

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Gute Dienste, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)</b>
Akteure	<b>Mavromichalis, Petros</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</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

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Gute Dienste, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2022*. 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>	<b>1</b>
<b>Aussenpolitik</b>	<b>1</b>
Beziehungen zur EU	<b>4</b>

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>SRG</b>	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>NEBS</b>	Neue Europäische Bewegung Schweiz
<b>NDB</b>	Nachrichtendienst des Bundes
	(bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
<b>Fedpol</b>	Bundesamt für Polizei
<b>InstA</b>	Institutionelles Abkommen
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der Europäischen Union
<hr/>	
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>DéICDG</b>	Délégation des Commissions de gestion
<b>SSR</b>	Société suisse de radiodiffusion
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>NOMES</b>	Nouveau mouvement européen suisse
<b>SRC</b>	Service de renseignement de la Confédération
	(à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)
<b>Fedpol</b>	Office fédéral de la police
<b>InstA</b>	Accord institutionnel
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

# Allgemeine Chronik

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 28.02.2022  
AMANDO AMMANN

Am 23. Februar 2022 **verurteilte die Schweizer Regierung erstmals öffentlich das völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands in der Ostukraine**. Der Bundesrat beobachtete die Lage wegen der Eskalationsgefahr mit grosser Sorge und setzte sich für eine friedliche Lösung des Konflikts ein, unter anderem durch die Unterstützung der OSZE. Um der Umgehung der EU-Sanktionen gegen Russland vorzubeugen, werde man die Sanktionen analysieren und anschliessend entscheiden, wie man zu verfahren habe. Der Bundesrat verwies in seiner Medienmitteilung auf das Embargogesetz, auf dessen Grundlage der Bund Zwangsmassnahmen erlassen könne, um Sanktionen der UNO, der OSZE oder der wichtigsten Handelspartner durchzusetzen.

Tags darauf veröffentlichte der Bundesrat eine Erklärung von Bundespräsident Cassis, in der er sich zum bewaffneten Konflikt in der Ukraine äusserte. Der Bundesrat verurteilte die Intervention Russlands «aufs Schärfste» und rufe die Konfliktparteien dazu auf, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren, so Cassis. Er nahm auch Bezug auf die zusätzlich erlassenen Sanktionen der EU gegen Russland. Diese hatte Finanz- und Reisesanktionen gegen Banken und Geschäftspersonen sowie gegen Mitglieder der Duma, der Armee und der Regierung erhoben, aber auch Handelsrestriktionen bezüglich der Regionen Donetsk und Luhansk erlassen. Zudem wurde der Zugang zum europäischen Finanz- und Kapitalmarkt für die russische Regierung und die Zentralbank beschränkt. Der Bundespräsident kündigte an, dass die Schweiz diese Sanktionen in Form von «Umgehungsverhinderungsmassnahmen» in die Verordnung zur Verhinderung der Umgehung der EU-Sanktionen aus dem Jahr 2014 übernehmen werde. Man werde die Liste der von der EU sanktionierten Personen und Unternehmen grundsätzlich übernehmen. Auf Nachfrage der anwesenden Journalistinnen und Journalisten bei der Pressekonferenz konnte Cassis in der Folge jedoch nicht bestätigen, dass die Schweiz die EU-Sanktionen übernehmen werde. Laut Sonntagsblick und Republik gebe es keine Grundlage für die Genehmigung von konkreten Sanktionen, weil Wirtschaftsminister Parmelin dem Gesamtbundesrat aus Versehen keinen formellen Antrag dazu vorgelegt habe. Wie die Sonntagszeitung berichtete, lud die APK-NR Aussenminister Cassis in der Folge zu einer ausserordentlichen Sitzung ein, an der er die Sanktionspolitik der Schweiz rechtfertigen sollte. Während in allen Parteien eine Mehrheit für die Übernahme von Sanktionen vorhanden sei, lehne die SVP dies unter Berufung auf die Schweizer Neutralität ab, so die Sonntagszeitung weiter. Alt-Bundesrat Blocher verurteilte indes die Sanktionsübernahme in der Aargauer Zeitung und betonte, die Schweiz sei dadurch eine «Kriegspartei» geworden.

Die zurückhaltende Reaktion des Bundesrats stiess bei den meisten Parteien und der Bevölkerung auf Unverständnis und sorgte für Kritik. Der Sonntagsblick zitierte Mitte-Präsident Gerhard Pfister (mitte, ZG), für den die Massnahmen nicht weit genug gingen, und FDP-Präsident Burkart (fdp, AG), der eine vollumfängliche Übernahme der EU-Sanktionen forderte. In Bern kam es zur grössten Friedensdemonstration seit dem Irakkrieg im Jahr 2003, an der nicht mit Kritik am Bundesrat gespart wurde. Auch ausserpolitisch wurde Druck auf den Bundesrat ausgeübt: Sowohl die USA wie auch die EU brachten dem Vorgehen des Bundesrats wenig Verständnis entgegen. EU-Botschafter Mavromichalis ermutigte die Schweiz, «Mut und Entschlossenheit» zu zeigen und die EU-Sanktionen zu unterstützen. Die stellvertretende Aussenministerin der USA – Wendy Sherman – ging sogar noch weiter und suchte ein direktes Gespräch mit Staatssekretärin Livia Leu, um die Lage in der Ukraine zu besprechen.

Nur vier Tage später reagierte der Bundesrat im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung auf die dramatische Lage in der Ukraine und beschloss die **Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland sowie Hilfsgüterlieferungen für die ukrainische Bevölkerung**. Die Schweiz setzte mit sofortiger Wirkung die Güter- und Finanzsanktionen der EU um, was zur Folge hatte, dass die Vermögen der sanktionierten Personen und Unternehmen gesperrt und die Eröffnung neuer Geschäftsbeziehungen verboten wurden. Gegen Präsident Putin, Premierminister Mishustin und Aussenminister Lavrov wurden aufgrund schwerwiegender Verstösse gegen das Völkerrecht zusätzliche Finanzsanktionen erlassen. Das Einfuhr-, Ausfuhr- und Investitionsverbot, das seit 2014 für das Gebiet der Krim angewendet wurde, erweiterte der Bundesrat auf die Regionen Donezk und Luhansk. Ausserdem entschied der Bundesrat, das Abkommen über Visaerleichterungen mit Russland teilweise zu suspendieren und Einreiseverbote gegen verschiedene Personen zu erlassen, die einen

Bezug zur Schweiz hatten und Vladimir Putin nahestanden. Im Sinne der Luftraumsperrungen anderer europäischer Länder wurde auch der schweizerische Luftraum für sämtliche russischen Flüge gesperrt, mit Ausnahme von Flugbewegungen für humanitäre, medizinische und diplomatische Zwecke. Trotz der in diesem Ausmass bisher noch nie dagewesenen Sanktionsübernahmen betonte der Bundesrat, dass er die Neutralität bei seiner Entscheidung berücksichtigt habe und die Schweiz auch weiterhin mit ihren Guten Diensten zur Lösung des Konflikts beitragen wolle. Dieser Kurswechsel wurde in den Medien positiv aufgenommen, wenngleich der Bundesrat für seine Zögerlichkeit kritisiert wurde. Die AZ bezeichnete den Entscheid als «Berner Pirouette», während die WOZ die Entscheidungsfindung der Exekutive mit einem tagelangen Irrlauf verglich. Aussenminister Cassis verteidigte sich im Interview mit dem Sonntagsblick Anfang März und argumentierte, dass der Bundesrat «selten etwas so Wichtiges so schnell entschieden» habe. Er warb für Verständnis, denn der Bundesrat habe zuerst einen Weg finden müssen, so weit wie möglich mit der EU mitzuziehen, ohne die Neutralität zu verletzen und damit die Handlungsfähigkeit der Schweizer Diplomatie einzuschränken.

Es sollte nicht lange dauern, bis die Schweizer Exekutive am 4. März das **Sanktionsregime wiederum dem neusten Stand der EU anpassen** musste. Der Bundesrat beschloss daher die Totalrevision der «Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine». Neu war der Export aller doppelt (zivil und militärisch) verwendbarer Güter nach Russland verboten und zwar unabhängig vom Endverwendungszweck oder dem Endverwender. Auch die Ausfuhr von Gütern, die zur militärischen oder technologischen Stärkung Russlands oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors beitragen könnten, untersagte der Bundesrat. Darunter fielen auch die Vermittlung oder das Bereitstellen von Finanzmitteln und die Erbringung technischer Hilfe. Weitere Ausfuhrverbote betrafen Güter und Dienstleistungen im Ölsektor und in der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen wie Versicherungen, Inspektionen, Vermittlungsdienste und Finanzhilfen. Die Finanzsanktionen wurden ebenfalls ausgeweitet; so beschloss die Regierung das Verbot von Transaktionen mit der russischen Zentralbank und den Ausschluss Russlands aus dem Kommunikationsnetzwerk SWIFT. Erneut wurde der Bundesrat nicht müde zu betonen, dass die Umsetzung der Sanktionen nicht gegen die Schweizer Neutralität verstosse und dass damit keine humanitären Aktivitäten behindert würden.

Eine Woche später entschied der Bundesrat, **Überflugesuche der beiden Konfliktparteien** und anderer Staaten, die diese mit Kriegsmaterial unterstützen wollten, **nicht zu genehmigen**. Der Schweizer Luftraum blieb somit in der Folge für sämtliche Flüge, die im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt standen, verboten, ausgenommen davon waren weiterhin Überflüge aus humanitären oder medizinischen Zwecken. Die SVP reagierte auf diesen Ausbau der Sanktionen, indem Roger Köppel (svp, ZH) im Nationalrat anlässlich der Diskussion über den Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat nicht nur auf dessen Ablehnung pochte, sondern auch eine Beendigung der Sanktionen gegen Russland forderte.

Am 16. März übernahm die Schweiz auch die **Sanktionen**, welche die EU **gegen Belarus** wegen dessen Mitverantwortung an den russischen Völkerrechtsverletzungen in der Ukraine erhoben hatte. Auch in diesem Fall handelte es sich um Güter- und Finanzsanktionen, die inhaltlich sehr stark an die Sanktionen gegen Russland angelehnt waren. Abweichend davon wurden jedoch auch Einfuhrverbote geschaffen, die unter anderem den Import von Holz- und Kautschukprodukten, Eisen, Stahl und Zement untersagten.

Die schrittweise Ausdehnung der Sanktionen gegen Russland setzte sich am 18. März fort, als die Schweiz das **vierte Sanktionspaket** der EU nachvollzog. Dieses umfasste weitergehende Massnahmen im Güterbereich, Einschränkungen von Transaktionen mit gewissen russischen Staatsunternehmen, ein Verbot von Ratingdiensten für russische Kunden sowie den Entzug der Meistbegünstigungsbehandlung Russlands im Rahmen der WTO.

Und nur sieben Tage später folgte eine **weitere Ausdehnung der Sanktionen**, die nun auch die Ausfuhr von Gütern für den Energiesektor und damit verbundene Dienstleistungen unmöglich machten. Ebenso verboten wurde die Beteiligung und Bereitstellung von Darlehen oder anderweitigen Finanzmitteln an Energieunternehmen. Auch neue Einfuhr- und Ausfuhrverbote gegenüber Russland fanden sich auf der Liste der EU-Sanktionen, darunter Importe von Eisen- und Stahlerzeugnissen aus oder mit

Ursprung in Russland und Exporte von Luxusgütern und Gütern zur «maritimen Navigation». Etwas überraschend entschied sich der Bundesrat hingegen dazu, die anfangs März erlassenen Massnahmen der EU gegen russische Medienkanäle nicht zu übernehmen. Sputnik und Russia Today durften somit weiterhin in der Schweiz publizieren und ausstrahlen, obwohl der Bundesrat anerkannte, dass die Sender als Propagandawerkzeuge zur Streuung von Desinformation genutzt würden.

Eine Umfrage des Forschungsinstituts Gallup International, die Ende März im Sonntagsblick veröffentlicht wurde, zeigte auf, dass ein Grossteil der Schweizer Bevölkerung die Sanktionen für angemessen befand (50%) oder gar schärfere Massnahmen forderte (34%). Eine Mehrheit befürchtete jedoch auch wirtschaftliche Schäden und eine Inflation sowie Probleme bei der Energieversorgung. Nichtsdestotrotz war die Unterstützung für das Sanktionsregime ungebrochen gross. Derweil forderte der ukrainische Botschafter in der Schweiz, Artym Rybchenko, vom Bundesrat mehr Initiative bei der Beschlagnahmung von Vermögenswerten russischer Oligarchen. Obwohl Rybchenko Bundespräsident Cassis zugute hielt, schon viel für die Ukraine getan zu haben, erwartete er mehr und schnellere Sanktionen in den Bereichen Finanzen, Energie und Banken.

Anfang April tauchten Bilder auf, die den Verdacht auf **russische Kriegsverbrechen in der Ukraine** erhärteten. **Bundesrätin Karin Keller-Sutter verurteilte die Handlungen Russlands** in einem NZZ-Interview explizit als «Kriegsverbrechen» und äusserte die Erwartung, dass die EU und damit auch die Schweiz ihre Sanktionen gegen Russland verstärken würden. Noch im gleichen Monat kam es dann in zwei Etappen tatsächlich zu einer weiteren Übernahme von EU-Sanktionen gegen Russland und Belarus: Das **fünfte Sanktionspaket** umfasste ein Importverbot für Kohle, Holz, Zement, Meeresfrüchte und Wodka, die für Russland wichtige Einnahmequellen darstellten, sowie ein Exportverbot von Kerosin und weiterer Güter, die der Stärkung der industriellen Kapazitäten Russlands dienen könnten. Auch die finanzielle Unterstützung von öffentlichen russischen Einrichtungen wurde untersagt. Das WBF sanktionierte des Weiteren über 200 natürliche und juristische Organisationen, darunter zwei Töchter des russischen Präsidenten Putin. In Abweichung zur EU sah die Schweiz jedoch noch davon ab, die Vergabe öffentlicher Aufträge an russische Staatsangehörige und in Russland ansässige Organisationen zu verbieten. Die Umsetzung eines solchen Verbots habe Fragen hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und dessen Geltungsbereich aufgeworfen. Bis Ende Juni 2022 sollten die zuständigen Stellen die Unklarheiten jedoch klären und in einem Bericht Stellung dazu beziehen. Wie die NZZ berichtete, wurde zunehmend die Forderung laut, dass die Schweiz «aktiv» nach den Vermögen der von den Sanktionen betroffenen Personen suchen müsse. Während Banken dies im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung sowieso tun müssten, verfügten kantonale Grundbuchämter kaum über die nötigen Ressourcen, um derartige Abklärung vorzunehmen, erklärte die NZZ.

Ende April sorgten zwei mit den Sanktionen zusammenhängende **Enthüllungen** für medialen Wirbel. Zuerst gelangte ein vertraulicher Brief der GPDel an die Medien, in dem diese den Bundesrat für dessen schlechte Vorbereitung auf die russische Invasion im Februar rügte. Le Temps zitierte aus dem Brief und führte aus, dass die Kerngruppe Sicherheit – zusammengesetzt aus der Staatssekretärin des EDA sowie den Direktoren des NDB und des Fedpol – den Sicherheitsausschuss des Bundesrats unzureichend und zu spät informiert habe. Viola Amherd, Karin Keller-Sutter und Ignazio Cassis, die Teil des Ausschusses seien, hätten daher den Gesamtbundesrat nicht adäquat über die Lage in der Ukraine aufklären können.

Kurz darauf machte CH Media öffentlich, dass das **Seco Deutschland daran gehindert habe, Panzermunition aus der Schweiz in die Ukraine zu exportieren**. Das Seco erklärte, dass das Schweizer Gesetz den Export von Kriegsmaterial verbiete, wenn das Empfängerland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sei. Während dieser Entscheid von einer Mehrheit der Schweizer Parteien gutgeheissen wurde, äusserte sich Mitte-Präsident Gerhard Pfister gegenteilig. Er argumentierte, dass der Bundesrat seine notrechtlichen Kompetenzen ausnutzen könnte, um im Rahmen des Embargogesetzes derartige Lieferungen an die Ukraine zu erlauben, solange dabei die Interessen der Schweiz gewahrt würden. Das Seco schob dieser Forderung aber in seiner Stellungnahme einen Riegel vor und argumentierte, die von Pfister angesprochene Klausel in der Bundesverfassung käme nur zum Tragen, wenn eine klare gesetzliche Regelung fehle oder die Anwendung ebenjener Klausel im Gesetz explizit vorgesehen werde. Im Gegensatz zum Embargogesetz – wo der Bundesrat durchaus Spielraum beim Erlass von Sanktionen hat – sei das beim Kriegsmaterialgesetz aber nicht der Fall, so das Seco.<sup>1</sup>

## Beziehungen zur EU

Ende Februar 2022 präsentierte der Bundesrat seine **neue Stossrichtung für das Verhandlungspaket mit der EU**. Die offenen Punkte, die sich nicht zuletzt bei den Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen gezeigt hätten, wolle man mit einem sektoriellen Ansatz in den einzelnen Binnenmarktverträgen separat lösen. Dazu gehörten die dynamische Rechtsübernahme, die Streitbeilegung, sowie Ausnahmen und Schutzklauseln. Den horizontalen Ansatz – ein übergeordneter Streitlösungsmechanismus für alle Verträge – des gescheiterten Rahmenabkommens betrachtete der Bundesrat nicht länger als valable Option. Als weitere mögliche Bestandteile des Pakets nannte der Bundesrat mehrere neue Binnenmarktverträge in den Bereichen Strom und Lebensmittel, sowie Assoziierungsabkommen in den Bereichen Forschung, Gesundheit und Bildung. Die Republik attestierte dem Bundesrat dabei geschicktes Taktieren, denn eine grössere Verhandlungsmasse biete «mehr Spielraum für ein Geben und Nehmen». Auch eine Institutionalisierung der Schweizer Kohäsionszahlungen wurde von der Exekutive in den Raum gestellt. Auf der Grundlage des neuen Beschlusses sollen Sondierungsgespräche mit der EU aufgenommen werden. Parallel dazu liefen die Arbeiten zu den Regelungsunterschieden zwischen dem EU-Recht und dem Schweizer Recht weiter. Das EJPD war schon kurz nach dem Verhandlungsabbruch über das InstA im Mai 2021 damit beauftragt worden, Differenzen zwischen dem EU-Recht und der schweizerischen Rechtsordnung zu eruieren. Ende Juni 2021 lag eine erste Auslegeordnung der Regelungsunterschiede vor, woraufhin in einem zweiten Schritt ermittelt werden sollte, in welchen Bereichen autonome Angleichungen im Interesse der Schweiz wären. Bundesrätin Karin Keller-Sutter teilte an der Medienkonferenz zur neuen Stossrichtung mit, dass sich ihr Departement dabei auf fünf Marktzugangsabkommen der Bilateralen I fokussiert und ein Konzept mit 17 Handlungsoptionen erarbeitet habe. Alt-Staatssekretär Gattiker habe eine «Analyse und Bewertung der ermittelten Spielräume» durchgeführt und werde diese im Gespräch mit den Kantonen und Sozialpartnern vertiefen, teilte der Bundesrat in seiner Pressemitteilung mit.

Der neue Ansatz der Schweiz löste in den Medien kollektives Stirnrunzeln aus, hatte doch EU-Kommissar Sefi Dovič nach dem Treffen mit Aussenminister Cassis im November 2021 dem Tages-Anzeiger gegenüber klar gemacht, dass man institutionelle Fragen nicht «von Fall zu Fall» lösen könne, sondern ein Rahmenabkommen dafür benötige. Der Blick merkte an, dass Bundespräsident Cassis nicht habe erklären können, weshalb sich diese Auffassung unterdessen geändert haben soll. Stattdessen schicke man Staatssekretärin Leu nach Brüssel, «um zu sondieren, ob sich die Meinung dort geändert hat», so der Blick. Auch die parallel zu den Sondierungsgesprächen mit der EU geführte Verhandlung mit den Sozialpartnern und den Kantonen beäugte der Blick kritisch. Karin Keller-Sutter äusserte sich den Medien gegenüber diesbezüglich aber zuversichtlich und betonte, dass man damit verschiedene Differenzen von vornherein eliminieren wolle. Die Le Temps bezeichnete den neuen Ansatz des Bundesrats als «Bilaterale III», auch wenn der Begriff in der Pressekonferenz nicht gefallen sei. Sie äusserte auch die Vermutung, dass der sektorielle Ansatz – mit dem die Streitbeilegung durch den EuGH umgangen werden soll – Brüssel verärgern dürfte. Aussenminister Cassis erklärte gegenüber derselben Zeitung, dass man auf detaillierte Vorschläge verzichtet habe, um Staatssekretärin Leu mehr Handlungsspielraum zu verschaffen.

Die Reaktionen der Parteien und anderer Interessengruppen auf die neuen Vorschläge des Bundesrats fielen gemischt aus. Für die FDP stelle der sektorielle Ansatz die vielversprechendste Lösungsvariante dar, hielt Parteipräsident Thierry Burkart (fdp, AG) fest. SP-Ständerat Carlo Sommaruga (sp, GE) erachtete den Vorschlag als eher unrealistisch und Foraus-Co-Direktor Darius Farman sowie NEBS-Präsident und SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) kritisierten das Fehlen eines Zeitplans scharf. Die SVP befürchtete hingegen die Unterwerfung der Schweiz unter EU-Recht und EU-Richter und kündigte daher Widerstand gegen die Pläne des Bundesrats an.

Petros Mavromichalis, der EU-Botschafter in der Schweiz, begegnete dem neuen Vorgehen der Schweiz mit viel Skepsis. Er begrüsst zwar die Ankündigung des Bundesrats, alle offenen Fragen angehen zu wollen, bezweifelte aber die Machbarkeit des sektoriellen Ansatzes. Er stellte im Interview mit der Republik auch klar, dass die Personenfreizügigkeit für die EU untrennbar mit dem Binnenmarkt verbunden sei und daher ebenfalls der dynamischen Rechtsangleichung und dem juristischen Streitbeilegungsmechanismus unterliegen müsse. Für ihn wirke es, «als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde und es kein Gegenüber gäbe». Auch die EU habe Erwartungen und Bedürfnisse, weshalb die Debatte nicht nur nach Innen gerichtet werden dürfe.<sup>2</sup>



Mitte Mai 2022 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung in der **Volksabstimmung zum Frontex-Referendum** die Beteiligung der Schweiz am Ausbau der EU-Agentur an. Mit einem Ja-Anteil von 71.5 Prozent und Ja-Mehrheiten in allen 26 Kantonen fiel das Resultat – bei einer tiefen Stimmbeteiligung von knapp 40 Prozent – sehr deutlich aus. Das klare Ergebnis hatte sich – wenn auch nicht in dieser Deutlichkeit – schon im Vorfeld des Abstimmungssonntags abgezeichnet. Meinungsumfragen von Tamedia und der SRG ergaben Anfang Mai einen Zustimmungswert von 64 Prozent (Tamedia) beziehungsweise 69 Prozent (SRG) für die Frontex-Vorlage, die laut Umfrageinstituten thematisch wenig persönliche Betroffenheit bei den Stimmenden auslöste. Selbst unter Sympathisantinnen und Sympathisanten der SP fand sich – trotz der Nein-Parole der Partei – eine Mehrheit für Annahme der Vorlage und auch bei Personen, die mit den Grünen sympathisierten, wollte eine Mehrheit mit Ja abstimmen. Der Tages-Anzeiger kritisierte nach der Abstimmung die Parteileitungen der SP und der Grünen für ihre unklare Kommunikation. Denn eigentlich seien sie ja nicht gegen die Kooperation mit der EU an und für sich gewesen. Statt mit einer Nein-Parole zu versuchen, die parteiinternen Flügel zu befrieden, hätten sich die beiden Parteien für ein differenziertes Ja mit Kompensationsmassnahmen bei der Flüchtlingsaufnahme einsetzen sollen, so die Empfehlung der Zeitung.

Trotz der hohen Zustimmungsrates wurde das Resultat in den Medien vielfach mit einem kritischen Unterton versehen. So meinte Marie Juillard im Namen der siegreichen Operation Libero gegenüber Le Temps, dass es nach dem Ja nichts zu feiern gebe, denn schliesslich würden Menschen an den Schengengrenzen umkommen. Trotzdem zeigte man sich bei der Operation Libero mit dem Resultat zufrieden, welches die Unterstützung der Schweiz für die Kooperation mit Europa zeige. FDP-Präsident Thierry Burkart (fdp, AG) freute sich derweil über ein klares Ja zur Sicherheit der Schweiz in Zeiten des Ukraine-Kriegs. Ein Nein hätte der Europapolitik der Schweiz geschadet, resümierte Burkart. Sein Parteikollege Damien Cottier (fdp, NE) räumte hingegen ein, dass die Abwägung zwischen Sicherheit und Menschenrechten schwierig gewesen sei. Er drückte jedoch seine Hoffnung aus, dass die Schweiz ihre humanitären Werte den anderen europäischen Staaten vermitteln könne. François Pointet (glp, VD), Mitglied des Vorstands der Grünliberalen Schweiz, verstand das Abstimmungsergebnis eher als Zeichen für den Bundesrat, die Blockade in den Beziehungen mit der EU aufzuheben und diese zu intensivieren. Ins gleiche Horn bliesen EU-Botschafter Petros Mavromichalis und der Europaabgeordnete Andreas Schwab, die das Ja als Vertrauensvotum für den Schengenraum und für den Mehrwert der Kooperation mit der EU auffassten. Für Bundesrat Maurer war indes klar, dass das Ja der Stimmbevölkerung ein Ja zur Sicherheit gewesen sei. Das Land werde Frontex stärker unterstützen und sich für die Grundrechte einsetzen, zitierte ihn La Liberté.

Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage, darunter die Schweizer Flüchtlingshilfe, die Grünen und die SP, forderten im Nachgang der Abstimmung, dass sich die Schweiz für mehr Transparenz und demokratische Kontrolle einsetzen müsse. Sibel Arslan (basta, BS) bemängelte, dass die Schweiz seit zehn Jahren im Frontex-Verwaltungsrat sitze, ohne sich für diese Anliegen einzusetzen. Ada Marra (sp, VD) kündigte an, dass auch die SP mehr Transparenz vom Bundesrat in Sachen Frontex verlangen werde. Die grüne Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) störte sich gegenüber 24heures hingegen daran, dass der Bundesrat die Abstimmung auf die Schengen-Frage reduziert habe, obwohl die Gegnerschaft der Vorlage nie aus dem Schengen-Abkommen habe aussteigen wollen. Sie monierte, dass die Auswirkungen eines Neins von den Befürwortenden der Vorlage übertrieben dargestellt worden seien. Auch La Liberté kritisierte den Bundesrat für dessen Rolle im Abstimmungskampf: Medienanfragen seien oft negativ beantwortet worden und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit habe sogar einen bereits genehmigten Artikel von Le Temps zensieren lassen.

Amnesty International verlangte vom Bundesrat, sich gegenüber Frontex für die Sicherheit von Geflüchteten einzusetzen, illegale Abschiebungen zu verurteilen und Mechanismen einzuführen, um Frontex zur Rechenschaft ziehen zu können, berichtete Le Temps. Daniel Graf, der das Referendum durch seine Stiftung für direkte Demokratie unterstützt und bei der Unterschriftensammlung mit seinem Netzwerk «wecollect» mitgewirkt hatte, sprach gegenüber dem Blick trotz der Niederlage von einem Erfolg. Die Schweizerinnen und Schweizer hätten als einzige Bevölkerung Europas zum Ausbau der Frontex-Agentur Stellung nehmen können.

### Abstimmung vom 15. Mai 2022

Beteiligung: 39.98%

Ja: 1'523'005 (71.5%), (Stände 23)

Nein: 607'673 (28.5%), (Stände 0)

Parolen:

- Ja: EVP, FDP, GLP, Lega, Mitte, SVP (1\*), Economiesuisse, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, TravailSuisse, Operation Libero, Europäische Bewegung Schweiz, IG Agrarstandort Schweiz, Interpharma, Swissmem, Gastrosuisse, Schweizer Tourismus-Verband, Allianz Sicherheit Schweiz

- Nein: SP (4\*), GPS, EDU (2\*), GPS, PdA, SD, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, VPOD, Migrant Solidarity Network, Gruppe für eine Schweiz ohne Armee, Flüchtlingsparlament Schweiz, Caritas, SolidaritéS, BastAI, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Klimastreik Schweiz, Piratenpartei Ensemble à Gauche

- Stimmfreigabe: Schweizerische Flüchtlingshilfe, verschiedene SP-Kantonalparteien (AI, AR, GL, JU, SZ)

\* Anzahl abweichende Kantonalsektionen in Klammern <sup>3</sup>

## INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 17.05.2022  
AMANDO AMMANN

Anfang Mai 2022 und damit ungefähr ein Jahr nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen bemühte sich Staatssekretärin Livia Leu darum, die Beziehungen mit der EU zu verbessern und neue Verhandlungen anzustossen. In einem Interview mit Le Temps erklärte Leu nach ihrem zweiten Treffen mit EU-Vertretern, dass es eine gewisse Zeit brauche, bis beide Seiten feststellen könnten, ob eine gemeinsame Basis für Verhandlungen bestehe. Der Krieg in der Ukraine und die Übernahme der EU-Sanktionen durch die Schweiz könne sich positiv auf die Verhandlungen mit der EU auswirken, schätzte Leu das unsichere politische Umfeld ein.

Wenige Tage später äusserte sich Petros Mavromichalis – der EU-Botschafter in der Schweiz – kritisch im Hinblick auf die aktuelle Lage. Er betonte, dass die EU der Schweiz keine Vorteile gewähren werde, die ihre Mitgliedstaaten nicht auch hätten. Da für alle Teilnehmerstaaten des Binnenmarkts die gleichen Regeln gelten müssten, schob er auch der vom Bundesrat angestrebten Abschaffung der Guillotine-Klausel einen Riegel vor. Die EU wolle, dass alle Marktzugangsabkommen die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme und den gleichen Streitbeilegungsmechanismus vorsehen, erklärte Mavromichalis in der NZZ. Schutzklauseln seien in einigen Bereichen möglich, ein Ausschluss ganzer Abkommen – wie beispielsweise des Personenfreizügigkeitsabkommens – hingegen sicher nicht.

Mitte Mai deutete ein Brief des Kabinetts von Vize-Kommissionspräsident Maroš Šefčovič an Livia Leu darauf hin, dass noch deutliche **Unstimmigkeiten zwischen den beiden Verhandlungsparteien** bestanden. In diesem Brief stellte die EU der Schweiz zehn Detailfragen, unter anderem nach der Haltung der Schweiz gegenüber der Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Streitschlichtung, nach der Akzeptanz gegenüber der Guillotine-Klausel und gegenüber der Weiterentwicklung des EU-Rechts im Kontext der EU-Bürgerrechte.

Wie der Tages-Anzeiger berichtete, habe sich die Position der EU seit der Beerdigung des Rahmenabkommens nicht wirklich verändert. Die EU fordere nach wie vor eine systematische Rahmenlösung für alle bestehenden und zukünftigen Abkommen. Zusätzliche Abkommen in den Bereichen Energie oder Gesundheit könnten ins Verhandlungspaket aufgenommen werden, jedoch nur wenn man auch das Freihandelsabkommen von 1972 aktualisieren würde. Die EU baute zusätzlichen Druck auf den Bundesrat auf, indem sie zur gleichen Zeit eine SP-Delegation in Brüssel ohne Beteiligung der Exekutive empfing. Anlässlich dieses Treffens erklärte Šefčovič sich bereit, in die Schweiz zu reisen, um sich mit Sozialpartnern, Gewerkschaften und Arbeitgebern auszutauschen. Ende Mai meldete sich Mavromichalis in Le Temps abermals zu Wort und verlangte vom Bundesrat eine Klarstellung in Bezug auf dessen Verhandlungsposition, denn die EU könne nicht erkennen, was die Schweiz genau erreichen wolle.

An einer solchen Klarstellung versuchte sich Staatssekretärin Leu Anfang Juni in ihrem Antwortschreiben auf die Fragen der EU. Darin machte Leu deutlich, dass das gescheiterte Rahmenabkommen für die Schweiz bei zukünftigen Verhandlungen keinen Referenzpunkt darstelle. Das Zugeständnis der Schweiz, dass sie neues EU-Recht im Bereich der Bilateralen dynamisch übernehmen würde, gleiche einem Paradigmenwechsel in der Funktionsweise der Marktzugangsabkommen und müsse daher abgefedert werden. Man sei grundsätzlich bereit, die dynamische Rechtsübernahme einzuführen und gemeinsam einen Streitbeilegungsmechanismus zu erarbeiten. Für dieses Entgegenkommen erwarte man aber Ausnahmen und Schutzmassnahmen bei den Aspekten des Lohnschutzes, der Zuwanderung in die

Sozialhilfe und der Ausschaffung straffälliger EU-Bürger.

Leu forderte auch ein Mitspracherecht im Gesetzgebungsprozess der EU, sofern dieser die bestehenden und zukünftigen bilateralen Verträge betreffe. Die von der EU geforderte Modernisierung des Freihandelsabkommens lehnte sie ab, da dies «die Verhandlungen überladen» würde, nicht nur zeitlich sondern auch hinsichtlich der Akzeptanz in der Schweiz. In Bezug auf die konkreten Fragen der EU stellte Leu klar, dass die Schweiz bereit sei, rechtliche Verpflichtungen für die Zahlung weiterer Kohäsionsbeiträge einzugehen.

Sie erwähnte auch, dass die institutionellen Regelungen «im Prinzip» bei allen Abkommen im Verhandlungspaket identisch sein könnten und anerkannte die alleinige Kompetenz des EuGH, Europäisches Recht auszulegen. Welche Position der EuGH gegenüber der Schweiz einnehmen werde, definierte sie in ihrer Antwort aber nicht und die Weiterführung der Guillotineklausele erwähnte Leu überhaupt nicht. Angesichts der nach wie vor laufenden Sondierungsphase stellte Leu die Möglichkeit eines baldigen Treffens in den Raum, womit der Ball nun wieder bei der EU lag.<sup>4</sup>

---

1) Erklärung BR vom 24.2.22; Medienmitteilung BR vom 11.3.22; Medienmitteilung BR vom 13.4.22; Medienmitteilung BR vom 16.3.22; Medienmitteilung BR vom 18.3.22; Medienmitteilung BR vom 23.2.22; Medienmitteilung BR vom 23.2.22; Medienmitteilung BR vom 25.3.22; Medienmitteilung BR vom 27.4.22; Medienmitteilung BR vom 4.3.22; Medienmitteilung EDA vom 28.2.22; NZZ, 2.2.22; WW, 10.2.22; SoZ, 13.2.22; CdT, 24.2.22; CdT, Lib, 25.2.22; So-Bli, SoZ, 27.2.22; Lib, 28.2.22; AZ, Blick, Lib, SGT, 1.3.22; Republik, 2.3.22; WOZ, 3.3.22; Blick, 4.3.22; So-Bli, 6.3.22; NZZ, 7.3.22; AZ, 8.3., 11.3.22; Bund, 19.3.22; WOZ, 24.3.22; So-Bli, 27.3.22; NZZ, 6.4.22; Blick, 7.4.22; SoZ, 10.4.22; NZZ, TA, 14.4.22; NZZ, 22.4.22; SoZ, 24.4.22; AZ, 25.4.22; AZ, NZZ, 27.4.22

2) Medienmitteilung Bundesrat vom 25.2.22; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.6.21; Rede von Bundesrätin Karin Keller-Sutter vom 25.2.22; Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der EU; Blick, CdT, LT, Lib, 26.2.22; Republik, 1.3., 2.3.22

3) BBl, 2022 2010; NZZ, 3.5.22; TA, TZ, 4.5.22; NZZ, 5.5., 7.5., 14.5.22; 24H, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, 16.5.22; NZZ, 17.5.22; WOZ, 19.5.22

4) AZ, LT, 3.5.22; AZ, 7.5.22; 24H, 10.5.22; AZ, 14.5.22; Republik, 17.5.22; LT, 25.5.22; AZ, CdT, Lib, NZZ, 2.6.22; Republik, 9.6.22