

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>19.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Bilaterale Abkommen, 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: Bilaterale Abkommen, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 19.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	<b>1</b>
<b>Aussenpolitik</b>	<b>1</b>
Beziehungen zur EU	1

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SRG</b>	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>NEBS</b>	Neue Europäische Bewegung Schweiz
<b>InstA</b>	Institutionelles Abkommen
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der Europäischen Union

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>UE</b>	Union européenne
<b>SSR</b>	Société suisse de radiodiffusion
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>NOMES</b>	Nouveau mouvement européen suisse
<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

### Beziehungen zur EU

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN  
DATUM: 25.02.2022  
AMANDO AMMANN

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 Abkommen – 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 Markt Zugangsabkommen 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>1</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 15.05.2022

AMANDO AMMANN

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 Abstimmungsresultat 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, Swissem, 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>2</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 Streitbeilegungsmechanismen 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 abgedeckt 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 Guillotineklausel 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>3</sup>

---

1) 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

2) 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

3) 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