

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>18.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagnote	<b>Geflüchtete, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)</b>
Akteure	<b>Köppel, Roger (svp/udc, ZH) NR/CN</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  
Bovey, Audrey  
Bühlmann, Marc  
Flückiger, Bernadette  
Schaub, Hans-Peter

## Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette; Schaub, Hans-Peter 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geflüchtete, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2016 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 18.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Parlamentsorganisation	1
Volksrechte	1
<b>Aussenpolitik</b>	6
Beziehungen zur EU	7
Beziehungen zu internationalen Organisationen	13
<b>Bildung, Kultur und Medien</b>	14
Bildung und Forschung	14
Hochschulen	14
<hr/>	
<b>Parteien, Verbände und Interessengruppen</b>	15
Verbände	15
Überparteiliche politische Interessen / Think Tanks	15

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>AUNS</b>	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>WBK-SR</b>	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>FZA</b>	Personenfreizügigkeitsabkommen
<b>Frontex</b>	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
<b>LGBTI</b>	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Intersexuelle
<b>SFH</b>	Schweizerische Flüchtlingshilfe
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<b>InstA</b>	Institutionelles Abkommen
<b>MRA</b>	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen
<b>OLAF</b>	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
<b>STV</b>	Schweizer Tourismus-Verband
<hr/>	
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>ASIN</b>	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CSEC-CE</b>	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>OTAN</b>	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>Frontex</b>	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
<b>LGBTI</b>	Lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées
<b>OSAR</b>	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>InstA</b>	Accord institutionnel
<b>MRA</b>	L'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
<b>OLAF</b>	Office européen de lutte antifraude
<b>FST</b>	Fédération suisse du tourisme

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Parlamentsorganisation

ANDERES  
DATUM: 15.01.2019  
MARC BÜHLMANN

Das Parlamentsgesetz sieht vor, dass Kommissionssitzungen vertraulich sind. Allerdings erlaubt Artikel 47 Absatz 2 seit 1991 eine Ausnahme von diesem Grundsatz und schafft die Möglichkeit, Anhörungen von Expertinnen und Experten bei komplexen politischen Sachverhalten und wichtigen Fragen öffentlich zu machen. Die APK-NR beschloss Ende 2018 auf Antrag von Kommissionsmitglied Eric Nussbaumer (sp, BL) ein solches **öffentliches Hearing** zum Rahmenabkommen mit der EU. Ziel dieses Vorgehens sei es unter anderem, eine breitere Öffentlichkeit über dieses «Thema mit enormer Tragweite für die Schweiz» aufzuklären, gab Kommissionspräsidentin Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL) zu Protokoll.

In den Medien wurde das Vorhaben grundsätzlich positiv aufgenommen. Die NZZ, die von «EU-Politik live auf Youtube» berichtete – die Anhörung konnte auf dem Youtube-Kanal des Parlaments mitverfolgt werden –, listete die bisher lediglich fünf öffentlichen Hearings auf: 1992 zum Kauf der F/A-18-Jets; 1995 über die Genschutzinitiative; 1996 zum Rinderwahnsinn; 1998 zum Armeeeinsatz zur Unterstützung des Grenzwachtkorps; sowie 2003 zum Radio- und TV-Gesetz. Damit der Anlass nicht «zur eigenen Profilierung» genutzt werden könne – so die NZZ weiter –, müssten sich die Kommissionsmitglieder an von der Präsidentin der APK-NR vorgegebene Spielregeln halten, kurze Fragen stellen und vor allem die Expertinnen und Experten reden lassen.

Das «befürchtete Schaulaufen hielt sich in Grenzen», vermochte dann die Aargauer Zeitung am Tag nach der Anhörung zu berichten. Die «selten mehr als 500 Zuschauer» auf Youtube hätten einer Veranstaltung beigewohnt, die «bürgerfern und berechnend» gewesen sei, weil die Kommissionsmitglieder jeweils ihre pro- bzw. contra-europäischen Expertinnen und Experten mit «Steilpässen» versorgt hätten. In der Weltwoche schrieb Roger Köppel (svp, ZH), selber Mitglied der APK-NR und einziger, der drei Fragen gestellt und bereits zu Beginn kritisiert hatte, dass der Bundesrat nicht anwesend sei, von einer «von Beginn weg verunglückten Übung». Anders sah dies Schneider-Schneiter: Das Ziel des Hearings sei erreicht worden, gab sie der Basler Zeitung Auskunft. Die Mitglieder der Kommission hätten sich überdies an die Regeln gehalten. Explizit gelobt wurde das Hearing im Tages-Anzeiger. Es sei – im Gegensatz zu den Kommentaren der SVP, die von einer «Farce» gesprochen hätten – «ein erfreuliches Niveau» erreicht worden, was «der Europadebatte gutgetan» habe. Die Zeitung wünschte sich mehr solche öffentliche Hearings.<sup>1</sup>

#### Volksrechte

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 31.12.2016  
MARC BÜHLMANN

Die Einzigartigkeit des politischen Systems der Schweiz, das neben einem repräsentativen auch ein ausgebautes direktdemokratisches Element aufweist, bringt es mit sich, dass sich die mediale Öffentlichkeit kritisch mit letzterem bzw. dem Verhältnis der beiden Elemente zueinander auseinandersetzt. Dies war auch im Jahr **2016**, also im Jahr des 125-jährigen Bestehens der Volksinitiative, nicht anders. Dabei konzentrierte sich die **Kritik an der direkten Demokratie** auf mindestens vier Punkte: die Umsetzung angenommener Volksbegehren, die Nutzung der Volksinitiative, die inhaltlichen Anforderungen an die Stimmbürgerschaft und das schwieriger werdende Verhältnis zwischen direktdemokratischer Entscheidung und internationaler Vernetzung.

Die Diskussion um die adäquate **Umsetzung** angenommener Volksbegehren wurde 2016 durch verschiedene Ereignisse genährt: Im Frühling stand die Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative der SVP, mit der die Volkspartei die Umsetzung der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative konkretisieren wollte – eine Neuheit in der Geschichte der schweizerischen direkten Demokratie – im Zentrum. In diesem Rahmen untersuchten verschiedene Medien die Umsetzung der bisher 22 angenommenen Volksbegehren und kamen zum Schluss, dass die meisten nicht buchstabengetreu umgesetzt worden seien. Der Blick kritisierte gar die SVP, da diese immer wieder behaupte, der Bundesrat habe die Ausschaffungsinitiative nicht dem Volksauftrag entsprechend umgesetzt, sich selber aber bei vielen dieser 22 angenommenen Begehren ebenfalls nicht für eine adäquate Umsetzung eingesetzt habe. Sie wolle «[d]urchsetzen, aber nur wenn es ihr passt».

Mit dem Nein zur Durchsetzungsinitiative beruhigten sich die Diskussionen um die Umsetzung von Volksinitiativen aber keineswegs, weil die 2014 angenommene Masseneinwanderungsinitiative noch immer einer Umsetzung harrte. Diese behandelte das Parlament erst im Laufe des Jahres 2016. Freilich vermochte der in der Wintersession 2016 definitiv angenommene Vorschlag in vielen Augen nur bedingt zu überzeugen und wurde insbesondere von der SVP stark kritisiert. Im September, kurz bevor der Nationalrat über die Vorlage beraten sollte, schrieb Roger Köppel (svp, ZH) in der Weltwoche von einer «krassen Missachtung des Volkswillens», einem «stillen Staatsstreich» und von «Saboteure[n] des Volkswillens». Christoph Blocher doppelte ein paar Ausgaben später nach und sprach von «Volksverächtern». Bei der Schlussabstimmung im Nationalrat hielten die Mitglieder der SVP-Fraktion Schilder in die Luft, auf denen etwa «Verfassungsbruch» stand. Die Volkspartei kündigte jedoch an, das Referendum gegen die Revision des Ausländergesetzes, in die die Initiative gegossen wurde, nicht ergreifen zu wollen. Man überlege sich vielmehr eine Kündigungsinitiative zu lancieren, um die bilateralen Verträge mit der EU, die mitursächlich für die Probleme bei der Umsetzung seien, aufzulösen.

Neben der Umsetzungsdiskussion zur Masseneinwanderungsinitiative stand zudem die Rasa-Initiative im Raum, die eine Streichung der Anliegen eben dieser Masseneinwanderungsinitiative forderte – auch dies ein Novum in der 125-jährigen Geschichte der Volksinitiative. Zur Diskussion stand Ende Oktober die Idee eines Gegenvorschlags, den laut Weltwoche eine Mehrheit des Bundesrates mit Ausnahme der beiden SVP-Magistraten dem Parlament vorlegen wollte.

Bei der Diskussion um die materielle Umsetzung angenommener Initiativen wurde auch darüber debattiert, ob über schwer oder etwa aufgrund internationaler Standards nicht umsetzbare Begehren überhaupt abgestimmt werden soll. Die Erklärung der Ungültigkeit einer Volksinitiative obliegt dem Parlament, das bisher erst in vier Fällen gegen eine Abstimmung entschieden hatte. Le Temps kritisierte, dass rund 70 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen die Durchsetzungsinitiative gewesen seien, aber nichts dafür getan hätten, sie für ungültig zu erklären. In diesem Zusammenhang wird jeweils das in der Schweiz fehlende Verfassungsgericht angeführt. Ein Vorschlag aus der Küche des ehemaligen Zürcher SP-Nationalrats Andreas Gross forderte, dass sich Bundesrichter um diese Frage kümmern sollten, sobald im Parlament ein Drittel der Ratsmitglieder Zweifel an der Gültigkeit äusserten.

Noch vor nicht allzu langer Zeit wurde in den Medien vor einer regelrechten «Initiativenflut» gewarnt. Freilich zeichnete sich 2016 ein deutlicher Rückgang der **Nutzung** des Volksbegehrens ab. Die im Jahr 2011 lancierten 23 Begehren (von denen 11 die Unterschriftenhürden nicht geschafft hatten) waren bald an der Urne abgearbeitet und in den Folgejahren wurden jeweils für deutlich weniger Initiativen Unterschriften gesammelt. Die NZZ interpretierte den Rückgang damit, dass die Volksbegehren für Parteien unattraktiver geworden seien; zudem kühle der oppositionelle Furor der SVP langsam ab. Die Initiative hätte an Reiz verloren, folgte die NZZ Ende Jahr. Eine Studie der Universität Bern zeigte überdies, dass Initiativen nicht nur und vor allem nicht immer häufiger von Parteien als Wahlkampfmittel gebraucht werden. In Anbetracht der sich abzeichnenden «Initiativenflaute» stand die Mitte Jahr lancierte Forderung der BDP, dass zur Eindämmung der Flut für eine Volksinitiative 250'000 Unterschriften gesammelt werden müssten, ein wenig quer in der Landschaft.

Nicht wenige Medienschaffende kommentierten, dass die Stimmbürgerinnen und -bürger immer häufiger «über Initiativen abstimmen, die Lösungen für nichtexistente Probleme offerieren» (NZZ), und «immer seltener über die zentralen Zukunftsfragen» (Weltwoche). Mit der Brexit-Abstimmung in Grossbritannien wurden zudem die alten Bedenken der **Überforderung der Stimmbevölkerung** laut. In der Regel setzt sich bei dieser Diskussion in der Schweiz aber meist Pragmatismus durch. Auch Politiker würden nicht über alle Inhalte der Politik kompetent Bescheid wissen und letztlich sei es das in der Schweiz nach wie vor hohe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Amtsträgerinnen und Amtsträger, das häufig wichtige Grundlage sei für einen Entscheid – so alternative Kommentare. Dass dieses Vertrauen nicht einfach blind sei, zeigten nicht zuletzt abgelehnte mit dem fakultativen Referendum bekämpfte Vorlagen und angenommene Initiativen, fasste etwa die Luzerner Zeitung diesen Pragmatismus in einem Kommentar zusammen.

Freilich wurde 2016 mit den Volksrechten auch Schindluder betrieben. So hatte etwa Daniel Graf, Erfinder von We-Collect, die Idee einer «Anti-Kebab-Initiative» propagiert. Was als Scherz in der Debatte um das Verhüllungsverbot gedacht war, geriet in der Türkei in den falschen Hals. In die Kritik gerieten zudem die Texte von Initiativen, die häufig unpräzise oder gar widersprüchlich formuliert seien, was zwar laut NZZ ihre Chancen für ein Ja erhöhten, die Umsetzung im Falle einer Annahme aber umso

schwieriger mache.

Mit der Einreichung der so genannten «Selbstbestimmungsinitiative» der SVP wurde die Diskussion um die direkte Demokratie schliesslich um einen weiteren Aspekt angereichert, nämlich um die aufgrund von Globalisierung und Internationalisierung virulenter werdende Frage, wie das **Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** aussehen soll. Oder konkreter, ob eine angenommene Initiative, die internationale Verträge tangiert, diesen Verträgen vorgehen soll oder ob bei ihrer Umsetzung Rücksicht auf die internationalen Verpflichtungen genommen werden muss. Die Debatten bewegten sich zwischen dem Argument der notwendigen Vertragstreue des Kleinstaates und der Angst, die direkte Demokratie verkomme zur reinen Makulatur. Ex-Nationalrat Christoph Mörgeli argumentierte in der Weltwoche, dass das internationale Recht dafür verantwortlich sei, dass sich die Behörden bei der Umsetzung von Initiativen zusehends schwer täten, den Volkswillen zu beachten.

Ein Indiz dafür, dass trotz der medial geäusserten Kritik an der direkten Demokratie vielleicht doch nicht alles so schlecht läuft, war das in den eidgenössischen Räten virulent diskutierte Reformpaket zum Initiativrecht. Dieses drohte – einmal mehr als «Endlosschleife» (NZZ) – im Sand zu verlaufen, weil nicht mal die Befürworter daran glaubten, dass von den verschiedenen Reformvorschlägen am Schluss einer übrige bleiben werde, wie der Tages-Anzeiger meinte.<sup>2</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 11.06.2018  
MARC BÜHLMANN

Da Initiativen der Beratungskategorie der sogenannten «freien Debatte» zugeordnet werden, haben grundsätzlich alle Parlamentsmitglieder das Recht auf Wortmeldung. In den anderen, seit 1990 geltenden Beratungskategorien äussern sich in der Regel – neben den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesrates – lediglich Kommissionssprecherinnen und -sprecher, Antragstellerinnen und Antragsteller von Vorstössen oder Minderheitsanträgen und allenfalls Fraktionssprecherinnen und -sprecher. Schon früher uferte die freie Debatte bei Volksinitiativen gerne auch in einem ziemlichen Redemarathon aus, so etwa bei der «No-Billag»-Initiative. Immer häufiger wird in solchen Debatten zudem auch das Recht genutzt, Zwischenfragen zu stellen. So war es auch wenig verwunderlich, dass im Nationalrat nicht weniger als 83 Ratsmitglieder einen Antrag gestellt hatten, um in einem Votum die eigene Position zur **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** verdeutlichen zu können. Aufgrund der grossen Zahl an Rednerinnen und Rednern, aber eben auch aufgrund der zahlreichen vor allem von SVP-Vertreterinnen und -vertretern gestellten Zwischenfragen dauerte die Debatte schliesslich insgesamt über neun Stunden – auf drei verschiedenen Sessionstage verteilt.

In der Tat stellten die Fraktionsmitglieder der SVP den Hauptharst der Rednerinnen und Redner, nämlich deren 42; von der SP-Fraktion meldeten sich 17 Mitglieder zu Wort, von der FDP deren acht, von der CVP sieben, von den Grünen vier und von GLP und BDP je zwei. Nicht weniger als 82 der 102 Zwischenfragen stammten zudem von der Volkspartei (FDP: 9; SP: 7; BDP: 2; CVP: 1; GP: 1), wobei die SVP-Fraktionsvertreterinnen und -vertreter sich häufig auch innerhalb der Fraktion selber fragten, was Roger Nordmann (sp, VD) zur Zwischenfrage veranlasste, ob es sich hier nicht eher um die «Selbstbefragungs-Initiative» handle. Den von verschiedenen Ratsmitgliedern geäusserte Verdacht, dass die Volkspartei versuche, die Ratsabstimmung über die Initiative so zu verzögern, dass das Begehren nicht bereits im November 2018, sondern im Wahljahr 2019 an die Urne gelangt – Beat Jans (sp, BS) sprach von «Filibustern» und Nadine Masshardt (sp, BE) staunte darüber, dass die SVP so viele Fragen zur eigenen Initiative habe – konnte die SVP nicht ganz ausräumen. Freilich können Zwischenfragen nur gestellt werden, wenn der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin – aktuell Dominique de Buman (cvp, FR) – unmittelbar nach einem Votum die Rednerin oder den Redner fragt, ob diese oder dieser die Zwischenfrage zulasse. Wird diese Frage verneint, darf die Zwischenfrage nicht gestellt werden. Die meisten Votantinnen und Votanten – mit Ausnahme der SVP-Abgeordneten – liessen denn die Zwischenfragen gar nicht zu. Weil einige darob erzürnte SVP-Zwischenfragerinnen und -frager ihre Frage trotzdem in den Saal riefen, musste de Buman einige Ermahnungen aussprechen.

Der Verdacht, dass es der SVP mit ihrer Redner- und Zwischenfragestrategie in der Tat nicht nur um einen Kampf gegen die «Diskussionsverweigerung [...] der Demokratieabschaffer in diesem Saal» ging, wie sich etwa Roger Köppel (svp, ZH) echauffierte, sondern um eine Verschleppungstaktik, «damit das Geschäft erst im Wahljahr vors Volk kommt», wie Roger Nordmann vermutete, wurde durch einen von Fraktionssprecher Thomas Aeschi (svp, ZG) vorgebrachten Ordnungsantrag weiter

erhärten. Die SVP wehrte sich nämlich dagegen, dass für den dritten Debattenteil eine Nachsitzung anberaumt wurde, was in der Regel nur bei hoher Geschäftslast oder dringlichen Geschäften erfolge. Mit ihrem Ordnungsantrag wollte die SVP ihr Begehren zu den normalen Sitzungszeiten weiter beraten, was wohl eine Verschiebung in die Herbstsession bedeutete hätte. Die Sprecherin des Büros, Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) wies darauf hin, dass mit der überdurchschnittlichen Zahl an Rednerinnen und Rednern das Kriterium der hohen Geschäftslast sehr wohl erfüllt sei. Der Ordnungsantrag wurde dann mit 121 zu 67 Stimmen abgelehnt. Die 67 Stimmen stammten allesamt aus den Reihen der Volkspartei.

Auch der am dritten Verhandlungstag gestellte Antrag der SVP, die Anwesenden zu zählen, um das nötige Quorum nachzuprüfen, verhalf nicht wirklich zu einer Beschleunigung der Debatte. Freilich verliessen zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach dem Drücken des blauen Knopfes – der der Anwesenheitskontrolle dient – den Nationalratssaal wieder, was Toni Brunner (svp, SG) derart erzürnte, dass er als Antwort auf eine entsprechende Zwischenfrage von Thomas Aeschi von einem «Kindergarten» sprach und seine Tirade gegen die nicht anwesenden Ratskolleginnen und -kollegen vom Nationalratspräsidenten erst durch Abschalten des Mikrofons unterbrochen wurde.

Nebst all diesem Geplänkel wurden freilich auch Argumente ausgetauscht. In der Tat dienen die freie Debatte wie auch die Zwischenfragen ja durchaus auch dazu, den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, welche Begründungen für den Bezug der verschiedenen Fronten geltend gemacht werden. Die ab und zu ziemlich emotional, ja gar gehässig geführte Debatte – der Sonntags-Blick sprach von einer von der SVP geplanten und zelebrierten Entgleisung, der Tages-Anzeiger von einem eigentlichen Politikspektakel und die Aargauer Zeitung warf der SVP vor, statt einer inhaltlichen Debatte auf Klamauk zu setzen – liess in der Tat deutliche Positionsbezüge erkennen. Während alle Mitglieder der SVP-Fraktion das Begehren vehement verteidigten, lehnten alle anderen Fraktionen die Initiative einhellig ab.

Die Kommissionssprecherin Valérie Piller Carrard (sp, FR) und der Kommissionssprecher Kurt Fluri (fdp, SO) berichteten, dass alle von der SPK-NR angehörten Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie sämtliche Rechtsexperten die Initiative ablehnten. Es werde befürchtet, dass das Begehren dem Wirtschaftsstandort Schweiz schade und in juristischer Hinsicht mehr Probleme schaffe als löse. In der Kommission sei zudem die Gefahr einer Kündigung wichtiger Menschenrechtsabkommen, ja gar der Europäischen Menschenrechtskonvention, diskutiert worden. Klar sei einzig, dass bei einem Konflikt zwischen Völker- und Landesrecht bestehende Verträge neu verhandelt oder gekündigt werden müssten. Wer allerdings in welchem Verfahren feststelle oder entscheide, wann ein Normenkonflikt bestehe und wann nicht bzw. wann dieser Konflikt genügend gravierend sei, bleibe völlig unklar. Dies würde bei Annahme des Volksbegehrens eine grosse Rechtsunsicherheit schaffen. Die Kommission empfehle deshalb mit 16 zu 9 respektive 14 zu 11 Stimmen, die Initiative abzulehnen und nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten. Letzterer war von Gerhard Pfister (cvp, ZG) eingebracht worden und entsprach im Grossen und Ganzen dem schon im Ständerat gescheiterten Vorschlag von Andrea Caroni (fdp, AR). Pfister zog seinen Antrag gleich zu Beginn der nationalrätlichen Debatte zurück, weil die Initianten keinerlei Bereitschaft zeigten würden, auf seinen Vorschlag für eine alternative Lösung überhaupt einsteigen zu wollen.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Initiative begründeten ihr Anliegen mit vier Hauptargumenten: (I) Die Initiative wolle Rechtssicherheit schaffen, indem die Hierarchie von Völker- und Landesrecht geklärt werde. Dies sei auch angesichts einer immer stärkeren Einmischung rechtlicher Normen in die Politik (sogenannte Justizialisierung) von Nöten. (II) Damit werde zudem die (direkte) Demokratie gestärkt und die Abhängigkeit vom Ausland gemindert. (III) Häufig wurde argumentiert, dass mit der Initiative nur ein Zustand wiederhergestellt werde, wie er fünf Jahre zuvor schon geherrscht habe. Damit wurde auf ein Bundesgerichtsurteil vom 12. Oktober 2012 rekurriert, mit welchem die Schubert-Praxis faktisch ausser Kraft gesetzt und wodurch festgelegt worden sei, dass internationales Recht generell nationalem Recht vorgezogen werden müsse. Konkret hatte das Bundesgericht in einem Fall die Menschenrechtskonvention der Regelung der Ausschaffungsinitiative vorgezogen. Damit sei die direkte Demokratie gleichsam ausgehebelt worden, so die SVP. Kein anderer Staat gebe aber internationalem Recht Vorrang vor Landesrecht. (IV) Gewarnt wurde in diesem Zusammenhang auch vor der Einmischung der EU, die mit dem viel diskutierten Rahmenabkommen und dem Vorrang von internationalem Recht faktisch

zum «obersten Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft» werde – so etwa Hans-Ueli Vogt (svp, ZH). Die Schweiz werde zu einer Marionette und Volksentscheide verkämen zu einer Art Umfrageergebnis, was letztlich nur noch eine Scheinselbstbestimmung sei, erklärte Thomas Aeschi. Andreas Glarner (svp, AG) verklebte sich den Mund mit blauen Klebestreifen, um zu demonstrieren, dass man sich den Mund verbieten lasse. Roger Köppel warnte gar von einer «kalten Entmachtung des Volkes» und Magdalena Martullo-Blocher (svp, GR) stellte die Anschuldigung in den Raum, dass die «sogenannten Volksvertreter im Saal», denen man im Gegensatz zum Volk nicht vertrauen könne, dem süßen Gift der Macht verfallen seien, die Souveränität des Volkes an sich rissen und ins Ausland verkauften. Dies sei der Untergang der Schweiz.

Die Gegnerinnen und Gegner des Begehrens betonten neben den bereits von der Kommission vorgebrachten Argumenten auch den nötigen Spielraum, den Gerichte im Einzelfall bräuchten, der aber mit einer Annahme der Initiative stark eingeschränkt würde. Zahlreiche Plädoyers machten sich zudem für die Menschenrechte stark, die mit der Annahme einer Initiative gefährdet wären, weil die Kündigung der Menschenrechtskonvention durch die Schweiz einen fatalen Vorbildcharakter hätte. Balthasar Glättli (gp, ZH) sprach etwa von einer «Antimenschenrechts-Initiative». Das Volksbegehren stelle die Werte der Schweiz – laut Nadine Masshardt (sp, BE) «Verlässlichkeit, Stabilität und Menschenrechte» – fundamental infrage. Die kleine Schweiz sei auf Vertragssicherheit und auf Völkerrecht angewiesen, damit sie nicht dem Recht des Stärkeren ausgesetzt sei. Aber wer – so fragte sich Matthias Jauslin (fdp, AG) – gehe mit einem unverlässlichen Partner noch einen Vertrag ein? Völkerrechtliche Verträge würden von der Schweiz freiwillig eingegangen, weil sie von grossem Nutzen seien, betonte Ruth Humbel (cvp, AG). Die Stimmbevölkerung werde nicht durch Völkerrecht entmachtet, weil wichtige Verträge ja immer direktdemokratisch legitimiert seien, gab Eric Nussbaumer (sp, BL) zu bedenken.

Das Schlussvotum gehörte Justizministerin Simonetta Sommaruga. Sie führte aus, dass sich Souveränität und globale Vernetzung nicht widersprechen, weil die Schweiz souverän bestimme, mit wem sie internationale Verträge abschliesse. Wie diese Verträge abzuschliessen seien und dass man sie einzuhalten habe, stehe eigentlich in der von Volk und Ständen abgeseigneten Bundesverfassung. Ebenfalls festgehalten sei, dass es den Gerichten zu überlassen sei, bei Normenkonflikten flexibel und pragmatisch zu entscheiden. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würde dies allerdings auf den Kopf gestellt. Das Begehren fordere nicht nur, dass Völkerrecht nicht mehr zählen solle, sondern dass die Gerichte im Konfliktfall rechtswidrige Entscheide fällen müssten. Die Neuaushandlung von Verträgen würde damit zu einer Obligation und bleibe nicht Option. Die Initiative, weil sie nur Schwarz und Weiss kenne, zwänge die Schweiz in ein Korsett. Nicht nur die eigene Handlungsfähigkeit würde eingeschränkt, sondern auch die Zuverlässigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin werde aufs Spiel gesetzt. Zudem sei die Initiative nicht genügend deutlich bei der Definition von «Widerspruch». Wann ein Konflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht bestehe, wie gross dieser sein müsse und wer dies entscheide, bleibe unklar. Die Justizministerin versuchte auch die Meinung zu entkräften, dass das Bundesgericht seit 2012 auf die Schubert-Praxis verzichtet habe; es sei im Gegenteil in mehreren Fällen Bezug genommen worden auf diese Praxis. Die Schweiz sei erfolgreich, weil sie beweglich und pragmatisch immer wieder neue Antworten auf neue Herausforderungen gefunden habe. Die im Gegenteil dazu starre und dogmatische Initiative werde vom Bundesrat deshalb zur Ablehnung empfohlen.

Wie aufgrund der Debatte nicht anders zu erwarten war, stimmten die 67 anwesenden Mitglieder der SVP-Fraktion – einzig Ulrich Giezendanner (svp, AG) war abwesend – für und die restlichen 127 bei der Abstimmung anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräte gegen Annahme der Initiative.<sup>3</sup>

# Aussenpolitik

## Aussenpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 13.03.2019  
AUDREY BOVEY

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont tous deux pris acte du **rapport de politique extérieure 2018** au mois de mars 2019. Faisant écho aux objectifs définis dans le cadre de la Stratégie de politique étrangère 2016-2019, le rapport en question dresse un bilan général de l'action portée par la Suisse en termes de politique extérieure durant l'année écoulée. Rapporteur pour la CPE-CE, Didier Berberat (ps, NE) a entre autres évoqué le défi majeur que représente la préservation d'un ordre international basé sur le droit – et ce notamment face à l'imprévisibilité de certains dirigeants politiques, États-Unis et Chine en tête –, les difficultés à concilier politiques économiques et droits de l'homme – à l'exemple des relations établies avec la Chine dans le contexte de la mise en œuvre de l'initiative des nouvelles routes de la soie –, le rôle crucial des bons offices offerts par la Suisse en faveur de la promotion de la paix ainsi que les réformes prévues par la Stratégie de politique extérieure 2020-2023 quant à l'organisation du personnel diplomatique. En matière de développement, l'intérêt apporté par la Confédération à l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable a également été salué. Sans surprise, le rapport présenté aux chambres accordait également une place de choix à la question européenne, et plus particulièrement aux préoccupations relatives au Brexit et aux relations Suisse-UE. Tel que formulé par Claude Béglé (pdc, VD), rapporteur pour la CPE-CN, «la question centrale a été, et est encore, celle de l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne», condition sine qua non pour l'accès de la Suisse au marché européen.

Alors qu'au Conseil des États, le rapport de politique extérieure 2018 n'a suscité aucun commentaire ou presque, au Conseil national, les interventions se sont succédées à la tribune. Roger Köppel (udc, ZH) a exprimé tout le mal qu'il pensait de l'accord cadre avec l'UE. Carlo Sommaruga (ps, GE) a interrogé le conseiller fédéral Ignazio Cassis quant aux raisons de la diminution du crédit-cadre pour la Suisse comme État-hôte et dénoncé le refus du DFAE de mettre en œuvre sa motion en faveur de la ratification du traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Prenant pour exemple le manque d'initiative de la part du gouvernement helvétique quant au conflit israélo-palestinien ou à la guerre civile faisant rage au Yémen, Denis de la Reussille (pst, NE) a, au nom du groupe des Verts, déploré que l'orientation du rapport soit, de manière générale, centrée uniquement sur les échanges commerciaux et économiques, et ce notamment aux dépens du respect des droits humains.<sup>4</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 12.03.2020  
AMANDO AMMANN

Der Nationalrat nahm im März 2020 den **Aussenpolitischen Bericht 2019** zur Kenntnis. Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Berichtsjahr. Dabei zieht er auch Bilanz über die bundesrätliche Aussenpolitische Strategie 2016-2019, wobei diese im Generellen positiv ausfiel. Einzelne Ziele, insbesondere in der Europapolitik, konnten noch nicht erreicht werden. Grund dafür war vor allem der nach wie vor ausstehende Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens, welches den bilateralen Weg mit der EU konsolidieren und weiterentwickeln sollte. Im Jahr 2019 beobachtete der Bundesrat gemäss Bericht fünf globale Trends, dazu gehörten die internationale Protestbewegung der Klimajugend und jene in Hongkong genauso wie die digitale Transformation und deren Risiken. Auch der zunehmende strategische Wettbewerb zwischen den Grossmächten, explizit der Handelskonflikt zwischen den USA und China, die Schwächung des Multilateralismus sowie die damit einhergehende Abnahme des Sicherheitsniveaus liessen sich im Berichtsjahr beobachten. Institutionen wie die NATO, die OSZE und die EU würden stärker in Frage gestellt und die Situation im Mittleren Osten gewinne sowohl in Syrien, im Iran, in Jemen wie auch in der Golfregion an Brisanz, erklärte der Bundesrat im Bericht.

Die letzte grosse Entwicklungstendenz sei die Verlangsamung der Globalisierung, was für die Schweiz bedeute, dass der europäische Markt kurz- und mittelfristig an Bedeutung gewinnen dürfte. Daraus folge als logische Konsequenz ein Bedeutungsgewinn der bilateralen Beziehungen mit europäischen Staaten, auch ausserhalb der EU. Kommissionssprecher Molina (sp, ZH) würdigte im Namen der APK-NR die guten Dienste der Schweiz als Trägerin von Schutzmachtmandaten und die Umsetzung der UNO-Agenda 2030 trotz mangelnder Kohärenz zwischen den Politikfeldern. Kritischer äusserte er sich zur fehlenden Führung des Bundesrats in der Europapolitik, dennoch beantragte die Kommission, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Roger Köppel (svp, ZH) liess hingegen kaum ein gutes Haar an der Aussenpolitik der Schweiz und bemängelte angesichts der sich anbahnenden Corona-Krise den «Irrweg», den die

Schweiz mit ihrer «globalen Abhängigkeit» eingeschlagen habe. Die Fraktion der FDP fand lobende Worte für den Bericht und die gestärkte Rolle der Schweiz als mediiierende Kraft im Nahen Osten. Sibel Arslan (basta, BS) bemängelte stellvertretend für die grüne Fraktion diverse inhaltliche Lücken, wie die Verfolgung von LGBTIQ-Menschen und die neue Richtlinie zur Zusammenarbeit mit Schweizer NGOs. Zum Abschluss betonte der anwesende Bundesrat Ignazio Cassis, dass die Aussenpolitik sowohl verfassungsrechtlich wie auch faktisch eine Angelegenheit des Gesamtbundesrats sei. Er zeigte sich überzeugt, dass der Problematik der fehlenden Kohärenz in der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 Rechnung getragen werde und sich die Schweizer Aussenpolitik dementsprechend noch kohärenter und glaubwürdiger präsentieren dürfte.

Die Kenntnisnahme durch den Ständerat erfolgte aufgrund des Sessionsabbruchs nicht mehr in der Frühlingssession 2020.<sup>5</sup>

## Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 04.03.2016  
AUDREY BOVEY

Le 4 mars 2016 le Conseil fédéral soumet au Parlement le protocole relatif à l'**extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Croatie**.

Si, depuis la date du 1er juillet 2013, la Croatie est officiellement membre de l'UE, l'extension de l'ALCP à cet Etat des Balkans ne peut s'effectuer de manière automatique et nécessite la conclusion d'un protocole supplémentaire (protocole III à l'ALCP). Les négociations visant à définir les conditions de participation de la Croatie au régime de l'ALCP débutent dès le mois d'avril 2013. A la suite du "oui" à l'initiative contre l'immigration de masse, le Conseil fédéral interrompt cependant le processus de ratification du protocole III, ce dernier étant jugé contraire au texte accepté par le peuple suisse en date du 9 février 2014. Les représailles de l'UE ne se font guère attendre, et la Suisse se voit privée de sa participation au programme-cadre de recherche Horizon 2020, au programme de mobilité étudiante Erasmus+, ainsi qu'au programme de soutien au cinéma MEDIA. En avril 2014, le Conseil fédéral consent néanmoins au déblocage du crédit-cadre de 45 millions de francs en faveur de la Croatie, donnant à ses partenaires européens un signal positif en faveur de la libre circulation. Au printemps 2016, le dossier croate offre la possibilité à la Suisse de faire un pas de plus vers Bruxelles. Telle est du moins la volonté du Conseil fédéral, dont les discussions avec l'Union européenne pour une application de l'initiative du 9 février compatible avec la libre circulation des personnes sont gelées jusqu'au référendum britannique du 23 juin 2016. Rappelons également que la signature du protocole III pour l'extension de l'ALCP à la Croatie est conditionnellement liée à la participation de la Suisse à Horizon 2020. En effet, en l'absence de ratification du protocole en question, la Suisse, une fois passé le délai de février 2017, sera considérée comme un Etat tiers pour la mise en oeuvre du programme-cadre, dont la portée est jugée primordiale dans les domaines de la recherche et de l'économie.

Le Conseil national est le premier à se prononcer sur le sujet le 26 avril 2016. Les critiques émanent tout particulièrement des rangs de l'Union démocratique du centre (UDC), qui dénonce l'incompatibilité du protocole avec l'article 121a de la Constitution. Selon des propos traduits de l'allemand au français par la Tribune de Genève, le conseiller national Roger Köppel (udc, ZH) prend à partie la ministre en charge du DFJP, qui finit par quitter la salle du Conseil national. "Je m'étonne, je m'interroge, je m'émerveille de la frivolité avec laquelle vous faites fi de la Constitution", s'exclame le rédacteur en chef de la Weltwoche. S'il est vrai qu'à la suite de la votation du 9 février 2014, le Conseil fédéral avait dans un premier temps exclu l'extension de l'ALCP à la Croatie, Simonetta Sommaruga plaide désormais en faveur d'une "adaptation aux circonstances". Selon une majorité de la chambre du peuple, le rejet de l'extension de la libre circulation à la Croatie ne peut se justifier, d'autant plus si ce refus s'effectue au détriment de la voie bilatérale et de la participation de la Suisse à Horizon 2020. Le Conseil national se prononce donc en faveur du projet du Conseil fédéral (122 voix pour, 64 contre et 1 abstention). Du côté des titres de presse, si certains dénoncent un "zigzag politico-juridique", l'analyse semble quasi unanime: "la Suisse lâche du lest pour amadouer son partenaire" européen.

Le projet passe au Conseil des Etats qui, au début du mois de juin 2016, opte pour l'ajout d'une condition au projet initial, précisant que le Conseil fédéral n'est autorisé à ratifier l'extension de l'ALCP à la Croatie qu'après s'être accordé avec l'Union européenne sur une réglementation de la gestion de l'immigration compatible avec la Constitution fédérale. La chambre des cantons se conforme ainsi à l'avis de la CPE-CE (33 voix pour la modification, 10 en faveur de la décision du Conseil national et 0 abstention). Selon Christian Levrat (ps, FR), la précision votée par une majorité des

sénatrices et sénateurs est essentielle: "le Parlement ne peut pas, en toute connaissance de cause, autoriser le Conseil fédéral à violer la Constitution."

Au début du mois de juin 2016, la chambre basse s'oppose, par 116 voix contre 68, à la modification du Conseil des Etats. La majorité du Conseil national rappelle l'importance de la ratification du protocole III pour l'avenir de la recherche suisse et qualifie l'adjonction demandée par le Conseil des Etats d'"obstacle inutile". Invoquant le respect inconditionnel de la constitution, l'UDC est le seul parti à se montrer favorable à la version de la chambre haute.

Le 16 juin 2016, les deux chambres du Parlement se résolvent finalement au pragmatisme et acceptent tour à tour la proposition énoncée par la conférence de conciliation. Le projet du gouvernement helvétique est modifié comme suit: le Conseil fédéral est autorisé à ratifier le protocole si une réglementation sur la gestion de l'immigration compatible avec l'ordre juridique suisse (et non plus avec la Constitution, comme demandé par le Conseil des Etats dans un premier temps) est établie avec l'Union européenne.

En décembre 2016, le Conseil fédéral opte en définitive pour la ratification du protocole III relatif à l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie. L'exécutif national considère en effet que la condition de compatibilité exigée par les chambres fédérales est remplie, le Parlement ayant accepté la loi d'application de l'art. 121 Cst. le 16 décembre 2016.<sup>6</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 27.09.2018  
AMANDO AMMANN

Im März 2018 reichte Eric Nussbaumer (sp, BL) ein Postulat mit Bezug auf die **parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU** ein. Im Rahmen der Botschaft zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU soll der Bundesrat auch Varianten der zukünftigen Beteiligung des Parlaments in der Europapolitik aufzeigen.

In der jüngeren Vergangenheit wurden bereits mehrfach ähnliche Anliegen, die mehr parlamentarische Partizipation in Sachen Schweiz-EU verlangten, an den Bundesrat herangetragen. Ein Beispiel dafür ist die Motion «Massnahmen zur frühzeitigen Information des Parlaments über relevante europäische Gesetzgebungsentwürfe» (Mo. 10.3005) sowie ein – ebenfalls von Eric Nussbaumer – angedachtes parlamentarisches Verbindungsbüro bei der EU (Mo. 14.3646). Diese Motion scheiterte jedoch 2014, weil sie nicht innerhalb von zwei Jahren im Rat behandelt wurde. Laut Nussbaumer seien die potentiellen Möglichkeiten einer stärkeren Einbindung des Parlaments somit auch heute noch nicht eindeutig geklärt. Er verlangte folglich insbesondere die Prüfung fünf spezifischer Massnahmen: Schaffung einer ständigen Kommission für Angelegenheiten Schweiz-EU; Schaffung des bereits erwähnten Verbindungsbüros; Schaffung einer ständigen gemeinsamen Delegation der APK-NR und der APK-SR; Monitoring der Bundesversammlung über für die Schweiz relevante EU-Rechtssetzungsprozesse; volles Stimmrecht der Schweizer Parlamentsdelegation im EWR- und EU-Parlamentarierkomitee.

In seiner Stellungnahme vom Mai 2018 äusserte sich der Bundesrat positiv hinsichtlich einer engen Einbindung der Bundesversammlung in die Schweizer Europapolitik. Das noch ausstehende institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU soll primär die effizientere Anwendung der bilaterale Marktzugangsabkommen ermöglichen. Im Kontext dieser Zusammenarbeit könne das Abkommen auch als Rahmen für eine verstärkte Kooperation der Bundesversammlung und des Europäischen Parlaments fungieren. Massnahmen zur Stärkung der Rolle des Parlaments in der Schweizer Europapolitik könnten jedoch erst nach Abschluss der Verhandlungen vorgelegt werden. Trotzdem beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats.

In der Folge wurde das Postulat in der Sommersession 2018 von Nationalrat Roger Köppel (svp, ZH) bekämpft. Dieser zog seinen Antrag auf Ablehnung in der Herbstsession 2019 zurück, kurz darauf folgte jedoch eine erneute Bekämpfung, dieses Mal durch Pirmin Schwander (svp, SZ). Die Behandlung durch den Nationalrat wurde durch das Vorgehen der SVP-Nationalräte somit zweimalig verschoben, womit auch diesem Postulat die Abschreibung aufgrund von Nichtbehandlung drohte.<sup>7</sup>

Etwa anderthalb Stunden diskutierte der **Nationalrat** in der Herbstsession 2021 über die **Freigabe des zweiten Kohäsionsbeitrags** an die EU. Die APK-NR empfehle, den Vorschlag des Bundesrats anzunehmen und mit dem Entscheid einem «konstruktiven Ansatz in der Europapolitik Raum zu geben», teilte Kommissionssprecher Nussbaumer (sp, BL) zu Beginn der Debatte mit. Die Kommission wolle den Bundesbeschluss zur Freigabe der Kohäsionsmilliarde jedoch dahingehend ergänzen, dass Verpflichtungen auf Grundlage des Kohäsionskredits erst eingegangen würden, nachdem der Bundesrat die Finanzierungsbotschaft zur Schweizer Teilnahme an Erasmus plus vorgelegt hat. Um diesen Prozess zu beschleunigen, hatte die APK-NR Anfang September 2021 eine entsprechende Kommissionsmotion eingereicht.

Obwohl sich alle Fraktionen mit Ausnahme der SVP für die Annahme des Bundesbeschlusses aussprachen, benötigten die Mitglieder des Nationalrats in der Folge viel Sitzfleisch, bis sie eine Entscheidung treffen konnten. So wehrte sich die SVP-Fraktion vehement gegen das Anliegen der Kommissionsmehrheit, wobei ihre Mitglieder zahlreiche Fragen an die Rednerinnen und Redner stellten und dem Rat mehrere Minderheitsanträge vorlegten. Thomas Aeschi (svp, ZG) etwa wollte von Kommissionssprecher Nussbaumer wissen, weshalb die APK-NR trotz weiterer Diskriminierungen die Freigabe unterstütze. Er beklagte die fehlende Assoziierung an Horizon Europe und an Erasmus plus sowie die Probleme im gesamten Strombereich und beim Mutual Recognition Agreement (MRA). Nussbaumer erklärte die Entscheidung der Kommission damit, dass man mit dem Entscheid ein neues Kapitel in den bilateralen Beziehungen aufschlagen könne. Zwei Minderheitsanträge von Roger Köppel (svp, ZH) verlangten, nicht auf das Geschäft einzutreten respektive keine Verpflichtungen auf Grundlage des Rahmenkredits einzugehen, bis die Schweiz an Horizon Europe assoziiert sei oder die Börsenäquivalenz wiederhergestellt worden sei. Eine Minderheit Nidegger (svp, GE) wollte die Vorlage an den Bundesrat rücküberweisen und ihn beauftragen, die Kohäsionsmilliarde für die Sanierung der AHV zu verwenden. Franz Grüter (svp, LU) schlug mit seinem Einzelantrag vor, den Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Überdies legten die Sprecherinnen und Sprecher aller Fraktionen deren Position ausführlich dar. So warf etwa Sibel Arslan (basta, NR) für die Grüne Fraktion sowohl der Schweiz wie auch der EU vor, Fehler gemacht zu haben, sah den finalen Fehltritt aber auf Schweizer Seite, und zwar im Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen. Die Freigabe der Kohäsionsmilliarde erachtete sie als einen Schritt zur Normalisierung und als Erfüllung eines längst gemachten Versprechens. Da die Motion der APK-NR zur Finanzierungsbotschaft von Erasmus plus bereits angenommen worden war, forderte sie in einem Minderheitsantrag die Streichung der entsprechenden Bedingung. Ähnlich tönte es auch von SP-Sprecher Molina (sp, ZH), der das Ende der Verhandlungen ebenfalls als «verantwortungslos» kritisierte. Auch aus Sicht der GLP sei der Verhandlungsabbruch ein «grosser Fehler» gewesen, meinte Roland Fischer (glp, LU). Die Schweiz profitiere enorm vom europäischen Binnenmarkt und zahle im Verhältnis zu Norwegen sehr wenig für den Zugang. Die FDP setze sich für die Freigabe des Kohäsionsbeitrags ein, um die Negativspirale im Verhältnis zur EU zu durchbrechen, erklärte Christa Markwalder (fdp, BE). Auch sie sprach das überaus günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis an, dass die Schweiz im Hinblick auf die Verflechtung mit dem Binnenmarkt aufweise. Eine Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten wirke sich über die europaweiten Bildungs-, Forschungs- und Kulturkooperationen auch positiv auf die Schweiz aus. Mitte-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) hob die Bedeutung der Kohäsionszahlung für das Vorankommen im Horizon-Dossier hervor. Die Nichtassoziiierung der Schweiz sei zwar diskriminierend und die Verknüpfung mit der Kohäsionsmilliarde «unschön», doch rechtlich gesehen stehe die EU nicht in der Pflicht, Abkommen mit der Schweiz zu aktualisieren. Auch die Mitte-Fraktion unterstütze die Freigabe des Beitrags sowie den Minderheitsantrag Arslan, gab sie bekannt. Nationalrat Grüter vertrat schliesslich die Ansicht, dass die Schweiz der EU nichts schulde, da die EU massiv von der Schweiz als Handels- und Wirtschaftspartnerin profitiere. Er bemängelte zudem, dass der Bundesbeschluss der Schweizer Bevölkerung nicht zur Abstimmung vorgelegt worden war.

Der im Rat anwesende Aussenminister Cassis drängte die grosse Kammer zur Freigabe der Zahlung, weil man nur so eine positive Verhandlungsdynamik schaffen und Fortschritt in anderen Dossiers erzielen könne. Für die plötzliche Kehrtwende trotz andauernder Diskriminierung der EU im Rahmen der aberkannten Börsenäquivalenz habe der Bundesrat zwei Gründe, erklärte Cassis: Einerseits hätten die Schutzmassnahmen für die Schweizer Börseninfrastruktur die Situation entspannt, andererseits sei die Rechtsgrundlage für den zweiten Kohäsionsbeitrag auf Ende 2024 befristet. Den Einzelantrag von Franz Grüter empfahl er zur Ablehnung, da Finanzgeschäfte gemäss Parlamentsgesetz in Form von einfachen Bundesbeschlüssen

erlassen würden – so etwa auch 2019, als das Parlament die Rahmenkredite der zweiten Kohäsionszahlung genehmigt hatte.

Die grosse Kammer lehnte in der Folge sämtliche Minderheitsanträge der SVP ab, strich aber gemäss der Forderung von Sibel Arslan die Verknüpfung mit der Finanzierungsbotschaft für Erasmus plus. Spätabends wurde der Entwurf in der Gesamtabstimmung mit 131 zu 55 Stimmen (bei 1 Enthaltung) gegen den Willen der SVP-Fraktion und einiger Fraktionsmitglieder der Mitte angenommen.<sup>8</sup>

POSTULAT  
DATUM: 08.12.2021  
AMANDO AMMANN

Nachdem der Bundesrat offiziell den **Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen** verkündet hatte, wurde im Juni 2022 in Reaktion darauf **im Parlament eine Vielzahl an Vorstössen** eingereicht, die sich mit den **bilateralen Beziehungen Schweiz-EU** auseinandersetzten.

Die **SP-Fraktion** forderte vom Bundesrat in einem Postulat (**Po. 21.3618**) einen Bericht, in dem vier verschiedene europapolitische Optionen verglichen werden sollten: der Abbruch des bilateralen Wegs und Übergang zum Drittstaat-Status; die Beibehaltung bestehender Abkommen ohne Aktualisierung und Erneuerung der Zusammenarbeit; der formelle Beitritt zum EWR und ein EU-Beitritt. Diese Analyse sollte unter Berücksichtigung der demokratischen Souveränität der Schweiz, ihrer Interessenwahrung, der Wahrung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstands sowie der geostrategischen Interessen und schliesslich der gesellschaftlichen Entwicklung vorgenommen werden. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, mit dem Verweis darauf, dass er in Erfüllung der Postulate Aeschi (svp, ZG; Po. 13.3151), Naef (sp, ZH; Po. 17.4147) und der Grünen Fraktion (Po. 14.4080) ohnehin schon einen derartigen Bericht ausarbeite. Der Nationalrat nahm das Postulat in der Herbstsession 2021 stillschweigend an.

Die **Fraktion der Grünen** reichte ein ähnliches Postulat (**Po. 21.3667**) ein wie die SP, forderte aber die Überprüfung einer noch grösseren Bandbreite an Alternativen – hinzu kam die Möglichkeit der Wiederaufnahme der Verhandlungen zum InstA. Die Analyse der Vorschläge sollte nicht nur wirtschaftliche Gesichtspunkte und den Lohnschutz miteinbeziehen, sondern auch Aspekte der Bildung, Forschung, Innovation und des Klimaschutzes berücksichtigen. Der Bundesrat beantragte auch in diesem Fall die Annahme des Postulats und begründete dies wiederum mit dem bereits erwähnten Bericht. Der Nationalrat nahm den Vorstoss in der Herbstsession 2021 ebenfalls stillschweigend an.

**Roland Fischers** Postulat (glp, LU; **Po. 21.3678**) war inhaltlich enger gefasst und wollte den Bundesrat lediglich damit beauftragen, eine EWR-Mitgliedschaft der Schweiz zu prüfen und Bericht darüber zu erstatten. Fischer befürchtete eine Erosion des bilateralen Wegs und sah im EWR-Beitritt einen naheliegenden Integrationsschritt. Der Bundesrat beantragte auch in diesem Fall die Annahme des Postulats, dieses wurde jedoch von Roger Köppel (svp, ZH) in der Herbstsession 2021 bekämpft, weshalb es bis auf Weiteres nicht im Nationalrat beraten wurde.

Sehr konkret war die **Motion Molina** (sp, ZH; **Mo. 21.3811**), mit welcher der Motionär den Bundesrat zur Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen bewegen wollte. Innerhalb eines Jahres sollte ein Verhandlungsmandat erarbeitet werden, das dem Erhalt des Service public, der staatlichen Beihilfen, der Durchsetzung der Arbeits- und Lohnbedingungen sowie des Schweizer Frankens Rechnung tragen sollte. Die demokratischen Instrumente von Volk und Parlament sowie die Mitwirkungsrechte der Kantone sollten angepasst werden, um einem Beitritt nicht im Weg zu stehen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Vorstosses, da er bereits beim Abbruch der Verhandlungen beschlossen habe, den bewährten bilateralen Weg fortzuführen und dazu eine Reihe von Massnahmen wie die Deblockierung der zweiten Kohäsionsmilliarde beschlossen habe. Dazu gehöre die Bewahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums. Der Bundesrat war der Auffassung, dass auch die EU ein Interesse an der Fortsetzung der bilateralen Zusammenarbeit habe. Der Nationalrat äusserte sich 2021 noch nicht zum Vorstoss.

Mit etwas Verspätung reichte im September schliesslich auch **Thomas Minder** (parteilos, SH; **Mo. 21.4184**) eine Motion ein, mit der er eine mittel- und längerfristige Strategie für eine nachhaltige Zusammenarbeit mit der EU verlangte. Die Äusserungen zu den bilateralen Beziehungen in der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 seien nach dem Verhandlungsabbruch teilweise überholt. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, weil er das Motionsanliegen ebenfalls im bereits erwähnten Bericht

beantworten wollte. Der Ständerat nahm Minders Vorstoss in der Wintersession 2021 mit 42 zu 1 Stimme (bei 1 Enthaltung) an.<sup>9</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 08.03.2022  
AMANDO AMMANN

Nachdem Roland Fischers (glp, LU) Postulat zur **Integration der Schweiz in den Europäischen Binnenmarkt durch einen Beitritt zum EWR** in der Herbstsession 2021 noch von Roger Köppel (svp, ZH) bekämpft worden war, wurde es in der Frühjahrssession 2022 im Nationalrat beraten. Postulant Fischer bedauerte in seinem Votum nicht nur die Ablehnung des EWR-Beitritts 1992, sondern auch den Verhandlungsabbruch über das InstA, das den etablierten bilateralen Weg «dynamisiert und zukunftsfähig gemacht hätte». Fischer sah die Zeit gekommen, den EWR als Alternative für die Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt zu analysieren. So hätte auch jene Generation, die 1992 noch nicht abstimmen konnte, die Möglichkeit, die Debatte über die Vor- und Nachteile des EWR zu führen. Der EWR funktioniere und habe sich bewährt, wie die Beispiele Norwegen, Island und Liechtenstein zeigen würden. Zudem seien im EWR-Vertrag die institutionellen Fragen, die Mitwirkung und die Streitbeilegung geregelt, und EWR-Mitglieder profitierten von den Kooperationsabkommen wie Horizon und Erasmus plus. Roger Köppel lehnte die Forderung des Postulats weiterhin ab und sprach sich gegen einen Bericht zu einer möglichen EWR-Mitgliedschaft aus, die er als «Nirwana der zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz» und als «Ende der Schweiz als unabhängige[n] Staat» bezeichnete. Demnach sei der Binnenmarkt ein Teil der staatlichen Ordnung, wodurch man mit einer Teilnahme an fremde Institutionen andocken und damit die Steuerfähigkeit verlieren würde. Er wies seinen Ratskollegen Fischer auch darauf hin, dass die APK-NR 2013 explizit eine Unterscheidung zwischen dem Marktzugang und der Partizipation am europäischen Binnenmarkt vorgenommen hatte. Der Nationalrat habe diese Differenzierung mit der Annahme einer darauf basierenden SVP-Motion daraufhin bestätigt. Bundesrat Parmelin beantragte die Annahme des Postulats und verwies auf einen in Entstehung befindlichen Bericht über die Beziehungen zur EU. Darin würden verschiedene Alternativen zum bilateralen Weg geprüft, unter anderem auch ein EWR-Beitritt. Der Nationalrat folgte diesem Aufruf und nahm das Postulat mit 112 zu 69 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) an. Die SVP-Fraktion sowie einige Fraktionsmitglieder der FDP.Liberalen und der Mitte sprachen sich gegen eine Annahme aus.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 14.05.2022  
AMANDO AMMANN

Der **Abstimmungskampf zum Referendum gegen den Ausbau des Schweizer Beitrags an die EU-Grenzschutzagentur Frontex** wurde in der Westschweizer Öffentlichkeit schon im Januar 2022 lanciert, noch bevor das Referendum zustande gekommen war. In einem Meinungsbeitrag in Le Temps beschrieben Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) und eine Flüchtlingshelferin die Zustände auf dem Mittelmeer und in Libyen und wiesen vor allem auf die Menschenrechtsverletzungen durch Frontex hin. Wenige Tage darauf meldete sich FDP-Ständerat Damian Müller (fdp, LU) im gleichen Medium zu Wort und kritisierte seine Ratskollegin dafür, in ihrem Beitrag keine Alternativen anzubieten und stattdessen Frontex kategorisch abzulehnen. Er argumentierte überdies, dass fehlende Mittel für Frontex dazu führen könnten, dass es in Europa und der Schweiz zu einer Explosion «irregulärer Überfahrten» von Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten kommen würde. Der Frontex-Beitrag sei essentiell, um ein Mindestmass an Kontrolle der Migrationsströme sicherzustellen. Zudem brauche man darüber hinaus eine verstärkte Entwicklungshilfe in den Ursprungsländern der Flüchtenden in Kombination mit besseren Grenzkontrollen durch die Nachbarländer Libyens.

Die deutschsprachigen Medien griffen das Thema erst im Februar grossflächig auf, nachdem das Referendumskomitee am 20. Januar knapp 58'360 Unterschriften – davon 54'377 gültige – eingereicht hatte. Diskutiert wurde in den Medien insbesondere über mögliche **interne Konflikte innerhalb der SP und der SVP**. Bei der SP orteten die Medien einen Widerspruch zwischen der Ablehnung von Frontex und dem Wunsch nach Beibehaltung des Schengen-Abkommens, bei der SVP hingegen zwischen dem parteilichen Ziel einer restriktiven Migrationspolitik, und somit der Unterstützung von Frontex, bei gleichzeitiger Ablehnung aller Arten von EU-Verträgen. Der Blick sah die «Linke» gar in der «EU-Falle» sitzen, da die Schweiz bei einem Nein nicht nur aus dem Schengen-Dublin-System ausgeschlossen würde, sondern sich in diesem Fall auch die bilateralen Beziehungen mit der EU dramatisch verschlechtern würden. Dabei waren die Auswirkungen einer Ablehnung auf den Verbleib im Schengen-Raum jedoch umstritten. Gemäss EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter würde durch ein Nein zum Frontex-Ausbau ein Beendungsverfahren für das Schengen-Abkommen ausgelöst,

welches bei einer fehlenden Einigung nach sechs Monaten den Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin zur Folge hätte. Dieser Einschätzung widersprach jedoch der emeritierte Rechtsprofessor Rainer J. Schweizer in der NZZ. Demnach könne der Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin nicht gemäss der Guillotineklausel von 2004 vonstatten gehen, da die Schweiz seither rund 370 Rechtsakte der EU übernommen habe. Dies würde folglich einen umfassenden Austrittsvertrag nach dem Vorbild des Brexit-Vertrags vonnöten machen. Dieser Meinung schloss sich die SP (sowie auch die Grünen) an. Ergänzend präsentierte etwa SP-Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) einen Plan B in Form einer parlamentarischen Initiative, falls die Schweizer Stimmbevölkerung den Frontex-Ausbau tatsächlich ablehnen sollte. Darin schlug er vor, das Schweizer Kontingent der von der UNO anerkannten Flüchtlinge innerhalb der 90 Tage bis zum Schengen-Ausschluss auf 4'000 zu erhöhen, sozusagen als humanitäre flankierende Massnahme zum Frontex-Ausbau. Da die SP die Unterstützung an den Frontex-Ausbau an diese Bedingung gekoppelt hatte, könnte die Schweiz nach der Aushandlung dieser Erhöhung den Frontex-Beitrag dann trotzdem freigeben.

Die Nein-Parole beschloss die SP an ihrem Parteitag mit grosser Mehrheit, wenngleich einzelne Parteipolitikerinnen und -politiker wie Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) sich nur halbherzig anschliessen mochten. In den Befragungen im Vorfeld der Abstimmung zeichnete sich jedoch eine SP-interne Spaltung ab: Die Sympathisierenden der SP wollten der Vorlage gemäss einer Ende April durchgeführten Tamedia-Vorumsfrage entgegen dem Kurs des Parteipräsidiums und des Parteitags mit fast 53 Prozent zustimmen. Ähnliches spielte sich bei den Grünen ab, bei denen 48 Prozent der Sympathisierenden trotz Nein-Parole der Partei eine Ja-Stimme in Aussicht stellten, wogegen 44 Prozent der Parteileitung zu folgen gedachten. Auch bei den traditionell SP-nahen Organisationen zeigten sich die Auswirkungen dieses inhaltlichen Dilemmas, wie CH Media berichtete. Obwohl das Sekretariat des Gewerkschaftsbundes seinem Vorstand und den Mitgliedern in einem internen Papier Stimmfreigabe vorgeschlagen hatte, da «ein Interessenkonflikt zwischen einer menschenwürdigen europäischen Flüchtlingspolitik und der Personenfreizügigkeit im Rahmen von Schengen» vorliege, beschloss der SGB-Vorstand die Nein-Parole. Hingegen entschied sich der Gewerkschaftsbund gemäss Mediensprecher Gaillard jedoch dagegen, den Abstimmungskampf des Referendumskomitees mitzufinanzieren. Auch andere NGOs wie die SFH, die traditionell die Anliegen der SP unterstützten, taten sich mit der Parolenfassung schwer. SFH-Direktorin Miriam Behrens befürchtete, dass die Schweiz bei einem Nein nicht mehr an der Verbesserung der europäischen Migrationspolitik mitwirken könnte. Andererseits könnte der Ausbau der EU-Agentur die Kontrolle der Mitgliedstaaten erschweren, in deren Kompetenzbereich die meisten Verstösse fielen. Amnesty International verzichtete darauf, sich am Abstimmungskampf zu beteiligen, da die im Referendum betroffenen Bestimmungen nicht die konkreten Bedingungen von Schutzsuchenden oder die Verteidigung der Menschenrechte betrafen.

Am anderen Ende des politischen Spektrums hatte die **SVP ebenfalls mit der Beschlussfassung zu kämpfen**. Obwohl die Vorlage zum Ausbau des Schweizer Beitrags an Frontex aus dem Departement von SVP-Bundesrat Ueli Maurer stammte, lehnten sie mehrere einflussreiche SVP-Mitglieder von Anfang an ab, darunter Esther Friedli (svp, SG), Lukas Reimann (svp, SG), Marcel Dettling (svp, SZ) und Marco Chiesa (svp, TI), oder wechselten nach der parlamentarischen Phase aus dem Ja- ins Nein-Lager (Céline Amaudruz (svp, GE) und Roger Köppel (svp, ZH)). Die Südschweiz berichtete, dass sich die Parteibasis eine Nein-Parole wünsche, was eine unheilige Allianz mit der SP und den Grünen bedeuten würde. Die Vertreterinnen und Vertreter des Nein-Lagers innerhalb der SVP wollten die Gelder lieber an der eigenen Grenze investieren, als diese der Frontex, deren Nutzlosigkeit sich gezeigt habe, zur Verfügung zu stellen. Die Befürworterinnen und Befürworter setzten sich hingegen für mehr Grenzschutz an den EU-Aussengrenzen und weniger «illegale Migration» ein. Es lag daher an der neunköpfigen Parteileitung, eine Empfehlung auszuarbeiten, deren Mitglieder hatten in der Schlussabstimmung im Parlament aber unterschiedliche Positionen vertreten. Die Partei beschloss schliesslich Anfang April 2022 die Ja-Parole und folgte damit nicht zuletzt der Empfehlung ihres verantwortlichen Bundesrats Ueli Maurer. Bei der Parolenfassung weniger schwer taten sich die Mitte und die FDP, deren Delegiertenversammlungen im Januar (Mitte) und Februar (FDP) klare Ja-Parolen ausgaben.

Mitte März trat erstmals das Referendumskomitee «No Frontex» an die Öffentlichkeit. Das Komitee lehnte nicht nur die Erhöhung des Beitrags, sondern die Grenzschutzagentur als Ganzes ab, weil diese «ohne jegliche demokratische Kontrolle der Mitgliedstaaten» agiere, berichtete die Tribune de Genève. Mitte April versuchten die Frontex-Gegnerinnen und -Gegner mit Demonstrationen und anderen öffentlichen

Anlässen, die Stimmbevölkerung für die Thematik zu sensibilisieren.

In der Folge äusserten sich aber auch zahlreiche Befürworterinnen und Befürworter öffentlich zu Wort. Während sich die Frontex-Gegnerinnen und -Gegner auf humanitäre Argumente stützten, wandten sich Wirtschaftsorganisationen mit ökonomischen Bedenken an die Öffentlichkeit. So gründete der Tourismussektor im April ein Ja-Komitee, da dieser bei einer Ablehnung der Vorlage den Ausschluss aus dem Schengen-Visa-Raum befürchtete. Dadurch bräuchten Touristen aus Fernmärkten ein separates Visum für einen Aufenthalt in der Schweiz, was die Attraktivität einer Schweiz-Reise drastisch senken würde, begründete STV-Direktor Philipp Niederberger die Ängste der Branche. Hotelleriesuisse rechnete mit Einbussen von bis zu CHF 188 Mio. pro Jahr und der Bundesrat erwartete jährliche Ausfälle von jährlich maximal CHF 500 Mio. Franken für den Schweizer Tourismus. Doch nicht nur wirtschaftliche Bedenken wurden vorgebracht, KKJPD-Präsident Fredy Fässler (sp, SG) warnte davor, bei einem Nein zum Frontex-Beitrag vom Sicherheitssystem der EU abgehängt zu werden, was für die Polizeiarbeit hochproblematisch wäre.

Ebenfalls im April, also knapp einen Monat vor der Abstimmung, wurde bekannt, dass OLAF – die Antibetrugsbehörde der EU – in einem geheimen Bericht mehrfache **Verfehlungen durch Frontex-Verwaltungsräte** festgestellt hatte. Die Frontex-Spitze um Direktor Fabrice Leggeri sei demnach in Mobbing und illegale Pushbacks – also in illegale Ausweisungen oder Rückschiebungen von Migrantinnen und Migranten unmittelbar vor oder nach dem Grenzübertritt, ohne dass diese die Möglichkeit hatten, einen Asylantrag zu stellen – verwickelt gewesen. Nach Veröffentlichung dieser Vorwürfe verweigerte der Haushaltsausschuss des EU-Parlaments Frontex die Décharge. Auch der Vorsitzende des Frontex-Verwaltungsrats, Marko Gasperlin, gab in einem Blick-Interview zu Protokoll, dass in bestimmten Fällen «absolut falsch gehandelt» worden sei, auch wenn das Frontex-System im Grossen und Ganzen funktioniere. Zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin bat der umstrittene Frontex-Chef Fabrice Leggeri seinen Rücktritt an, der vom Verwaltungsrat gleichentags akzeptiert wurde. Leggeri wurde nicht nur für die zahlreichen nachgewiesenen Pushbacks verantwortlich gemacht, er wurde auch des Missmanagements und des Mobblings bezichtigt. Unklar war, wie sich diese Nachricht auf die Volksabstimmung auswirken würde. Einerseits bestätigte der Rücktritt die Kritik an der Grenzagentur, andererseits sei er Zeugnis einer gewissen Reformbereitschaft, argumentierte der Tages-Anzeiger. Letzterer Interpretation schloss sich das EFD an. Eine Sprecherin erklärte, dass Frontex nun das angeschlagene Vertrauen zurückgewinnen könne und dass sich gezeigt habe, dass die Aufsichtsmechanismen funktionierten.

Eine Tamedia-Meinungsumfrage vom 4. Mai machte jeglichen Anflug von Spannung hinsichtlich des Ausgangs der Abstimmung zunichte, denn eine grosse Mehrheit der Befragten (64%) wollte ein Ja an der Urne einlegen. Auf eine deutliche Annahme der Vorlage am 15. Mai deuteten nicht nur die Meinungsumfragen, sondern auch die Auswertung der Zeitungs- und Inserateanalyse von Année Politique Suisse hin. Während das Ja-Lager in den untersuchten Printmedien rund 120 Inserate publizieren liess, fand quasi keine Gegenkampagne statt (ein einzelnes Kontra-Inserat während der ganzen Untersuchungsperiode). Die Pro-Inserate warnten vor allem davor, dass ein Nein die Sicherheit der Schweiz, die Reisefreiheit und die Schweizer Wirtschaft bedrohen würde. Einen direkten Zusammenhang zum oftmals genannten Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin machten nur 35 Prozent der Inserate, also deutlich weniger als drei Jahre zuvor beim Referendum zur Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie.<sup>11</sup>

## Beziehungen zu internationalen Organisationen

In der Frühjahrsession 2020 beriet der Nationalrat die Motion der SVP, welche den **Rückzug der Schweiz vom UNO-Flüchtlingspakt** verlangte. Roger Köppel (svp, ZH) bemängelte im Namen der Fraktion, dass die Schweizer Asyltradition seit Jahren «ad absurdum» geführt werde, weil man Wirtschaftsmigranten zwar den Flüchtlingsstatus nicht zuerkenne, diesen aber ein Bleiberecht gewähre. Er warf dem Bundesrat zudem vor, dass dieser die Schweiz dem Druck des eigentlich unverbindlichen Soft Laws der UNO aussetze und es sich dabei um eine diplomatische Geste handle, mit der sich die Schweiz den Sitz im UNO-Sicherheitsrat «erschleichen» wolle. Der anwesende Bundesrat Cassis vermutete danach, dass sich die Kritik Köppels eher gegen den Migrationspakt richte, da sie auf den Inhalt des Flüchtlingspakts nicht zutrefte. Er betonte auch, dass der Flüchtlingspakt nichts mit Soft Law zu tun habe, sondern auf der Genfer Flüchtlingskonvention basiere. Der Flüchtlingspakt habe die Funktion, die

MOTION  
DATUM: 12.03.2020  
AMANDO AMMANN

Staaten an ihre Verantwortung im Rahmen der Flüchtlingskonvention zu erinnern, daher habe der Bundesrat ihn auch für unproblematisch befunden. Köppel solle auch den Begriff «Flüchtlinge» nicht mit «Migranten» verwechseln, da der Rechtsstatus «Flüchtling» aufgrund völkerrechtlicher Konventionen im Asylgesetz geregelt sei und man sich daher eben im Hard-Law-Bereich der Völkerrechtskonventionen befinde. Der Nationalrat lehnte die SVP-Motion mit 142 zu 49 Stimmen (bei 1 Enthaltung) ab. Die SVP stimmte logischerweise fast geschlossen für die Annahme; mit Ausnahme einer Enthaltung.<sup>12</sup>

## Bildung, Kultur und Medien

### Bildung und Forschung

#### Hochschulen

**MOTION**  
DATUM: 30.09.2021  
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die APK-NR reichte im August 2021 eine Motion ein, welche verlangte, dass der Bundesrat bis zur Wintersession 2021 eine **Finanzierungsbotschaft für die Schweizer Teilnahme am EU-Austauschprogramm Erasmus plus** vorlegen soll. Die Kommission war der Ansicht, dass sich der Bundesrat bislang zu wenig für eine Schweizer Assoziierung an dieses Programm eingesetzt habe, obwohl er sich bereits für eine Teilnahme ausgesprochen hatte – beispielsweise im Rahmen der im Jahr 2017 überwiesenen Motion der WBK-SR mit dem Titel «Vollasoziiierung an Erasmus plus ab 2021». Eine Kommissionsminderheit Köppel (svp, ZH) beantragte die Ablehnung der Motion.

Der Bundesrat schloss sich dem Antrag der Minderheit an. Er strebe zwar weiterhin die Teilnahme der Schweiz an dem Austauschprogramm an, jedoch seien davor noch einige Punkte zu klären. Zum einen betrachte die EU eine Assoziierung im Rahmen der Gesamtbeziehungen Schweiz-EU und sei bisher noch nicht bereit gewesen, mit der Schweiz exploratorische Gespräche über die wichtigsten Eckpunkte einer Assoziierung zu beginnen. Zum anderen sei die Deblockierung des Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Staaten eine Grundbedingung der EU für eine Assoziierung an Erasmus plus. Vor diesem Hintergrund sei es nicht realistisch, innert weniger Monate eine Finanzierungsbotschaft zu erarbeiten, zumal auch die Höhe der finanziellen Beteiligung noch nicht geklärt sei.

Der Nationalrat beschäftigte sich in der Herbstsession 2021 mit dem Vorstoss, wobei Nicolas Walder (gp, GE) und Christa Markwalder (fdp, BE) die Motion präsentierten. Walder wies darauf hin, dass sich auch das Parlament schon mehrmals für eine Assoziierung ausgesprochen habe und es deshalb wirklich an der Zeit sei, dass der Bundesrat eine Botschaft vorlege. Das bundesrätliche Argument, dass die finanziellen Bedingungen noch nicht geklärt seien, liess Walder nicht gelten. Die Höhe der Schweizer Beteiligung könne anhand der Berechnungen, welche für die EWR-Staaten bereits vorgenommen worden seien, eruiert werden. Christa Markwalder ergänzte, dass die europäischen Mobilitätsprogramme «für die Erweiterung des Erfahrungshorizonts der jungen Generationen zentral» seien. Die bilateral getroffenen Hochschulvereinbarungen vermöchten diese Austauschprogramme nicht zu ersetzen, schloss Markwalder. Franz Grüter (svp, LU), welcher die Minderheit Köppel vertrat, sah dies anders. Für ihn stand ausser Frage, dass die bestehenden Alternativprogramme der Schweizer Hochschulen von grosser Qualität seien. Zudem seien diese Alternativen auf weltweiten Austausch ausgerichtet; dies sei sehr wichtig, da sich viele renommierte Hochschulen ausserhalb Europas befänden. Erasmus plus hingegen sei teuer, unflexibel und bürokratisch. Hinzu komme der Fakt, dass die EU – wie vom Bundesrat erläutert – selber noch gar keinen Willen gezeigt habe, der Schweiz eine Assoziierung anzubieten. Diese Worte vermochten jedoch nicht über die SVP-Fraktion hinaus zu mobilisieren. Der Nationalrat nahm die Motion mit 131 zu 48 Stimmen deutlich an.<sup>13</sup>

# Parteien, Verbände und Interessengruppen

## Verbände

### Überparteiliche politische Interessen / Think Tanks

VERBANDSCHRONIK  
DATUM: 15.10.2022  
HANS-PETER SCHAUB

Im Oktober 2022 wurde unter dem Namen «**Pro Schweiz**» eine neue nationalkonservative und EU-skeptische Gruppierung aus der Taufe gehoben. Sie ist das **Produkt einer Dreierfusion** aus der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (Auns), dem «Komitee Nein zum schleichenden EU-Beitritt (EU-No)» und der «Unternehmer-Vereinigung gegen den EU-Beitritt». Bereits im Frühling hatten die drei Organisationen je separat der Fusion – und damit ihrer Auflösung – zugestimmt.

Zum **Gründungspräsidenten** von Pro Schweiz wurde Stephan Rietiker (ZG, svp) gewählt, mit 15 Gegenstimmen bei 450 Anwesenden – die einzige Abstimmung an der Gründungsversammlung, die nicht einstimmig ausfiel, wie die NZZ festhielt. Für Rietiker ist das Pro-Schweiz-Präsidium das erste politische Amt: Bisher habe ihm für ein regelmässiges politisches Engagement wegen beruflicher Verpflichtungen die Zeit gefehlt, wie er der AZ erklärte. Nun plane er einen Tag pro Woche für Pro Schweiz einzusetzen, entlohnt werde sein Präsidium nicht. Der 65-jährige US-schweizerische Doppelbürger ist Medtech-Unternehmer, Arzt, Oberst im Generalstab und ehemaliger kurzzeitiger Präsident des Fussballklubs Grasshoppers. Zu Rietikers parteipolitischen Werdegang wusste die NZZ zu berichten, dass dieser in seinen jungen Jahren die NZZ abbestellte, weil sie ihm «zu links» war, und der Autopartei beitrug. Später sei er FDP-Mitglied, dann parteilos und wieder FDP-Mitglied gewesen, bevor er vor zwanzig Jahren zur SVP wechselte. Ein gewisses politisches Engagement entwickelte Rietiker als Kritiker der behördlichen Covid-19-Politik, im Herbst 2021 kam er zu Medienauftritten im Abstimmungskampf gegen die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes. Im Zusammenhang mit diesem Engagement wurde gemäss NZZ Christoph Blocher (ZH, svp), der als graue Eminenz von Pro Schweiz gilt, auf Rietiker aufmerksam und fragte ihn schliesslich für das Pro-Schweiz-Präsidium an.

Mehr politische Erfahrung brachte der Vizepräsident von Pro Schweiz mit: Nationalrat Walter Wobmann (SO, svp) ist insbesondere als Vater der Initiativen für ein Minarettverbot und für ein Verhüllungsverbot bekannt. Wie Wobmann sind auch die meisten weiteren Mitglieder des 13-köpfigen **Gründungsvorstands** daneben in der SVP aktiv, so unter anderem die Nationalratsmitglieder Piero Marchesi (TI), Pierre-André Page (FR) und Therese Schläpfer (ZH) sowie die alt Nationalräte Adrian Amstutz (BE), Christoph Mörgeli (ZH) und Ulrich Schlüer (ZH). Geschäftsführer wurde Werner Gartenmann, der dieselbe Funktion schon bei der Auns ausgeübt hatte. Angesichts des doch stark parteipolitisch geprägten Vorstands äusserten einige Medien in ihren Kommentaren Zweifel, ob das von Rietiker formulierte Ziel, Pro Schweiz wieder über die SVP hinaus im bürgerlichen Lager abzustützen – wie die Auns in deren Anfangszeiten –, realistisch sei. Auch die angestrebte Verjüngung der Mitgliederbasis fand im Gründungsvorstand – und gemäss Medienberichten auch in der Teilnehmerschaft der Gründungsversammlung – noch keinen Niederschlag. Nicht im Gründungsvorstand sass Lukas Reimann (SG, svp) und Roger Köppel (ZH, svp), die bisherigen Präsidenten der Auns und des Komitees «EU-No».

Stark betont wurde in den Pressekommentaren die Rolle von **Christoph Blocher**, der bei Pro Schweiz zwar kein Amt übernahm, aber der Haupttreiber hinter der Fusion gewesen war und auch den Gründungsakt der neuen Organisation leitete. Blocher war 1986 selbst Gründungspräsident der Auns gewesen und hatte diese zu ihrem grösstem Erfolg geführt, nämlich zum Sieg in der EWR-Abstimmung 1992. Auch das 2013 gegründete Komitee «EU-No» hatte Blocher früher präsiert. Die Fusion bezeichnete er als notwendig, um dem konservativen Lager zu mehr Schlagkraft zu verhelfen; Pro Schweiz solle eine direktdemokratische «Kampforganisation» «gegen die Gegner der Schweiz im Innern» werden. Die Auns hingegen habe zuletzt an Kraft eingebüsst und war nach Blochers Einschätzung nicht mehr referendumsfähig. Nichtsdestotrotz war die Auns mit 20'000 zahlenden Mitgliedern und Einnahmen von rund einer Million Franken pro Jahr die mit Abstand grösste Fusionspartnerin. Pro Schweiz zählte bei ihrer Gründung gemäss NZZ 25'000 Mitglieder.

Dafür, dass sich Pro Schweiz **inhaltlich** wesentlich anders positionieren würde als die Auns, sahen die Medienkommentare keine Anhaltspunkte; die Fusion wurde als primär organisatorische und personelle Neuaufstellung dargestellt. Allerdings habe sich Rietiker über seine Pläne noch nicht stark in die Karten blicken lassen, sondern in seiner Antrittsrede eher allgemein über die Freiheit, die EU, die Zuwanderung, die

«Woke-Kultur», die Medien, die Corona-Massnahmen, das «Gutmenschentum», eine «dilettantische Energiepolitik» des Bundes, die «skandalösen» Sanktionen gegen Russland und eine anzustrebende Orientierung an wachsenden Märkten in Asien und Amerika statt der EU gesprochen. Ein konkretes Projekt beschloss Pro Schweiz indessen gleich noch an der Gründungsversammlung – die Lancierung der Neutralitätsinitiative, welche ihrerseits eine Idee Blochers ist.<sup>14</sup>

---

1) BaZ, 5.6.18; BaZ, NZZ, 11.1.19; AZ, BaZ, Blick, TA, 16.1.19; WW, 18.1.19

2) SO, So-Bli, 10.1.16; SoZ, 17.1.16; NZZ, 19.1.16; TA, 10.2.16; Blick, 12.2.16; LZ, 19.2.16; SGT, 22.2.16; LT, 25.2.16; Blick, 27.2.16; SO, 28.2.16; NZZ, 6.4., 30.4.16; WW, 2.6.16; SO, 12.6.16; LZ, Lib, 4.7.16; NZZ, 5.7.16; TA, 6.7.16; NZZ, 9.7.16; WW, 28.7.16; NZZ, 5.8.16; AZ, 20.8.16; SO, 4.9.16; WW, 8.9.16; BaZ, 10.9.16; NZZ, 15.9.16; WW, 22.9.16; SGT, 24.9.16; LMD, WW, 29.9.16; Blick, 5.10.16; AZ, 24.10.16; WW, 3.11.16; WW, 10.11.16; SGT, 17.11.16; AZ, 1.12.16; NZZ, 8.12.16; WW, 15.12.16; LZ, 28.12.16; NZZ, 31.12.16

3) 17.046 Abstimmungsprotokoll; AB NR, 2018, S. 641ff.; AB NR, 2018, S. 808ff.; AB NR, 2018, S. 832ff.; AB NR, 2018, S. 930ff.; AZ, BaZ, NZZ, 31.5.18; So-Bli, 3.6.18; Blick, 6.6.18; BaZ, NZZ, WW, 7.6.18; NZZ, 9.6.18; So-Bli, 10.6.18; AZ, TA, 12.6.18

4) BO CE, 2019, p. 141 ss.; BO CN, 2019, p. 515 ss.; FF, 2019, p. 1483 ss.

5) AB NR, 2020, S. 325 ff.; BBI, 2020, S.1565 ff.

6) Chronologie et synthèse des délibérations; FF, 2016, p. 2059 ss.; Lib, TG, 5.3.16; LT, LZ, Lib, TG, 27.4.16; NZZ, 1.6.16; LT, LZ, TG, 3.6.16; LT, 8.6.16; WW, 16.6.16; LT, 17.6.16

7) AB NR, 2018, S. 1154; AB NR, 2019, S. 1935

8) AB NR, 2021, S. 2069 ff.; Medienmitteilung APK-NR vom 1.9.21

9) AB NR, 2021, S. 2087; AB NR, 2021, S. 2088; AB SR, 2021, S. 1262 ff.; Mo. 21.3811; Mo. 21.4184; Po. 21.3618; Po. 21.3667; Po. 21.3678

10) AB NR, 2022, S. 249 f.

11) APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 15.5.22; FoÜg (2022). Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 15.05.22; LT, 12.1., 20.1.22; WOZ, 27.1.22; AZ, 2.2.22; SGT, 3.2.22; LT, 4.2.22; AZ, 5.2.22; Blick, 7.2.22; WOZ, 10.2.22; NZZ, 14.2.22; LT, SGR, 19.2.22; AZ, 2.3.22; Exp. SGT, 3.3.22; SGT, 19.3.22; TG, 22.3.22; SGT, 30.3.22; Blick, SGT, 2.4.22; TA, 4.4.22; AZ, NZZ, 16.4.22; Blick, LZ, 20.4.22; TA, 22.4.22; NZZ, 23.4.22; 24H, Bund, 25.4.22; AZ, TA, 30.4.22; NZZ, 3.5.22; 24H, NZZ, TA, 4.5.22; NZZ, 14.5.22

12) AB NR, 2020, S. 347 ff.

13) AB NR, 2021, S. 2003 ff.

14) WW, 22.9.22; NZZ, 29.9.22; SoZ, 16.10.22; AZ, Lib, NZZ, SZ, TA, 17.10.22; Blick, 9.11.22