

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Aussenpolitik
Schlagworte	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)
Akteure	Würth, Benedikt (mitte/centre, SG) SR/CE
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

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	1

Abkürzungsverzeichnis

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
EU	Europäische Union
WEF	World Economic Forum
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
InstA	Institutionelles Abkommen

AELE	Association européenne de libre-échange
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
UE	Union européenne
WEF	World Economic Forum
MoU	Memorandum of Understanding (Protocole d'entente)
InstA	Accord institutionnel

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Beziehungen zur EU

BERICHT
DATUM: 15.06.2021
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2021 nahmen beide Räte Kenntnis vom **Bericht der Delegation bei der EFTA/Europäisches Parlament 2020**. Dieser gab einen Überblick darüber, wie die Delegation die Bundesversammlung im EFTA-Parlamentarierkomitee vertrat und welche Anstrengungen sie im Rahmen der Pflege der Beziehungen zum Europäischen Parlament unternahm. Wie zu erwarten war, dominierte die Covid-19-Pandemie sämtliche Tätigkeiten der Delegation im Berichtsjahr. Für die EFTA-Staaten zeigte sich während der Krise, wie wichtig ihre Einbindung in das gesamteuropäische Krisenmanagement der EU war. Nebst der Erarbeitung von Modellkapiteln in den Bereichen Nachhaltigkeit und E-Commerce widmete sich die EFTA im Berichtsjahr vor allem der Verbesserung der Transparenz bei Freihandelsverhandlungen, insbesondere im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen mit Thailand und der Republik Moldau. Ein weiterer Themenschwerpunkt der EFTA-Parlamentarierversammlung waren die bilateralen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU nach dem Brexit. Für die Schweiz werde es diesbezüglich vor allem wichtig sein, dafür zu sorgen, dass Schweizer Unternehmen im Vergleich zur europäischen Konkurrenz nicht benachteiligt werden, wurde im Bericht vermerkt.

Der bilaterale Austausch der Schweizer Delegation mit der entsprechenden EU-Delegation fand pandemiebedingt mehrheitlich virtuell statt. Anfang Oktober 2020 reiste die Delegation jedoch für einen Arbeitsbesuch nach Brüssel, wo sie sich mit Stefano Sannino – dem damaligen Chef-Unterhändler der EU – austauschte. Die Schweizer EFTA-/EU-Delegation beschäftigte sich im Berichtsjahr auch mit den Beteiligungsmöglichkeiten an den neuen Forschungs- und Innovationsprogrammen «Horizon Europe» und «Erasmus+». Im Vordergrund stand der Status von Drittstaaten, der neue Beitragsmechanismus und eine mögliche Verknüpfung in Abhängigkeit der Fortschritte beim institutionellen Rahmenabkommen.

Während im Nationalrat keine Voten abgegeben wurden, merkte Ständerat Benedikt Würth (mitte, SG) im Namen der APK-SR wohlwollend an, dass der Dialog zwischen den Parlamenten aufgrund der Delegation bereits institutionalisiert sei, während der Bundesrat sich noch immer darum bemühe, einen Dialog mit Brüssel zu implementieren.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.08.2021
AMANDO AMMANN

Im August 2021 brachte der Bundesrat mit der vorgeschlagenen **Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten** Bewegung in die Diskussionen um den seit 2019 eingefrorenen Beitrag in Höhe von CHF 1302 Mio. (inklusive CHF 65 Mio. Eigenaufwand der Bundesverwaltung). Nach der Aberkennung der Börsenäquivalenz durch die EU hatten sich die beiden Räte dafür ausgesprochen, die Auszahlung des Beitrags zu blockieren, bis vonseiten der EU keine diskriminierenden Massnahmen mehr in Kraft seien. In seiner Botschaft liess der Bundesrat jedoch verlauten, dass man nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen den bilateralen Weg fortführen und daher den Schweizer Beitrag «ohne europapolitische Bedingungen» freigeben wolle. Die Freigabe würde auch beweisen, dass die Schweiz eine verlässliche Partnerin bleibe, erklärte der Bundesrat. Dafür müsse das Parlament die Bundesbeschlüsse zu den Rahmenkrediten Kohäsion (CHF 1047 Mio.) und Migration (CHF 190 Mio.) möglichst bald – vorzugsweise noch in der Herbstsession 2021 – freigeben. Der Bundesrat wolle durch diesen Schritt den Beziehungen zur EU neue Impulse verleihen und Fortschritte in weiteren Dossiers ermöglichen, beispielsweise bei der Weiterführung der Assoziierung an das Forschungsprogramm Horizon Europe. Zudem sei eine rasche Freigabe des Rahmenkredits wichtig, weil dessen gesetzliche Grundlage bis Ende 2024 befristet sei. Basierend auf den Erfahrungen des ersten Beitrags schätzte der Bundesrat, dass die Verpflichtung der Mittel ungefähr drei Jahre brauche, weshalb eine spätere Freigabe die Vollständigkeit der Verpflichtung bedrohe. Für die Umsetzung der Auszahlung plane man zudem ein MoU zu vereinbaren, um eine Grundlage für den Abschluss der bilateralen Umsetzungsabkommen mit den Empfängerstaaten zu schaffen.

Die AZ gab tags darauf zu bedenken, dass der Zeitplan des Bundesrats illusorisch sei, da sich der Ständerat erst am letzten Sessionstag mit dem Geschäft auseinandersetze, weshalb es erst in der Wintersession in den Nationalrat gelangen könne. Zahlreiche Parlamentarier und Parlamentarierinnen äusserten sich gegenüber den Medien zwar wohlwollend zu den Plänen des Bundesrats, zeigten gegenüber dem zeitlichen Drängen

jedoch wenig Verständnis. Ständerat Würth (mitte, SG) meinte, dass eine Abweichung von der Verfahrensordnung vom Bundesrat begründet werden müsse. Auch Ständeratspräsident Kuprecht (svp, SZ) teilte mit, dass das Ständeratsbüro ein dringliches Verfahren für unnötig erachte. Ähnlich klang es vonseiten der Mitte, bei der Parteipräsident Pfister (mitte, ZG) den Entscheid der EU-Kommission zur zukünftigen Schweiz-Politik abwarten wollte, wie die NZZ berichtete. Die FDP-Fraktion unterstützte zwar die Absichten des Bundesrats, liess jedoch auch Kritik an dessen Kurs anklingen. Nationalrat Portmann (fdp, ZH) verlangte Vorschläge für das weitere Vorgehen zur Entspannung der Beziehung Schweiz-EU. Auch sein Parteikollege Damian Müller (fdp, LU) erwartete, dass der Bundesrat zuerst aufzeige, welche Ziele mit der EU angestrebt werden und wie eine Gesamtstrategie aussehen solle.²

Ende Oktober 2021 berichtete der Tages-Anzeiger, dass **Aussenminister Cassis Mitte November für einen Arbeitsbesuch nach Brüssel reisen werde**, um sich ein erstes Mal mit dem neuen EU-Verantwortlichen für das Schweiz-Dossier – Maroš Šefčovič – zu treffen. Wie Cassis selbst auf Twitter bekannt gab, diene das Treffen dazu, sich gegenseitig kennen zu lernen und über die Zukunft der bilateralen Beziehungen zu sprechen. Wie der Tagesanzeiger berichtete, sei aus EU-Kreisen zu vernehmen, dass die Schweiz nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen bei der EU an Priorität eingebüsst habe, daran habe auch die Freigabe der zweiten Kohäsionsmilliarde wenig geändert. Etwas anders präsentierte sich die Erwartungshaltung des Bundesrats. Im Vorfeld des Arbeitsbesuchs äusserte sich Cassis in einem Interview mit der NZZ zur EU-Politik der Schweiz und erwartete nach dem positiven Signal der Schweiz mit dem Kohäsionsbeitrag nun eine Reaktion der EU. Darüber hinaus gab er sich jedoch sehr bedacht und warnte, dass man «nicht noch einmal in die gleiche Falle» wie 2013 tapen dürfe, als die Schweiz «Verhandlungen nach dem Prinzip Hoffnung» aufgenommen habe und sich nicht sicher gewesen sei, was sie wolle und zu welchem Preis. Auf die Frage, ob die Schweiz im Gegenzug für den nächsten Kohäsionsbeitrag die Assoziierung bei der Forschungszusammenarbeit fordere, antwortete Cassis, dass man diese «Logik der gegenseitigen Bedingungen» beenden wolle. Cassis dämpfte in seinem NZZ-Interview die Erwartungen an das bevorstehende Treffen und erklärte, man brauche «Zeit, um ohne Druck innenpolitisch unsere Prioritäten zu klären».

Unterdessen drückten immer mehr Parteien und Vertretende aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft ihre Unzufriedenheit mit dem Vorgehen des Bundesrats aus. Dessen dreiteilige Strategie – Kohäsionsmilliarde freigeben, politischen Dialog stärken, einseitige Anpassung von Schweizer Recht – dürfte erst 2024 zu weiteren Verhandlungen führen, konstatierte die Aargauer Zeitung. Sie berichtete auch, dass ungenannte kritische Stimmen Cassis vorwerfen würden, sich vor den Wahlen 2023 nicht «die Finger an diesem toxischen Dossier» verbrennen zu wollen. Das dauere vielen Parteien, darunter den Grünen und den Grünliberalen, und Interessensgruppen, unter anderem der Operation Libero, zu lange. Ständerat Würth (mitte, SG) forderte vom Bundesrat vor allem angesichts der Probleme bei der Forschungskooperation und der Stromversorgung schnellere Lösungen.

Einige Tage vor dem Arbeitsbesuch von Ignazio Cassis reiste Bundespräsident Parmelin nach Brüssel, wo er sich mit Amtskollegen der EFTA- und EU-Staaten traf. Gegenüber den anwesenden Medienschaffenden erklärte er die Vollasoziiierung am Forschungsprogramm Horizon Europe als Hauptziel der kommenden Gespräche zwischen der Schweiz und der EU. Das könnte sich als schwierig erweisen, hielt der Tages-Anzeiger fest, denn die EU verknüpfte Kooperationsfragen neuerdings auch mit den institutionellen Marktzugangsfragen, was zu einer schwierigen Verhandlungslage führe. Hinsichtlich regelmässiger Kohäsionszahlungen in der Zukunft meinte Parmelin, dass man alles diskutieren könne. Das Treffen zwischen Cassis und seinem EU-Ansprechpartner sei eine «erste Kontaktmöglichkeit», der Gesamtbundesrat werde zu einem späteren Zeitpunkt konkrete Vorschläge machen müssen, wie es nach dem InstA-Aus weitergehen soll.

Das Treffen zwischen Cassis und Šefčovič fand am 15. November statt und wie angekündigt wurde insbesondere über die Assoziierung an Horizon 2021-2027 und Erasmus+ gesprochen. Cassis bezeichnete diesbezüglich die Verknüpfung von Marktzugangs- und Kooperationsabkommen als kontraproduktiv und unverständlich. In Bezug auf die Freigabe des zweiten Kohäsionsbeitrags zeigte sich Šefčovič erfreut und die beiden Parteien einigten sich auf technischer Ebene auf ein Memorandum of Understanding über das weitere Vorgehen. Das sei ein positives Zeichen, stellte die NZZ fest, habe doch die EU im Vorfeld regelmässige Zahlungen als «Eintrittsticket» für den Binnenmarkt verlangt, während die Schweiz die Zahlungen als freiwilligen Beitrag für die

osteuropäischen Staaten verstanden habe. Abschliessend bekräftigten beide Seiten die Bedeutung der bilateralen Beziehungen und hoben den Willen zu einer konstruktiven Zusammenarbeit hervor. Man einigte sich darauf, am Rande des WEF 2022 über eine bis dahin zu erarbeitende Standortbestimmung und eine gemeinsame Agenda zu diskutieren, um strittige Punkte wie die Streitbeilegung und die Rechtsübernahme angehen zu können.

Die Schweizer Medien reagierten mit gemischten Gefühlen auf die Ergebnisse des Treffens. Die lange Dauer der Besprechung – statt der geplanten Stunde erstreckte sich das Gespräch schliesslich über zwei Stunden – wurde unterschiedlich interpretiert: wahlweise als gutes Zeichen oder als Folge neuer Probleme. Der Tages-Anzeiger sah in der harten Wortwahl des EU-Kommissars im Nachgang des Treffens ein Zeichen für die nach wie vor angespannte Beziehung. Bezeichnend dafür sei auch die Feststellung von Ignazio Cassis, dass man die vergangenen Monate unterschiedlich wahrgenommen habe. Der Tages-Anzeiger mutmasste auch, dass das angekündigte Treffen am WEF als neue Frist der EU verstanden werden könne, insbesondere weil Sefi Dovič ankündigte, dass man dann sehen werde, ob aufseiten der Schweiz ein «ernsthafter politischer Wille» vorhanden sei. Sefi Dovič machte auf jeden Fall deutlich, dass der abrupte Abbruch der Verhandlungen zu einer Vertrauenskrise geführt habe und die EU vom Bundesrat ein «klares politisches Signal» erwarte, bevor man über Fragen wie die Teilnahme an Horizon Europe nachdenken könne. Gegenüber dem Tages-Anzeiger hielt Sefi Dovič am horizontalen Verhandlungsansatz der EU fest und lehnte es ab, institutionelle Fragen für jedes Abkommen einzeln zu lösen: Die Roadmap, die am WEF besprochen werden soll, müsse folglich die Schlüsselfragen zur dynamischen Rechtsübernahme, den Staatsbeihilfen, der Streitschlichtung und einem Mechanismus für regelmässige Kohäsionsbeiträge angehen. Die NZZ gab sich dementsprechend pessimistisch und stellte fest, dass man in den bilateralen Beziehungen etwa gleich weit sei wie vor Abbruch der Verhandlungen, beide Seiten würde immer noch aneinander vorbeireden. Diese Kritik machte sie auch an Cassis' abweichender Darstellung des Treffens fest. Dieser meinte beispielsweise, das Parlament habe mit der Freigabe der Kohäsionsmilliarde bereits das stärkstmögliche Signal gesendet und der Bundesrat würde bis Januar 2022 nichts darüber hinaus tun. In Bezug auf die offengebliebenen Fragen der Personenfreizügigkeit habe er seinem Gegenüber klar gemacht, dass man diesbezüglich nicht weiterkommen werde, denn schliesslich habe die Schweiz nicht zuletzt aufgrund dieser Differenzen die Verhandlungen über das Rahmenabkommen abgebrochen.³

1) AB NR, 2021, S.1258; AB SR, 2021, S. 650 f.; Bericht der Delegation EFTA/Europäisches Parlament

2) BBl, 2021 1921; LT, 6.8.21; AZ, Lib, NZZ, TA, 12.8.21

3) Medienmitteilung EDA vom 15.11.21; TA, 30.10.21; NZZ, 9.11.21; AZ, 10.11.21; 24H, 11.11.21; AZ, TA, 13.11.21; AZ, Blick, Lib, NZZ, TA, 16.11.21; TA, 17.11.21; Republik, 18.11., 19.11.21