanziell an den administrativen Kosten des Systems zu beteiligen.³⁴

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 19.03.2015
CAROLINE HULLIGER

Alain Berset s'est rendu dans la capitale allemande où il a participé au **Forum de Berlin** sur la démographie. Il a notamment été question des impacts de l'évolution démographique sur le système de santé et des assurances sociales. Par ailleurs, le chef du DFI a eu l'occasion de rencontrer le ministre allemand de la santé Hermann Gröhe et la ministre allemande du travail et des affaires sociales Andrea Nahles.³⁵

Auslandsschweizer

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.07.1992
ANDRÉ MACH

Le 1er juillet est entrée en vigueur **la nouvelle loi fédérale** sur les droits politiques des Suisses de l'étranger; celle-ci autorise le **vote par correspondance, ainsi que la signature d'initiatives et de référendums**, mais uniquement sur le plan fédéral. Seules les personnes inscrites auprès d'une ambassade ou d'un consulat peuvent recevoir le matériel pour voter par correspondance. L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi a fait doubler le nombre des inscriptions: sur les 380'000 personnes disposant du droit de vote, quelque 32'000 étaient inscrites à la fin du mois de novembre alors qu'elles n'étaient que 14'000 lors des votations du 17 mai. Après le PRD, l'UDC et le PDC ont également fondé une section de leur parti réservée aux Suisses de l'étranger.³⁶

Aussenwirtschaftspolitik

STANDESINITIATIVE
DATUM: 10.03.2020
AMANDO AMMANN

Im September 2019 reichte der Grosse Rat des Kantons Genf eine Standesinitiative zu einem **Referendum über das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur** ein. Darin wird die Bundesversammlung aufgefordert, ein fakultatives Referendum über das Freihandelsabkommen, das planmässig im Verlauf des Jahres 2020 durch das Parlament ratifiziert werden sollte, zuzulassen. Der Grosse Rat begründete die Initiative damit, dass das im August 2019 abgeschlossene Abkommen nur unzureichende Kontroll- und Sanktionsmechanismen biete. Zudem gäbe es keine Garantie für die Bekämpfung von Abholzung und den Schutz der lokalen Landwirtschaft.

Die APK-SR entschied im Februar des darauffolgenden Jahres mit 9 zu 2 Stimmen (bei einer Enthaltung), der Initiative keine Folge zu geben. Dabei war die Kommission der Forderung gegenüber keineswegs abgeneigt. Doch der zuständige Departementsvorsteher – Bundesrat Parmelin – versicherte, dass sein Departement gegenüber dem Parlament beantragen werde, das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dies entspräche der im August 2019 beschlossenen Praxis, wonach derartige Standardabkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen.

Der Ständerat beschloss in der Frühjahrssession 2020 mit 29 zu 8 Stimmen (bei 2 Enthaltungen), der Initiative keine Folge zu geben. Eine ausführlichere Debatte wurde dadurch verhindert, dass sich der finale Abkommenstext zum Zeitpunkt der Ratsversammlung noch in rechtlicher Prüfung befand und somit nicht bekannt war. Ebenfalls keine Folge gegeben wurde der gleichzeitig in der Kommission geprüften Standesinitiative des Kantons Jura (Kt. Iv. 19.302).³⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.07.2020
AMANDO AMMANN

Am 22. Juni 2020 reichte das Komitee «Stop Palmöl» 61'184 gültige Unterschriften ein und lancierte damit erfolgreich das **Referendum gegen das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien**. Es ist das erste Mal in der Geschichte des Schweizer Aussenhandels, dass eines der bisher 40 Freihandelsabkommen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird. Im Zentrum des Komitees steht der Bauernverband Uniterre, der sich bereits während der zähen Verhandlungen des Freihandelsabkommens zwischen 2010 und 2018 gegen den erleichterten Import von Palmöl eingesetzt hatte. Gemäss Initiativkomitee würden

dadurch die sozial und ökologisch inakzeptablen Produktionsbedingungen, welche in Indonesien vorherrschen, noch gefördert werden. Uniterre-Sekretär Mathias Stalder beklagte die erschwerte Unterschriftensammlung, welche durch die Corona-bedingte ausserordentliche Lage verkompliziert wurde und begründete den Erfolg des Referendums mehrheitlich mit der grossen Sensibilität der Schweizer Bevölkerung gegenüber den Abholzungsproblemen in Indonesien.

Nach der geglückten Lancierung äusserten sich Experten in den Medien ambivalent zum Referendum. Einerseits warnte man vor den Folgen der Palmölproduktion, so kritisierte Professor Heinzpeter Znoj in der NZZ die indonesischen Grossgrundbesitzer und die Regierung dafür, dass sie kein Interesse an der Einhaltung der Menschenrechte und dem Umweltschutz hegten. Das Freihandelsabkommen mit der Schweiz zementiere «die bestehende Wertschöpfungskette auf der Grundlage einer menschen- und umweltverachtenden Produktion». Andere Stimmen relativierten die ökologischen Konsequenzen der Palmölproduktion. Claude Garcia von der ETH Zürich hob in der Weltwoche zwar die ökologischen Mängel der Palmölproduktion hervor, wies zugleich aber auch auf die positiven wirtschaftlichen Effekte für Kleinbauern hin und auf den Umstand, dass die Soja- und Rindfleischproduktion deutlich mehr Wald vernichtete als Palmöl. Über das Freihandelsabkommen wird die Schweizer Bevölkerung gemäss Le Temps voraussichtlich im Herbst 2020 oder Frühjahr 2021 entscheiden.³⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.03.2021
AMANDO AMMANN

Der **Abstimmungskampf zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** wurde Anfang Dezember 2020 durch Wirtschaftsminister Parmelin ins Rollen gebracht, nahm aber – wohl aufgrund der alles überschattenden Covid-Pandemie – nur langsam an Fahrt auf. Die NZZ machte in ihrer Berichterstattung schon früh klar, dass der Ausgang der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen als Präjudiz für künftige Abkommen gewertet werden dürfte. Palmöl, welches als Stein des Anstosses die Debatte entzündet hatte, machte dabei aber nur einen kleinen Teil des Handelsvolumens der beiden Staaten aus. So importierte die Schweiz 2019 nur 35 Tonnen Palmöl aus Indonesien, was bei einer Gesamtimportmenge von 24'000 Tonnen knapp 0.1 Prozent aller Palmölimporte ausmachte. Eine Annahme des Abkommens hätte die Senkung der Importzölle auf indonesisches Palmöl, welches gewisse Nachhaltigkeitsstandards erfüllt, bis maximal 12'500 Tonnen von 20 bis 40 Prozent zur Folge gehabt. Den Gegnern und Gegnerinnen des Freihandelsabkommens gelang es trotz dieser marginalen Importe, die Diskussion im Vorfeld der Abstimmung ausschliesslich auf die Problematik des Palmöls zu fokussieren. Sie warnten nicht nur vor der grossflächigen Zerstörung von Regenwald und vor Menschenrechtsverletzungen, sondern befürchteten auch, dass das Palmöl das Schweizer Rapsöl konkurrenzieren könnte. Zudem gaben sie sich gegenüber den im Abkommen enthaltenen Nachhaltigkeitsstandards skeptisch und lehnten den Begriff «nachhaltiges Palmöl» kategorisch ab. Der Bundesrat versuchte die Gemüter der Palmölkritiker im Dezember 2020 etwas zu beruhigen, indem er in einem ersten Entwurf zur entsprechenden Umsetzungsverordnung vier Zertifizierungsstandards für nachhaltiges Palmöl vorschlug, welche in Studien gute Resultate erzielt hatten. Mithilfe dieser sollten nicht nur Anforderungen an eine nachhaltige Produktion, sondern auch die Rückverfolgbarkeit des Palmöls sichergestellt werden. Bei der Gegenseite stiess diese Argumentation nicht auf Anklang. Das Referendumskomitee kritisierte, dass die Nachhaltigkeit selbst mit diesen Regeln nicht sichergestellt werden könne, und auch Expertinnen und Experten warnten in der NZZ, dass derartige Standards zwar gut formuliert seien, die geplante Durchsetzung aber mangelhaft erscheine.

Dem **Referendumskomitee** wurde zu Beginn des Abstimmungskampfs in den Medien nur wenig Chancen eingeräumt. Zu gering war die Unterstützung durch die linken Parteien, zu zersplittert die NGOs untereinander. Zwar unterstützten die Grünen, die EVP, die Juso, die EDU, Pro Natura, Uniterre und die Kleinbauern-Vereinigung das Referendum, initiiert worden war es jedoch nicht von einer Partei oder einem Verband, sondern vom Genfer Bio-Winzer Willy Cretegnny. Viele Interessensgruppen, welche sich anfänglich gegen das Freihandelsabkommen gewehrt hatten, beteiligten sich zudem nicht am Abstimmungskampf. So gaben NGOs wie Public Eye, Alliance Sud und Brot für alle bekannt, weder die Ja- noch die Nein-Parole ausgeben zu wollen. Die NZZ kritisierte das fehlende Engagement vieler NGOs denn auch. Diese hätten sich im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative noch als Globalisierungskritiker hervorgetan, im Abstimmungskampf zum FHA hätte aber beispielsweise der WWF seine grosse Expertise im Bereich Palmöl nicht in die Debatte eingebracht. Zum einen wolle man wohl die mühsam errungenen Nachhaltigkeitskriterien des Abkommens nicht durch eine Ablehnung riskieren, andererseits seien die Kontrollmechanismen nicht strikt genug, um sich intensiv für ein Ja einzusetzen, mutmasste die NZZ. Später

empfahl der WWF Schweiz gegenüber der NZZ ein «zurückhaltendes Ja», da er nachhaltiges Palmöl für umweltfreundlicher befand als eine Substitution durch weniger ertragreiches Raps-, Sonnenblumen- oder Erdnussöl. Als Mitgründer des RSPO-Nachhaltigkeitslabels, welches in der Palmölindustrie verwendet wird, verteidigte der WWF das Abkommen aber wohl auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit, mutmasste die NZZ. Auch von den linken Parteien erfuhren die Gegnerinnen und Gegner nur wenig Unterstützung. So entschied sich die SP, die im Parlament noch gegen das FHA gestimmt hatte, keine Abstimmungskampagne dazu zu führen, und liess sich auch mit der Parolenfassung viel Zeit. Für Co-Parteipräsidentin Mattea Meyer (sp, ZH) ging das Abkommen in die richtige Richtung, zudem stosse es in Indonesien und etwa auch bei Greenpeace auf breite Zustimmung. Ähnlich wie die fehlende Kampagne der SP wurde auch der geringe Ressourceneinsatz der Grünen im Abstimmungskampf von den Medien als Ursache für geringere Erfolgchancen des Referendums ausgemacht. Balthasar Glättli (gp, ZH) erklärte denn auch, dass er die Abstimmungen zur Pestizidinitiative und zum CO₂-Gesetz höher gewichte als diejenige zum FHA.

Obwohl also der Vergleich mit den Befürwortenden der Konzernverantwortungsinitiative in den Medien oft bemüht wurde, war das Referendumskomitee in diesem Fall deutlich weniger geeint und potent. Diesen Eindruck bestätigten die APS-Inserateanalyse und der fög-Abstimmungsmonitor: Die in den Printmedien geschalteten Inserate stammten fast ausschliesslich von Befürwortenden, nur zwei Contra-Inserate wurden in der Analyse gezählt. Auch der fög-Abstimmungsmonitor stellte fest, dass die Medienresonanz generell gering ausfiel, was angesichts des von ähnlichen Kreisen intensiv geführten Abstimmungskampfes um die Konzernverantwortungsinitiative überrascht habe.

Die **Befürworterinnen und Befürworter** des Freihandelsabkommens argumentierten im Abstimmungskampf auf zwei sehr unterschiedlichen Ebenen. Umweltfreundliche Unterstützende wie SP-Nationalrat Molina (sp, ZH) erkannten im Abkommen eine Verbesserung der Handelsbedingungen, da es im Gegensatz zu den WTO-Standards auch Nachhaltigkeitsregeln umfasste. Wirtschaftsnahe Organisationen wie Economiesuisse sahen die Vorzüge des Abkommens insbesondere im Wettbewerbsvorteil, den Schweizer Firmen durch den erleichterten Zugang zum indonesischen Markt erhalten würden.

Bei der **offiziellen Lancierung der Abstimmungskampagne** im Januar 2021 wandte sich schliesslich der Initiator des Referendums, Willy Cretegy, an die Öffentlichkeit, um für ein Nein zum Freihandelsabkommen zu werben. Gegenüber Le Temps bezeichnete er sich zwar als Freihandels-Gegner, aber nicht grundsätzlich als Handels-Gegner. Er setze sich nach eigener Aussage für einen «fairen Handel» ein und lehne den Wunsch nach «immer mehr Wachstum des Handels, des Konsums und des Ressourcenverbrauchs» ab. Obwohl er mit seiner kritischen Haltung gegenüber dem Freihandel im ganzen Landwirtschaftssektor Zuspruch fand, teilten deshalb noch lange nicht alle seine ablehnende Haltung gegenüber dem FHA. Der Schweizer Bauernverband (SBV) unterstützte beispielsweise das Abkommen mit grosser Mehrheit, da die importierten Palmölmengen die einheimische Ölproduktion nach seiner Einschätzung nicht konkurrenzieren. Darüber hinaus stärkten die Exportmöglichkeiten die Schweizer Wirtschaft und damit indirekt die Kaufkraft der Schweizer Konsumenten, wovon auch die Schweizer Landwirtschaft profitieren würde. Auch Swiss Granum, der Interessensverband für Ölsaaten (unter anderem der Rapsbauern), gab sich mit den Nachhaltigkeits- und Rückverfolgungskriterien im Abkommen zufrieden, nicht zuletzt weil man festgestellt habe, dass die Kundschaft sich sowieso allmählich von Produkten, die Palmöl enthalten, abwenden würden.

Etwas mehr als einen Monat vor der Volksabstimmung **verschoben sich die Fronten zwischen den Pro- und Contra-Lagern** noch einmal. So äusserte sich die SP-Fraktion im Bundeshaus positiv zur gegenwärtigen Form des Abkommens und Fabian Molina (sp, ZH) trat beim Auftakt des Ja-Komitees gar mit bürgerlichen Politikern vor die Presse, wie der SonntagsBlick berichtete. Dieser Meinungsumschwung führte innerhalb der SP zu einer Spaltung, da mehrere Kantonalsektionen und auch die Juso trotz abweichender Signale der Parteiführung die Nein-Parole beschlossen. Und selbst Maya Graf, eine Kritikerin des FHA der ersten Stunde, verkündete Anfang Februar in der AZ, sie sei «überhaupt nicht glücklich mit dem Referendum». Stattdessen zeigte sie sich zufrieden mit dem Erreichten der sogenannten «Palmöl-Koalition», die beispielsweise die Verknüpfung von Importmengen mit Nachhaltigkeitskriterien im Abkommen hatte unterbringen können. Anfang Februar meldete sich zudem Jean-Daniel Pasche, Präsident des Verbandes der Schweizerischen Uhrenindustrie, in Le Temps zu Wort und warnte vor dramatischen Auswirkungen auf die Uhrenindustrie durch Ablehnung des

Freihandelsabkommens. Pasche erklärte, dass die Schweizer Uhrenindustrie 95 Prozent ihrer Waren in Länder exportiere, mit denen die Schweiz ein FHA unterhält. Zwar sei Indonesien 2020 noch ein kleiner Absatzmarkt, doch in einer derart schnell wachsenden Volkswirtschaft müsse man möglichst schnell Fuss fassen. Dabei helfe ein Abkommen beispielsweise durch den Schutz von geistigem Eigentum.

Die letzten **Umfragen** des Tagesanzeigers und des SRG-Abstimmungsmonitors Ende respektive Mitte Februar widerspiegeln die in der Politik feststellbaren Verschiebungen zugunsten des Ja-Lagers. Gegenüber Januar stieg die Zustimmung für das Freihandelsabkommen laut Tagesanzeiger von 41 auf 52 Prozent an und auch die SRG meldete eine knappe Mehrheit von 52 Prozent für das FHA. Insbesondere Parteiungebundene hätten im Monat vor der Abstimmung in grösserem Ausmass vom Nein- ins Ja-Lager gewechselt.³⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.03.2021
AMANDO AMMANN

Nach einem einseitig geführten Abstimmungskampf, der von Westschweizer Medien zum Kampf zwischen David und Goliath hochstilisiert wurde, fiel das Ergebnis der **Abstimmung zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** im März 2021 mit nur 51.6 Prozent Ja-Stimmen deutlich knapper aus, als aufgrund des Medientenors erwartet worden war. Die Stimmbeteiligung lag mit 51.1 Prozent über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Es zeigte sich kein Stadt-Land-Graben zwischen den Kantonen, stattdessen teilte der altbekannte Röstigraben die Schweiz, mit wenigen Ausnahmen, in zwei Teile: Basel-Stadt (51.2% Nein-Stimmen) lehnte als einziger Deutschschweizer Kanton das Abkommen ab, ansonsten sprach sich die Deutschschweiz in breiter Front für den Freihandel aus. Auf der Gegenseite stimmten die meisten Kantone in der Westschweiz, insbesondere die Kantone Waadt (65.9% Nein-Stimmen) und Jura (64.8% Nein-Stimmen), gegen das Abkommen.

Obwohl dem Abschluss des Freihandelsabkommens damit nichts mehr im Wege stand, wurde das Ergebnis im Nachgang des Abstimmungssonntags von den Gegnerinnen und Gegnern des Abkommens als Erfolg verbucht. Diese sahen sich durch den unerwartet hohen Nein-Anteil in ihrem Anliegen bestärkt und selbst Befürwortende des Abkommens, wie Ständerat Hannes Germann (svp, SH), befürchteten, dass die vielen Nein-Stimmen einen Hinweis auf eine starke Skepsis in der Bevölkerung gegenüber Freihandelsabkommen darstellten. Dem widersprach Christoph Mäder, Präsident von Economiesuisse, der die einseitige Fokussierung der Debatte auf Palmöl kritisierte und im knappen Ja «kein Votum gegen den Freihandel» erkennen wollte. Dass es am Schluss doch knapp nicht für ein Nein gereicht hatte, schrieb La Liberté der späten Positionierung der Grünen und vor allem der SP zu. Samuel Bendahan (sp, VD), Vizepräsident der SP, verteidigte seine Partei, die «wirklich in mehrere Lager gespalten war». Die Uneinigkeit innerhalb der SP zeigte sich auch an mehreren abweichenden Kantonalsektionen und prominenten Individuen, welche für die Annahme des Abkommens weibelten. So zeigte sich Nationalrätin Munz (sp, SH) zufrieden mit dem Ergebnis und meinte überzeugt, dass es von nun an ein «No-Go» sei, Nachhaltigkeit aus Freihandelsverträgen auszuklammern. Nicht zufrieden mit dem Ausmass der Nachhaltigkeitsstandards war indes die grüne Nationalrätin Christine Badertscher (gp, BE), welche die Absicht bekundete, sich nun zumindest bei der Umsetzung noch für Verbesserungen einsetzen zu wollen.

Das Referendum schien für viele Akteure einen Wendepunkt in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik darzustellen. So bezeichnete Ständerätin Baume-Schneider (sp, JU) das Abkommen als «Untergrenze für alle jene, die folgen werden». Gegenüber der AZ zeigte sich die Rechtsprofessorin Elisabeth Bürgi Bonanomi davon überzeugt, dass die Bevölkerung auch in Zukunft über Handelsabkommen abstimmen werde. Eine erste Möglichkeit dazu bieten die fertig verhandelten Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten und Malaysia. Nationalrätin Badertscher prognostizierte, dass es insbesondere das Mercosur-Abkommen an der Urne gar noch schwerer haben werde, und auch die Bauerngewerkschaft Uniterre liess verlauten, man sei «jederzeit bereit, wieder das Referendum zu ergreifen». Drei NGOs – Alliance Sud, Public Eye und die Gesellschaft für bedrohte Völker – forderten in Reaktion auf das Abstimmungsergebnis ein Gesetz, das eine grössere Kohärenz zwischen der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik und Themen wie Menschenrechten oder Nachhaltigkeit sicherstellt. Laut den NGOs sei es bei beiden Abkommen unwahrscheinlich, dass verbindliche Nachhaltigkeitsbestimmungen aufgenommen würden, weshalb weitere Referenden unumgänglich seien.

Abstimmung vom 07. März 2021

Beteiligung: 51.1%
Ja: 1'408'380 (51.6%), (Stände 15 5/2)
Nein: 1'318'630 (48.4%), (Stände 5 1/2)

Parolen:

- Ja: SVP, CVP, FDP, GLP, EDU, Economiesuisse, Schweizer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitsgeberverband, Schweizer Bauernverband, Swissmem, Hotelleriesuisse, Schweizerischer Versicherungsverband, Swissaid
 - Nein: SP (5*), GP, EVP, Juso, Greenpeace, Uiterre, Pro Natura, Keimbauernvereinigung, Bruno-Manser-Fonds, Solidarité sans frontières, Gesellschaft für bedrohte Völker, Klimastreik Schweiz
 - Stimmfreigabe: Public Eye, Travail.Suisse, Alliance Sud
- * Anzahl abweichende Kantonalsektionen in Klammern ⁴⁰

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 23.04.2021
AMANDO AMMANN

Die **Vox-Analyse zur Abstimmung vom 7.3.2021 über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** kam zum Schluss, dass das eher unerwartet knappe Ergebnis vor allem auf die ausführliche Diskussion über die negativen Auswirkungen auf das Klima und somit auf den weniger starken Fokus auf das wirtschaftliche Potenzial des Abkommens zurückzuführen sei. Die Studie zeigte des Weiteren, dass sich viele Stimmende erst im Verlauf des Abstimmungskampfs für oder gegen das Abkommen entschieden hatten. Vor allem jüngere Stimmende hätten sich mehrheitlich gegen das FHA ausgesprochen, Personen mit niedriger Bildung oder mit höherem Einkommen stimmten eher dafür. Die wichtigsten Faktoren für den Stimmentscheid waren laut Analyse jedoch die Parteizugehörigkeit und das Vertrauen in die Wirtschafts- und Umweltverbände. Vor allem Sympathisierende der SVP und der FDP verhalfen dem Abkommen zum Erfolg, während Anhängerinnen und Anhänger der SP und der Grünen selten mit Ja stimmten. Die Ja-Stimmenden liessen sich vor allem davon überzeugen, dass die Schweizer Wirtschaft vom neuen Marktzugang profitieren würde, dass Umwelt- und Sozialstandards bereits im Abkommen enthalten seien und dass das Abkommen wichtig für die Schweizer Aussenbeziehungen sei. Die Nein-Stimmenden betonten hingegen vor allem die Umweltschädlichkeit der Palmölproduktion, die Ausbeutung der indonesischen Bevölkerung und den Schaden, welcher der Schweizer Raps- und Sonnenblumenölindustrie entstehe. Die Autorinnen und Autoren der Analyse hielten fest, dass die Kontra-Argumente insgesamt stärker polarisiert und weniger Zustimmung erhalten hätten als die Pro-Argumente. ⁴¹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 01.06.2021
AMANDO AMMANN

Die APK-NR hatte der Standesinitiative zum **Referendum über das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur** im Januar 2021 mehrheitlich keine Folge gegeben. Eine Minderheit Crottaz (sp, VD) hatte sich jedoch für eine Annahme eingesetzt. Der Kommissionsbericht hielt fest, dass die Referendumsmöglichkeit bei Freihandelsabkommen richtig und wichtig sei, wie die Diskussion um das Freihandelsabkommen mit Indonesien gezeigt habe. Gemäss der neuen Praxis in Bezug auf Standardabkommen unterstehen Freihandelsabkommen aber sowieso bereits dem fakultativen Referendum, weshalb die Kommissionmehrheit das Anliegen der Standesinitiative als erfüllt betrachtete.

In der Sommersession 2021 empfahl Kommissionssprecherin Schneider-Schneiter (mitte, BL) dem Nationalrat bei der Vorprüfung folglich die Ablehnung der Genfer Standesinitiative sowie der Initiative des Kantons Jura (Kt. Iv. 19.302), welche die Ausklammerung von Agrarprodukten aus dem Freihandelsabkommen mit dem Mercosur forderte. Die Minderheitsführerin Brigitte Crottaz bezweifelte, dass das geplante Mercosur-Freihandelsabkommen die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 einhalte und kritisierte auch, dass es insbesondere in Brasilien vermehrt zu Menschenrechtsverletzungen im Agrarbereich käme. Die Abstimmung zum Freihandelsabkommen mit Indonesien habe aufgezeigt, dass grundlegende Wirtschafts- und Umweltpolitikentscheide von grossem Interesse für die Schweizer Bevölkerung seien. Crottaz zeigte sich erfreut, dass Freihandelsabkommen gemäss Bundesrat bereits dem fakultativen Referendum unterstehen, womit das Anliegen der Standesinitiative schon fast erfüllt sei. Sie verlangte dennoch die Annahme der Initiative, weil der genaue Text des Abkommens noch nicht bekannt war und das Parlament daher in der Sommersession 2021 keine Stellung dazu beziehen konnte. Der Nationalrat schien das Anliegen der Initiative jedoch als erfüllt anzusehen und stimmte mit 110 zu 67 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) gegen ein Folgegeben. ⁴²

Im April 2020 hatte der Kanton Neuenburg eine Standesinitiative zum **Freihandelsabkommen mit dem Mercosur** eingereicht, die grundsätzlich einer älteren Standesinitiative des Kantons Genf (Kt. Iv. 19.313) entsprach. Der Bundesrat wurde in der Initiative dazu aufgefordert, zu überprüfen, ob das Abkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden müsste. Das Abkommen verfüge über sehr schwache Kontroll- und Sanktionsmechanismen im Falle einer Verletzung von sozial- und umweltpolitischen Verpflichtungen, argumentierte das Neuenburger Parlament. Es war davon überzeugt, dass der Schweizer Agrarsektor durch das Abkommen unter Druck geraten würde, weil das FHA nicht zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft in der Schweiz beitrage. Es sei zentral, dass die Schweizer Bevölkerung über ein derart wichtiges Abkommen abstimmen könne, argumentierte das Neuenburger Parlament.

Die APK-SR prüfte die Standesinitiative im August 2021 und beantragte mit 10 zu 1 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Wirtschaftsminister Parmelin habe der Kommission bereits im Februar 2020 versprochen, dass das WBF dem Gesamtbundesrat empfehlen werde, das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dies entspreche der seit August 2019 kommunizierten Praxis in Bezug auf Standardabkommen, so die Kommission. Folglich beantragte Kommissionsprecher Müller (fdp, LU) im Ständerat während der Herbstsession 2021 die Ablehnung der Standesinitiative. Die kleine Kammer gab der Initiative daraufhin keine Folge.⁴³

-
- 1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Aussenpolitik
 - 2) AB NR, 2022, S. 555; Medienmitteilung SGK-NR vom 4.2.22
 - 3) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Aussenpolitik
 - 4) Presse des 13.2, 15.2, 2.3, 5.3, 12.3 (ministres des transports des Quinze), 16.3, 28.3, 2-6.4 et 16-18.4.96; Lib. et Express, 22.2, 7.3 et 27.3.96; NQ, 4.3.96; Bund, 8.3.96; 24 Heures, 18.3, 25.3 et 25.4.96; NLZ, 23.3.96; NZZ, 30.3 et 20.4.96; TA, 9.4.96; JdG, 23.4.96.
 - 5) Presse du 16.1 et 24.1.98 (accord de Zurich); presse du 24.2.98 et Lib., 12.5.98 (souplesse); presse du 18.3 et 19.3.98 (opposition de l'Allemagne); Lib., 14.4.98 (fin avril); presse du 6.6 et du 17.6.98 (première conclusion générale); LT, 6.11.98 et presse du 24.12.98 (accords liés); LT, 25.11.98 (soutien de l'Allemagne); presse du 2.12 (accord trouvé sur les transports), du 5.12 (détermination de l'Autriche), du 8.12 (opposition de la France), du 10.12 (dernières concessions), du 11.12 (Portugal), du 12.12 (conclusion) et du 14.12.98 (référendum).
 - 6) Presse du 8 et 9.10.99 (référendum); LT, 17.9 (sondage) et 19.11.99 (Tessin).
 - 7) 24h, 25.1 et 4.4.00; LT, 17.2.00; NZZ, 17.2.00; TA, 18.3.00
 - 8) BaZ et 24h, 15.5.00; Bund, 1.4 et 17.4.00; 24h, 7.4.00; LT, 3.5.00; Lib., 17.4.00; TG, 16.5.00
 - 9) FF, 2000, p. 3538 s.; presse du 22.5.00; H. Hirter / W. Linder, VOX no 70, Analyses des votations fédérales du 21 mai 2000, Berne 2001.
 - 10) LT, 22.12.04.; communiqué de presse UNIA du 15.1.05.; Presse du 13.12.04.
 - 11) FF, 2005, p. 2536 s.
 - 12) FF, 2005, p. 4891 ss.; FF, 2005, p. 2536 ss.; 24h, 1.4.05.; presse du 15.4 au 6.6.05.; presse du 9.5.05; LT, 12.5.05.; Engeli, Isabelle / Tresch, Anke, Analyse VOX des votations fédérales du 5 juin 2005, Genève et Berne 2005.
 - 13) FF, 2005, p. 4891 ss.; FF, 2005, p. 2695 ss.; LT, 20.1 et 28.4.05; presse du 30.3.05.; presse du 26.9.05.; presse du 15.8 au 24.9.05.; Kopp, Laura / Milic, Tomas, Analyse VOX des votations fédérales du 25 septembre 2005, Zurich et Berne 2005.
 - 14) Bund, 15.3.06.; 24h, 16.3.06; TG, 16.3.06; Lib. et LT, 17.3.06; LT, 25.3.06; presse du 13.7.06; Exp., 10.8.06.
 - 15) LT, 2.9.06; SGT, 24.11.06.
 - 16) FF, 2007, p. 425 ss.; presse du 27.11.06.
 - 17) FF, 2008, p. 7767 s.; Presse du 3.10.08.
 - 18) FF, 2009, p. 1429 s.; presse du 3.1 au 9.2.09. Voir APS 2008, p. 64 ss.
 - 19) Hirter, Hans / Linder, Wolf, Analyse VOX de la votation populaire du 8 février 2009, Berne 2009.
 - 20) AB NR, 2011, S. 1020 ff. und 1041.
 - 21) BO CN, 2011, p. 1020 ss., p. 1041; 2012, p. 1308s.; BO CE, 2012, p. 167ss.
 - 22) Communiqué du DFI du 01.06.2015
 - 23) FF, IV, 1992, p. 92ss.
 - 24) BO CE, 1992, p.1080; BO CE, 1992, p.781ss.; BO CE, 1992, p.883ss.; BO CE, 1992, p.941; BO CN, 1992, p.1290ss.; BO CN, 1992, p.1836ss.; BO CN, 1992, p.2231; Jacot-Guillarmod (1992). Les perspectives de relations avec la CE sous l'angle de la politique intérieure.; NQ, 3.6.92; DP, 18.6.92 (délégation de compétences); presse des 27.6. (proposition du PS en faveur d'un référendum constructif), 9.7. (proposition de la commission des institutions politiques du CE), 11.7.92 (commission des institutions politiques du CN).
 - 25) Presse du 26.10.92.
 - 26) CdT, 19.7 et 21.7.93; presse des 20.7, 27.7 et 5.10.93; 24 Heures, 25.8.93 (Denner); Suisse, 5.11.93; NQ, 11.11.93; TA, 12.11.93; Bund, 15.12.93.; FF, 1994, p. 240 ss.; TA, 15.6.93; BZ, 16.6.93; NZZ, 19.6.93.
 - 27) Presse des 25.2, 4.3 (évêques suisses), 21.3 (GSsA), 9.5 (ASIN), 16.5 (SSO), 8.6 (Denner) et 13.6.94; NZZ, 19.3.94 (associations caritatives); VO, 14.4.94 (POP/PdT); NQ, 18.4.94 (UDC); 24 Heures, 4.5.94 (Ligue vaudoise); JdG, 13.6.94 (PRD); PDC; PS; PLS; AdI; Verts; NQ et JdG, 6.6.94 (budgets de la campagne).
 - 28) FF, III, 1994, p. 1232 ss.; Presse du 13.6.94.
 - 29) Presse du 13.6.94.
 - 30) B. Wernli / P. Sciarini / J. Borrancó, Analyse des votations fédérales du 12 juin 1994, Vox no 53, Berne/Adliswil 1994.
 - 31) FF, 1995, II, p. 625 ss.; presse des 3.1, 9.3, 14.3, 28.3 et 30.3.95; NQ, 1.3.95.
 - 32) AB NR, 1974, S. 1175 ff.; AB SR, 1974, S. 647 ff.; BBl, 1974, II, S. 265 ff.; BBl, 1974, II, S. 432 ff.; BBl, 1975, I, S. 594 f.; NZZ, 23.5., 19.12., 23.12.74; Ldb, 13.6.74; NZ, 5.7.74; NZZ, 9.8.74; Bund, 22.8.74
 - 33) FF, 2010, p. 5019 ss.; BO CN, 2010, p. 2009 s.
 - 34) AB SR, 2011, S. 21 ff. und 73 ff.; AB NR, 2011, S. 233 ff.; BBl, 2011, S. 1807 ff. und 2761 ff.
 - 35) Communiqué du DFI du 19.03.2015
 - 36) 24 Heures, 26.6.92; NZZ, 22.12.92; BaZ, 16.7.92 et TA, 15.8.92 (PDC et UDC); L'Hebdo, 25.6.92.
 - 37) AB SR, 2020, S. 118 ff.; Medienmitteilung APK-NR vom 21.1.20
 - 38) BBl, 2020, S. 5939 f.; WW, 18.6.20; LT, 20.6.20; NZZ, 25.6.20
 - 39) Fög (2021). Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 07.03.21; Heidelberger und Bühlmann (2021). APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 7.3.20; NZZ, 8.12.20; TA, 16.12.20; NZZ, TA, 19.12.20; LT, 11.1.21; LT, NZZ, 20.1.21; Lib, NF, NZZ, 22.1.21; Lib, NF, TA, TG, 26.1.21; AZ, WOZ, 28.1.21; So-Bli, 31.1.21; AZ, TG, 2.2.21; TA, 8.2.21; LT, 9.2.21; NZZ, 12.2.21; AZ, LT, 13.2.21; NZZ, 15.2.21; TA, 19.2.21; SoZ, 21.2.21; Blick, TA, 24.2.21; NZZ, 25.2.21; AVF, QJ, 27.2.21; AZ, 3.3.21

- 40) BBl, 2021 1185; NZZ, 13.2., 6.3.21; AZ, CdT, Exp, LT, Lib, NZZ, QJ, SN, TG, 8.3.21
41) Golder et al. (2021). VOX-Studie zur Abstimmung vom 07.03.2021
42) AB NR, 2021, S. 939ff.; Bericht APK-NR vom 18.1.21
43) AB SR, 2021, S. 887f.; Bericht APK-SR vom 16.8.21; Kt. Iv. 20.316