

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Bilaterale Abkommen, Zwischenstaatliche Beziehungen</b>
Akteure	<b>Müller, Damian (fdp/plr, LU) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ammann, Amando  
Bühlmann, Marc  
Guignard, Sophie

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bühlmann, Marc; Guignard, Sophie 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bilaterale Abkommen, Zwischenstaatliche Beziehungen, 2018 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
<b>Aussenpolitik</b>	2
Beziehungen zur EU	2
Zwischenstaatliche Beziehungen	3
Aussenwirtschaftspolitik	4
<b>Sozialpolitik</b>	4
Soziale Gruppen	4
Asylpolitik	4

## Abkürzungsverzeichnis

<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>IKT</b>	Informations- und Kommunikationstechnologien
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>APD</b>	Öffentliche Entwicklungshilfe im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE)

---

<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>UE</b>	Union européenne
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>APD</b>	Aide publique au développement par rapport au revenu national brut (RNB)

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Regierungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.06.2020  
MARC BÜHLMANN

Die Beratungen der politischen Agenda des Bundesrats sind immer wieder ein umstrittener Diskussionspunkt in den Räten. Dies zeigte sich auch bei der Beratung der **Legislaturplanung 2019–2023** während der Sommersession im Ständerat. Die neuerliche Diskussion, ob die Legislaturplanung vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen oder detailliert beraten und als einfacher, nicht bindender Bundesbeschluss verabschiedet werden soll wie dies seit 2004 vorgesehen ist, wurde zusätzlich durch die Corona-Krise angeheizt. Die ausserordentliche Situation zeige – so etwa Damian Müller (fdp, LU) –, dass es richtig sei, wenn die Legislaturplanung zu einem nicht bindenden Beschluss führe, weil der Bundesrat nur so auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren könne. Das bedeute aber eben auch, dass es keine langen Beratungen und keine Legislaturplanungskommission brauche, weil dies letztlich viel zu viel unnötige Zeit und Kosten in Anspruch nehme. Man habe bessere Instrumente, um ganz spezifisch einzelne Massnahmen mitzusteuern, die man dann aber im konkreten Moment anwenden solle. Eine einfache Kenntnisnahme der Legislaturplanungsbotschaft reiche vollends. Dies habe er auch in einer parlamentarischen Initiative so angeregt, für dessen Unterstützung der Luzerner Freisinnige denn in seinem Votum auch schon vorsorglich warb. Heidi Z'graggen (cvp, UR) erwiderte, dass der Weg des Bundesrats, auf den das Land gesteuert werden solle, ein genaues Hinschauen verdiene und nicht einfach durchgewinkt werden sollte. Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) führte die Pandemie an, wies aber darauf hin, dass es wegen unvorhergesehener Ereignisse wichtig sei, die Legislaturplanung auch als Legislative anpassen zu können. Thomas Minder (parteilos, SH) wiederum reihte sich zu den Kritikern des aktuellen Vorgehens ein und wies darauf hin, dass zahlreiche Massnahmen im Bericht nach der Corona-Krise Makulatur geworden seien. Er warf dem Bundesrat und der Legislaturplanungskommission deswegen «Unflexibilität» vor. Man müsse neu planen und eine angepasste Vision präsentieren. «Die Sitzung heute Nachmittag ist für mich ein verlorener Tag», schloss der Schaffhauser Ständerat. Auch Olivier François (fdp, VD) monierte, man habe für die Beratung des Papiers viel zu viel Zeit einberaumt. In der Folge äusserte sich Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zu Wort und gab zu bedenken, dass ein ans Parlament überwiesener Bundesbeschluss nicht einfach so zurückgenommen werden könne. Man habe aber durchaus Flexibilität bewiesen, indem eben der Bericht auch zusammen mit der Legislaturplanungskommission noch einmal überarbeitet worden sei, was sich ja auch in verschiedenen, nachträglich zu debattierenden Änderungsanträgen niedergeschlagen habe. Das Parlament müsse die Möglichkeit haben, die Planung der Regierung zu überprüfen, so die Magistratin. Nach diesem Vorgeplänkel – eine Eintretensdebatte gab es nicht, weil Eintreten für die Legislaturplanung obligatorisch ist – wurden in der kleinen Kammer also besagte Änderungen diskutiert. Covid-19 spielte dabei freilich nur noch eine marginale Rolle, indem Artikel 1 mit einem Passus ergänzt wurde, dass sich die Politik des Bundes nach den drei Leitlinien zu richten und dabei auch die Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen habe. Zusätzlich wurde als Massnahme eine Vernehmlassung zu einer Revision des Epidemiengesetzes angenommen. Der erste Änderungsantrag betraf zudem die dritte Leitlinie, die nicht nur den Schutz des Klimas, sondern zusätzlich auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anstreben soll. Der Rat folgte mit 28 zu 13 Stimmen diesem Vorschlag und lehnte damit einen Minderheitsantrag Sommaruga ab, der auch die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in der dritten Leitlinie verankern wollte. Die von Carlo Sommaruga angeführten Minderheitsvorschläge für einen verstärkten Einbezug von Nachhaltigkeitszielen blitzten auch in der Folge samt und sonders ab. Eine Mehrheit fand aber eine von der Legislaturplanungskommission vorgeschlagene sprachliche Änderung einer Massnahme zur Erreichung des 2. Ziels von Leitlinie 1 (effiziente und digitale Erbringung staatlicher Leistungen). Statt die Bundesaufgaben «kontinuierlich» zu überprüfen, sollen sie «regelmässig» überprüft werden. Neu eingeführt wurden zudem verschiedene zusätzliche Massnahmen in verschiedenen Zielen: die Stärkung des Wirtschaftsstandorts, eine Strategie zur Umsetzung einer digitalen Gouvernanz, die Gewährleistung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und dem UK, die Erarbeitung einer Strategie für Barrierefreiheit, die Gewährleistung einer optimalen IKT-Infrastruktur in allen Regionen der Schweiz, einen Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung, die Erneuerung der Mittel zum Schutz der Bevölkerung «gegen Bedrohungen aus der

dritten Dimension» (gemeint ist die Luftabwehr), einen Aktionsplan «Biodiversität» sowie eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Lange diskutiert wurde im Rat über Bildungsthemen. Auf taube Ohren stiess dabei die Minderheit Chiesa (svp, TI) für eine Strategie zur Initiierung globaler Bildungsprogramme. Heidi Z'graggen forderte vergeblich die Streichung einer von der Kommission eingeführten Botschaft zur politischen Bildung der jungen Generation und gab zu bedenken, dass die Bildung Sache der Kantone bleiben müsse. Angenommen wurde hingegen eine Minderheit Juillard (cvp, JU), die als Massnahme einen Aktionsplan für die Förderung der Mehrsprachigkeit und den Unterricht in Heimatlicher Sprache unter Einbezug der Kantone forderte. Keine Chance hatten die Anträge von rechts, mit welchen die Massnahmen für die geregelten Beziehungen der Schweiz zur EU gestrichen oder wenigstens abgeschwächt hätten werden sollen. Eine Gesamtabstimmung war für diese Art Geschäft nicht vorgesehen. Die derart ergänzte Legislaturplanung ging nun an den Nationalrat.<sup>1</sup>

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

Die kleine Kammer nahm in der Sommersession 2020 Kenntnis von der **Aussenpolitischen Strategie 2020-2023**. Der Kommissionsprecher der APK-SR, Damian Müller (fdp, LU), wollte die Strategie im Namen der APK-SR im Plenum vertieft diskutieren. Carlo Sommaruga (sp, GE) nahm dies zum Anlass, die «Erosion der Solidarität» zu kritisieren. Bezeichnenderweise werde der Solidaritätsgedanke in der Aussenpolitischen Strategie auch nicht mehr als grundlegendes Prinzip genannt. Er bemängelte die nicht erreichte APD-Quote von 0.5 Prozent in der Entwicklungszusammenarbeit, welche vom Parlament gefordert worden war, sowie die Nichterfüllung der Quote von 0.7 Prozent des BIP, zu deren Einhaltung die Schweiz sich gegenüber der UNO verpflichtet hatte. In der Folge warf er der Regierung Untätigkeit hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen in China sowie der Besetzung palästinensischer Gebiete vor. Schliesslich brachte Sommaruga auch seine Motion (Mo.17.4241) zur Ratifikation des Vertrags über das Verbot von Atomwaffen zur Sprache. Diese war von beiden Parlamentskammern angenommen worden, daher habe er zumindest die Beschreibung der Umsetzung in der Strategie erwartet. Da sich sonst niemand zu Wort meldete, fiel die angedachte «vertiefte» Diskussion äusserst kurz aus.<sup>2</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.06.2020  
AMANDO AMMANN

Aufgrund des Corona-bedingten Sessionsabbruchs nahm der Ständerat erst in der Sommersession 2020 Kenntnis vom **Aussenpolitischen Bericht 2019**. Damian Müller (fdp, LU) äusserte sich im Namen der APK-SR dazu und lobte vor allem die erfolgreiche Erarbeitung der «Mind the Gap»-Strategie zur Sicherstellung der Rechte und Pflichten gegenüber dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit, die enge Kooperation mit den Nachbarländern und die Bemühungen um den Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.06.2020  
AMANDO AMMANN

### Beziehungen zur EU

Im März 2019 reichte Filippo Lombardi (cvp, TI) eine Motion ein, welche die Intention hatte, die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens** zu gewährleisten. Für den Fall, dass der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU unterzeichnen sollte, brauche es eine eindeutige Regelung der dynamischen Übernahme von EU-Recht, damit das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen garantiert sei, begründete der Motionär seinen Vorstoss. Ständerat Lombardi erhoffte sich durch diese Motion auch, dass durch ein frühzeitiges Mitspracherecht die demokratische Legitimation und Akzeptanz des Abkommens gesteigert und die parlamentarischen Kompetenzen geklärt werden würden.

Der Bundesrat beantragte im Mai die Annahme der Motion. Neuerungen im EU-Recht hinsichtlich der Marktzugangsabkommen würden zwar die Mitspracherechte von Parlament, Kantonen und Volk grundsätzlich nicht beeinträchtigen, erklärte er. Im Rahmen des Verhandlungsmandats habe man aber bereits die Überprüfung einer stärkeren Mitsprache des Parlaments und der Kantone beim Abschluss des

MOTION  
DATUM: 20.06.2019  
AMANDO AMMANN

institutionellen Abkommens eingeleitet. Ausserdem werde man im Falle einer Unterzeichnung des Abkommens prüfen, inwiefern die Partizipationsrechte im Rahmen der Umsetzung gestärkt werden könnten.

Im Juni gelangte das Geschäft in den Ständerat, wo Damian Müller (fdp, LU) einen Ordnungsantrag – zur Zuweisung der Motion an die zuständige Kommission zur Vorprüfung – stellte. Ständerat Müller begründete den Antrag mit der kurz zuvor erfolgten Annahme einer ähnlichen Motion der WAK-SR. Die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit und die Relevanz des Themas machten seiner Meinung nach die Zuweisung sinnvoll. Dagegen wehrte sich der Urheber der Motion zwar, weil diese inhaltlich mehr umfasse als die WAK-Motion, doch sein Drängen fand nicht genug Gehör. Der Ständerat sprach sich mit 23 zu 16 Stimmen für den Ordnungsantrag aus.<sup>4</sup>

### Zwischenstaatliche Beziehungen

**MOTION**  
DATUM: 10.12.2019  
AMANDO AMMANN

Die APK-SR hatte sich bereits in der Herbstsession 2019 mit der Motion «**Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit**» von Fabian Molina (sp, ZH) befasst. Mit 7 zu 3 Stimmen hatte sie die Motion zur Annahme empfohlen, um damit den Druck auf den Bundesrat aufrechtzuerhalten.

In der Wintersession gelangte die Motion in den Ständerat. Für Ständerat Germann (svp, SH) war die Motion bereits erledigt, denn der Bundesrat habe der Kommission die Aussenpolitische Strategie für die Legislaturperiode 2020-2023 in ihren Grundzügen bereits vorgestellt. Erfüllte Vorstösse – so Germann – sollten aus ordnungspolitischer Sicht nicht angenommen werden. Dieser Meinung schloss sich auch Thomas Minder (parteilos, SH) an und auch Damian Müller (fdp, LU) bezeichnete eine mögliche Annahme als «parlamentarischen Leerlauf». Letzterer zeigte sich zudem unzufrieden damit, wie intransparent die China-Strategie der Schweiz gehandhabt werde, und wünschte sich eine offenere Kommunikation gegenüber der Kommission. Somit bestritt inhaltlich niemand die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung im Umgang mit China, doch aus formellen Gründen schien die Motion obsolet. Christian Levrat (sp, FR), der die Kommissionsmehrheit vertrat, zeigte sich dennoch irritiert über die vorherrschende Meinung im Ständerat. Nur durch die Ankündigung einer zukünftigen Strategie sei eine Motion noch nicht erfüllt, denn eine inhaltliche Diskussion habe noch nicht stattfinden können. Der anwesende Bundesrat Cassis versuchte die Gemüter ein wenig zu beruhigen, indem er festhielt, dass die Motion sowieso kaum Einfluss auf das bereits bestehende Vorhaben einer neuen China-Strategie haben werde. Die inhaltliche Diskussion solle man danach in den Kommissionen führen. Der Antrag der Kommissionsminderheit setzte sich schliesslich mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) durch, damit wurde die Motion abgelehnt.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.09.2020  
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2020 befasste sich der Ständerat mit dem **Abkommen mit dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland**, wobei nach der einstimmigen Annahme durch den Nationalrat im Juni desselben Jahres auch in der kleinen Kammer kaum Diskussionsbedarf bestand. Laut Kommissionsprecher Damian Müller (fdp, LU) empfehle auch die APK-SR die Vorlage einstimmig zur Annahme. Bundesrätin Keller-Sutter bezeichnete das Abkommen als ein Zeichen der «engen und freundschaftlichen Beziehungen» zwischen den beiden Ländern, welches Kontinuität und Rechtssicherheit schaffe. Schweizer Staatsangehörige würden zukünftig im Vereinigten Königreich mindestens gleich gut behandelt wie EU-Bürgerinnen und -Bürger. Der Ständerat nahm den Entwurf mit 40 Stimmen und ohne Enthaltungen einstimmig an. Auch das Ergebnis der Schlussabstimmungen war eindeutig. Der Nationalrat wie auch der Ständerat stimmten mit 195 Stimmen respektive 44 Stimmen einstimmig für die Annahme des Entwurfs.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 03.12.2020  
AMANDO AMMANN

Der Ständerat nahm in der Wintersession 2020 Kenntnis vom **Bericht zu den abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen 2019**. APK-SR-Sprecher Damian Müller (fdp, LU) informierte den Rat darüber, dass der Bundesrat der Kommission bereits einige Fragen zu den bilateralen und multilateralen Verträgen schriftlich beantwortet habe, weshalb kein weiterer Diskussionsbedarf mehr bestehe. Bundesrat Cassis berichtete, dass man das Format des Berichts in den vergangenen Jahren angepasst habe, um diesen «besser lesbar» zu machen. So habe man dessen Umfang um 65 Prozent reduzieren können, wobei die wichtigsten Informationen weiterhin enthalten seien.<sup>7</sup>

**MOTION**  
DATUM: 11.03.2020  
AMANDO AMMANN

## Aussenwirtschaftspolitik

Der Nationalrat nahm die Motion von Sibel Arslan (basta, BS), welche **mehr Transparenz und Informationen bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen** forderte, in der Frühjahrssession 2019 stillschweigend an.

Im Ständerat waren die Meinungen in der Frühjahrssession 2020 hingegen gespalten. Die APK-SR hatte die Motion im Vorfeld der Ratsdebatte nach Stichentscheid des Präsidenten knapp abgelehnt, da sie darin keinen wesentlichen Mehrwert gegenüber der bereits bestehenden Rechtslage und Praxis erkennen konnte. Laut Kommissionssprecher Damian Müller (fdp, LU) war man sich zwar einig, dass eine aktive Information in Bezug auf die Verhandlungen über Freihandelsabkommen wichtig sei. Im Parlamentsgesetz sei aber sowieso vorgeschrieben, dass der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen informieren müsse. Somit renne man mit der Motion offene Türen ein und eine Annahme der Motion hätte gar keine Wirkung. Guy Parmelin empfahl dennoch die Annahme der Motion, weil der Bundesrat das Vertrauen zwischen Bundesrat, Parlament und anderen Akteuren bei der Erarbeitung von Freihandelsverträgen weiter stärken wolle. Dazu gehöre auch, dass er die aussenpolitischen Kommissionen noch systematischer über den Stand derartiger Verhandlungen informiert. Der Ständerat lehnte die Motion dennoch mit 29 zu 15 Stimmen (bei 1 Enthaltung) ab.<sup>8</sup>

**MOTION**  
DATUM: 15.09.2020  
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2020 **überwies der Ständerat die Motion** Chiesa (svp, TI) **zur Internationalen Positionierung und den Freihandelsabkommen der Schweiz an die zuständige Kommission**. Carlo Sommaruga (sp, GE) hatte zuvor mittels Ordnungsantrag verlangt, dass man die Vorlage zuerst in der APK-SR diskutieren solle, bevor man der Bundesverwaltung und dem Departement neue Arbeit auferlege, insbesondere weil der Bundesrat bis Ende 2020 nebst einer China-Strategie noch mehrere Strategien zur Aussenpolitik veröffentlichen werde. Gemäss Ständerat Sommaruga teile der Kommissionsvorsitzende Damian Müller (fdp, LU) diese Ansicht. Motionär Chiesa unterstützte diesen Vorschlag nicht, da der Bundesrat die Erfüllung der Motion bereits zugesichert hatte und man ihm daher das Mandat direkt erteilen könne. Der Ordnungsantrag Sommaruga wurde dennoch mit 22 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) angenommen, womit das Geschäft an die APK-SR zur Vorberatung überwiesen wurde.<sup>9</sup>

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

#### Asylpolitik

**MOTION**  
DATUM: 19.09.2018  
SOPHIE GUIGNARD

La motion Geissbühler (udc, BE) visant à **activer un retour sans risque de persécution pour les Erythréens** a été débattue au Conseil des Etats en septembre, en même temps que la motion du PLR Damian Müller (plr, LU) qui demande «une politique d'asile équitable envers les demandeurs d'asile érythréens». Un troisième objet, plutôt antagoniste des deux précédents, sous la forme d'une pétition citoyenne exigeant un «droit d'asile des Erythréens» figurait également à l'ordre du jour.

Le débat a surtout tourné autour de la situation politique du pays de la corne de l'Afrique. Anne Seydoux-Christe (pdc, JU) a cité le rapport 2017/2018 d'Amnesty International, qui fait état de violations graves des droits humains, tout comme plusieurs rapports de l'ONU, cités par Pascale Bruderer Wyss (ps, AG). Le groupe socialiste, très présent au début du débat, a souligné les démarches du DFAE visant à établir un dialogue avec le gouvernement érythréen, dans le même but que celui poursuivi par les motionnaires, à savoir arriver à des accords migratoires. L'UDC est intervenue, par le truchement du sénateur Germann (udc, SH) qui a déposé une proposition individuelle, alors que son appartenance à la commission responsable de l'objet, lui permettait d'établir une proposition de minorité, ce qui lui a été reproché par plusieurs de ses collègues, qui déploreraient un manque de respect des traditions du Conseil d'Etat. La proposition de Germann, à savoir accepter la motion, a donc été refusée par les sénateurs et sénatrices par 24 voix contre 16 avec 2 abstentions.<sup>10</sup>

1) AB SR, 2020, S. 514 ff.  
2) AB SR, 2020, S. 487 ff.  
3) AB SR, 2020, S. 487 ff.  
4) AB SR, 2019, S. 550 ff.

- 5) AB SR, 2019, S.1124 ff.; Bericht APK-SR vom 4.11.19
- 6) AB NR, 2020, S. 1957; AB SR, 2020, S. 1072; AB SR, 2020, S. 689 ff.
- 7) AB SR, 2020, S. 1203
- 8) AB NR, 2019, S. 585; AB SR, 2020, S. 132 ff.; Bericht APK-SR vom 13.1.20
- 9) AB SR, 2020, S. 834f.
- 10) BO CE, 2018, p. 694 ss.