

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU nach dem Scheitern des Rahmenabkommens

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ammann, Amando
Flückiger, Bernadette

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Flückiger, Bernadette 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU nach dem Scheitern des Rahmenabkommens, 2021 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Schritte in der Europapolitik.	1
Parlamentarische Vorstösse in Reaktion auf den Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen (Po. 13.3151, Po. 14.4080, Po. 17.4147, Po. 21.3618, Po. 21.3654, Po. 21.3667, Po. 21.3678, Mo. 21.4184, Po. 21.4450, Po. 22.3172, BRG. 23.052)	1
Neue Stossrichtung des Bundesrats in der Europapolitik	6
Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union (Pa.lv. 21.480)	7
Unstimmigkeiten nach Briefwechsel mit der EU	8
Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen Schweiz-EU ⁹ (Mo. 22.3891)	9
Staatssekretärin Livia Leu wird Botschafterin in Berlin	10
Alexandre Fasel wird neuer Staatssekretär im EDA	11
Bundesrat Cassis trifft Maroš Šefčovič in Brüssel	12
Europadossier. Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und Ansätze des Bundesrates (Po. 22.3296)	12

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
NEBS	Neue Europäische Bewegung Schweiz
InstA	Institutionelles Abkommen
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
NOMES	Nouveau mouvement européen suisse
InstA	Accord institutionnel
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Schritte in der Europapolitik.

Beziehungen zur EU

POSTULAT
DATUM: 01.10.2021
AMANDO AMMANN

Nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU verlangte Damien Cottier (fdp, NE) mit einem Postulat im Juni 2021 vom Bundesrat einen Bericht zu **Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächsten Schritte in der Europapolitik**. Unter anderem verlangte Cottier die Neubeurteilung der Vor- und Nachteile verschiedener europapolitischer Instrumente unter der Berücksichtigung der Veränderungen seit der Publikation des Berichts in Erfüllung des Postulats Markwalder (fdp, BE; Po. 09.3560). Als Grundlage sollten die im Europabericht 2006 aufgestellten Kriterien zur Weiterführung des bilateralen Wegs dienen. Des Weiteren soll der Bundesrat einen Prioritäten-Katalog mit konkreten Massnahmen für die zukünftige Europapolitik festlegen, mit dem die Ziele des Legislaturprogramms 2019-2023 erreicht werden könnten. Überdies sollte der Bundesrat auch künftige Schritte zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen unter Einbezug der Erwartungen aus Wirtschaft, Bildung, Forschung und Zivilgesellschaft darlegen. Cottier befürchtete, dass der bilaterale Weg ohne Aktualisierung und Entwicklung zerfallen könnte – und das, obwohl sich eine Mehrheit der Bevölkerung stabile Beziehungen zur EU wünsche.

Der Bundesrat verkündete in seiner Stellungnahme, dass er in Erfüllung der Postulate Aeschi (svp, ZG; Po. 13.3151), Naef (sp, ZH; Po. 17.4147) und der Fraktion der Grünen (Po. 14.4080) einen Bericht über die Beziehungen mit der EU erarbeite. Dieser werde neben einer Beurteilung auch Massnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt und einer guten Zusammenarbeit enthalten. Da dieser Bericht auch die im Postulat gestellten Fragen beantworten werde, beantragte der Bundesrat die Annahme desselben.

Der Nationalrat nahm das Postulat in der Herbstsession 2021 stillschweigend an.¹

Parlamentarische Vorstösse in Reaktion auf den Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen (Po. 13.3151, Po. 14.4080, Po. 17.4147, Po. 21.3618, Po. 21.3654, Po. 21.3667, Po. 21.3678, Mo. 21.4184, Po. 21.4450, Po. 22.3172, BRG. 23.052)

Beziehungen zur EU

POSTULAT
DATUM: 08.12.2021
AMANDO AMMANN

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

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

Die **Fraktion der Grünen** reichte ein ähnliches Postulat (**Po. 21.3667**) ein wie die SP,

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

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

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

Mit etwas Verspätung reichte im September schliesslich auch **Thomas Minder** (parteilos, SH; **Mo. 21.4184**) eine Motion ein, mit der er eine mittel- und längerfristige Strategie für eine nachhaltige Zusammenarbeit mit der EU verlangte. Die Äusserungen zu den bilateralen Beziehungen in der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 seien nach dem Verhandlungsabbruch teilweise überholt. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, weil er das Motionsanliegen ebenfalls im bereits erwähnten Bericht beantworten wollte. Der Ständerat nahm Minders Vorstoss in der Wintersession 2021 mit 42 zu 1 Stimme (bei 1 Enthaltung) an.²

POSTULAT
DATUM: 08.03.2022
AMANDO AMMANN

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

die Beziehungen zur EU. Darin würden verschiedene Alternativen zum bilateralen Weg geprüft, unter anderem auch ein EWR-Beitritt. Der Nationalrat folgte diesem Aufruf und nahm das Postulat mit 112 zu 69 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) an. Die SVP-Fraktion sowie einige Fraktionsmitglieder der FDP.Liberalen und der Mitte sprachen sich gegen eine Annahme aus.³

POSTULAT
DATUM: 10.03.2022
AMANDO AMMANN

In der Frühjahrsession 2022 kam es zur **Ablehnung der Motion Molina (sp, ZH; Mo. 21.3811) über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union**. Motionär Molina verwies angesichts des Kriegs in der Ukraine auf die Tatsache, dass die Schweiz seit jeher von der europäischen Einigung profitiert habe, nicht nur durch den Zugang zum Binnenmarkt, sondern auch aufgrund der gemeinsamen Sicherheitspolitik der EU. Trotz der engen Verbindungen und der gemeinsamen Lebens-, Wirtschafts- und Bildungsräume bestünde in der Schweiz seit dem EWR-Nein von 1992 ein «irrrationales Europatrauma ohne reale Grundlage». Dieses gelte es zu überwinden und sich mit dem Beitritt zur EU langfristig an deren Weiterentwicklung zu beteiligen. Der im Rat anwesende Aussenminister Cassis beantragte im Namen des Bundesrats die Ablehnung der Motion. Der bilaterale Weg sei nach wie vor die idealste Möglichkeit, um die europapolitischen Ziele der Schweiz – eine weitgehende Beteiligung am Binnenmarkt in Verbindung mit Kooperationen in ausgewählten Interessenbereichen und unter Aufrechterhaltung eines grösstmöglichen Handlungsspielraums – zu erreichen. Man wolle nun zunächst die neue Schweizer Agenda gemeinsam mit der EU sondieren und auf Basis dieser Aussprache neue Verhandlungen aufnehmen. Cassis kündigte auch die bevorstehende Publikation eines umfassenden Europaberichts an, in dem die verschiedenen Integrationsmodelle, darunter auch der EU-Beitritt, auf ihren Nutzen und ihre Zweckmässigkeit überprüft würden. Schliesslich erinnerte er die grosse Kammer daran, dass sich bei einem EU-Beitritt jene Fragen, die die Verhandlungen über das InstA hatten scheitern lassen, erneut stellen würden. Der Nationalrat lehnte die Motion in der Folge mit 117 zu 40 Stimmen (bei 30 Enthaltungen) ab. Die Ja-Stimmen stammten von der SP- und der Grünen-Fraktion. Zahlreiche Mitglieder der Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie je ein Mitglied der FDP.Liberalen- und der Mitte-Fraktion enthielten sich jedoch ihrer Stimme.⁴

POSTULAT
DATUM: 13.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 beriet der Nationalrat über die Motion Minder (parteilos, SH), die die **Erarbeitung einer Strategie für eine nachhaltige Zusammenarbeit Schweiz-EU** verlangte. Die APK-NR sei zum Schluss gekommen, dass nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen eine klare mittel- und langfristige Strategie nötig sei, erklärte deren Sprecherin Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL). Die Schweiz müsse eine «möglichst weitgehende Beteiligung am EU-Binnenmarkt verbunden mit Kooperationen in ausgewählten Interessenbereichen» unter Bewahrung ihrer politischen Eigenständigkeit anstreben. Für diese Art der Zusammenarbeit habe sich der bilaterale Weg bewährt und solle fortgesetzt werden, empfahl Schneider-Schneiter. Nicolas Walder (gp, GE), ebenfalls Kommissionssprecher, zeigte sich erfreut, dass sich auch Mitglieder der SVP-Fraktion Sorgen über eine fehlende Strategie des Bundesrats gegenüber der EU machten. Walder kritisierte den sektoralen Ansatz, den der Bundesrat präsentiert hatte, der eher der Verzögerung weiterer Verhandlungen zu dienen scheine. Die vorliegende Motion gehe auf mehrere Postulate zurück, die vom Bundesrat allesamt einen Europabericht gefordert hatten, welcher aber noch immer nicht vorliege. Die Kommission habe aufgrund der noch immer fehlenden Strategie daher ohne Gegenstimme den Vorstoss unterstützt und fordere den grossen Rat auf, dies ebenfalls zu tun.

Aussenminister Cassis wandte sich beschwichtigend an den Nationalrat und beteuerte, dass der Bundesrat mit der Erarbeitung des genannten Berichts beschäftigt sei. Er verwies zudem darauf, dass der Bundesrat die Eckwerte, innerhalb derer er die Beziehungen zur EU gestalten wolle, bereits im Februar 2022 definiert habe. Dennoch beantragte er die Annahme der Motion. Da keine anderslautenden Anträge vorlagen, wurde der Vorstoss stillschweigend angenommen.⁵

Im Dezember 2022 verabschiedete der Bundesrat den **Bericht «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU»** unter Vorbehalt der Ergebnisse der Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen ein erstes Mal. Nach erfolgter Konsultation Anfang 2023 publizierte der Bundesrat im Juni 2023 schliesslich die definitive Fassung des Berichts in Erfüllung diverser Postulate und einer Motion, die mehrheitlich nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen im Mai 2021 eingereicht worden waren. Konkret beantwortete der Bericht die Anliegen der folgenden parlamentarischen Vorstösse: Postulat Aeschi (svp, ZG; Po. 13.3151); Postulat Grüne Fraktion (Po. 14.4080); Postulat Naef (sp, ZH; Po. 17.4147); Postulat der sozialdemokratischen Fraktion (Po. 21.3618); Postulat Cottier (fdp, NE; Po. 21.3654); Postulat Grüne Fraktion (Po. 21.3667); Postulat Fischer (glp, LU; Po. 21.3678); Postulat Z'graggen (mitte, UR; Po. 21.4450); Postulat Maître (mitte, GE; Po. 22.3172); sowie die Motion Minder (parteilos, SH; Mo. 21.4184).

In seinem Bericht schätzte der Bundesrat zum einen den bisherigen bilateralen Weg der Schweiz ein und gab zum anderen einen Ausblick auf die zukünftigen Beziehungen zur EU. Einleitend konstatierte der Bundesrat, dass sich die EU stärker als früher als «geopolitischer Akteur positioniere».

Die gezogene **Zwischenbilanz zum bisherigen bilateralen Weg** orientierte sich an den Staatszielen der Eidgenossenschaft gemäss Bundesverfassung, namentlich der Wahrung von Unabhängigkeit und Sicherheit, der gemeinsamen Wohlfahrt, dem Einsatz für den Frieden und der nachhaltigen Entwicklung. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht fest, dass sich die Schweiz in einer interdependenten Welt ein Gleichgewicht zwischen Unabhängigkeit und zwischenstaatlicher Einbindung schaffen wolle, um sich einen grösstmöglichen Handlungsspielraum zu bewahren. Der bilaterale Weg habe dieses Gleichgewicht zwar gewährleistet, jedoch fehle eine Vereinbarung hinsichtlich Streitbeilegung mit der EU, welche einen Schutz vor willkürlichen oder unverhältnismässigen Sanktionsmassnahmen der EU bieten würde. In Bezug auf das Kriterium «Wohlstand» hielt der Bundesrat fest, dass nicht nur die Binnenmarktbeitragsleistung, sondern vor allem die Kooperation in den Bereichen «Bildung, Forschung und Innovation» für die positive Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte massgeblich gewesen sei. Bezüglich «Frieden und Sicherheit» sei die Schweiz zwar eine eigenständige Akteurin, da sich ihre Interessen aber meist mit jenen der EU decken würden, sei diese eine natürliche Partnerin. Das erkläre auch die regelmässige Übernahme von EU-Sanktionen, beispielsweise angesichts des Ukraine-Kriegs. Durch die bilateralen Abkommen sei die Schweiz im Bereich «Justiz» stark in die EU-Strukturen integriert. So gelte die Reisefreiheit dank der Schengen-Assoziierung für Bürgerinnen und Bürger als selbstverständlich, diese gehe aber auch mit einer intensiven Sicherheitszusammenarbeit einher. Auch im Rahmen der Nachhaltigkeitspolitik verfolge die Schweiz die gleichen Ziele wie die EU. Auf Basis dieser Übereinstimmung sei unter anderem das weltweit erste internationale Abkommen zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen abgeschlossen worden. Auffällig sei jedoch das Fehlen eines Energie- und eines Gesundheitsabkommens mit der EU.

Der **Ausblick des Bundesrates auf die zukünftigen bilateralen Beziehungen** umfasste vier mögliche Handlungsoptionen: ein reines Freihandelsverhältnis, eine Fortsetzung des bilateralen Wegs, ein Beitritt zum EWR oder ein Beitritt zur EU. Diese vier Alternativen wurden nach deren «Grad an Binnenmarktbeitragsleistung», der «Möglichkeit von Kooperationen», dem «politischen Handlungsspielraum» und der «ausserpolitischen Machbarkeit» bewertet. Bei einem reinen Freihandelsverhältnis müsste die Schweiz ihre wirtschaftliche Verflechtung mit der EU reduzieren und die Rechtsharmonisierung aufheben. Das würde zwar zu mehr wirtschaftlicher Eigenständigkeit führen, hätte aber auch neue wirtschaftliche Sachzwänge zur Folge. Bei einem Beitritt zum EWR könnte die Schweiz ihre eigenständige Handelspolitik und die Mitwirkung an EU-Programmen und Schengen/Dublin wahren und wäre am EU-Binnenmarkt beteiligt. Jedoch vermutete der Bundesrat, dass die Pflichten der Schweiz als EWR-Mitglied «deutlich weiter gehen als die Mitwirkungsrechte». Ein EU-Beitritt würde eher negativ bewertet, da dieser über die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz hinausgehe und den Handlungsspielraum der Schweiz stark einengen würde. Am positivsten wurde die Fortsetzung des bilateralen Wegs eingeschätzt, jedoch sei dessen ausserpolitische Machbarkeit fraglich geworden. Die EU mache ihre Bereitschaft zur Fortsetzung vom Ausbau der institutionellen Bedingungen abhängig, für die noch keine beiderseitig akzeptierten Lösungen gefunden worden seien.

Der Bundesrat resümierte am Ende des Berichts seine Bemühungen seit dem Verhandlungsabbruch 2021. Direkt im Anschluss habe er einen Bericht zur Analyse der

Regelungsunterschiede zwischen der Schweiz und der EU in Auftrag gegeben, um die Möglichkeit eines Abbaus derselben zu prüfen. Zudem habe er als zusätzliche Verhandlungsplattform einen strukturierten politischen Dialog vorgeschlagen. Im Februar 2022 habe der Bundesrat dann seine neue Stossrichtung für das weitere Vorgehen in den Beziehungen zur EU festgelegt und basierend darauf Sondierungsgespräche aufgenommen. Schliesslich kündigte er an, dass er bis Ende Juni 2023 die Eckwerte eines neuen Verhandlungsmandats vorlegen werde, um die Grundlage für neue Verhandlungen zu schaffen.⁶

BERICHT

DATUM: 28.09.2023

BERNADETTE FLÜCKIGER

Sowohl der Stände- als auch der Nationalrat nahmen in der Herbstsession 2023 vom bundesrätlichen **Bericht «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU»**, den der Bundesrat in Reaktion auf zahlreiche politische Vorstösse nach dem Verhandlungsabbruch mit der EU erarbeitet hatte, Kenntnis.

Im **Nationalrat** stellten die Kommissionssprecherinnen Crottaz (sp, VD) und Moser (glp, ZH) den Bericht vor. Der Bundesrat analysiere darin vier zukünftige Handlungsoptionen in Form einer reinen Freihandelslösung, dem EWR- oder dem EU-Beitritt sowie der Fortsetzung des bilateralen Weges, erklärten sie. Er sei dabei zum Schluss gekommen, dass der bilaterale Weg nach wie vor die beste Option sei, die Beziehungen mit der EU stabil zu gestalten.

Anschliessend nahmen die Fraktionen den Bericht zum Anlass, um ihre eigene Vision der zukünftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu skizzieren. Während Roland Fischer (glp, LU) für die GLP-Fraktion und Nicolas Walder (gp, GE) für die Grünen den EWR- oder gar den EU-Beitritt als sinnvollste Lösung respektive zweckmässigen Plan B bezeichneten, stiess das bundesrätliche Votum für die Weiterentwicklung des bilateralen Weges bei der Mitte-Fraktion auf Wohlwollen: Elisabeth Schneider-Schneiter (mitte, BL) betonte, dass die Mitte den Paketansatz des Bundesrates, bei welchem institutionelle Fragen in jedem einzelnen Abkommen geregelt würden, unterstütze. Für die SP-Vertreterin Claudia Friedl (sp, SG) wiederum stand der Aspekt der Dringlichkeit im Vordergrund: Der bilaterale Weg müsse rasch ausgebaut und stabilisiert werden. «Ohne eine institutionelle Lösung mit der EU werden keine bestehenden Marktabkommen mehr aufdatiert und keine neuen Marktabkommen abgeschlossen werden können», betonte sie. Darunter litten viele Branchen sowie auch der Forschungsplatz Schweiz. Für Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) von der FDP.Liberalen-Fraktion waren noch viele Fragen zum weiteren Vorgehen ungeklärt. Er stellte dem Bundesrat daher beispielsweise die Frage, ob derzeit parallel zur Aktualisierung der Bilateralen I und II auch neue Abkommen verhandelt werden könnten. Im Namen der SVP-Fraktion verlangte Roger Köppel (svp, ZH) schliesslich vom Bundesrat, dass die Schweiz weiterhin unabhängig bleibe und sich nicht der «europäischen Fremdherrschaft» unterwerfe.

Im **Ständerat** stellte Pirmin Bischof (mitte, SO) seitens der APK-SR den Bericht detailliert vor. Für die Kommission stehe ebenfalls der bilaterale Weg im Fokus. Alles andere sei derzeit nicht realistisch und habe negative Auswirkungen entweder auf den Wohlstand oder die Unabhängigkeit der Schweiz. Benedikt Würth (mitte, SG) erläuterte, dass die Kommission den Bundesrat anlässlich der Konsultation um Ergänzungen im Bericht zur Streitbeilegung mit der EU gebeten habe. Dem sei der Bundesrat nachgekommen. Offen blieb für Würth jedoch die Frage, was der Paketansatz des Bundesrates genau beinhalte, also konkret, ob die Schweiz beispielsweise einzeln Ja oder Nein zu einem Stromabkommen sagen könnte. Die kleine Kammer ging ebenfalls kurz auf die Motion 22.3891 des Nationalrates ein, welche einen einfachen Bundesbeschluss zum vorliegenden Bericht erwirken wollte. Der Ständerat lehnte dieses Ansinnen ab. Carlo Sommaruga (sp, GE) schlug im Gegenzug vor, dass die Räte eine gemeinsame politische Erklärung abgeben, um den Bundesrat auf seinem europapolitischen Weg zu unterstützen. Ein solches Vorgehen sei sinnvoller als die Annahme einer Motion, deren Umsetzung sehr viel Zeit in Anspruch nehmen werde. Während Andrea Gmür-Schönenberger (mitte, LU) anschliessend die Dringlichkeit neuer Verhandlungen betonte, da insbesondere der Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz unter der jetzigen Situation leide, zeigte sich Thomas Hefti (fdp, GL) pessimistisch in Bezug auf das zukünftige Verhältnis Schweiz-EU, wobei er befürchtete, dass die Schweiz zur Erzielung einer Lösung mit der EU ihre zentralen Werte aufs Spiel setzen könnte.⁷

Neue Stossrichtung des Bundesrats in der Europapolitik

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

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

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

Petros Mavromichalis, der EU-Botschafter in der Schweiz, begegnete dem neuen Vorgehen der Schweiz mit viel Skepsis. Er begrüsst zwar die Ankündigung des Bundesrats, alle offenen Fragen angehen zu wollen, bezweifelte aber die Machbarkeit des sektoriellen Ansatzes. Er stellte im Interview mit der Republik auch klar, dass die Personenfreizügigkeit für die EU untrennbar mit dem Binnenmarkt verbunden sei und daher ebenfalls der dynamischen Rechtsangleichung und dem juristischen

Streitbeilegungsmechanismus unterliegen müsse. Für ihn wirke es, «als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde und es kein Gegenüber gäbe». Auch die EU habe Erwartungen und Bedürfnisse, weshalb die Debatte nicht nur nach Innen gerichtet werden dürfe.⁸

Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union (Pa.Iv. 21.480)

Beziehungen zur EU

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.03.2022
AMANDO AMMANN

Im Juni 2021 forderte die APK-NR mittels einer parlamentarischen Initiative die Schaffung eines **Bundesgesetzes für die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union**. Der Vorstoss wurde in Reaktion auf den einseitigen Abbruch der Verhandlungen über ein Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU formuliert. Der Bundesrat solle die Eckwerte für den strukturierten politischen Dialog mit der EU zur Klärung der institutionellen Regeln in diesem Gesetz festhalten. Die Kommission argumentierte, dass eine Klärung der institutionellen Regeln für die bestehenden und zukünftigen bilateralen Abkommen grundlegend für den kontinuierlichen und ausgewogenen Ausbau der Wirtschafts- und Kooperationsbeziehungen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten sei. Vier Forderungen sollten im Bundesgesetz berücksichtigt werden: die Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Klärung der institutionellen Fragen oder einer anderen zukunftsfähigen institutionellen Lösung müssen zum nächstmöglichen Termin aufgenommen werden; der Bundesrat muss die Grundlage für den Verhandlungsbeginn mit einem regelmässigen strukturierten politischen Dialog auf ministerieller Ebene schaffen; die Aussenpolitischen Kommissionen sowie die Kantone müssen zeitnah über den politischen Dialog informiert werden und sollen Leitlinien zur Stärkung von Demokratie und Souveränität empfehlen können; der Bundesrat muss die Rechtsharmonisierung rasch und umfassend vornehmen und legt dabei auch die Prioritäten für künftige Marktzugangsabkommen und den Abschluss anderer Kooperationsabkommen fest.

Da die APK-SR der parlamentarischen Initiative im Oktober 2021 knapp keine Folge gab, musste die APK-NR darüber entscheiden, ob an der Initiative festgehalten werden soll. In ihrem Kommissionsbericht Ende November 2021 gab sie dieser mit 17 zu 8 Stimmen Folge, da eine Mehrheit der Meinung war, dass mithilfe der bewusst «nicht ausformulierten Initiative» eine europapolitische Leitlinie zur Weiterführung der bilateralen Beziehungen mit der EU geschaffen werden müsse. Eine Kommissionsminderheit Nidegger (svp, GE) sorgte sich hingegen, dass dadurch die Handlungsfähigkeit des Bundesrats eingeschränkt werden könnte.

In der Frühjahrsession 2022 beriet der Nationalrat die Initiative seiner Aussenpolitischen Kommission. Kommissionssprecher Eric Nussbaumer (sp, BL) räumte zwar ein, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des «Bundes» seien, dieser Begriff umfasse jedoch nicht nur die Exekutive sondern auch die Legislative. Es sei demnach die Aufgabe der Legislative, die «Leitlinien eines ausserpolitischen Handlungsfeldes in einem Gesetz als Handlungsanweisung für die Exekutive zu verankern». Nussbaumer versicherte, dass das Gesetz keinen umfassenden Integrationsschritt, wie zum Beispiel einen EWR-Assoziierungsvertrag, vorschreiben würde, sondern nur dafür sorgen solle, den bisherigen Weg zukunftsfähig weiterzuführen. Da aus Basis der parlamentarischen Initiative zudem ein Gesetz ausgearbeitet würde, das dem fakultativen Referendum unterstehe, sei eine direkt-demokratische Auseinandersetzung möglich, ohne dass der bilaterale Weg dadurch bedroht werde. Minderheitssprecher Nidegger, der beantragte, der parlamentarischen Initiative nicht Folge zu geben, störte sich daran, dass diese zwingend eine Klärung der institutionellen Regeln vorsehe, wo doch derzeit unüberbrückbare Differenzen zur EU bestünden, namentlich beim Lohnschutz, der Unionsbürgerschaft und dem Verbot der staatlichen Beihilfen. Er bezeichnete den Vorstoss als «Putsch» gegen das Vorrecht des Bundesrats, die Schweizer Aussenpolitik gestalten zu können. Die grosse Kammer gab der Initiative ihrer Kommission trotz dieser Einwände mit 127 zu 58 Stimmen (bei 7 Enthaltungen) Folge. Die SVP-Fraktion, sowie vereinzelte Mitglieder der FDP.Liberalen- und der Mitte-Fraktion stimmten dagegen.⁹

Nachdem die APK-SR die Behandlung der **parlamentarischen Initiative für ein Bundesgesetz für die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zur EU** zweimal verschoben hatte, weil sie den Europabericht des Bundesrates abwarten wollte, kam sie in der Frühjahrssession 2023 in den Ständerat. Kommissionsprecher Pirmin Bischof (mitte, SO) erinnerte den Ständerat zuerst daran, dass die APK-SR die Initiative im Oktober 2021 bereits einmal abgelehnt, die APK-NR aber an ihrem Entwurf festgehalten hatte. Er wies des Weiteren darauf hin, dass die Initiative zu einem Zeitpunkt eingereicht worden sei, als die Beziehungen zur EU «völlig blockiert waren». Zwar sei das Anliegen der Initiative nachvollziehbar, doch habe sich die APK-SR seit dem Abbruch der Verhandlungen in vielfältiger Art und Weise zu den Beziehungen Schweiz-EU äussern können. Die parlamentarische Initiative der APK-NR sei aus institutioneller Perspektive problematisch und darüber hinaus nicht zielführend, da der geforderte politische Dialog bereits seit längerem bestehe. Die Umsetzung der Initiative würde zu lange dauern und damit den Verhandlungsspielraum des Bundesrats einschränken, schloss Bischof seine Ausführungen und seine Begründung des Mehrheitsantrags, auf Folgegeben zu verzichten. Eva Herzog (sp, BS) zog in der Folge ihren Einzelantrag auf Folgegeben zurück, da sie bereits im Rahmen der Debatte zur Motion 22.3012 gespürt habe, dass sich eine Mehrheit des Ständerates eine rasche Regelung der bilateralen Beziehungen wünsche und sich vor allem aus formellen und nicht aus inhaltlichen Gründen gegen die parlamentarische Initiative wehre. Der Ständerat gab der Initiative **stillschweigend keine Folge**, womit diese erledigt war.¹⁰

Unstimmigkeiten nach Briefwechsel mit der EU

Beziehungen zur EU

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.¹¹

Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen Schweiz-EU (Mo. 22.3891)

Beziehungen zur EU

MOTION
DATUM: 09.03.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Im August 2022 reichte die APK-NR eine Motion ein, die den Bundesrat dazu auffordert, dem Parlament zusammen mit der **Lagebeurteilung zu den Beziehungen Schweiz-EU** einen **einfachen Bundesbeschluss** mit den Schlussfolgerungen aus ebendiesem Bericht vorzulegen. Die Kommission rief dem Bundesrat in Erinnerung, dass dem Parlament nach dem Abbruch der Verhandlungen mit der EU im Mai 2021 über ein Institutionelles Abkommen noch nie die Möglichkeit geboten worden sei, sich zu den nächsten Schritten in der Europapolitik zu äussern.

Eine Kommissionsminderheit um Roger Köppel (svp, ZH) beantragte die Ablehnung der Motion.

Der Bundesrat lehnte das Anliegen ebenfalls ab. Er wies darauf hin, dass er den erwähnten Bericht den beiden APKs in Konsultation geben werde; ein einfacher Bundesbeschluss zu den Schlussfolgerungen sei jedoch nicht dienlich. Ein solcher berge vielmehr das Risiko, den Gesamtprozess mit der EU in die Länge zu ziehen.

Der **Nationalrat** beriet das Anliegen in der Frühjahrssession 2023. Kommissionssprecherin Christa Markwalder (fdp, BE) führte aus, dass sich die APK-NR inzwischen mit der Lagebeurteilung zu den Beziehungen Schweiz-EU habe auseinandersetzen können und auch verschiedene Anträge diskutiert habe. Dennoch vertrete die Kommission weiterhin die Ansicht, dass sich auch die beiden Räte vertieft mit dem Bericht auseinandersetzen und im Rahmen eines einfachen Bundesbeschlusses Stellung nehmen sollten. Minderheitensprecher Roger Köppel argumentierte, dass der Bundesrat mit diesem einfachen Bundesbeschluss unnötig unter Druck gesetzt werde. Wenn überhaupt müsse die Form des referendumpflichtigen Bundesbeschlusses gewählt werden, damit sich auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum weiteren Vorgehen bezüglich der Zusammenarbeit mit der EU äussern könnten; mit dem einfachen Bundesbeschluss wolle die APK-NR hingegen einen Volksentscheid umgehen. Schliesslich rief der Zürcher SVP-Nationalrat dazu auf, die weitere Anbindung an die EU generell zu stoppen. In der anschliessenden Abstimmung nahm der Nationalrat die Motion seiner APK mit 96 zu 94

Stimmen bei 5 Enthaltungen knapp an. Nebst der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion stimmten auch Mehrheiten der Mitte- sowie der FDP-Fraktion gegen den Vorstoss.¹²

MOTION

DATUM: 28.09.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Im Rahmen der Kenntnisnahme des Berichts «Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU» diskutierte der **Ständerat** in der Herbstsession 2023 auch die **Motion** der APK-NR, die verlangte, dass **zu den Schlussfolgerungen ebendieses Berichts ein einfacher Bundesbeschluss vorgelegt** wird. APK-SR-Sprecher Pirmin Bischof (mitte, SO) berichtete, dass die Kommission einstimmig beantrage, die Motion abzulehnen. Die europapolitische Lage habe sich seit Einreichung der Motion geändert. Die beiden aussenpolitischen Kommissionen seien in der Zwischenzeit zur bundesrätlichen Lagebeurteilung konsultiert worden und es bestehe die Hoffnung, dass der Bundesrat in den nächsten Monaten ein Verhandlungsmandat präsentieren werde. In dieser Situation erscheine es der APK-SR nicht opportun, einen einfachen Bundesbeschluss zu verlangen, der zu langwierigen Parlamentsdiskussionen führen könne. Die Motion wurde in der Folge stillschweigend abgelehnt.¹³

Staatssekretärin Livia Leu wird Botschafterin in Berlin

Beziehungen zur EU

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 komödienhaften 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 Rücktrittes 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.¹⁴

Alexandre Fasel wird neuer Staatssekretär im EDA

Aussenpolitik

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.¹⁵

Bundesrat Cassis trifft Maroš Šefčovič in Brüssel

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
DATUM: 18.07.2023
AMANDO AMMANN

Beziehungen zur EU

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.¹⁶

Europadossier. Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und Ansätze des Bundesrates (Po. 22.3296)

POSTULAT
DATUM: 20.09.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Beziehungen zur EU

Sophie Michaud Gigon (gp, VD) forderte mit einem im März 2022 eingereichten Postulat einen Bericht über die **Auswirkungen des Verhandlungsabbruchs mit der EU auf die Schweizer Wirtschaft**. In diesem Bericht solle der Bundesrat darlegen, wie sich dieser Abbruch kurz- und mittelfristig auf die Schweizer Wirtschaft auswirke, wenn es mit der EU zu keinem Konsens zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs komme. Der Bundesrat solle zudem auf Lösungsvorschläge, mit denen er die Folgen seines Entscheids abfedern möchte, eingehen.

Der Bundesrat lehnte das Ansinnen ab. Er wies darauf hin, dass nicht klar sei, ob und falls ja, welche Bereiche der sektoriellen Teilnahme am EU-Binnenmarkt aufgrund des Wegfalls von Abkommensaktualisierungen gefährdet seien. Er habe jedoch seit dem Scheitern der Verhandlungen mehrfach bekräftigt, dass er den bilateralen Weg weiterführen möchte, den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten freigegeben, einen politischen Dialog mit der EU vorgeschlagen und im Februar 2022 die Stossrichtung für ein neues Verhandlungspaket mit der EU veröffentlicht.

Der **Nationalrat** behandelte den Vorstoss in der Herbstsession 2023. Wirtschaftsminister Parmelin erklärte, dass eine solche Analyse methodisch schwierig zu bewerkstelligen sei und keine hohe Aussagekraft aufweisen werde. Ausserdem sehe die Lage heute etwas besser aus als noch zum Zeitpunkt des Abbruchs der Verhandlungen: Im Juni 2023 habe der Bundesrat die Parameter für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU vorgestellt, weshalb nun vorsichtig von einer positiven Dynamik gesprochen werden könne. Die grosse Kammer nahm das Postulat dennoch mit 104 zu 81 Stimmen bei 6 Enthaltungen an. Gegen den Vorstoss sprachen sich die geschlossen stimmenden SVP- und FDP.Liberalen-Fraktionen sowie zwei Mitglieder der Mitte-Fraktion aus.¹⁷

1) AB NR, 2021, S. 2087; Po. 21.3654

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

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

4) AB NR, 2022, S. 347f.

5) AB NR, 2022, S. 1135f.; Kommissionsbericht APK-NR vom 4.4.22; Medienmitteilung APK-NR vom 5.4.22

6) Bericht BR Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz EU vom 9.6.23; Medienmitteilung BR vom 9.6.23

- 7) AB NR, 2023, S. 2067 ff.; AB SR, 2023, S. 965 ff.
- 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) AB NR, 2022, S. 434ff.; Bericht der APK-NR vom 22.11.21; Medienmitteilung APK-NR vom 23.11.21; Medienmitteilung APK-NR vom 25.6.21; Medienmitteilung APK-SR vom 15.10.2021; Pa. Iv. 21.480
- 10) AB SR, 2023, S. 267ff.; Bericht der APK-SR vom 9.1.23; Medienmitteilung APK-SR vom 10.1.23
- 11) 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
- 12) AB NR, 2023, S. 355 ff.
- 13) AB SR, 2023, S. 965 ff.; AB SR, 2023, S. 969
- 14) Medienmitteilung BR vom 10.5.23; 24H, LT, Lib, Republik, TA, 11.5.23; TA, 15.5.23
- 15) Medienmitteilung BR vom 28.6.23; 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, Republik, 29.6.23
- 16) Medienmitteilung BR vom 17.7.23; Medienmitteilung BR vom 18.7.23; LT, 19.7.23
- 17) AB NR, 2023, S. 1819 f.