

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagnote	<b>Migrationspolitik, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)</b>
Akteure	<b>Juncker, Jean-Claude</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1990 - 01.01.2020</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  
Bovey, Audrey  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Bühlmann, Marc; Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Migrationspolitik, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2011 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Innere Sicherheit	1
Institutionen und Volksrechte	2
Bundesrat	2
Regierungspolitik	3
<b>Aussenpolitik</b>	4
Beziehungen zur EU	6
<hr/>	
<b>Parteien, Verbände und Interessengruppen</b>	7
Parteien	7
Grosse Parteien	8

## Abkürzungsverzeichnis

<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SDA</b>	Schweizerische Depeschenagentur AG
<b>SSV</b>	Schweizer Schiesssportverband
<b>FHA</b>	Freihandelsabkommen

---

<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ATS</b>	Agence Télégraphique Suisse SA
<b>FST</b>	Fédération sportive suisse de tir
<b>LE</b>	Accord de libre-échange

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Innere Sicherheit

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 22.12.2016  
KARIN FRICK

Im Nachgang einer Recherche der SDA fiel das Schlaglicht der öffentlichen Debatte im Februar 2016 plötzlich auf die schon seit Monaten geplante **Verschärfung des EU-Waffenrechts**. Als Reaktion auf die Terroranschläge von Paris im vergangenen Jahr sollte mit der Einschränkung des Waffenbesitzes und -handels nun verhindert werden, «dass Waffen in die Hände von Terroristen fallen», wie EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker von der NZZ zitiert wurde. Sofern die Richtlinie tatsächlich zustande kommt, muss die Schweiz als Schengen-Vertragsstaat diese übernehmen, um ihre Mitgliedschaft im Schengener und damit verbunden auch im Dubliner Abkommen nicht zu gefährden. Dies erläuterte der Bundesrat in seiner Antwort auf eine entsprechende Interpellation Ruiz (sp, VD; Ip. 15.4199). Die Schweiz sei jedoch in der zuständigen Expertengruppe des Ministerrates vertreten, wenn auch ohne formales Stimmrecht und nur mit beratender Funktion, was eine gewisse Einflussnahme ermögliche. Von der Kommission vorgesehen sind unter anderem strengere Registrierungspflichten, ein Verbot des Onlinehandels von Waffen und Munition, strengere Regeln für unbrauchbar gemachte Waffen, ein Bedürfnisnachweis – sei es als Jäger, Sportschütze oder Sammler – und eine medizinische Untersuchung als Vorbedingungen für den Waffenerwerbsschein sowie ein Verbot von zivilen halbautomatischen Feuerwaffen, die wie vollautomatische Kriegswaffen aussehen. Diese werden von der EU nicht nur wegen des relativ leicht möglichen Umbaus zu vollautomatischen Waffen, sondern auch aufgrund ihrer hohen Munitionskapazität als sehr gefährlich angesehen. Waffen ebendieser Kategorie kommen im ausserdienstlichen Schiesswesen in der Schweiz jedoch zu breitem Einsatz. Die verschärften Regeln liessen es in der Folge auch nicht mehr zu, dass Armeeehörige Ordonnanzwaffen nach dem Ende der Dienstpflicht mit nach Hause nehmen.

So liess denn auch die **Kritik aus dem Umfeld der Waffenlobby** nicht lange auf sich warten. Dora Andres, Präsidentin des Schweizerischen Schiesssportverbandes (SSV), erklärte in den Medien, der SSV lehne die Vorschläge der Europäischen Kommission vollumfänglich ab. Die Schweiz brauche kein schärferes Waffenrecht und nötigenfalls werde man dagegen politisch aktiv werden. Mit rund 133'000 Mitgliedern wäre der SSV problemlos referendumsfähig. Schützenhilfe erhielt Andres auch von bürgerlichen Politikerinnen und Politikern, darunter CVP-Präsident Christophe Darbellay (VS), welcher die vorgesehenen Regeln gegenüber dem Sonntags-Blick als «nicht kompatibel» mit dem schweizerischen Schützenwesen und der Milizarmee bezeichnete. FDP-Nationalrätin Corina Eichenberger (AG) erachtete gegenüber der Aargauer Zeitung eine Verschärfung des Waffenrechts als schlicht nicht in der Lage, mehr Sicherheit zu garantieren; es sei ein «Irrglaube», dass mit strengeren Regeln der kriminelle Waffenmissbrauch verhindert werden könne. Die Milizarmee und die Armeewaffen zu Hause seien sogar Teil der «schweizerischen DNA», liess sie im Sonntags-Blick verlauten.

Im März 2016 gab Bundesrätin Simonetta Sommaruga nach einem Treffen der EU-Innenminister erste Entwarnung: «Die EU wird der Schweiz das Sturmgewehr nicht verbieten», wurde sie in der Presse zitiert. Neben der Schweiz hätten sich auch andere EU-Länder, darunter v.a. baltische und nordische Staaten mit Schützen- und Jägertradition, gegen zu zentralistische Verschärfungen gewehrt. In der Folge verabschiedete der Rat der Innenminister Mitte Juni einen entschärften Entwurf mit einer eigens auf die Schweiz zugeschnittenen Ausnahmebestimmung. Diese «Schutzklausel für das Schweizer Sturmgewehr» (Tages-Anzeiger) ermöglicht es Schweizer Armeeehörigen weiterhin, die Waffe nach Ende der Dienstpflicht zu behalten. Bedingungen dafür sind allerdings die Mitgliedschaft in einem Schützenverein, der Nachweis von jährlichen Schiessübungen sowie die regelmässige medizinische und psychologische Beurteilung des Waffenbesitzers.

Ebendiese Bedingungen waren es denn auch, welche die Freude über den Schweizer Verhandlungserfolg zumindest auf Seiten der Waffenlobby erheblich trübten. So schrieb die Basler Zeitung weiterhin von der «Entwaffnung Hunderttausender Schweizer Bürgerinnen und Bürger»; alle seien auf die Entwarnung Sommarugas hereingefallen, denn durch die von der breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommenen Bedingungen würden «unbescholtene Schweizerinnen und Schweizer, die eine Waffe besitzen», kriminalisiert und «der Grundsatz, wonach der Staat seinen Bürgern so lange

vertraut, bis ihnen eine Straftat bewiesen werden kann, [...] ausgehebelt». Stattdessen müssten ehemalige Soldaten nun beweisen, «dass sie keine Gewalttäter sein wollen». Nicht zuletzt sah sie darin über Umwege die Umsetzung der 2011 abgelehnten Initiative gegen Waffengewalt. Auch bürgerliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier übten abermals Kritik an der Richtlinie und nun insbesondere an den Bedingungen im «Schweizer Paragraphen». Von einer «schlimme[n] Einmischung in die Schweizer Gesetzgebung» (Walter Müller, fdp, SG) und der Gefährdung der Souveränität der Schweiz (Adrian Amstutz, svp, BE) war die Rede. Die Urteile über die Richtlinie im Allgemeinen wie auch über die medizinisch-psychologischen Tests im Besonderen reichten von «inakzeptabel und lächerlich» (Yannick Buttet, cvp, VS) bis zu «absurd» (Dora Andres, SSV). Der neue CVP-Präsident Gerhard Pfister (ZG) forderte von Bundesrätin Sommaruga gar eine Erklärung und allfällige Nachverhandlungen in Brüssel. Der SVP-Nationalrat und Präsident des Berner Schützenverbandes Werner Salzmann reichte indes Ende September eine Motion mit dem Titel «Wir lassen uns nicht durch die EU entwaffnen!» ein. Dem Vorstoss zufolge sollte die Schweiz gemeinsam mit jenen EU-Staaten, die dem neuen Waffenrecht ebenfalls kritisch gegenüberstehen, die «unannehmbaren Änderungen» bekämpfen.

Im Dezember 2016 einigten sich Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments auf eine Fassung der Waffenrichtlinie, über die als nächstes das Europäische Parlament befinden wird. Unterdessen war es der europäischen Waffenlobby gelungen, die Vorlage weiter abzuschwächen. So sieht der Antrag zuhanden des Europäischen Parlaments kein Verbot halbautomatischer Waffen mehr vor, sondern lediglich Einschränkungen betreffend den Verkauf und die maximale Patronenzahl. Den Mitgliedstaaten ist es nun ausserdem freigestellt, ob für den Waffenerwerb medizinisch-psychologische Tests erforderlich sind oder nicht. Bei der Überführung in nationales Recht bietet die Richtlinie daher einen gewissen Spielraum. Was jedoch geblieben ist, sind die Mitgliedschaft in einem Schützenverein und die regelmässige Teilnahme an Schiessanlässen als Voraussetzungen, damit Schweizer Armeeangehörige das Sturmgewehr behalten dürfen. Diese Punkte waren im ausgehenden 2016 denn auch die meistkritisierten, denn mit Vereinspflicht und Schiesszwang wolle die EU die Freiheit und Selbstbestimmung der Schweizer beschränken, zeigte sich Werner Salzmann gegenüber der Luzerner Zeitung besorgt. Mit mehr Dramatik bezeichnete Jean-Luc Addor (VS), SVP-Nationalrat und Vizepräsident von ProTell, die Schusswaffe als «das Symbol des freien Mannes» und die Reform daher als unverhältnismässig. ProTell kündigte bereits das Referendum an; man toleriere keine Verschärfung des Schweizer Waffenrechts. Auch ein Ausschluss aus Schengen/Dublin würde gemäss diversen Zeitungsberichten von der Waffenlobby damit bewusst in Kauf genommen.<sup>1</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Bundesrat

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und auch die Diskussionen um deren schwierige Umsetzung gestalten die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sicher nicht einfacher, was nicht zuletzt der Bundesrat nun ausbaden muss. Harsche Kritik musste sich etwa Simonetta Sommaruga von der SVP anhören, weil sie eine Präsentation zu Umsetzungsvorschlägen verschoben hatte, um ihren Besuch bei EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker nicht unnötig zu belasten – so zumindest die Vermutung in den Medien. Prompt warf SVP-Fraktionschef Adrian Amstutz der Justizministerin eine „unsägliche Verzögerungstaktik“ vor. Öl ins Feuer goss dann wenige Tage später Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf, die in einem Online-Interview eine rasche Abstimmung zur Klärung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU verlangte, weil die Masseneinwanderungsinitiative mit den bilateralen Verträgen nicht vereinbar sei. In den Medien wurde gemutmasst, dass dies die Mehrheitsmeinung des Bundesrats sei. Einige bürgerliche Parlamentarier forderten in der Folge lautstark, dass die Regierung in der Aussenpolitik mehr Geschlossenheit und mehr Verhandlungsgeschick an den Tag legen müsse. Der Blick bezeichnet die Regierung als „sieben Leichtmatrosen“ ohne Kapitän. Das Gremium komme zwar sehr gut miteinander aus, jede und jeder einzelne arbeite sehr dossiersicher, aber es fehle an einer „zupackenden Steuerfrau oder einem seefesten Kapitän“. In der Weltwoche wurde beanstandet, dass das Kollegialsystem heute nicht mehr funktioniere; man müsse ungeeignete Regierungsmitglieder auch entlassen können. Diese „Diskreditierung“ des Bundesrates (AZ) wurde freilich auch kritisiert: **Dass es der Bundesrat niemandem recht machen könne, gehöre zum System.**<sup>2</sup>

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 28.02.2015  
MARC BÜHLMANN

Nachdem die Mitglieder des Bundesrates vereidigt worden waren – mit Ausnahme von Simonetta Sommaruga (sp), die das Gelübde ablegte –, wurden die **Wahlen des Bundespräsidenten und der Vizepräsidentin für 2016** durchgeführt. Die turnusgemässen Wahlen von Johann Schneider-Ammann (fdp) zum Präsidenten und von Doris Leuthard (cvp) zur Vizepräsidentin waren unbestritten. Schneider-Ammann erhielt 196 Stimmen. Von den 241 eingelangten Stimmzetteln waren 27 leer, sechs waren ungültig und zwölf enthielten andere Namen. In der Presse wurde dieses Resultat als breite Akzeptanz in der Bundesversammlung interpretiert. Auf Doris Leuthard entfielen 180 Stimmen. Lediglich 218 Wahlzettel wurden an die noch anwesenden Parlamentsmitglieder verteilt. Davon blieben acht leer, sieben waren ungültig und auf 23 stand ein anderer Name als jener der CVP-Magistratin.

In seiner Ansprache machte Johann Schneider-Ammann die Verunsicherung im vergangenen Jahr zum Thema, die durch die Aufwertung des Frankens, Terroranschläge und Flüchtlingsströme genährt worden sei und aufgezeigt hätte, wie verletzlich die freien Gesellschaften seien. Auch wenn die Wurzeln dieser Krisen nicht in der Schweiz selber lägen, müsse man in der Schweiz die Reihen schliessen und sich dagegen wehren. Die Schweiz dürfe dabei aber ihre humanitäre Tradition nicht vergessen. Wer Hilfe brauche, werde geschützt, müsse aber die vorherrschenden Regeln akzeptieren. Die anstehenden Herausforderungen – Schneider-Ammann nannte die Verteidigung von Offenheit und Souveränität, von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit, aber auch die Beziehung zu Europa – müssten gemeinsam mit Reformwillen angegangen werden. Dabei könne man auf eigene Stärken, wie der Innovationskraft, der dualen Bildung oder der intakten Sozialpartnerschaft bauen. Sein Motto als Bundesrat laute "Gemeinsam für Jobs und unser Land".

Der Berner FDP-Bundesrat, der es auch nicht versäumte, der abtretenden Eveline Widmer-Schlumpf, die er als "grosse Persönlichkeit" bezeichnete, zu danken, löste als Regierungschef Simonetta Sommaruga ab, die das Amt im Jahr 2015 inne gehabt hatte. Anders als Didier Burkhalter – ihr Vorgänger in diesem Amt –, der Anfang 2015 zum Schweizer des Jahres gekürt worden war und im März gar für den Friedens-Nobelpreis vorgeschlagen wurde und als neuer UNO-Generalsekretär im Gespräch war, hatte die SP-Magistratin im Wahljahr 2015 einen sehr schweren Stand gehabt, da sie in ihrer Funktion als Justizministerin insbesondere von der Rechten immer wieder angegriffen wurde. Als Verantwortliche für das Migrationsdossier hatte sie nicht nur auf die in den Medien als "Flüchtlingskrise" bezeichnete Migrationswelle reagieren müssen, sondern sie hatte auch das Dossier zur Masseneinwanderungsinitiative und hierzu die Verhandlungen mit der EU zu betreuen. Die Bundespräsidentin war entsprechend ein äusserst beliebtes Sujet in der Weltwoche. Mit Ausnahme der SVP attestierten ihr die Parteien aber, gute Arbeit geleistet zu haben. Als Meilenstein, aus der Sicht der abtretenden Bundespräsidentin, galten ihre Gespräche mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, welche die Situation mit der EU deblockiert hätten.<sup>3</sup>

## Regierungspolitik

Auch 2017 trafen sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Bundesratsparteien und deren Fraktionen viermal im Rahmen der **von-Wattenwyl-Gespräche** mit den Bundesrätinnen und Bundesräten, um strategische Gespräche zu führen.

Die Einschätzung der aktuellen aussen- und sicherheitspolitischen Lage war Hauptdiskussionspunkt Anfang Februar. Übereinstimmung bestand bei allen Akteurinnen und Akteuren darin, dass die Schweiz ihre Interessen auch zu Zeiten von Cyberkriminalität, Terrorismus und Falschinformationen wahren müsse. Über die Bedeutung der anstehenden Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform III herrschte jedoch keine Einigkeit.

Mitte Mai stand der Brexit im Fokus der Gespräche, wobei auch die Fortschritte beim Rahmenabkommen mit der EU diskutiert wurden. Hierbei betonten die Parteien, dass nicht nur die Aussen-, sondern auch die Innenpolitik beachtet werden müsse.

Die Gesundheits- und erneut die Europapolitik waren die Traktanden für die Gespräche Anfang September. Ein gut zugängliches und tragbares Gesundheitswesen stelle innerhalb der Legislaturziele 2015–2019 ein Hauptziel des Bundesrates dar, wie dies in der Strategie Gesundheit 2020 dargelegt werde. Betreffend Informationen zu den Verhandlungen mit der EU über die institutionellen Fragen vertröstete der Bundesrat die Parteien auf den Herbst; geplant sei aber ein Treffen von Doris Leuthard mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker.

Nicht wie im Vorjahr festgelegt an der dritten Sitzung, dafür bei den Gesprächen Mitte November, die als Klausur organisiert wurden, nahm der Bundesrat in corpore teil. Hauptgegenstand war freilich, wie im Vorjahr vereinbart, die Präsentation der Jahresziele 2018. Darüber hinaus äusserte die Regierung ihre Sorge zur Gewaltenteilung

zwischen Exekutive und Legislative, die sie momentan durch das diskutierte Verordnungs veto in Gefahr sehe. Bezüglich der EU erklärte Neo-Aussenminister Ignazio Cassis, dass man im Rahmen eines weiteren Treffens mit Juncker im November die nächsten Schritte in den verschiedenen Bereichen der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU definieren wolle.<sup>4</sup>

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

#### Jahresrückblick 2019: Aussenpolitik

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
AMANDO AMMANN

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

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

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

Am meisten Gesprächsstoff boten sicherlich jene Debatten, welche die Beziehung zwischen der EU und der Schweiz zum Thema hatten. Für hitzige Diskussionen und Differenzen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat sorgte im Juni das kritisierte und noch immer nicht abgeschlossene institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Ausdruck der Unzufriedenheit war die im März abgelehnte Motion von Ständerat Minder (parteilos, SH; Mo. 18.4165), die vom Bundesrat die Nichtunterzeichnung des Abkommens verlangte. Anfang Juni kam es schliesslich zu einer mehr oder weniger offenen Konfrontation zwischen Bundesbern und Brüssel, als



der Bundesrat in einer Botschaft Klärung zu fundamentalen Fragen des institutionellen Abkommens forderte. Zwar schätzte man den Entwurf des Abkommens grundsätzlich positiv ein, doch die Europäische Kommission solle mehr Rücksicht auf nationale Prozesse nehmen, damit man in Fragen des Lohn- und Arbeitnehmerschutzes, der Unionsbürgerrichtlinie und der staatlichen Beihilfen eine Einigung finde. Auch der Ständerat schlug in die gleiche Kerbe, als er kurz darauf mittels Motion (Mo. 19.3416) die Regierung und deren Chefunterhändler mit Zusatzverhandlungen beauftragte. Des Weiteren hing die «Begrenzungsinitiative» der SVP quasi als Damoklesschwert über dem bilateralen Weg der Schweiz.

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

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

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

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

Nicht alle Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz gestalteten sich so

problematisch wie die bisher aufgeführten. Die **Sicherheit des Schengen-Raums** und eine qualitativ hochwertige Grenzkontrolle schienen diesbezüglich ein verbindendes Element zu sein. Auf alle Fälle sprachen sich Ständerat und Nationalrat mit grosser Mehrheit für den bundesrätlichen Entwurf zum EES (Entry-Exit-System / Einreise- und Ausreisegesetz) und die damit verbundenen Anpassungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes aus. Bereits im Mai hatte sich das Volk nachdrücklich zum Schengen-Raum bekannt, als es der Übernahme einer EU-Waffenrichtlinie zustimmte, die unter anderem den Besitz halbautomatischer Waffen verschärfen sollte.

Auch über die Rolle der **Schweiz als Gastland und Zentrum der Global Governance** wurde intensiv beraten. Ebendiese soll auch weiterhin gestärkt und ausgebaut werden, damit die Schweiz – und insbesondere Genf – weiterhin ein internationales Zentrum für Diplomatie, Krisenbewältigung und NGOs sein kann. In eine ähnliche Richtung zielte die Diskussion über die Erneuerung des Kredits für drei Genfer Zentren in der Herbstsession. Diese bemühen sich um politische Sicherheit, humanitäre Minenräumung und die demokratische Kontrolle von Streitkräften. Obwohl der Kredit noch nicht definitiv beschlossen wurde, zeigten sich beide Kammern von der Wichtigkeit der Schweizer Aussenwahrnehmung in diesen Politikfeldern überzeugt.<sup>5</sup>

## Beziehungen zur EU

### MOTION

DATUM: 12.06.2017  
AMANDO AMMANN

Die APK-SR hatte vor der Sommersession 2016 Stellung zur Motion Reimann (svp, SG) mit dem Titel «**EU-Beitritts-gesuch, Klarheit schaffen**» genommen und nach Stichentscheid des Präsidenten die Ablehnung ebenjener beantragt. Die Mehrheit der Kommission hatte die Motion für überflüssig befunden, während eine Minderheit Keller-Sutter (fdp, SG) gehofft hatte, durch die Annahme endlich Klarheit in der Sache schaffen zu können.

In der Beratung des Geschäfts während der Sommersession 2016 äusserte sich Ständerätin Seydoux-Christe (cvp, JU) als Sprecherin der Kommissionsmehrheit und bezeichnete den Inhalt der Motion als «unnötig», «bizarr» und «lächerlich». Die Vertreterin der Kommissionsminderheit – Karin Keller-Sutter – wies darauf hin, dass der Rückzug des Gesuchs aus Brüssel zwar keinen Vorteil, aber auch keinen Nachteil mit sich bringe und man dennoch nachdrücklich einen Schlussstrich ziehen würde. Der Ständerat tat es schliesslich dem Nationalrat gleich und nahm die Motion mit 27 zu 13 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) an.

Der Bundesrat beantragte im darauffolgenden Jahr die Abschreibung der Motion. Durch ein offizielles Schreiben setzte Bundespräsident Johann Schneider-Ammann den EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker davon in Kenntnis, dass das Gesuch gegenstandslos sei und als zurückgezogen angesehen werden müsse. Die EU nahm davon Kenntnis, womit die Motion erfüllt worden war. National- und Ständerat schrieben das Geschäft in der Sommersession 2017 ab.<sup>6</sup>

### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 23.11.2017  
AUDREY BOVEY

Au mois de novembre 2017, **le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a été reçu à Berne** par la Présidente de la Confédération Doris Leuthard, à l'occasion d'une visite officielle. Mme Leuthard et M. Juncker ont évoqué avec satisfaction les avancées constatées dans de nombreux domaines: signature d'un accord relatif à l'Emissions Trading System (ETS), paraphe à Bruxelles de l'accord permettant aux autorités de poursuite pénale suisses d'accéder aux données de la base de données EURODAC, mise à jour de l'accord sur les entraves techniques au commerce (ARM), progrès en ce qui concerne la coopération scientifique et technique entre l'Office fédéral de la santé et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) ainsi que l'actualisation de l'accord sur les assurances, ouverture de négociations concernant la coopération de la Suisse avec l'Agence ferroviaire européenne (ERA) et assurance de sa participation à l'Agence du système global de navigation par satellite européen (GSA). Le Président de la Commission européenne a également pris connaissance de la volonté helvétique d'envisager le versement d'une nouvelle contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans certains pays membres de l'UE. Si la Suisse et l'union européenne ont toutes deux renouvelé leur soutien à la voie bilatérale et appelé à la poursuite de relations solides et stables, la Présidente de la Confédération n'en a pas moins fait part des attentes helvétiques dans certains domaines de coopération, et ce notamment en ce qui concerne l'avenir du règlement Dublin, l'accès direct des autorités suisses à la banque de donnée EUROPOL, le fonctionnement de la coopération Schengen, la participation

de la Suisse au programme-cadre de l'UE «Europe Créative» et au programme Galileo, la conclusion d'un accord dans le domaine de la santé publique, les reconnaissances d'équivalence dans le domaine financier ou les obstacles au commerce entre la Suisse et l'UE.

Au lendemain de cette rencontre au sommet, une majorité des titres de presse suisse se réjouissait de l'amitié retrouvée entre Berne et Bruxelles, les deux entités étant enfin parvenues à «surmonter les difficultés du passé» et les blocages politiques engendrés, notamment, par le résultat de la votation du 9 février 2014 sur l'initiative «Contre l'immigration de masse».<sup>7</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 29.11.2018  
AUDREY BOVEY

En novembre 2017, à l'occasion de la venue du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker à Berne, Doris Leuthard, alors présidente de la Confédération, confirmait devant la presse que la Suisse verserait bien un «nouveau milliard de cohésion» à l'Union européenne. Il n'en fallait alors pas moins pour que les commentateurs et commentatrices s'empressent d'annoncer un «réchauffement des relations entre la Suisse et l'UE», du moins pour un temps.

Dans un tel contexte, le Conseil fédéral a publié, au mois de septembre 2018, son message sur la **deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains Etats membres de l'UE**. Deux arrêtés fédéraux – un pour chacun des deux volets différenciés composant cette deuxième contribution – sont ainsi soumis parallèlement à l'approbation du Parlement. Le premier, intitulé «crédit-cadre pour la cohésion», prévoit l'allocation de 1'046.9 millions de francs pour la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE-13 – soit les treize pays ayant intégré l'Union européenne depuis 2004. Le deuxième arrêté fédéral, sous l'appellation de «crédit-cadre pour la migration», envisage l'octroi de 190 millions aux Etats membres de l'UE pour le financement de mesures à adopter dans le domaine de la migration. Dans son message, l'exécutif national précise également que si cette deuxième contribution s'inscrit bel et bien dans le cadre de la politique européenne de la Suisse, elle est néanmoins décidée de «manière autonome». Elle ne présente en ce sens «aucun lien direct» avec l'accord-institutionnel ou la reconnaissance de l'équivalence boursière.

En novembre 2018, le Conseil des Etats a approuvé les deux arrêtés fédéraux relatifs à la deuxième contribution en faveur de certains Etats membres de l'UE, mais uniquement à condition que l'Union européenne n'adopte aucune mesure discriminatoire à son encontre. La chambre haute a alors accepté (par 38 voix pour, 1 contre et 2 abstentions) la proposition du sénateur Ruedi Noser (plr, ZH), modifiant le projet initialement proposé par le Conseil fédéral. Tel que mentionné par Christian Levrat (ps, FR), la proposition Noser «est une solution de compromis raisonnable [...] Elle se limite à exiger un traitement non discriminatoire de la part de l'Union européenne, elle ne pose pas d'exigence de réciprocité». Selon le conseiller fédéral Ignazio Cassis, la contribution de la Suisse constitue un signal politique important pour le développement des relations bilatérales. La première contribution avait en ce sens permis d'améliorer la réputation de la Suisse auprès de ses partenaires européens. Le principe général du versement d'une nouvelle contribution n'a d'ailleurs pas été contesté par la chambre des cantons. Lors des votes sur l'ensemble, les crédits-cadres pour la cohésion et pour la migration n'ont chacun récolté qu'une seule et unique voix d'opposition, celle de Peter Föhn (udc, SZ).<sup>8</sup>

## Parteien, Verbände und Interessengruppen

### Parteien

## Grosse Parteien

Mediale Aufmerksamkeit fand eine Äusserung des SVP-Vizepräsidenten Christoph Blocher (ZH) bei dessen Neujahrsrede in Wynigen, in der er den Vorsitzenden der Euro-Gruppe **Jean-Claude Juncker** mit Hitler verglich. Juncker hatte in einem Interview den weissen Fleck in der Mitte der europäischen Landkarte als geostrategische Absurdität beklagt. Diese Aussage erinnere ihn an Hitlers Vergleich der Schweiz mit einem Stachelschwein. An einem Podiumsgespräch Mitte Januar, an dem die beiden Kontrahenten die Klagen kreuzten, wurde der Disput dann gütlich beigelegt, ohne dass sich Blocher allerdings für seine Aussage entschuldigt hätte.<sup>9</sup>

---

1) Ip. 15.4199; Mo. 16.3719; Blick, NZZ, TA, 20.2.16; So-Bli, 21.2.16; AZ, 26.2.16; NZZ, 8.3.16; NZZ, TA, TG, 11.3.16; SO, 29.5.16; NZZ, SGT, TA, 11.6.16; Blick, 25.7.16; LZ, 26.7.16; BaZ, 24.8.16; BaZ, TG, WW, 25.8.16; BaZ, 31.8., 9.9.16; BaZ, 1.10.16; LZ, NZZ, 21.12.16; TA, 22.12.16

2) So-Bli, 1.2.15; Blick, 3.2., 4.2.15; BaZ, Blick, SGT, 5.2.15; Blick, 7.2.15; WW, 12.2.15; SO, 15.2.15; AZ, 19.2.15; WW, 26.2.15

3) AB NR, 2015, S. 2323ff.; Rede von BR Schneider-Ammann; So-Bli, 11.1.15; Blick, 12.1.15; WW, 29.1.15; Blick, 3.2.15; WW, 26.2., 5.3.15; SO, 15.3.15; Blick, 21.3.15; SoZ, 22.3.15; BZ, 24.3.15; SO, 29.3.15; TG, 10.7.15; Blick, 1.10.15; NZZ, 10.12.15; NZZ, SGT, 15.12.15; BZ, 18.12.15

4) Medienmitteilung BR vom 1.9.2017; Medienmitteilung BR vom 10.11.2017; Medienmitteilung BR vom 12.5.2017; Medienmitteilung BR vom 3.2.2017

5) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Aussenpolitik

6) AB SR, 2016, S. 525 ff.; Bericht der APK-SR vom 12.5.16; Brief des Bundesrats vom 27.7.16

7) Communiqué de presse DAE du 23.11.2017; LT, 2.11., 11.11.17; SoZ, 12.11.17; LT, SGT, TG, 16.11.17; LT, 21.11.17; LMD, 22.11.17; AZ, Lib, TA, TG, 23.11.17; AZ, BaZ, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 24.11.17; BZ, BaZ, SGT, 25.11.17; SoZ, 26.11.17; BaZ, Lib, TG, 27.11.17; LT, TG, 28.11.17; BaZ, 1.12.17; AZ, 4.12.17; BaZ, 5.12.17; TA, 6.12.17

8) BO CE, 2018, p. 866 ss.; FF, 2018, p. 6669 ss.; BaZ, LT, 24.11.17; Lib, SGT, TG, 29.9.18; NZZ, 30.11.18; TA, TG, 19.3.19

9) So-Bli, 2.1.11; Presse vom 3.1. und 13.1.11.