

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	18.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Leu, Livia, Sherman, Wendy
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Marco
Ammann, Amando
Flückiger, Bernadette

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Marco; Ammann, Amando; Flückiger, Bernadette 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: , 2020 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	9
Bildung, Kultur und Medien	14
Bildung und Forschung	14
Forschung	14

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
NEBS	Neue Europäische Bewegung Schweiz
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne)
BFI	Politikbereich „Bildung, Forschung und Innovation“
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (bis 2010: Strategischer Nachrichtendienst und Dienst für Analyse und Prävention)
Fedpol	Bundesamt für Polizei
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
VIS	Visa Information System
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
InstA	Institutionelles Abkommen
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
EEE	l'Espace économique européen
DDC	Direction du développement et de la coopération
USS	Union syndicale suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
NOMES	Nouveau mouvement européen suisse
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices)
FRI	domaine politique „Formation, recherche et innovation“
SRC	Service de renseignement de la Confédération (à 2010: Service de renseignement stratégique et Service d'analyse et de prévention)

Fedpol	Office fédéral de la police
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
VIS	Système d'information sur les visas
MoU	Memorandum of Understanding (Protocole d'entente)
InstA	Accord institutionnel
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Aussenpolitik

Jahresrückblick 2020: Aussenpolitik

Nebst dem Dauerbrenner «Institutionelles Rahmenabkommen» hielten auch die Auswirkungen der Corona-Krise im Bereich der Aussenpolitik das Parlament und den Bundesrat auf Trab. Sie waren aber beileibe nicht die einzigen Themen, welche die Schweizer Aussenpolitik im Jahr 2020 prägten.

Mitte März beschloss der Bundesrat aufgrund der Corona-Pandemie die **Einführung von Schengen-Grenzkontrollen** – und damit faktisch die Schliessung der Grenzen – zu allen Nachbarländern mit Ausnahme Liechtensteins. Diese Restriktionen wurden in den darauffolgenden Wochen auf die Schengen-Aussengrenzen und Flüge aus sämtlichen Schengen-Staaten ausgeweitet. Kurz darauf ergriff das EDA erste Massnahmen, um den im Ausland gestrandeten Bürgerinnen und Bürgern die Rückreise in die Schweiz zu erleichtern. Da diese Massnahmen bereits nach wenigen Tagen nicht mehr ausreichten, da abgesagte Flüge und geschlossene Grenzen die eigenständige Rückreise verunmöglichten, initiierte das EDA die bis anhin **grösste Rückholaktion** von Schweizer Reisenden aller Zeiten. Im Rahmen dieser Aktion führten Edelweiss und Swiss bis Ende April Repatriierungsflüge für rund 7000 Personen durch. Mit dem Abflachen der ersten Infektionswelle wurde im Mai rasch der Ruf nach einer möglichst baldigen **Öffnung der Grenzen** zu Deutschland und Frankreich und der Wiederherstellung der Personenfreizügigkeit laut. Trotz des Drängens der Parlamentarierinnen und Parlamentarier führte der Bundesrat Lockerungen erst wie geplant im Juni ein.

Das Evergreen der Schweizer Aussenpolitik, das **institutionelle Rahmenabkommen**, geriet ob der Corona-Krise bisweilen fast ein wenig in Vergessenheit, gewann aber spätestens nach der Ablehnung der Begrenzungsinitiative an der Urne wieder an Bedeutung. Das hatte einerseits mit einer Erklärung der Sozialpartner zu tun, welche sich nicht hinter die zuletzt vorgestellte Fassung des Rahmenabkommens stellen wollten. Andererseits sorgte aber vor allem auch die Absetzung des bisherigen EU-Chefunterhändlers – Roberto Balzaretto – und die damit einhergehende Ernennung von Livia Leu zur neuen Staatssekretärin und Chefunterhändlerin für mediale Schlagzeilen. Während zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Nutzen des Wechsels in Frage stellten und den Bundesrat für seinen Personalverschleiss kritisierten, zeigten Vertreter der EU wenig Verständnis für erneute Verzögerungen aufseiten der Schweiz. Durch die Annahme eines Postulats Nussbaumer(sp, BL; Po. 18.3059) forderte das Parlament vom Bundesrat derweil die Möglichkeit der parlamentarischen Mitwirkung in den Angelegenheiten Schweiz-EU, sofern das Rahmenabkommen angenommen werden sollte. Deutlich weniger polarisierend waren die Genehmigung und Umsetzung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems für den Schengen-Raum sowie eine nötig gewordene Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die vom Ständerat einstimmig angenommen wurden.

Neben diesen zwei zentralen Aspekten tat sich aber in der Aussenpolitik 2020 noch einiges: Begonnen hatte das aussenpolitische Jahr im Januar mit der Veröffentlichung der **Aussenpolitischen Strategie 2020–2023**, die erstmals im Rahmen eines interdepartementalen Prozesses erarbeitet worden war, um die Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik zu verbessern. Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung bildeten die vier inhaltlichen Schwerpunkte der Strategie. Im Februar folgte sodann die Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, welche den Handlungsrahmen für die Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit vorgab. Im Vergleich zur Strategie der Vorperiode (2017–2020) wurden die Beendigung der extremen Armut und die Bekämpfung des Klimawandels stärker gewichtet.

Von besonderer Bedeutung für die Schweizer Aussenpolitik ist traditionsgemäss die Rolle der Schweiz in internationalen Organisationen aber auch als Sitz ebenjener. Die **Kandidatur für ein nichtständiges Mandat im UNO-Sicherheitsrat 2023/24** beschäftigte das Parlament im abgelaufenen Jahr auf ganz unterschiedliche Weise. Während Roland Büchel (svp, SG) noch immer für einen Verzicht auf die Kandidatur

kämpfte, sorgte sich die Aussenpolitische Kommission des Ständerats vor allem um den Einbezug des Parlaments im Falle eines Erfolgs. Für den Bundesrat stand die Kandidatur ausser Frage, was er unter anderem durch die Erwähnung in der Aussenpolitischen Strategie zementierte. Er argumentierte überdies, dass das Mandat nicht zuletzt auch der Standortförderung des internationalen Genfs diene. Die Wettbewerbsfähigkeit Genfs wurde 2020 auch durch die Finanzhilfen an die Internationale Fernmeldeunion und die Strategie zur Digitalaussenpolitik, mit welcher Genf zum Zentrum der internationalen Gouvernanz im Bereich Cyberspace gemacht werden soll, gefördert. Die SVP bemühte sich zudem um den Rückzug der Schweiz vom UNO-Flüchtlingspakt und eine Senkung des Finanzbeitrags an die UNRWA, fand aber keine Unterstützung über die Fraktionsgrenzen hinaus.

In der **Entwicklungspolitik** gaben vor allem die Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank Anlass zu ausführlichen Ratsdebatten. Zwei Minderheiten der Ratsrechten setzten sich für ein Nichteintreten ein und begründeten ihre Ablehnung unter anderem mit der finanziellen Belastung der Schweiz in der Corona-Krise, die solche Ausgaben nicht zuliesse. Im Endeffekt nahmen beide Räte die Krediterhöhungen an, genauso wie einen von der APK-NR beantragten Nachtragskredit für die humanitäre Hilfe.

Ferner beschäftigte sich das Parlament ausgiebig mit dem Umgang der Schweiz mit dem Brexit. Im Rahmen der sogenannten **Mind-the-Gap-Strategie** setzten sich die Räte unter anderem mit einem Abkommen zur Fortsetzung der Personenfreizügigkeit auseinander und loteten eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich aus. In beiden Fällen sprach sich das Parlament mit grosser Mehrheit für die Kooperation mit Grossbritannien aus.

Im Nachgang des 2019 gefällten EDA-Entscheids zu den Tätigkeiten der **Pilatus AG in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten** veröffentlichte der Bundesrat Anfang Jahr einen Bericht zur Überprüfung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen. Er beschloss die Prüfung einer Gesetzesrevision, weshalb im Juni eine Motion der SIK-NR zur gleichen Thematik abgelehnt wurde.

Wenn auch inhaltlich nicht sonderlich bedeutsam, war die schiere Menge an **Anpassungen von Doppelbesteuerungsabkommen** im Jahr 2020 dennoch bemerkenswert. Grund für die Änderungsprotokolle waren die neuen OECD-Mindeststandards, denen sich die Schweiz im Rahmen des BEPS-Übereinkommens bereits im vergangenen Jahr unterworfen hatte. Zudem genehmigte das Parlament auch das lange Zeit sistierte Doppelbesteuerungsabkommen mit Saudi-Arabien.

Obwohl die Genfer Standesinitiative für ein Referendum über das **Freihandelsabkommen** mit Mercosur (Kt.lv. 19.313) im März noch klar vom Ständerat abgelehnt worden war und sich mehrere Kantone bereits im vergangenen Jahr erfolglos gegen das Freihandelsabkommen mit Indonesien gewehrt hatten, zeichnete sich allmählich ein Wandel in der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik ab. Im Juni kam es mit dem erfolgreichen **Referendum gegen das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien** nun zu einer Anomalie in der Schweizer Wirtschaftspolitik. Erst einmal hatte die Bevölkerung über ein Abkommen im Bereich der Aussenwirtschaft abstimmen können – wobei die Abstimmung über den EWR dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterlegen hatte – und noch nie war bisher ein fakultatives Referendum zu einem Freihandelsabkommen zustande gekommen.

Die Corona-Krise wirkte sich erwartungsgemäss auch auf die Themenkonjunktur in den Zeitungen aus. So sank die Zahl der aussenpolitischen Artikel von über 10 Prozent im Dezember 2019 auf 4 Prozent im April 2020. Wenig erstaunlich waren Artikel zu zwischenstaatlichen Beziehungen überaus stark vertreten, was sich mit den Grenzschiessungen/-öffnungen und den Quarantänebestimmungen erklären lässt. Gegen Jahresende nahm die Berichterstattung zu Europa, die im Vergleich zu den Vorjahren unterdurchschnittlich ausfiel, etwas zu. Grund hierfür war das Rahmenabkommen, dessen Verhandlung nach der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative weiter vorangetrieben wurde.¹

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

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

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

Nur vier Tage später reagierte der Bundesrat im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung auf die dramatische Lage in der Ukraine und beschloss die **Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland sowie Hilfsgüterlieferungen für die ukrainische Bevölkerung**. Die Schweiz setzte mit sofortiger Wirkung die Güter- und Finanzsanktionen der EU um, was zur Folge hatte, dass die Vermögen der sanktionierten Personen und Unternehmen gesperrt und die Eröffnung neuer Geschäftsbeziehungen verboten wurden. Gegen Präsident Putin, Premierminister Mishustin und Aussenminister Lavrov wurden aufgrund schwerwiegender Verstösse gegen das Völkerrecht zusätzliche Finanzsanktionen erlassen. Das Einfuhr-, Ausfuhr- und Investitionsverbot, das seit 2014 für das Gebiet der Krim angewendet wurde, erweiterte der Bundesrat auf die Regionen Donezk und Luhansk. Ausserdem entschied der Bundesrat, das Abkommen über Visaerleichterungen mit Russland teilweise zu suspendieren und Einreiseverbote gegen verschiedene Personen zu erlassen, die einen Bezug zur Schweiz hatten und Vladimir Putin nahestanden. Im Sinne der Luftraumsperrungen anderer europäischer Länder wurde auch der schweizerische Luftraum für sämtliche russischen Flüge gesperrt, mit Ausnahme von Flugbewegungen für humanitäre, medizinische und diplomatische Zwecke. Trotz der in diesem Ausmass bisher noch nie dagewesenen Sanktionsübernahmen betonte der Bundesrat, dass er die Neutralität bei seiner Entscheidung berücksichtigt habe und die Schweiz auch weiterhin mit ihren Guten Diensten zur Lösung des Konflikts beitragen wolle. Dieser

Kurswechsel wurde in den Medien positiv aufgenommen, wenngleich der Bundesrat für seine Zögerlichkeit kritisiert wurde. Die AZ bezeichnete den Entscheid als «Berne Pirouette», während die WOZ die Entscheidungsfindung der Exekutive mit einem tagelangen Irrlauf verglich. Aussenminister Cassis verteidigte sich im Interview mit dem Sonntagsblick Anfang März und argumentierte, dass der Bundesrat «selten etwas so Wichtiges so schnell entschieden» habe. Er warb für Verständnis, denn der Bundesrat habe zuerst einen Weg finden müssen, so weit wie möglich mit der EU mitzuziehen, ohne die Neutralität zu verletzen und damit die Handlungsfähigkeit der Schweizer Diplomatie einzuschränken.

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

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

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

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

Und nur sieben Tage später folgte eine **weitere Ausdehnung der Sanktionen**, die nun auch die Ausfuhr von Gütern für den Energiesektor und damit verbundene Dienstleistungen unmöglich machten. Ebenso verboten wurde die Beteiligung und Bereitstellung von Darlehen oder anderweitigen Finanzmitteln an Energieunternehmen. Auch neue Einfuhr- und Ausfuhrverbote gegenüber Russland fanden sich auf der Liste der EU-Sanktionen, darunter Importe von Eisen- und Stahlerzeugnissen aus oder mit Ursprung in Russland und Exporte von Luxusgütern und Gütern zur «maritimen Navigation». Etwas überraschend entschied sich der Bundesrat hingegen dazu, die anfangs März erlassenen Massnahmen der EU gegen russische Medienkanäle nicht zu übernehmen. Sputnik und Russia Today durften somit weiterhin in der Schweiz publizieren und ausstrahlen, obwohl der Bundesrat anerkannte, dass die Sender als Propagandawerkzeuge zur Streuung von Desinformation genutzt würden. Eine Umfrage des Forschungsinstituts Gallup International, die Ende März im

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

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

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

Kurz darauf machte CH Media öffentlich, dass das **Seco Deutschland daran gehindert habe, Panzermunition aus der Schweiz in die Ukraine zu exportieren**. Das Seco erklärte, dass das Schweizer Gesetz den Export von Kriegsmaterial verbiete, wenn das Empfängerland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sei. Während dieser Entscheid von einer Mehrheit der Schweizer Parteien gutgeheissen wurde, äusserte sich Mitte-Präsident Gerhard Pfister gegenteilig. Er argumentierte, dass der Bundesrat seine notrechtlichen Kompetenzen ausnutzen könnte, um im Rahmen des Embargogesetzes derartige Lieferungen an die Ukraine zu erlauben, solange dabei die Interessen der Schweiz gewahrt würden. Das Seco schob dieser Forderung aber in seiner Stellungnahme einen Riegel vor und argumentierte, die von Pfister angesprochene Klausel in der Bundesverfassung käme nur zum Tragen, wenn eine klare gesetzliche Regelung fehle oder die Anwendung ebenjener Klausel im Gesetz explizit vorgesehen werde. Im Gegensatz zum Embargogesetz – wo der Bundesrat durchaus Spielraum beim Erlass von Sanktionen hat – sei das beim Kriegsmaterialgesetz aber nicht der Fall, so das Seco.²

Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik

Nach der Corona-Pandemie und dem institutionellen Rahmenabkommen 2020 und 2021 wurde das Jahr 2022 nun von einem gänzlich neuen Thema dominiert: Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine löste in der Schweiz nicht nur Diskussionen zum Sanktionswesen aus, sondern auch eine Grundsatzdebatte zur Schweizer Neutralitätspolitik. Die APS-Zeitungsanalyse für das Jahr 2022 zeigt – im Vergleich zu den Vorjahren – das Aufkommen komplett neuer Themenschwerpunkte wie «Neutralität» und «Sanktionen» in der Medienberichterstattung (vgl. Abbildung 2 der Analyse im Anhang). Wenig überraschend zeigen sich Ausschläge in der Artikelzahl zum Thema Aussenpolitik im Februar und März rund um den Kriegsausbruch in der Ukraine. Zwar nahm der prozentuale Anteil der Berichte dazu in den folgenden Monaten ab, hielt sich aber bis in den Herbst hinein auf einem hohen Niveau.

Das Jahr 2022 begann aussenpolitisch mit einem grossen Paukenschlag, dem **Kriegsausbruch in der Ukraine** Ende Februar, der den Bundesrat gemäss Medien völlig auf dem falschen Fuss erwischte. Noch im Januar hatten sich die Aussenminister Russlands und der USA in Genf getroffen, um die angespannte Lage an der russisch-ukrainischen Grenze zu deeskalieren. Aussenminister Cassis hatte damals von einer «freundschaftlichen, aber konzentrierten Stimmung» gesprochen. Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Donbass löste im Parlament, wie auch in der Bevölkerung heftige Reaktionen aus. Stände- und Nationalrat verabschiedeten wenige Tage nach Kriegsausbruch eine Erklärung, mit der sie einen sofortigen Waffenstillstand verlangten, und übten in der Folge Druck auf den Bundesrat aus, wirtschaftliche Sanktionen der EU zu übernehmen. Nach mehreren verbalen Verurteilungen des Vorgehen Russlands als völkerrechtswidrig und aufgrund des massiven Drucks aus dem In- und Ausland beschloss der Bundesrat am 27. Februar die Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland. Bundespräsident Cassis wurde in der Folge nicht müde zu betonen, dass die Schweiz ihre Neutralität mit dieser Art der Sanktionsübernahme beibehalte. In den folgenden Wochen und Monaten übernahm die Schweiz sämtliche Ausweitungen der Sanktionen der EU gegen Russland – und später auch gegen Belarus. Fast zeitgleich zur Übernahme des EU-Sanktionsregimes gab die Regierung bekannt, die ukrainische Bevölkerung mit Hilfsgütern zu unterstützen. Ein erstes Paket in Höhe von CHF 8 Mio. wurde in raschen Abständen durch weitere Hilfsgüterlieferungen und die finanzielle Unterstützung von humanitären Organisationen ergänzt. Im Bereich der Guten Dienste unterstützte die Schweiz den Reform- und Wiederaufbauprozess in der Ukraine mithilfe der von langer Hand geplanten Ukraine Recovery Conference, die im Juli in Lugano stattfand. Die seit 2017 jährlich stattfindende Ukraine Reform Conference wurde angesichts des Kriegsgeschehens umbenannt und inhaltlich neu ausgerichtet.

Der **Erlass und die Übernahme von Sanktionen** stellten nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament vor neue Fragen und hielten dieses auf Trab. Davon zeugen nicht nur die parlamentarischen Vorstösse zum Thema, sondern auch die intensiven Debatten, die im Rahmen der Anpassung des Embargogesetzes geführt wurden. Eine bereits im Jahr 2019 eingereichte parlamentarische Initiative zur Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen erhielt aufgrund der geopolitischen Umstände besondere Relevanz. Zwar wurde diese vom Ständerat abgelehnt, doch trug sie massgeblich zu einer umfassenden Debatte innerhalb des Parlaments über das Schweizer Sanktionswesen bei. Im Mai 2022 verlangte die APK-NR vom Bundesrat mittels einer Kommissionsmotion die Entwicklung einer kohärenten, umfassenden und eigenständigen Sanktionspolitik. Der reine Nachvollzug von EU- und UNO-Sanktionen genügten nach Ansicht der Kommission nicht, um die Landesinteressen der Schweiz in den Bereichen Sicherheit, Versorgungssicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Eng mit den Überlegungen zur Sanktionsthematik verknüpft war die Frage, inwiefern die Schweiz diese mit ihrer **Neutralität** respektive mit ihrer **Neutralitätspolitik** vereinbaren könne. Während die SVP die Schweizer Neutralität durch die übernommenen EU-Sanktionen als bedroht erachtete, liess Alt-Bundesrat Blocher bezüglich der Sanktionsübernahme verlauten: «Wer hier mitmacht, ist eine Kriegspartei.» Derweil wünschte sich die APK-SR vom Bundesrat in einem Postulat mehr Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Diese Forderung versprach der Bundesrat durch einen aktualisierten Neutralitätsbericht – der letzte stammte aus dem Jahr 1993 – zu erfüllen. Aussenminister Cassis scheiterte jedoch Anfang September mit der Konzeptionierung der von ihm geprägten «kooperativen Neutralität», als der Gesamtbundesrat den Neutralitätsbericht zurückwies. Erst Ende Oktober

verabschiedete die Regierung den Bericht in Erfüllung des Postulats und beschloss, an der Neutralitätspraxis aus dem Jahr 1993 festzuhalten. Im gleichen Monat kündigte die neu gegründete nationalkonservative Gruppierung «Pro Schweiz» an ihrer Gründungsversammlung die Lancierung einer Volksinitiative an, mit der sie die «immerwährende bewaffnete Neutralität» der Schweiz in der Verfassung festschreiben will.

Wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie in den Jahren zuvor, sorgten aber auch im Jahr 2022 die **bilateralen Beziehungen mit der EU** für einige Schlagzeilen. Insbesondere die vom Bundesrat im Januar vorgestellte neue Stossrichtung für das Verhandlungspaket mit der EU sorgte aufgrund des gewählten sektoriellen Ansatzes vielerorts für Kopfschütteln, nicht zuletzt bei EU-Vertreterinnen und -Vertretern selbst. Auch das Parlament kämpfte weiterhin mit den Nachwehen des gescheiterten Rahmenabkommens und beschäftigte sich mit der Vielzahl der 2021 eingereichten parlamentarischen Vorstösse, deren Forderungen von einer nachhaltigen Zusammenarbeit mit der EU, über einen EWR-Beitritt bis zum EU-Beitritt reichten. Der vom Bundesrat versprochene Europabericht, welcher eine Vielzahl der Vorstösse hätte beantworten sollen, liess indes auf sich warten. Im März schwebte überdies die Abstimmung über das Frontex-Referendum wie ein Damoklesschwert über der sowieso schon belasteten Beziehung mit der EU. Ein Nein hätte unter Umständen den Ausschluss aus dem Schengen/Dublin-Abkommen nach sich ziehen können. Zwar verschwanden entsprechende Diskussionen nach dem deutlichen Ja im März 2022 rasch, ein im Sommer publik gewordener Briefwechsel zwischen EU-Vize-Kommissionspräsident Maros Sefčovič und Staatssekretärin Livia Leu warf jedoch ein erneut negatives Licht auf den Stand der bilateralen Verhandlungen. Daraus ging hervor, dass auf beiden Seiten weiterhin Unklarheiten über die jeweiligen Forderungen und roten Linien existierten. Etwas Versöhnlichkeit zeigte das Parlament im März, als es einer Aktualisierung des Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit zustimmte, sowie in der Herbstsession mit der Annahme zweier Vorlagen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Auch die Anpassungen der Systeme ETIAS und VIS waren in beiden Räten ungefährdet.

Im Gegensatz zu den stagnierenden Beziehungen zur EU zeigte sich die Schweiz sehr **aktiv im Umgang mit einzelnen Partnerländern**. Das Verhältnis zum Vereinigten Königreich wurde im Frühling 2022 unter anderem durch ein Mobilitätsabkommen für Dienstleistungserbringende, ein Sozialversicherungsabkommen und durch einen Präsidialbesuch von Bundespräsident Cassis in London gestärkt. Ebenfalls im Frühjahr reiste Cassis wenige Wochen nach der Annahme des neuen Grenzgängerabkommens mit Italien im Parlament nach Italien, um sich unter anderem mit dem italienischen Aussenminister Luigi di Maio zu treffen. Generell zeigte sich Cassis in seiner Doppelrolle als Aussenminister und Bundespräsident sehr reise- und gesprächsfreudig. Das belegen unter anderem Staatsbesuche in Österreich und der Tschechischen Republik, Polen und Moldawien, Japan, Niger und dem Vatikan, aber auch Gespräche mit dem Aussenminister der VAE und der slowakischen Präsidentin Zuzana Čaputová.

In seiner Chinapolitik musste der Bundesrat 2022 innenpolitisch mehrere Dämpfer hinnehmen: Das Parlament stimmte gegen seinen Willen mehreren Motionen zu, mit denen die wirtschaftlichen Beziehungen mit China und der Whole-of-Switzerland-Ansatz anders ausgestaltet werden sollen.

Auf multinationaler Ebene stach insbesondere die erfolgreiche Wahl der Schweiz als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats im Juni hervor. Darüber hinaus beschloss das Parlament, dass sich die Schweiz weiterhin an der internationalen Währungshilfe beteiligen soll, und verabschiedete einen Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 10 Mrd. bis 2028, der als Notreserve bei starken Störungen des internationalen Währungssystems eingesetzt werden kann.³

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 28.06.2023
AMANDO AMMANN

Die Nachfolge der abtretenden Staatssekretärin Livia Leu hatte in der Öffentlichkeit für viel Spekulation und Spannung gesorgt. In den Medien kursierten diverse Namen, denen man es zutraute, Leu als Staatssekretärin des EDA und vor allem als Chefunterhändlerin mit der EU abzulösen.

Ende Juni 2023 ernannte der Bundesrat mit Alexandre Fasel schliesslich den in den Medien zuvor meistgenannten Kandidaten **zum neuen Staatssekretär im EDA**. Dieser war bis zu seiner Ernennung Sonderbeauftragter für Wissenschaftsdiplomatie im internationalen Genf. Fasel verfüge «dank seiner langen Karriere als Missionschef auf multilateraler und bilateraler Ebene sowie seiner zahlreichen Positionen in Bern» über die nötigen Qualitäten und Erfahrungen für das Amt, teilte der Bundesrat in seiner Medienmitteilung mit. Unter anderem hatte Fasel von 2017 bis 2021 als Schweizer

Botschafter in London gearbeitet und die Umsetzung des Brexit verfolgt.

Zwar galt Fasel lange Zeit als aussichtsreicher Kandidat für die Nachfolge von Leu, doch die Wahl war gemäss «Le Temps» trotzdem eine halbe Überraschung, hatte sich Fasel doch gar nicht erst auf die Stelle beworben, weil ihm das Auswahlverfahren missfiel. EDA-Vorsteher Cassis gestand vor den Medien, dass ihn die erste Liste der Findungskommission nicht überzeugt habe, weshalb er Fasel direkt nach seiner Verfügbarkeit gefragt habe. In dieser «Vertrauensbeziehung» zwischen Fasel und Cassis sah die NZZ denn auch bereits eine Verbesserung gegenüber dem Duo Livia Leu – Ignazio Cassis, bei dem «die Chemie nicht immer gestimmt» habe. Als sechster Staatssekretär im EDA seit 2014 – und dem Beginn der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen – stehe Fasel vor keiner einfachen Aufgabe, schrieb die Zeitung weiter. Nebst zahlreichen schwierigen Dossiers wie zum Beispiel dem Umgang mit dem Ukraine-Krieg und dem Einsitz im UNO-Sicherheitsrat werde Fasel ab September 2023 auch die laufenden Sondierungsgespräche zwischen Bern und Brüssel leiten müssen. Bundesrat Cassis wollte sich vor den Medien noch nicht darauf festlegen, ob Fasel auch die nachfolgenden Verhandlungen mit der EU führen wird. Mit den kurz vor der Ernennung verabschiedeten Eckwerten für das neue Verhandlungsmandat wurde ein erster Schritt dazu bereits gemacht, stellte «La Liberté» fest.⁴

BERICHT
DATUM: 31.12.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Jahresrückblick 2023: Aussenpolitik

Die schweizerische Aussenpolitik war im Jahr 2023 stark von der Reaktion auf internationale Konflikte und Krisen geprägt, wobei der mediale und politische Fokus auf dem **Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine** lag. Auch im Jahr 2023 übernahm der Bundesrat Sanktionen der EU gegen Russland, insbesondere Dienstleistungsverbote gegen Unternehmen oder die russische Regierung, Kontrollen und Beschränkungen für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern sowie Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegen einzelne Personen. Die Medien berichteten zwar auch 2023 häufig über die Sanktionen, jedoch nicht mehr im selben Ausmass wie 2022 (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Die Abbildung zeigt auch, dass sich die Medien intensiv mit der Neutralität der Schweiz auseinandersetzten. Diese wurde insbesondere in Zusammenhang mit der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial diskutiert, aber auch bezüglich finanzieller und humanitärer Hilfen, beispielsweise in Form von Ambulanzfahrzeugen. Im Juni fand in London die zweite «Ukraine Recovery Conference» statt. Bei dieser Gelegenheit betonte Aussenminister Ignazio Cassis, dass die Schweiz beim Wiederaufbau der Ukraine insbesondere auf die Bereiche Diplomatie, Wirtschaft und Good Governance fokussiere. Mit dem Wiederaufbau beschäftigte sich auch der Nationalrat; dieser bekräftigte durch Annahme fünf gleichlautender Motionen seinen Willen, dass durch Sanktionen eingefrorene staatliche und staatsnahe Vermögenswerte Russlands zum Wiederaufbau in der Ukraine verwendet werden sollen. Ob der Ständerat dieser Forderung ebenfalls zustimmt, blieb im Berichtsjahr noch offen.

Ab Herbst 2023 prägte ein weiterer Konflikt die schweizerische Aussenpolitik. Anfang Oktober eskalierte der seit Jahrzehnten schwelende Nahostkonflikt mit einem **Überfall der Hamas auf israelisches Gebiet**. Der Bundesrat reagierte auf den Angriff, indem er zur sofortigen Freilassung der Geiseln aufrief und die Einstufung der Hamas als terroristische Organisation befürwortete. Er berief eine Taskforce ein, um rechtliche Optionen für ein Verbot der Organisation zu prüfen. Bis Ende Februar 2024 will er einen entsprechenden Entwurf erarbeiten. National- und Ständerat stützten diesen Entscheid in der Wintersession, in dem sie Motionen ihrer Sicherheitspolitischen Kommissionen mit der Forderung nach einem Verbot der Hamas annahmen.

Eine grosse humanitäre Krise wurde im Februar auch durch ein starkes Erdbeben in der Grenzregion Türkei/Syrien hervorgerufen. Die **Folgen des Erdbebens** lösten in der Schweiz eine grosse Welle der Solidarität aus; in privaten Aktionen wurden Sachspenden für die Betroffenen gesammelt. Auch die offizielle Schweiz engagierte sich, indem die Abteilung für Humanitäre Hilfe der DEZA die Schweizer Rettungskette mit 80 Expertinnen und Experten sowie acht Suchhunden in das Gebiet schickte. Die Medien berichteten ausführlich über diese Katastrophe und ihre Auswirkungen, was sich in einem Peak bei der Berichterstattung zur humanitären Hilfe zeigt (vgl. Abbildung 1).

Die **Beziehungen der Schweiz zur EU** bildeten auch im Jahr 2023 einen Schwerpunkt

der Schweizer Aussenpolitik, wobei das Dossier wieder etwas an Fahrt aufnahm. Anfang Juni publizierte der Bundesrat die lange erwartete Lagebeurteilung zu den Beziehungen mit der EU, welche vier mögliche zukünftige Handlungsoptionen umfasste, von denen der Bundesrat die Fortsetzung des bilateralen Weges präferierte. Ende Juni verabschiedete er sodann die Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU. Nach Abschluss der Sondierungsgespräche mit Brüssel und der Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und Wirtschaftskreisen legte der Bundesrat Ende Jahr seinen Entwurf für ein neues Mandat mit den Leitlinien für die Verhandlungen vor. Dieser beinhaltete den Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Zusammenarbeit im Gesundheitswesen sowie die Teilnahme der Schweiz an Horizon Europe und weiteren EU-Programmen. Es umfasste auch die Aufnahme institutioneller Lösungen für die bestehenden Marktzugangsabkommen, etwa zur Streitbeilegung mittels paritätischem Schiedsgericht, sowie von Regeln für staatliche Beihilfen und der regelmässigen Zahlung der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten. Zum Chefunterhändler wurde der Leiter der Abteilung Europa des EDA, Patric Franzen, ernannt, zuvor hatte Alexandre Fasel die abtretende Livia Leu als Staatssekretär des EDA ersetzt. Auf der parlamentarischen Ebene entschied sich der Nationalrat im September für die Einsetzung einer ständigen Subkommission der APK-NR für Europafragen. Schliesslich wurde im Oktober 2023 mit der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Für den wirksamen Schutz der verfassungsmässigen Rechte» begonnen, die verlangt, dass die Schweiz zukünftig keine internationalen Abkommen mehr abschliesst, die in die Grundrechte der Schweizerinnen und Schweizer eingreifen oder die Schweizer Behörden verpflichten, sich an die Rechtssprechung inter- oder supranationaler Organisationen zu halten – mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Strafgerichtshofs.

Die Schweiz nahm in den Jahren 2023 und 2024 auch das erste Mal **Einsitz als nicht-ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat**, wobei sie im Mai gar den Vorsitz des Sicherheitsrates übernahm. Aussenminister Ignazio Cassis und Bundespräsident Alain Berset präsidierten je eine Sitzung zu den Themen nachhaltiger Frieden respektive Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten.⁵

Beziehungen zur EU

Am 14. Oktober 2020 berichtete der Bundesrat, dass er Livia Leu zur **neuen Staatssekretärin und Chefunterhändlerin für die Verhandlungen mit der EU** und damit zur Nachfolgerin von Roberto Balzaretto ernenne. Der Bundesrat teilte auch mit, dass ab dem 1. Januar 2021 zudem die Direktion für europäische Angelegenheiten gemeinsam mit der Politischen Direktion in einem Staatssekretariat zusammengeführt werden, dessen Leitung Leu übernehmen solle. Durch diese Neustrukturierung solle die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik gestärkt werden, erklärte der Bundesrat in seiner Medienmitteilung. Nur wenige Wochen nachdem ein Brief verschiedener Sozialpartner publik geworden war, in dem diese die Ausnahmen beim Lohnschutz für ungenügend befunden hatten, kam damit erneut Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen mit der EU. Laut Bundesrat schaffe man mit dieser personellen Rochade die nötigen Voraussetzungen, um die aussenpolitische Strategie 2020-2023 sowie die nächste Phase der Verhandlungen mit der EU optimal umsetzen zu können. Nach der erfolgten Abstimmung über die Begrenzungsinitiative wolle man die Gespräche über das Institutionelle Rahmenabkommen wieder aufnehmen. Dafür werde der Bundesrat die Positionen der Schweiz festlegen und mit der EU die Diskussion über die Lösung der noch offenen Punkte suchen. Der bisherige Vorsteher der Direktion für europäische Angelegenheiten, Roberto Balzaretto, werde demnächst den Posten des Botschafters in Paris von Leu übernehmen.⁶

Bereits Tage bevor der Bundesrat Livia Leu Mitte Oktober 2020 als **neue Chefunterhändlerin für die Verhandlungen mit der EU** und damit als Ablösung von Roberto Balzaretto bestätigte, hatte der Tagesanzeiger von **Gerüchten** berichtet, wonach ein personeller Umbruch bevorstehe. Auch Le Temps hatte Balzaretto bereits vor der Ankündigung als vierten Diplomaten bezeichnet, der in seiner Tätigkeit als Staatssekretär über das Rahmenabkommen mit der EU «gestolpert» sei (nach Yves Rossier, Pascale Baeriswyl und Jacques de Watteville). In den Medien wurde die Verabschiedung Balzaretto mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Für die NZZ deutete der hohe Personalverschleiss auf diesem Posten darauf hin, dass das eigentliche Problem beim Bundesrat liege, welcher den ehemaligen Aussenminister

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 14.10.2020
AMANDO AMMANN

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 15.10.2020
AMANDO AMMANN

Didier Burkhalter zu lange habe gewähren lassen, ohne kritisch nachzufragen. Erst mit Cassis und Balzaretti war das Institutionelle Abkommen 2018 zu Ende verhandelt worden, doch der Bundesrat habe damals weder Ja noch Nein dazu gesagt und den Vertrag stattdessen in eine «improvisierte Konsultation» geschickt. Staatssekretär Balzaretti habe schliesslich die Debatte versachlicht, indem er sich selbst exponiert und den Vertrag in der Öffentlichkeit verteidigt habe, würdigte die NZZ den abtretenden Chefunterhändler. Durch dieses klare Bekenntnis sei Balzaretti jedoch für die notwendigen Nachverhandlungen vor allem für die Gewerkschaften nicht mehr glaubwürdig genug gewesen. Nichtsdestotrotz vermochte Bundesrat Cassis gegenüber den Medien nicht überzeugend zu begründen, weshalb dieser personelle Wechsel nun derart unmittelbar vollzogen werden musste. Hinter der Entlassung vermutete die NZZ Alt-Bundesrat Johann Schneider-Ammann, der sich im September 2019 in einem NZZ-Gastbeitrag öffentlich von der 2018 ausgehandelten Version des Rahmenabkommens distanziert und die Verantwortlichen damit stark unter Druck gesetzt hatte.

Zahlreiche Parlamentsmitglieder äusserten sich in der Folge äusserst positiv über Balzaretti und zweifelten am vom Bundesrat erhofften positiven Effekt eines neuen Chefunterhändlers. So eruierte Tiana Moser (glp, ZH) gegenüber der AZ das eigentliche Problem nicht im «guten Unterhändler» Balzaretti, sondern vielmehr in der mangelnden Führung des Bundesrats. Auch BDP-Präsident Martin Landolt (bdp, GL) glaubte nicht an die Lösung inhaltlicher Fragen durch personelle Wechsel. Obwohl Livia Leu von allen Seiten her sehr viel Pragmatismus attestiert wurde, schien die Erwartungshaltung angesichts der verhärteten Fronten zwischen der EU und den inländischen Gegnern des Abkommens gering zu sein. Die AZ zitierte tags darauf auch noch Andreas Schwab, der die Schweiz-Delegation im EU-Parlament leitet, der dazu lapidar meinte, dass so viele Auswechslungen im Fussball nicht erlaubt wären. Auch die EU-Kommission nahm die Ernennung zur Kenntnis. Ihr Sprecher forderte von der Schweiz aber «konkrete Schritte Richtung Unterzeichnung und Ratifizierung des Rahmenabkommens ohne Verzögerung», wie die AZ berichtete.⁷

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 Marktzugangsabkommen der Bilateralen I fokussiert und ein Konzept mit 17 Handlungsoptionen erarbeitet habe. Alt-Staatssekretär Gattiker habe eine «Analyse und Bewertung der ermittelten Spielräume» durchgeführt und werde diese im Gespräch mit den Kantonen und Sozialpartnern vertiefen, teilte der Bundesrat in seiner Pressemitteilung mit.

Der neue Ansatz der Schweiz löste in den Medien kollektives Stirnrunzeln aus, hatte doch EU-Kommissar Sefi Dovič nach dem Treffen mit Aussenminister Cassis im November 2021 dem Tages-Anzeiger gegenüber klar gemacht, dass man institutionelle Fragen nicht «von Fall zu Fall» lösen könne, sondern ein Rahmenabkommen dafür benötige. Der Blick merkte an, dass Bundespräsident Cassis nicht habe erklären können, weshalb sich diese Auffassung unterdessen geändert haben soll. Stattdessen schicke man Staatssekretärin Leu nach Brüssel, «um zu sondieren, ob sich die Meinung dort geändert hat», so der Blick. Auch die parallel zu den Sondierungsgesprächen mit

der EU geführte Verhandlung mit den Sozialpartnern und den Kantonen beäugte der Blick kritisch. Karin Keller-Sutter äusserte sich den Medien gegenüber diesbezüglich aber zuversichtlich und betonte, dass man damit verschiedene Differenzen von vornherein eliminieren wolle. Die *Le Temps* bezeichnete den neuen Ansatz des Bundesrats als «Bilaterale III», auch wenn der Begriff in der Pressekonferenz nicht gefallen sei. Sie äusserte auch die Vermutung, dass der sektorielle Ansatz – mit dem die Streitbeilegung durch den EuGH umgangen werden soll – Brüssel verärgern dürfte. Aussenminister Cassis erklärte gegenüber derselben Zeitung, dass man auf detaillierte Vorschläge verzichtet habe, um Staatssekretärin Leu mehr Handlungsspielraum zu verschaffen.

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

Petros Mavromichalis, der EU-Botschafter in der Schweiz, begegnete dem neuen Vorgehen der Schweiz mit viel Skepsis. Er begrüsst zwar die Ankündigung des Bundesrats, alle offenen Fragen angehen zu wollen, bezweifelte aber die Machbarkeit des sektoriellen Ansatzes. Er stellte im Interview mit der *Republik* auch klar, dass die Personenfreizügigkeit für die EU untrennbar mit dem Binnenmarkt verbunden sei und daher ebenfalls der dynamischen Rechtsangleichung und dem juristischen Streitbeilegungsmechanismus unterliegen müsse. Für ihn wirke es, «als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde und es kein Gegenüber gäbe». Auch die EU habe Erwartungen und Bedürfnisse, weshalb die Debatte nicht nur nach Innen gerichtet werden dürfe.⁸

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 17.05.2022
AMANDO AMMANN

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

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

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

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

abermals zu Wort und verlangte vom Bundesrat eine Klarstellung in Bezug auf dessen Verhandlungsposition, denn die EU könne nicht erkennen, was die Schweiz genau erreichen wolle.

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

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

Sie erwähnte auch, dass die institutionellen Regelungen «im Prinzip» bei allen Abkommen im Verhandlungspaket identisch sein könnten und anerkannte die alleinige Kompetenz des EuGH, Europäisches Recht auszulegen. Welche Position der EuGH gegenüber der Schweiz einnehmen werde, definierte sie in ihrer Antwort aber nicht und die Weiterführung der Guillotineklausele erwähnte Leu überhaupt nicht. Angesichts der nach wie vor laufenden Sondierungsphase stellte Leu die Möglichkeit eines baldigen Treffens in den Raum, womit der Ball nun wieder bei der EU lag.⁹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 30.06.2022
AMANDO AMMANN

Im November 2021 hatte der Bundesrat die **Unterzeichnung des MoU zum zweiten Schweizer Beitrag** an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten genehmigt. Zu diesem Zeitpunkt hatte er jedoch beschlossen, mit der Unterzeichnung noch abzuwarten, bis die EU ihre internen Genehmigungsverfahren abgeschlossen hat, was im April 2022 schliesslich der Fall war. Staatssekretärin Livia Leu unterzeichnete das MoU Ende Juni 2022 anlässlich weiterer Sondierungsgespräche zwischen der Schweiz und der EU zum neuen Verhandlungsansatz des Bundesrats. Das MoU lege die wichtigsten Eckwerte der zweiten Schweizer Kohäsionszahlung fest, darunter deren Höhe, die Aufteilung auf die Partnerländer, sowie die thematischen Prioritäten. Es diene als Referenz für die Verhandlungen mit den Partnerländern über die bilateralen Umsetzungsabkommen, welche noch im Jahr 2022 abgeschlossen werden sollen, teilte das EDA in einer Pressemitteilung mit. Das EDA wertete die Unterzeichnung als wichtigen Schritt und als Beleg, dass die Schweiz weiterhin eine zuverlässige Partnerin sei. Die EU sehe darin hingegen nur den erwarteten Beitrag der Schweiz für die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt, berichtete 24heures.¹⁰

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 16.03.2023
AMANDO AMMANN

Ende Februar 2023 wurde bekannt, dass sich **EU-Kommissar Maros Šefčovič Mitte März in der Schweiz mit Aussenminister Ignazio Cassis treffen** wolle. Die Zeitung «La Liberté» stellte fest, dass es sich hierbei um das erste hochrangige Treffen der beiden Politiker seit November 2021 handelte. Weiter mutmasste das Blatt, dass dem Bundesrat gar nicht viel anderes übrig geblieben sei, als sich mit dem EU-Kommissar zu treffen, da dieser sich – einer Einladung an die Universität Freiburg folgend – auch mit der APK-SR, dem Präsidenten der APK-NR und der KdK treffen wollte. Wozu das Treffen jedoch wirklich diene und ob es in einer gemeinsamen Ankündigung der beiden Parteien münden könnte, blieb im Vorfeld unklar. SVP-Nationalrat Nidegger (svp, GE) versprach sich wenig von dem Austausch, wohingegen Ständerätin Isabelle Chassot (mitte, FR) sich optimistisch hinsichtlich der Signalwirkung des Treffens äusserte.

Eine Woche vor dem Treffen reiste Staatssekretärin Livia Leu für eine weitere Gesprächsrunde nach Brüssel, der durchschlagende Erfolg blieb dabei jedoch aus. «Die Zeit für neue Verhandlungen ist noch nicht reif», zitierte die Aargauer Zeitung Leu nach dem Treffen. Bei den Sondierungsgesprächen im vergangenen Jahr seien alle Themen, die im neuen bilateralen Paket enthalten sein sollten, – darunter die Weiterentwicklung des Marktzugangsabkommens, ein neues Stromabkommen, ein Gesundheitsabkommen und die verbindliche Teilnahme an den EU-Programmen – besprochen worden, so Leu.

Gemäss der Staatssekretärin blieben aber gewisse Differenzen weiterhin bestehen. Angesichts der gedämpften Erwartungen verlief das Treffen von Bundesrat Cassis und EU-Kommissar Šefřoviř positiv, wenn man den Hauptbeteiligten Glauben schenken möchte. Aussenminister Cassis schrieb im Anschluss an das Treffen auf Twitter von einer «guten Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und eine positive Dynamik zwischen der Schweiz und der EU festzustellen». Das EDA gab in einer Medienmitteilung bekannt, dass «trotz der bisher erzielten Fortschritte noch eine Reihe von Fragen offen sei» für deren Auflösung beidseitige Anstrengungen vonnöten seien. Weitere Sondierungsgespräche würden daher im April in Brüssel stattfinden. Šefřoviř hatte zuvor in seiner Rede an der Universität Freiburg bekannt gegeben, dass er auf einen Verhandlungsabschluss bis Sommer 2024 hoffe, da der Status Quo nicht länger haltbar sei. Allgemein zog sich eine positive Grundhaltung Šefřoviřs durch seine Äusserungen, die er im Verlauf der Treffen mit verschiedenen Anspruchsgruppen während seines Besuchs machte. So erwähnte Šefřoviř im Austausch mit der KdK, dass die EU sich offen zeige, der Schweiz einen grossen Schritt entgegenzukommen. Brüssel sei bereit, im institutionellen Bereich den von Bern gewünschten «vertikalen» Ansatz – also den Abschluss einzelner Abkommen statt einer allgemeinen Lösung für alle bilateralen Abkommen – zu akzeptieren, zitierte «24heures» den EU-Kommissar. Und die Aargauer Zeitung berichtete, dass er gegenüber der APK-SR angekündigt habe, dass die EU der Schweiz bei der Unionsbürgerrichtlinie gewisse Ausnahmen zugestehen werde. Mehrere Mitglieder der APK-NR – der Schwesterkommission – wünschten sich von der EU jedoch ein positives Signal in Form der Wiederassoziiierung der Schweiz am Forschungsprogramm Horizon Europe.

Zum Abschluss seiner Reise traf sich Maroš Šefřoviř schliesslich mit einigen der erbittertesten Kritikern des gescheiterten Rahmenabkommens – den Gewerkschaften. SGB-Präsident Pierre-Yves Maillard (sp, VD) sprach gegenüber «Le Temps» und der Aargauer Zeitung von einem nützlichen und notwendigen Treffen, machte aber auch klar, dass die Probleme noch nicht gelöst worden seien. Das bestätigte auch Travailsuisse-Vertreter Adrian Wüthrich im «Blick». Es gebe noch Differenzen, doch man sei zuversichtlich, beim Lohnschutz eine Lösung zu finden, so Wüthrich diplomatisch.¹¹

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 10.05.2023
AMANDO AMMANN

Anfang Mai 2023 überraschte der Bundesrat die breite Öffentlichkeit mit der Ernennung der bisherigen **Staatssekretärin Livia Leu zur neuen Schweizer Botschafterin in Berlin**. Sie werde ihre Aufgaben als Staatssekretärin bis Ende August weiterführen und im Herbst 2023 ihre neue Funktion antreten, so der Bundesrat in seiner Medienmitteilung. Damit stand auch ihr **Abgang als Chefunterhändlerin für ein neues Rahmenabkommen mit der EU** fest. Leu hatte eine Doppelfunktion als Leiterin des 2021 neu organisierten EDA und als Chefunterhändlerin für die Verhandlungen mit der EU inne. Als solche war Leu anfänglich für die Nachverhandlungen des Institutionellen Abkommens mit der EU verantwortlich und nach deren Scheitern im Mai 2021 für die Erarbeitung der Stossrichtung eines neuen Verhandlungspakets. Seither habe sie auf Basis dieser Grundlage die Sondierungsgespräche im Hinblick auf ein neues Verhandlungsmandat geführt, welche nun so weit fortgeschritten seien, dass bis Ende Juni über die Eckwerte eines solchen Mandats entschieden werden könne, erläuterte der Bundesrat weiter.

Er versicherte in seiner Medienmitteilung zudem, dass die Gespräche mit der EU durch diesen Wechsel nicht beeinträchtigt würden. In einem kurzen Point de Presse gab Botschafterin Leu zu verstehen, dass es ihre persönliche Entscheidung gewesen sei, noch einmal ins Ausland zu gehen und sie nicht zu diesem Schritt gedrängt worden sei. Sie schätzte ihre Mission als teilweise abgeschlossen und den Moment der Bekanntgabe als «gut gewählt» ein, da der Abschluss der exploratorischen Gespräche bevorstehe.

Leus Abgang sorgte in den Medien und bei Parlamentarierinnen und Parlamentariern gleichermaßen für Kritik, wie auch für Hoffnung. Sowohl Befürworter wie Gegner einer engeren Anbindung an die EU bedauerten jedoch den Rücktritt Leus. SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) nannte die Demission Leus ein «Debakel für das Verhandlungsdossier mit der EU» und «24 heures» verglich die Schweizer EU-Politik mit einem Vaudeville (einem komödienthaften Theater). Tania Moser (glp, ZH) bezeichnete die Entwicklung als «entmutigend», da sich dadurch die Verhandlungen mit der EU eher verlangsamten würden. Pro-Schweiz-Geschäftsführer Werner Gartenmann schätzte Leu als kompetente, solide Verhandlerin, die die Interessen der Schweiz verteidigt habe, wie er gegenüber «Le Temps» verriet. Auch der Zeitpunkt der Bekanntgabe wurde hinterfragt. Nationalrat Laurent Wehrli (fdp, VD) sah zwar ein, dass ein Rücktritt vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen vorzuziehen sei, der Rücktritt als solcher sei jedoch ein Verlust, da Leu die Verantwortlichen in Brüssel bestens

kenne. Ständerätin Isabelle Chassot (mitte, FR) hätte es begrüsst, dass Leu erst nach Verabschiedung des Verhandlungsmandats öffentlich zurückgetreten wäre, teilte sie «La Liberté» mit. Auch für die EU war die Nachricht von Leus Abschied nicht unbedingt eine positive Überraschung, hatte doch EU-Kommissar Maros Šefčovič noch im März angekündigt, bis Sommer 2024 ein neues Abkommen aushandeln zu wollen. Ein Sprecher der EU-Kommission liess jedoch verlauten, dass dieser Zeitplan trotz der veränderten Umstände weiterverfolgt werde.

Franz Grüter (svp, LU) – Präsident der APK-NR – bezeichneten den Zeitpunkt des Rücktritts gegenüber dem Tages-Anzeiger hingegen als gut gewählt und Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) sah im personellen Wechsel im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU sogar eine Chance. FDP-Ständerat Damian Müller (fdp, LU) lobte Leu für ihre geleistete Arbeit, und gab sich überzeugt, dass das Europadossier durch ihren Rücktritt keinen Schaden nehmen werde.

In den Printmedien brachen kurz darauf Spekulationen über die mögliche Nachfolge von Leu als Unterhändlerin aus, wobei drei Namen im Fokus standen. «La Liberté» brachte Rita Adam ins Spiel, die als Chefin der Schweizer Mission bei der EU bereits alle Personen in Brüssel kenne. Der Tages-Anzeiger nannte als weiteren Kandidaten Alexandre Fasel, der als Botschafter in London den Brexit mitverfolgt hatte und unterdessen als Sonderberater für Wissenschaftsdiplomatie in Genf amtierte, und Monika Schmutz Kirgöz, die Schweizer Botschafterin in Italien, Malta und San Marino.¹²

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 18.07.2023
AMANDO AMMANN

Mitte Juli 2023 reiste **Bundesrat Cassis für ein Treffen mit dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Maroš Šefčovič nach Brüssel**, um eine Standortbestimmung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU vorzunehmen. Der Bundesrat gab in seiner Medienmitteilung bekannt, dass der Besuch eine Fortsetzung der regelmässigen Kontakte zwischen den beiden Amtsträgern darstelle, wobei der letzte Austausch im März 2023 stattgefunden habe. Die Gespräche seien nun auf Basis der Eckwerte für ein mögliches Verhandlungsmandat weitergeführt worden. Cassis und Šefčovič unterhielten sich unter anderem über die Fortschritte auf technischer und diplomatischer Ebene. Aussenminister Cassis betonte, dass die Schweiz Lösungen finden wolle, die breite Akzeptanz geniessen, damit ein Verhandlungsmandat verabschiedet werden könne. Er beteuerte, dass der Abgang von Chefunterhändlerin Livia Leu die Verhandlungen nicht verzögern werde. «Le Temps» gab sich angesichts dieser Versprechungen skeptisch, denn das Zeitfenster für einen baldigen Abschluss sei klein, schliesslich wolle der Bundesrat erst Ende Jahr über das Verhandlungsmandat entscheiden und im Sommer 2024 finde bereits die Europawahl statt.¹³

Bildung, Kultur und Medien

Bildung und Forschung

Forschung

Die Motion würde «Erwartungen schür[en], die nicht erfüllt werden können», begründete die APK-SR ihre ablehnende Position gegenüber eines Vorstosses ihrer Schwesterkommission für dringliche **Massnahmen zugunsten des Schweizer BFI-Standorts**. Mit 12 Stimmen bei einer Enthaltung beantragte die Kommission im Frühjahr 2023, die Motion zu verwerfen. Der Ansatz dieser Motion würde bei der verfahrenen Situation um die Teilnahme der Schweiz bei Horizon Europe keine «Deblockierung» ermöglichen.

Im März 2023 stand die Motion dann auf der Traktandenliste des **Ständerats**. Resigniert untermalte Kommissionssprecher Benedikt Würth (mitte, SG) die derzeitige Situation des «Abseitsstehens» der Schweiz. Ins gleiche Horn blies Andrea Gmür-Schönenberger (mitte, LU) – sie bezeichnete die Situation bei Horizon Europe seit dem Abbruch der Verhandlungen zum InstA als «jämmerlich». Obwohl dem Bundesrat im Dezember 2020 durch das Parlament ein Finanzbeschluss von CHF 6.1 Mrd. für eine siebenjährige Teilnahme der Schweiz beim besagten Programm mit einem entsprechenden Verhandlungsmandat zugesprochen worden war, seien seither keine Verhandlungen erfolgt. Die EU wolle nicht verhandeln, solange die institutionellen Fragen nicht geklärt seien, erklärten Würth und Gmür-Schönenberger. Auch mit der in dieser Motion vorgeschlagenen Erhöhung der Kohäsionsmittel – Ausgleichszahlungen an die EU für die

MOTION

DATUM: 16.03.2023
MARCO ACKERMANN

Teilnahme am Binnenmarkt – könne keine Bewegung in der Angelegenheit erreicht werden. Es ergebe somit keinen Sinn, «dem Bundesrat Aufträge zu erteilen, die schöne Signale setzen, aber am Ziel vorbeischiessen», so Würth. Für eine Annahme machte sich im Rat hingegen Eva Herzog (sp, BS) stark. Die drei Anliegen der Motion – Verhandlungen über eine umgehende Assoziierung der Schweiz als Drittland an Horizon Europe und an die weiteren Forschungsprogrammen Digital Europe, ITER, Euratom und Erasmus+, eine einmalige Erhöhung des Kohäsionsbeitrags und die Definition von Grundsätzen für zukünftige Verhandlungen über die Beziehungen mit der EU – behinderten den Bundesrat «in keiner Weise» und bestärkten diesen nur in dem, was er bereits tue, so Herzog. Es sei indes wichtig, dass das Parlament dem Bundesrat seine Haltung bezüglich des EU-Dossiers kommuniziere.

Aussenminister Ignazio Cassis unterstrich derweil, wie wichtig dem Bundesrat eine Vollasoziiierung der Schweiz bei Horizon Europe und den weiteren Forschungsprogrammen sei, beantragte aber im Namen des Gesamtbundesrates dennoch eine Ablehnung der Motion, da er bereits um eine Lösung ringe. Der Bundesrat habe die Staatssekretärin Livia Leu im Februar 2022 mit Sondierungsgesprächen beauftragt und arbeite im Rahmen derer weiterhin für eine vollständige Teilnahme der Schweiz an diesen Forschungsprogrammen. Mit 31 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen lehnte der Ständerat die Motion schliesslich ab. Für eine Annahme votierten Ständerätinnen und Ständeräte aus den Lagern der SP und der Grünen sowie Olivier François (fdp, VD). Die Motion war damit erledigt.¹⁴

1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Aussenpolitik

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

3) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Aussenpolitik

4) Medienmitteilung BR vom 28.6.23; 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, Republik, 29.6.23

5) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Aussenpolitik

6) Medienmitteilung des Bundesrats vom 14.10.20

7) Medienmitteilung des Bundesrats vom 14.10.20; Lib, 13.10.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 14.10.20; AZ, NZZ, 15.10.20

8) 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

9) 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

10) Medienmitteilung EDA vom 30.6.22; 24H, LT, 1.7.22

11) Medienmitteilung EDA vom 15.3.23; Lib, 24.2.23; AZ, 25.2., 8.3.23; Lib, 16.3.23; 24H, AZ, Blick, LT, 17.3.23

12) Medienmitteilung BR vom 10.5.23; 24H, LT, Lib, Republik, TA, 11.5.23; TA, 15.5.23

13) Medienmitteilung BR vom 17.7.23; Medienmitteilung BR vom 18.7.23; LT, 19.7.23

14) AB SR, 2023, S. 247 ff.; Bericht APK-SR vom 9.1.23