

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Accord-cadre institutionnel

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Ammann, Amando
Bovey, Audrey
Flückiger, Bernadette
Pasquier, Emilia

Citations préféré

Ammann, Amando; Bovey, Audrey; Flückiger, Bernadette; Pasquier, Emilia 2024.
Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Accord-cadre institutionnel, 2013 - 2023. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 20.04.2024.

Sommaire

| | |
|--|----|
| Sortir du casse-tête institutionnel | 1 |
| Relations Suisse-UE: ouverture des négociations sur les questions institutionnelles | 2 |
| Relations Suisse-UE: le conseil fédéral fixe ses priorités et son agenda | 2 |
| La Présidente de la Confédération Mme Leuthard reçoit le Président de la Commission européenne | 2 |
| Reconnaissance limitée d'une équivalence de la Bourse suisse | 3 |
| Le Conseil fédéral décide de lancer des consultations sur le texte de l'accord institutionnel | 3 |
| Le Conseil fédéral ne doit pas signer l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE (Mo. 18.4165) | 4 |
| Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU (Mo. 19.3416) | 4 |
| Négociations complémentaires au sujet de l'accord institutionnel avec l'UE (Mo. 19.3416 et 19.3420) | 6 |
| Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens (Mo. 19.3170) | 6 |
| Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte (Mo. 20.3985) | 8 |
| Abschreibung des institutionellen Abkommens (Mo. 20.3986) | 9 |
| Aussprache der Sozialpartner zum Rahmenabkommen | 10 |
| Vorstellung der neuen Chefunterhändlerin für die Verhandlungen mit der EU | 11 |
| Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU | 12 |
| 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) | 17 |

Abréviations

| | |
|-----------------|---|
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EFTA | Europäische Freihandelsassoziation |
| APK-SR | Aussenpolitische Kommission des Ständerates |
| WAK-SR | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates |
| SPK-NR | Staatspolitische Kommission des Nationalrats |
| APK-NR | Aussenpolitische Kommission des Nationalrates |
| EU | Europäische Union |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| SRG | Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| WAK-NR | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats |
| SGV | Schweizerischer Gewerbeverband |
| SAV | Schweizerischer Arbeitgeberverband |
| Swissmem | Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie |
| InstA | Institutionelles Abkommen |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Union |

| | |
|-----------------|---|
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| AELE | Association européenne de libre-échange |
| CPE-CE | Commission de politique extérieure du Conseil des Etats |
| CER-CE | Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats |
| CIP-CN | Commission des institutions politiques du Conseil national |
| CPE-CN | Commission de politique extérieure du Conseil national |
| UE | Union européenne |
| EEE | l'Espace économique européen |
| SSR | Société suisse de radiodiffusion |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| USS | Union syndicale suisse |
| CER-CN | Commission de l'économie et des redevances du Conseil national |
| USAM | Union suisse des arts et métiers |
| UPS | Union Patronale Suisse |
| Swissmem | L'association de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux |
| InstA | Accord institutionnel |
| CJUE | Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE) |

Sortir du casse-tête institutionnel

Relations avec l'UE

RELATIONS INTERNATIONALES

DATE: 18.12.2013
EMILIA PASQUIER

En 2012, les différents blocages dans le dossier bilatéral avaient amené la Suisse à présenter une liste de propositions à la Commission européenne afin de régler le fameux casse-tête institutionnel. Pour rappel, **la question institutionnelle** fait référence aux difficultés helvético-européennes à trouver une réponse aux quatre points suivants : le mécanisme de reprise du droit européen par la Suisse, l'interprétation du droit communautaire, la surveillance des accords et les règles à définir en cas de litige. Une partie des difficultés à résoudre ces problèmes découle notamment du refus de la Suisse de se soumettre à une juridiction extérieure et d'accepter la reprise automatique du droit européen. Les propositions suisses devaient donc amener des solutions afin de régler les questions institutionnelles qui empêchent notamment le développement d'accords sectoriels, tels l'accord sur l'électricité ou l'accord sur l'énergie. La Suisse a notamment proposé de créer une autorité nationale indépendante pour contrôler l'application des règles du marché unique, mais le président de la Commission européenne, Manuel Barroso, a annoncé dans une lettre adressée à la Confédération que l'UE refuserait de suivre cette piste, un refus cependant dédramatisé par l'Union elle-même qui a réaffirmé vouloir continuer le dialogue afin de trouver une solution bénéfique pour les deux parties. La réponse de Bruxelles a été suivie d'une visite à Bruxelles du secrétaire d'Etat suisse aux affaires étrangères, Yves Rossier. Ce voyage a été l'occasion de discuter de nouvelles pistes pour sortir du casse-tête institutionnel. Au terme de cette visite, la proposition suisse d'instaurer un organe de surveillance national a semblé définitivement enterrée et l'Europe a réaffirmé que tout accès au marché unique dépendrait de la résolution des questions institutionnelles. Pour ce faire, Yves Rossier a rencontré le directeur général administratif du service européen d'action extérieure David O'Sullivan dans le courant du mois de mars. Alors que le différend institutionnel semblait insurmontable, les deux parties ont annoncé la remise à leurs autorités respectives d'un rapport commun esquissant trois solutions au terme de leur rencontre. Premièrement, les négociateurs proposent que la Suisse reconnaisse les institutions de l'Espace économique européen (EEE). La deuxième piste porte sur la création de nouvelles institutions. Cependant, ces deux premières options créeraient un déséquilibre défavorable à la Suisse, puisque l'Union ne reconnaît que les décisions de la Cour de justice de l'UE. La troisième solution propose le maintien des comités mixtes et autorise les parties à s'adresser à la Cour de justice de l'UE pour répondre aux questions d'interprétation du droit. En juin, le gouvernement a officiellement annoncé vouloir ouvrir les négociations avec l'Union Européenne pour rénover la voie bilatérale. Pour définir le mandat de négociation, il s'est basé sur le document préparé par les deux négociateurs et a annoncé vouloir suivre la voie suivante dans le domaine institutionnel: un maintien des comités mixtes, tout en permettant à la Cour de Justice de l'UE de délivrer un avis en cas de litige, mais cet avis n'aurait pas de force exécutive. Concernant la reprise automatique du droit européen, le Conseil fédéral a proposé que la reprise se fasse de manière dynamique, soit rapide, mais en permettant de respecter le principe du référendum populaire. Le Conseil fédéral a également rappelé que le mandat de négociation comprendrait des « lignes rouges », soit des limites à ne pas franchir. Parmi ces lignes rouges, on compte le refus de la reprise automatique du droit européen, de la directive sur la citoyenneté européenne ou sur les travailleurs détachés et le refus de limiter les mesures d'accompagnement ou d'élargir le champ d'application des accords. L'UDC a immédiatement qualifié ce mandat de « colonial » et a annoncé qu'elle mènerait une campagne d'information pour dénoncer cet avancement dans les relations helvético-européennes. La campagne UDC a fait couler de l'encre suite à la comparaison de la situation actuelle avec celle de la période nazie: « Durant la période nazie, nous avions un ennemi à l'extérieur, aujourd'hui il est à l'intérieur ». La proposition du Conseil fédéral a cependant trouvé un écho positif chez son principal destinataire, puisque la Commission européenne a annoncé être prête à négocier sur cette troisième option. Mais ceci était sans compter sur la polémique des « juges étrangers » qui a rapidement enflé en Suisse. Plusieurs critiques se sont élevées contre l'incursion des « juges étrangers » sur le territoire suisse: en reconnaissant l'autorité de la Cour de Justice de l'UE, le Conseil fédéral a été accusé d'abandonner la législation suisse aux mains des juges européens. Un groupe de quinze professeurs de droit a également critiqué le fait que l'option de la Cour de l'AELE n'ait pas été plus étudiée par le gouvernement. Les doutes des syndicats se sont eux portés sur la jurisprudence de la Cour de Justice. Les représentants des travailleurs se sont basés sur plusieurs arrêts rendus par ladite Cour, des arrêts tranchant en grande majorité en faveur du libre marché et au détriment de la

protection des travailleurs. Au niveau des partis, le mandat n'a pas soulevé un immense enthousiasme, sans pour autant, à l'exception de l'UDC et de quelques membres du PDC, être confronté à d'amères critiques. Les critiques ont plutôt été dirigées vers Didier Burkhalter qui s'est vu traité de « ministre de l'abandon » poussant la Suisse à « se plier devant les juges étrangers » par Christophe Darbellay lors de son discours du 1er août. Ces attaques n'ont pas déstabilisé le ministre qui a reçu un soutien unanime de la CPE-CE (10 voix contre 0, moins 2 abstentions). Quelques jours plus tard, la CPE-CN a suivi cette décision par 14 voix contre 6 et 2 abstentions. Les voix dissidentes se sont retrouvées uniquement à l'UDC, ce qui a indiqué un changement de position du PDC, jusqu'alors très critique envers le projet de négociation du ministre Didier Burkhalter. Au mois de décembre, le fameux mandat de négociation a été approuvé par le gouvernement.¹

Relations Suisse-UE: ouverture des négociations sur les questions institutionnelles

Relations avec l'UE

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 22.05.2014
AUDREY BOVEY

Les négociations en vue de la conclusion d'un accord constitutionnel entre la Suisse et l'UE ont officiellement débuté au mois de mai 2014, à Berne. Par le biais de nouvel accord, le Conseil fédéral espère « rénover et consolider la voie bilatérale afin de continuer à garantir la prospérité et l'indépendance de la Suisse. » Dans une optique d'homogénéité juridique au sein de l'espace commun créé entre la Suisse et l'UE par les accords bilatéraux, les questions institutionnelles concernent quatre domaines en particulier: le développement du droit des accords, leur interprétation, la surveillance de leur application ainsi que le règlement des différends.²

Relations Suisse-UE: le conseil fédéral fixe ses priorités et son agenda

Relations avec l'UE

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 28.06.2017
AUDREY BOVEY

Au mois de juin 2017, **le Conseil fédéral a renouvelé son soutien à la voie bilatérale**, jugée essentielle à la prospérité économique et sociale de la Suisse. En ce qui concerne plus particulièrement l'accord institutionnel, l'exécutif national est également revenu sur les négociations en cours, pour constater que certains points essentiels – étendue exacte du droit soumis à la procédure de règlement des différends, question des aides d'État, aspects relatifs à la libre circulation des personnes – restaient encore à négocier.

La question d'une nouvelle contribution de cohésion pour la réduction des inégalités économiques et sociales dans les pays de l'UE, qui concernerait en priorité les domaines de la formation professionnelle et de la migration, a également été abordée et sera réévaluée ultérieurement.³

La Présidente de la Confédération Mme Leuthard reçoit le Président de la Commission européenne

Relations avec l'UE

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 23.11.2017
AUDREY BOVEY

Au mois de novembre 2017, **le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a été reçu à Berne** par la Présidente de la Confédération Doris Leuthard, à l'occasion d'une visite officielle. Mme Leuthard et M. Juncker ont évoqué avec satisfaction les avancées constatées dans de nombreux domaines: signature d'un accord relatif à l'Emissions Trading System (ETS), paraphe à Bruxelles de l'accord permettant aux autorités de poursuite pénale suisses d'accéder aux données de la base de données EURODAC, mise à jour de l'accord sur les entraves techniques au

commerce (ARM), progrès en ce qui concerne la coopération scientifique et technique entre l'Office fédéral de la santé et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) ainsi que l'actualisation de l'accord sur les assurances, ouverture de négociations concernant la coopération de la Suisse avec l'Agence ferroviaire européenne (ERA) et assurance de sa participation à l'Agence du système global de navigation par satellite européen (GSA). Le Président de la Commission européenne a également pris connaissance de la volonté helvétique d'envisager le versement d'une nouvelle contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans certains pays membres de l'UE. Si la Suisse et l'union européenne ont toutes deux renouvelé leur soutien à la voie bilatérale et appelé à la poursuite de relations solides et stables, la Présidente de la Confédération n'en a pas moins fait part des attentes helvétiques dans certains domaines de coopération, et ce notamment en ce qui concerne l'avenir du règlement Dublin, l'accès direct des autorités suisses à la banque de donnée EUROPOL, le fonctionnement de la coopération Schengen, la participation de la Suisse au programme-cadre de l'UE «Europe Créative» et au programme Galileo, la conclusion d'un accord dans le domaine de la santé publique, les reconnaissances d'équivalence dans le domaine financier ou les obstacles au commerce entre la Suisse et l'UE.

Au lendemain de cette rencontre au sommet, une majorité des titres de presse suisse se réjouissait de l'amitié retrouvée entre Berne et Bruxelles, les deux entités étant enfin parvenues à «surmonter les difficultés du passé» et les blocages politiques engendrés, notamment, par le résultat de la votation du 9 février 2014 sur l'initiative «Contre l'immigration de masse». ⁴

Reconnaissance limitée d'une équivalence de la Bourse suisse

Relations avec l'UE

Au mois de décembre 2017, **le Conseil fédéral a pris position sur la décision de l'UE concernant l'équivalence boursière** au terme d'une séance extraordinaire. La reconnaissance limitée de l'équivalence boursière accordée à la Suisse est ainsi jugée discriminatoire, alors que la Suisse, tout comme les États tiers au bénéfice d'une reconnaissance illimitée, remplit les conditions nécessaires à une reconnaissance pleine et entière. L'exécutif fédéral estime également «infondé et inacceptable de lier ce dossier technique à la question institutionnelle». En réponse à la décision de l'UE, le Conseil fédéral entend procéder à la mise en œuvre de mesures en vue de renforcer la place boursière et financière helvétique. Si la suppression du droit du timbre est notamment envisagée, le Conseil fédéral pourrait également revoir le projet relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de l'UE élargie. Les sourires et les belles promesses semblent avoir laissé place à l'animosité. «Après avoir surjoué l'amitié, l'UE et la Suisse vivent une lune de fiel», titre alors la Tribune de Genève, en référence à la visite officielle de Jean-Claude Juncker à Berne. A peine un mois auparavant, le Président de la Commission européenne se targuait en effet de préférer le terme d'«accord d'amitié» à celui d'«accord constitutionnel». ⁵

Le Conseil fédéral décide de lancer des consultations sur le texte de l'accord institutionnel

Relations avec l'UE

Si, pour le Conseil fédéral, le projet d'accord-cadre avec l'UE est en grande partie favorable à la Suisse et conforme au mandat de négociation, il juge également prématuré de procéder à sa signature, et ce notamment en raison de questions relatives aux mesures d'accompagnement ou à la directive sur le droit des citoyens de l'UE qui demeurent sans réponse. L'exécutif national a donc annoncé, au début du mois de décembre 2018, son intention de **soumettre le texte de l'accord institutionnel à consultation** auprès d'acteurs politiques et économiques. Dans le contexte de la libre circulation des personnes, le Conseil fédéral estime en effet insuffisants les trois types de mesures d'accompagnement garantis par le texte de l'accord – délai d'annonce

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 20.12.2017
AUDREY BOVEY

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 07.12.2018
AUDREY BOVEY

préalable fixé à quatre jours ouvrables dans les secteurs à risques, dépôt d'une garantie financière proportionnée pour les prestataires de service n'ayant pas respecté leurs obligations financières et demande de documents aux prestataires de services indépendants également basée sur les risques. Autre point de litige, la Suisse souhaite que l'accord mentionne de façon explicite l'exception à la reprise de la directive relative au droit des citoyens, alors que l'UE penche pour la reprise de ladite directive à l'échelle helvétique. Dans son communiqué de presse, la Direction des affaires européennes (DAE) précise que le champ d'application de l'accord négocié concerne les cinq accords d'accès au marché relatifs à la libre circulation des personnes, aux transports terrestres, au transport aérien, aux obstacles techniques au commerce (ARM) et à l'agriculture, ainsi que les futurs accords d'accès au marché, à l'exemple de l'accord sur l'électricité en discussion. Sous réserve de certaines exceptions, une reprise automatique du droit européen n'est pas envisagée. Tout développement du droit de l'UE fera ainsi «l'objet d'une décision indépendante de la Suisse dans le plein respect de ses procédures législatives». En ce qui concerne le règlement des différends, le texte soumis à consultation ne prévoit aucunement la mise en place d'une institution supranationale, mais envisage plutôt «un mécanisme de règlement des différends basé sur un tribunal arbitral paritaire».

«Berne joue la montre avec l'Union européenne», titre la Tribune de Genève au lendemain de l'annonce du Conseil fédéral, se demandant si la consultation en question ne s'apparente pas à un «exercice alibi», tant et si bien qu'en l'état, l'accord constitutionnel négocié avec l'UE ne recueille les faveurs ni du PS, ni de l'UDC. Selon le quotidien genevois, la décision du Conseil fédéral présente toutefois des points positifs: les nouvelles conseillères fédérales Karin Keller-Sutter et Viola Amherd prendront notamment part au verdict final, et si votation il devait y avoir, celle-ci se tiendrait après les élections fédérales d'automne 2019. La presse helvétique s'interroge également sur la réaction du voisin européen et des éventuelles représailles, à l'exemple de l'équivalence boursière que la Suisse pourrait ne pas obtenir. «Nous ne sommes pas sous pression!», a rétorqué le ministre des Finances Ueli Maurer en conférence de presse. Néanmoins, le Conseil fédéral a une fois de plus fait savoir que la Suisse remplit intégralement les conditions exigées pour la reconnaissance de l'équivalence boursière suisse selon MIFIR 23, tout en appelant à une avancée dans ce sens de la part de l'Union européenne.⁶

Le Conseil fédéral ne doit pas signer l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE (Mo. 18.4165)

Relations avec l'UE

Au mois de mars 2019, le Conseil des Etats a rejeté (5 voix pour, 34 contre, 0 abstention) la **motion** déposée par Thomas Minder (indépendant, SH), **intimant le Conseil fédéral à pas signer l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE**.⁷

MOTION
DATE: 13.03.2019
AUDREY BOVEY

Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU (Mo. 19.3416)

Relations avec l'UE

Im April 2019 reichte die WAK-SR eine Kommissionsmotion mit dem Titel «**Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU**» ein. Diese soll den Bundesrat damit beauftragen, das institutionelle Abkommen mit der EU zu verbessern, indem entweder Zusatzverhandlungen geführt oder andere geeignete Massnahmen, die jedoch in der Motion nicht weiter ausgeführt werden, ergriffen werden. Insbesondere im Bereich des Lohnschutzes, der Unionsbürgerrichtlinie, bei staatlichen Beihilfen, der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung sah die Kommission noch zu behebbende Mängel. So forderte sie unter anderem eine nationale Gesetzgebung, die der Bevölkerung auch bei einer dynamischen Rechtsübernahme das letzte Wort zugesteht, sofern dies nicht schon im Rahmenabkommen geregelt würde. Zudem verlangte die Motion die zeitlich vorgezogene Behandlung der Volksinitiative «für eine massvolle Zuwanderung», da deren Abstimmungsausgang über die weiteren

MOTION
DATE: 12.06.2019
AMANDO AMMANN

Verhandlungen sämtlicher bilateraler Verträge mit der EU entscheiden dürfte. Parallel dazu wurde ausserdem eine eigenständige Motion Lombardi (cvp, TI; Mo. 19.3170) besprochen, welche den Umgang mit der dynamischen Rechtsübernahme noch differenzierter behandelte.

In seiner Stellungnahme vom Mai 2019 bezeichnete der Bundesrat das bisherige Verhandlungsergebnis zum institutionellen Abkommen als «in weiten Teilen im Interesse der Schweiz». Bezüglich der flankierenden Massnahmen zum Lohnschutz und der Unionsbürgerrichtlinie sei eine Konsultation durchgeführt worden, wobei die Auswertung der Ergebnisse zu diesem Zeitpunkt noch ausstehe. Der Bundesrat wollte aber erst nach der Auswertung über potenzielle Zusatzverhandlungen entscheiden. Daher beantragte er die Ablehnung der Motion.

In der Sommersession beriet der Ständerat die Motion, wobei sich eine Minderheit um Ruedi Noser (fdp, ZH) gegen deren Annahme einsetzte. Ständerat Noser bezeichnete die Motion als gegenstandslos und empfahl, dass man das Verhandlungsergebnis zwischen der Schweiz und der EU abwarten solle. Damit nahm er Bezug auf ein Schreiben des Bundesrats an die EU vom 7. Juni, das dieser also nach seiner Stellungnahme zur Motion verfasst hatte. In diesem forderte der Bundesrat Klarstellungen und Präzisierungen in drei Problembereichen (Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie, staatliche Beihilfen), welche auch die Kommissionsmotion aufgriff. Mit dieser Argumentation vermochte sich die Minderheit jedoch nicht durchzusetzen. Der Ständerat nahm die Motion entgegen dem Wunsch des Bundesrats mit 22 zu 14 Stimmen an (bei 6 Enthaltungen). Ebenfalls angenommen wurde die fast gleichlautende Motion der WAK-NR (Mo. 19.3420), welche nur Forderungen zum Lohnschutz, der Unionsbürgerrichtlinie und den staatlichen Beihilfen enthielt.⁸

MOTION

DATE: 03.12.2019
AMANDO AMMANN

Die SPK-NR hatte am 7. November 2019 die vom Ständerat angenommene Kommissionsmotion behandelt und dabei die Punkte vier bis sechs diskutiert. Die ersten drei Forderungen der Motion – Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen – waren durch die Annahme einer gleichlautenden Motion der WAK-NR (Mo. 19.3420) bereits erfüllt worden. Die Kommission befürwortete die Forderung nach Sicherstellung direktdemokratischer Partizipationsmöglichkeiten im Falle der dynamischen Rechtsübernahme und die Forderung nach Klarstellung der Streitbeilegung. Die Abstimmungen über die beiden Punkte fielen mit jeweils 12 zu 11 Stimmen jedoch äusserst knapp aus. Dies jedoch nicht wegen grosser inhaltlicher Differenzen, sondern weil einige Kommissionsmitglieder der Meinung waren, dass die beiden Forderungen bereits im institutionellen Abkommen umgesetzt worden seien. Ebenjene Minderheit Jauslin (fdp, AG) forderte daher die Ablehnung aller drei Punkte. Mit 17 zu 3 Stimmen lehnte die Kommission zumindest die dritte Forderung – die Volksabstimmung über die Begrenzungsinitiative vorzuziehen – ab. Die Initiative sei in der Wintersession desselben Jahres im Ständerat behandelt worden, demnach käme es so oder so erst im Frühling 2020 zu einer Volksabstimmung, begründete die Kommission den Entscheid.

In der Wintersession 2019 beriet der Nationalrat über die **Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU**. Die Minderheit um Matthias Jauslin argumentierte, dass der Inhalt dieser Motion rein demokratisch gesehen nicht Sache des Parlaments sei. Es liege im Verantwortungsbereich der Exekutive über das Abkommen zu verhandeln, die Vorgaben umzusetzen und diese dann wiederum dem Parlament zu präsentieren. Auch der anwesende Bundesrat Cassis empfahl dem Nationalrat, die Motion abzulehnen. Dies tat die grosse Kammer schliesslich auch, indem sie den Minderheitsantrag mit 130 zu 53 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) überraschend deutlich annahm. Die Mitte-Fraktion und jene der Grünen stimmten fast geschlossen für den Mehrheitsantrag, unterlagen jedoch der überparteilichen Allianz der restlichen Fraktionen.⁹

MOTION

DATE: 09.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 schrieben beide Räte die **Motion der WAK-SR über Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU** sowie die inhaltlich ähnliche Motion ihrer Schwesterkommission (Mo. 19.3420) ab. Der Bundesrat hatte die **Abschreibung** beantragt, da die geforderten Nachverhandlungen zu den Punkten Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen Anfang 2021 zwar geführt worden seien, jedoch keine zufriedenstellenden Lösungen mit sich gebracht hätten. Nach dem Abbruch der Verhandlungen über den Entwurf des InstA befand der Bundesrat die Motion für erfüllt.¹⁰

Négociations complémentaires au sujet de l'accord institutionnel avec l'UE (Mo. 19.3416 et 19.3420)

Relations avec l'UE

MOTION
DATE: 20.06.2019
AUDREY BOVEY

Au mois d'avril 2019, la CER-CN (19.3420) et la CER-CE (19.3416) ont déposé deux motions de teneur identique chargeant le Conseil fédéral de mener des **négociations complémentaires** ou de prendre d'autres mesures appropriées **pour améliorer l'accord institutionnel avec l'UE**. Les commissions compétentes demandent notamment davantage de garanties en ce qui concerne la protection des salaires, la Directive relative au droit des citoyens de l'Union, les aides d'État, la législation d'exécution et la reprise du droit européen par la Suisse ainsi que les procédures de règlement des différends. L'exécutif fédéral est également sommé de faire en sorte que le traitement de l'initiative populaire fédérale «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)» soit avancé dans le temps.

Favorable au rejet des motions précitées, le Conseil fédéral estime que le «résultat des négociations correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse et au mandat de négociation». Si l'accord cadre n'a jusqu'alors toujours pas été ratifié et a été soumis à une phase de consultation au printemps 2019, l'exécutif fédéral juge néanmoins prématuré de statuer sur des négociations additionnelles avec l'UE.

Au Parlement, le Conseil des États a accepté (22 voix pour, 14 contre et 6 abstentions) la motion de la CER-CE en date du 12 juin 2019, aux dépens de la minorité Noser (plr, ZH) qui s'opposait alors à un texte qualifié d'obsolète, superflu et inutile. A peine quelques jours plus tard, le Conseil national a confirmé la décision de la chambre haute en adoptant à son tour la motion de sa commission (122 voix pour, 38 contre et 24 abstentions).¹¹

MOTION
DATE: 09.06.2022
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2022 beschlossen National- und Ständerat die **Abschreibung der beinahe identischen Motionen der WAK-NR (Mo. 19.3420) und WAK-SR (Mo. 19.3416) «Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU»**. Der Bundesrat hatte die Abschreibung beantragt, da zwar die geforderten Nachverhandlungen zu den Punkten Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen Anfang 2021 geführt worden waren, jedoch keine zufriedenstellenden Lösungen mit sich gebracht hatten. Nach dem Abbruch der Verhandlungen über den Entwurf des InstA, befand der Bundesrat die Motionen für erfüllt.¹²

Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens (Mo. 19.3170)

Relations avec l'UE

MOTION
DATE: 20.06.2019
AMANDO AMMANN

Im März 2019 reichte Filippo Lombardi (cvp, TI) eine Motion ein, welche die Intention hatte, die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens** zu gewährleisten. Für den Fall, dass der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU unterzeichnen sollte, brauche es eine eindeutige Regelung der dynamischen Übernahme von EU-Recht, damit das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen garantiert sei, begründete der Motionär seinen Vorstoss. Ständerat Lombardi erhoffte sich durch diese Motion auch, dass durch ein frühzeitiges Mitspracherecht die demokratische Legitimation und Akzeptanz des Abkommens gesteigert und die parlamentarischen Kompetenzen geklärt werden würden.

Der Bundesrat beantragte im Mai die Annahme der Motion. Neuerungen im EU-Recht hinsichtlich der Marktzugangsabkommen würden zwar die Mitspracherechte von Parlament, Kantonen und Volk grundsätzlich nicht beeinträchtigen, erklärte er. Im Rahmen des Verhandlungsmandats habe man aber bereits die Überprüfung einer

stärkeren Mitsprache des Parlaments und der Kantone beim Abschluss des institutionellen Abkommens eingeleitet. Ausserdem werde man im Falle einer Unterzeichnung des Abkommens prüfen, inwiefern die Partizipationsrechte im Rahmen der Umsetzung gestärkt werden könnten.

Im Juni gelangte das Geschäft in den Ständerat, wo Damian Müller (fdp, LU) einen Ordnungsantrag – zur Zuweisung der Motion an die zuständige Kommission zur Vorprüfung – stellte. Ständerat Müller begründete den Antrag mit der kurz zuvor erfolgten Annahme einer ähnlichen Motion der WAK-SR. Die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit und die Relevanz des Themas machten seiner Meinung nach die Zuweisung sinnvoll. Dagegen wehrte sich der Urheber der Motion zwar, weil diese inhaltlich mehr umfasse als die WAK-Motion, doch sein Drängen fand nicht genug Gehör. Der Ständerat sprach sich mit 23 zu 16 Stimmen für den Ordnungsantrag aus.¹³

MOTION
DATE: 03.12.2020
AMANDO AMMANN

Nach Filippo Lombardis (cvp, TI) Ausscheiden aus dem Ständerat übernahm dessen Parteikollege Beat Rieder (cvp, VS) die Motion über die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens**. Die APK-SR, der das Geschäft zur Vorberatung überwiesen worden war, vertagte den Beschluss dazu im Januar 2020, da das Institutionelle Rahmenabkommen (InstA) zu dem Zeitpunkt noch nicht «konkret zur Diskussion» stand. Im November 2020 veröffentlichte sie einen Kommissionsbericht, in dem sie zum Schluss kam, dass bei einer Annahme des InstA eine schnelle und starke Einbindung des Parlaments im Rahmen des gestaltenden Mitspracherechts («decision shaping») die Akzeptanz der dynamischen Rechtsübernahme verbessern würde. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Kantonen bei der Erarbeitung von EU-Recht müsse gestärkt werden. Die Kommission empfahl die Motion einstimmig zur Annahme, lehnte aber gleichzeitig den Antrag der APK-NR ab, eine gemeinsame Subkommission zur Erarbeitung konkreter Mitwirkungsrechte einzurichten.

In der Wintersession 2020 kam die Motion in den **Ständerat**, wo nach der klaren Empfehlung in der vorberatenden Kommission erwartungsgemäss wenig Diskussionsbedarf herrschte. Kommissionsprecher Rieder erklärte, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments in der gegenwärtigen Lage beschränkt seien und nur die Möglichkeit der Information und der Konsultation der beiden APK vorgesehen sei. Auch der im InstA vorgesehene gemischte parlamentarische Ausschuss, der sich durch Resolutionen und Berichte in den Rechtsprozess einbringen könnte, genüge nach Ansicht der Kommission nicht. Obwohl Rieder betonte, dass man mit der Annahme der Motion nicht für oder gegen das Rahmenabkommen stimme, löste die Motion bei der Fraktion der SVP kritische Reaktionen aus. So betonten sowohl Marco Chiesa (svp, TI) wie auch der parteilose Thomas Minder (parteilos, SH), dass die Motion in der Praxis keine Bedeutung habe, weil das Rahmenabkommen vom Volk nicht gewünscht sei. Da jedoch niemand gegen mehr Mitspracherecht für Kantone, Volk und Parlament stimmen wollte, wurde die Motion stillschweigend angenommen.¹⁴

MOTION
DATE: 10.06.2021
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2021 kam die Motion Rieder (mitte, VS) über die **gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens** in den **Nationalrat**. Die APK-NR hatte sich im Vorfeld der Session mit der Motion befasst und deren Annahme beantragt. Die Kommissionsmehrheit befand gemäss Kommissionsprecherin Schneider-Schneiter (mitte, BL), dass das Motionsanliegen wichtig sei und zudem die gleichen Ziele verfolge wie eine im November 2020 eingesetzte Subkommission der APK-NR. Eine SVP-Minderheit Büchel (svp, SG) setzte sich hingegen für die Ablehnung der Motion ein, da der Rahmenvertrag gescheitert war und demnach auch keine Mitspracherechte bei dessen Umsetzung diskutiert werden müssten. Für die Kommissionsmehrheit stellte das keinen Hinderungsgrund dar, da derartige Fragestellungen auch im Hinblick auf zukünftige Abkommen mit der EU geklärt werden sollten, wie Nicolas Walder (gp, GE) ausführte. Aussenminister Cassis empfahl dem Ständerat hingegen, die obsolet gewordene Motion abzulehnen. Der Widerstand der SVP- und FDP-Fraktionen reichte aber nicht aus, um die Motion zum Scheitern zu bringen. Stattdessen nahm die grosse Kammer diese mit 109 zu 76 Stimmen (bei 1 Enthaltung an).¹⁵

Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte (Mo. 20.3985)

Relations avec l'UE

MOTION
DATE: 14.09.2020
AMANDO AMMANN

Im September 2020 reichten die SVP-Fraktion im Nationalrat und Hannes Germann (svp, SH; Mo. 20.3991) im Ständerat jeweils die Motion «**Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte**» ein, die den Bundesrat damit beauftragen wollte, sicherzustellen, dass die angefragten Klärungen zum institutionellen Rahmenabkommen mit der EU verbindlich im Vertragstext festgehalten werden. Die Annahme der Motionen der WAK-NR (Mo. 19.3420) und der WAK-SR (Mo. 19.3416) hätten verdeutlicht, dass die Klärungen bezüglich staatlicher Beihilfen, Lohnschutzniveau und Unionsbürgerrichtlinie notwendig seien. In den Augen der SVP schien es jedoch so, dass sich der Bundesrat mit unverbindlichen Erklärungen der EU zufriedenstellen lassen würde, obwohl eine Anpassung im Vertragstext notwendig wäre. In seiner Stellungnahme ging der Bundesrat kaum auf die geäußerte Kritik ein und verwies stattdessen darauf, dass er mit den Kantonen und Sozialpartnern zusammengearbeitet habe, um breit abgestützte Lösungen für die noch zu klärenden Punkte zu finden. Man werde das Abkommen nur dann unterzeichnen, wenn zufriedenstellende Lösungen vorlägen, was auch voraussetze, dass die Lösungen bilateral verbindlich sein müssten. Ob die Rechtssicherheit jedoch durch eine Änderung des Abkommenstexts oder eine dem Abkommen beigelegte Erklärung gewährleistet würde, sei nicht entscheidend. Folglich beantragte der Bundesrat die Ablehnung beider Motionen.¹⁶

MOTION
DATE: 16.12.2020
AMANDO AMMANN

Während der Wintersession 2020 führten National- und Ständerat auf Antrag der SVP eine ausserordentliche Session zum Rahmenabkommen mit der EU durch, in deren Rahmen der Nationalrat die Motion der SVP-Fraktion (Mo. 20.3985) «**Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte**» ablehnte. Mit 111 zu 64 Stimmen (bei 19 Enthaltungen) entschied sich der Rat gegen die Motion, obwohl sich einige Mitglieder der Mitte-Fraktion der SVP angeschlossen hatten. Im Ständerat verlangte Ruedi Noser (fdp, ZH) per Ordnungsantrag die Zuweisung der gleichlautenden Motion Germann (svp, SH; Mo. 20.3991) an die zuständige Kommission. Dem Antrag wurde mit 23 zu 14 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) stattgegeben.¹⁷

MOTION
DATE: 28.06.2021
AMANDO AMMANN

Im Juni 2021 veröffentlichte die APK-SR einen Bericht zur Motion Germann (svp, SH; Mo. 20.3991) «**Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte**». Diese war **inhaltlich deckungsgleich** mit der Motion 20.3985, welche die SVP-Fraktion im Nationalrat eingereicht hatte und die im Dezember 2020 abgelehnt worden war. In ihrem Bericht empfahl die Kommission die Motion einstimmig zur Ablehnung. Angesichts des Abbruchs der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU erschien die Motion der APK-SR obsolet.¹⁸

MOTION
DATE: 30.09.2021
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2021 beriet der Ständerat die Motion Germann (svp, SH) «**Kein InstA-Hüftschuss ohne Klärung der offenen Punkte**», welche inhaltlich identisch mit der im Dezember 2020 vom Nationalrat abgelehnten Motion 20.3985 der SVP-Fraktion war. Damian Müller (fdp, LU) empfahl im Namen der APK-SR die Ablehnung der Motion. Mit dem Beschluss der Nichtunterzeichnung des Rahmenabkommens sei die Motion inhaltslos geworden. Motionär Germann lobte den Bundesrat für diese Notbremse und den Verhandlungsabbruch. Den Grund für das Scheitern verortete er in der «dogmatischen Sturheit und Arroganz der Brüsseler Zentralbürokratie». Aufgrund der Unerfüllbarkeit zog Germann seine Motion zurück.¹⁹

Abschreibung des institutionellen Abkommens (Mo. 20.3986)

Relations avec l'UE

MOTION
DATE: 14.09.2020
AMANDO AMMANN

Im September 2020 forderte Thomas Aeschi (svp, ZG) den Bundesrat mittels einer Motion dazu auf, das **institutionelle Abkommen mit der EU nicht zu unterzeichnen**, das Vorhaben abzuschreiben und die EU darüber zu informieren. Eine inhaltlich identische Motion wurde zeitgleich von SVP-Ständerat Werner Salzmann (svp, BE; Mo. 20.3993) eingereicht. Zusammen mit zwei weiteren Motionen der SVP-Fraktion (Mo. 20.3985) und von Hannes Germann (svp, SH; Mo. 20.3991) lancierte die SVP damit einen koordinierten Angriff auf das institutionelle Rahmenabkommen. Für Aeschi war das Abkommen nicht mit den Schweizer Landesinteressen vereinbar. Er führte in seiner Begründung sieben Punkte auf, an denen er sich störte, und zwar namentlich: die Übernahme von EU-Recht in zentralen Politikbereichen; die «Unterordnung» des vorgesehenen Schiedsgerichts unter den EU-Gerichtshof; die Ermächtigung der EU, verhältnismässige Sanktionen gegenüber der Schweiz erheben zu dürfen; die Zahlung von «jährlich hunderten von Millionen Franken an die EU»; die «Super-Guillotine», welche dazu führe, dass mit der Kündigung des Abkommens nach sechs Monaten alle bisherigen und zukünftigen EU-Marktzugangsabkommen automatisch dahinfliegen, wobei für die bestehenden fünf Marktzugangsabkommen ein Konsultationsprozess von drei Monaten zur Lösungsfindung vorgesehen ist; die EU-Beihilferegeln, welche auch für das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU gelten würden und schliesslich das «Vetorecht» der EU gegen Schweizer Volksentscheide in Bereichen, in denen die EU die alleinige Rechtssetzungskompetenz besitzt. Aeschi verlangte, dass die Schweiz stattdessen ihre «bewährte Wirtschaftspolitik» fortsetze, bei der man Beziehungen im gegenseitigen Interesse pflege. Des Weiteren schlug er vor, sich mithilfe eines Revitalisierungsprogramms gegen allfällige Gegenmassnahmen der EU bei Ablehnung des Rahmenabkommens zu wappnen. Der Bundesrat hielt sich in seiner Stellungnahme knapp und verwies auf die Kooperation mit Kantonen und Sozialpartnern zur Erarbeitung breit abgestützter Lösungen für die zu klärenden Punkte im Rahmenabkommen. Laut Bundesrat werde man das Abkommen nur unterzeichnen, wenn für die offenen Punkte zufriedenstellende Lösungen vorlägen. Er beantragte die Ablehnung der Motion.²⁰

MOTION
DATE: 16.12.2020
AMANDO AMMANN

In einer ausserordentlichen Session lehnte der Nationalrat die Motion Aeschi (svp, ZG), welche die **Nichtunterzeichnung und Abschreibung des institutionellen Abkommens mit der EU** forderte, mit 142 zu 52 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) deutlich ab. Es gelang der SVP nicht, über ihre Parteigrenze hinaus Unterstützerinnen und Unterstützer zu finden.

Per Ordnungsantrag von Ruedi Noser (fdp, ZH) wurde die Motion Salzmann (svp, BE; Mo. 20.3993) in der Wintersession 2020 an die zuständige Kommission überwiesen. Dem Antrag stimmte der Ständerat mit 23 zu 14 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) zu.²¹

MOTION
DATE: 30.09.2021
AMANDO AMMANN

Im Juli 2021 hatte die APK-SR die Motion Salzmann (svp, BE; Mo. 20.3993) vorberaten, welche die **Nichtunterzeichnung und Abschreibung des institutionellen Abkommens mit der EU** forderte. Die gleichlautende Motion Aeschi (svp, ZG; Mo. 20.3986) war bereits im Dezember 2020 im Nationalrat gescheitert. Angesichts des Abbruchs der Verhandlungen über das institutionellen Rahmenabkommen erachtete die Kommission die Motion als obsolet. Diesen Standpunkt vertrat in der Herbstsession 2021 auch Kommissionssprecher Müller (fdp, LU) im Rat, woraufhin **Salzmann seine Motion zurückzog**.²²

Aussprache der Sozialpartner zum Rahmenabkommen

Relations avec l'UE

DÉBAT PUBLIC
DATE: 28.09.2020
AMANDO AMMANN

Am 25. September 2020, und damit nur wenige Tage vor der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative, veröffentlichte das SRF einen **Brief der Sozialpartner an den Bundesrat** aus dem August 2020 und bezeichnete das **Rahmenabkommen** als «klinisch tot». In besagtem Brief hielten der SAV, der SGV, der SGB und TravailSuisse die Ergebnisse ihrer Aussprache zum Rahmenabkommen fest. Die Sozialpartner machten deutlich, dass das Rahmenabkommen in der gegenwärtigen Form nicht unterzeichnet werden solle und brachten zahlreiche Änderungsforderungen zum Ausdruck. Unter anderem verlangten sie die Gewährleistung des autonomen Lohnschutzes (inkl. Kautionen) und einen Teilausschluss der Unionsbürgerrichtlinie, um den Bezug von Sozialleistungen durch arbeitslose EU-Bürger und -Bürgerinnen zu verhindern. SGV, SGB und TravailSuisse riefen den Bundesrat dazu auf, ein Rahmenabkommen mit einem bilateralen Streitschlichtungsmechanismus und dem Ausschluss der vitalen Interessen – also Lohnschutz, Teile der Unionsbürgerrichtlinie und Staatsbeihilfen – zu entwickeln. Nur der SAV zeigte sich mit der Logik des vorliegenden Entwurfs einverstanden und forderte einzig eine weitergehende völkerrechtliche Absicherung im Bereich der flankierenden Massnahmen. Gemäss Angaben aller Beteiligten hätte die Stellungnahme der Sozialpartner erst nach erfolgter Volksabstimmung bekannt gegeben werden sollen, berichtete der Tages-Anzeiger. Wenige Stunden nach Veröffentlichung des Briefs kündigte EU-Ratspräsident Charles Michel auf Twitter an, dass man die Wettbewerbsbedingungen im EU-Markt von nun an besser durchsetzen werde, auch für jene die sich der Union annähern möchten. Die Sonntagszeitung sah in dieser Formulierung eine klare Drohung an die Schweiz und befürchtete, dass die EU die bestehenden Verträge nicht mehr aktualisieren würde, sofern die Schweiz das Rahmenabkommen nicht endlich abschliesse. SGB-Chef Maillard, der den Brief mitunterzeichnet hatte, betonte in einem Interview mit der WOZ, dass der vorliegende Vertragstext bei der Bevölkerung gegen die Gewerkschaften, das Gewerbe, grosse Teile der CVP, viele Kantone und ehemalige Bundesräte kaum eine Chance hätte. Bei einer Abstimmung würde sich nur die SVP profilieren, der man damit ein Geschenk machen würde. Maillard zeigte sich einer Alternativlösung gegenüber offen, bei der sich die Schweiz mittels einer erhöhten finanziellen Beteiligung am EU-Haushalt mehr Zeit für die Verhandlungen erkaufen würde. Ähnliche Vorschläge hatten zuvor auch Alt-Bundesrat Johann Schneider-Ammann, Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) und SP-Präsident Cédric Wermuth (sp, AG) gemacht.

Hans Hess, Präsident von Swissmem, äusserte in einem NZZ-Interview die Meinung, dass der Bundesrat das Rahmenabkommen ohne Zustimmung der Gewerkschaften verabschieden solle, da nur das Volk ein Vetorecht habe und alle Interessengruppen angehört worden seien. Für Hess wäre es undemokratisch, wenn man dem Volk keine Chance gäbe, über das Abkommen abzustimmen, nur weil die Gewerkschaften an ihren «harten Positionen» festhielten. Der Widerstand der Sozialpartner führte in den Tagen danach auch zu neu entfacht Kritik vonseiten der Parteien. So betonten Petra Gössi (fdp, SZ), Cédric Wermuth und Pirmin Bischof (cvp, SO) gegenüber der NZZ allesamt, dass der Ball nun beim Bundesrat liege. Alle drei erwarteten jedoch «substanzielle inhaltliche Verbesserungen», die über Präzisierungen und unverbindliche Absichtserklärungen hinausgingen. CVP-Ständerat Bischof forderte Verbesserungen in den souveränitätspolitischen Fragen wie der dynamischen Rechtsübernahme und der Rolle des EuGH bei der Streitbeilegung, da diese mit dem direktdemokratischen und föderalistischen System der Schweiz schwer zu vereinbaren seien. Damit stünden die Chancen auf einen erfolgreichen Vertragsabschluss schlecht, so die NZZ, denn der Bundesrat habe die Teile des Abkommens, die sich auf Souveränitätsfragen bezogen, bereits akzeptiert. Wenn die Schweiz auch diesbezüglich Nachverhandlungen fordern würde, stiesse das bei der EU kaum auf Verständnis.²³

Vorstellung der neuen Chefunterhändlerin für die Verhandlungen mit der EU

Relations avec l'UE

ACTE ADMINISTRATIF
DATE: 14.10.2020
AMANDO AMMANN

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 ernennt. 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.²⁴

DÉBAT PUBLIC
DATE: 15.10.2020
AMANDO AMMANN

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 Didier Burkhalter zu lange habe gewähren lassen, ohne kritisch nachzufragen. Erst mit Cassis und Balzaretto 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 Balzaretto 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 Balzaretto 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 Balzaretto 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» Balzaretto, 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.²⁵

Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU

Relations avec l'UE

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 23.04.2021
AMANDO AMMANN

Ab Anfang April 2021 begann es rund um die Verhandlung des **institutionellen Rahmenabkommens** mit der EU immer stärker zu brodeln. Der NZZ lagen Briefe zweier Mitte-Kantonalsektionen (Genf und Basel) vor, in welchen Parteipräsident Gerhard Pfister (mitte, ZG) harsch für seine kritischen Äusserungen zum Rahmenabkommen kritisiert wurde. Gleichentags äusserte sich Christa Markwalder (fdp, BE) in einem Gastkommentar in der NZZ zum Rahmenabkommen und drohte dem Bundesrat gar, dass das Parlament bei den anstehenden Gesamterneuerungswahlen 2023 im Fall eines Scheiterns die Vertrauensfrage stellen müsse. Sie verlangte die Unterzeichnung des Abkommens, damit dieses zuerst dem Parlament und später möglicherweise im Rahmen eines fakultativen Staatsvertragsreferendums der Stimmbevölkerung vorgelegt werden könne. Kurz darauf kam Bewegung in die seit längerem festgefahrenen Verhandlungen zwischen Bundesbern und Brüssel, als bekannt wurde, dass für den 23. April ein **Treffen zwischen Bundespräsident Guy Parmelin und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen** angesetzt worden war. In den Verhandlungen über die strittigen Punkte Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen waren sich die beiden Parteien seit November 2020 nicht näher gekommen, berichtete die NZZ, weshalb man in Brüssel wenig Erwartungen an den Besuch knüpfte. Wie La Liberté und auch die NZZ berichteten, hatte sich der Bundesrat in letzter Zeit auch mit Alternativen zum Rahmenabkommen befasst. Möglich wäre die Auszahlung der blockierten Kohäsionsmilliarde oder eine Aktualisierung des Freihandelsabkommens von 1972 anstelle der bilateralen Abkommen, wie das die damalige Ständerätin Karin Keller-Sutter (fdp, SG) bereits 2013 mittels Postulat hatte prüfen lassen. Am 16. April berichteten SRG-Medien über ein Sitzungsprotokoll der EU-Kommission, aus dem eine gewisse Verärgerung herauszulesen sei. Die Kommission störte sich daran, dass der Bundesrat «unwillig oder nicht in der Lage» sei, das Rahmenabkommen zu unterzeichnen, und im Verlaufe der Verhandlung keine eigenen Textentwürfe zu den geforderten Klarstellungen präsentiert habe. Nach Darstellung der Kommission sei die EU der Schweiz in Bezug auf die Staatsbeihilfen und die flankierenden Massnahmen sehr entgegengekommen, während sich bei der Unionsbürgerrichtlinie keine Einigung abzeichnete. Die überraschende Entscheidung des Bundesrats am 17. April, dass Guy Parmelin alleine nach Brüssel reisen werde, sorgte in der Medienlandschaft für Ernüchterung. Ignazio Cassis versuchte seine Nicht-Teilnahme am Gespräch mit protokollarischen Gründen zu erklären, wonach Ursula von der Leyen die Angelegenheit als Präsidialsache erachte. In den Medien schien damit der letzte Funke Hoffnung ausgelöscht worden zu sein. «Ohne Cassis und ohne Plan B nach Brüssel», titelte die Aargauer Zeitung und die NZZ schrieb die Verhandlungen mit der Aussage «Alles deutet auf ein Scheitern hin» bereits im Voraus ab.

Hauptgrund für die pessimistischen Aussichten war die Unionsbürgerrichtlinie, bei der die EU der Schweiz gegenüber keine Zugeständnisse machen wollte. Zudem wurde bekannt, dass ein angedachter Schweizer Plan B, also die Auszahlung der Kohäsionsmilliarde und die Aktualisierung des Freihandelsabkommens von 1972, im Bundesrat krachend gescheitert waren. Besonders Ignazio Cassis musste sich in der Folge öffentliche Kritik und Häme gefallen lassen. Der Tages-Anzeiger konstatierte, dass der vielgereiste Aussenminister es in dreieinhalb Jahren nie nach Brüssel geschafft habe, und der Blick bezeichnete die Nichtmitnahme von «Draussenminister Cassis» als «Demütigung sondergleichen». Rückendeckung erhielt Cassis nur von seiner Parteipräsidentin Petra Güssi (fdp, SZ), welche sich in der NZZ und der AZ vom Gesamtbundesrat enttäuscht zeigte und dabei vor allem die SP- und SVP-Bundesräte in die Pflicht nahm. Laut AZ war es dem Bundesrat auch in seiner zweiten Krisensitzung nicht gelungen, das Mandat Parmelins für das Gespräch mit von der Leyen zu konkretisieren. Grundsätzlich gehe es dem Bundesrat beim Besuch darum auszuloten, ob es überhaupt noch Spielraum für eine politische Lösung gebe, so die AZ weiter. Unterdessen formulierten vermehrt Wirtschaftsakteure und die Kantone ihre konkreten Erwartungshaltungen an den Bundesrat. So stärkten die Industrie- und Handelskammern von 25 Kantonen dem Bundesrat zwar den Rücken, forderten aber auch, die Klärungen mit der EU rasch abzuschliessen und das institutionelle Abkommen dem Parlament vorzulegen. Der nationale Netzbetreiber Swissgrid hoffte ebenfalls auf eine baldige Einigung, da ansonsten auch das Stromabkommen mit der EU zum Scheitern verurteilt sei, wie Swissgrid in der NZZ verlauten liess.²⁶

Nach dem mit Spannung erwarteten **Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula Von der Leyen**, am 23. April 2021 schien die Lage mehr oder weniger unverändert. Die **Verhandlungen** zu einem Rahmenabkommen wurden **nicht abgebrochen**, angenähert hatte man sich aber auch nicht und darüber hinaus seien auch keine weiteren Treffen vereinbart worden, berichtete die NZZ am Folgetag. «Wir haben festgestellt, dass wir in unseren Positionen weiterhin erhebliche Differenzen haben», fasste Bundespräsident Parmelin die Ergebnisse des eineinhalbstündigen Gesprächs vor der Presse lapidar zusammen. Der Chefsprecher der EU-Kommission erklärte im Nachgang des Treffens, dass die Schweiz die drei umstrittenen Bereiche gänzlich aus dem Abkommen herauslösen wolle, was aus Sicht der EU «nicht akzeptabel» sei. Dennoch zeigte sich die EU für weitere Verhandlungen offen und forderte die Schweiz auf, Kompromisse einzugehen. Bundesrat Parmelin liess verlauten, dass der Gesamtbundesrat die Situation analysieren werde und dafür auch die zuständigen Parlamentskommissionen, die Kantone und die Sozialpartner konsultieren wolle. Im Interview mit dem Sonntagsblick meinte Guy Parmelin, dass eine Verhandlung «immer das Risiko eines Scheiterns» beinhalte, wobei die Verhandlungen mit der EU aber noch nicht vorbei seien. Er deutete dabei an, dass der Bundesrat «immer in Alternativen denkt», relativierte aber zugleich, dass eine Diskussion über Alternativen zum Rahmenabkommen noch verfrüht sei. Die Stimmbevölkerung solle aber nur dann über das Abkommen entscheiden dürfen, wenn der Bundesrat von dessen Inhalt überzeugt sei.

Die Reaktionen der Schweizer Parteien verdeutlichten die Ungewissheit über den Zustand des Rahmenabkommens. Während die SVP offiziell die Beerdigung des Rahmenvertrags forderte, begrüßte die FDP die Weiterführung der Gespräche. Jürg Grossen (glp, BE) kritisierte, dass der Bundesrat Maximalforderungen eingebracht habe, womit er mutwillig das Scheitern des Abkommens riskiert habe. Economiesuisse und Swissmem bedauerten die ausbleibenden Fortschritte, wohingegen die Mitte und die SP bekräftigten, den Vertrag in der vorliegenden Form ablehnen zu wollen. Die Gewerkschaften zeigten sich weiterhin unerbittlich und hielten daran fest, das Abkommen zu blockieren, solange der Lohnschutz nicht davon ausgenommen werde. Ausgerechnet in der SP – die sich lange auf diesen Standpunkt gestellt hatte – regte sich nach dem Treffen jedoch vereinzelt Widerstand gegen diese Haltung. Eine Gruppe prominenter Parteimitglieder – darunter Alt-Bundesrat Moritz Leuenberger und Nationalrat Molina (sp, ZH) – setzten sich hingegen dafür ein, dass der Lohnschutz zwar ins Abkommen aufgenommen wird, dort aber garantiert wird. Diesem Vorgehen diametral entgegen stand SGB-Präsident Maillard, der den EuGH nicht an der Auslegung der Schweizer Lohnschutzmassnahmen teilhaben lassen wollte. Die APK-NR gab in einer Stellungnahme bekannt, dass sie den Bundesrat dazu auffordere, erneut Kompromissvorschläge auszuarbeiten, um die drei offenen Punkte zu lösen – flankierende Massnahmen, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen – und das Abkommen zeitnah abzuschliessen. Die APK-SR machte sich hingegen bereits auf ein Scheitern des Rahmenabkommens gefasst und nahm einen Antrag an, der vom Bundesrat ein aussenpolitisches Konzept forderte, in dem dieser aufzeigen solle, wie die Beziehungen mit der EU im Sinne eines «Modus Vivendi» für die kommenden Jahre konstruktiv und stabil gestaltet werden könnten.

Die EU schien nach dem ergebnislosen Spitzentreffen auf Nebenschauplätzen zusätzlichen Druck auf die Schweiz aufbauen zu wollen. Am 26. April berichtete die NZZ über Aussagen einer EU-Beamtin, dergemäss die Gespräche über die Teilnahme am Forschungsprogramm Horizon Europe erst dann beginnen würden, wenn die Schweiz den zweiten Kohäsionsbeitrag freigegeben habe. Dieser war von der Schweiz blockiert worden, nachdem die EU der Schweiz die Börsenäquivalenz entzogen hatte. Wegen der fehlenden Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe wurde zudem Anfang Mai der Aufnahmeantrag der SBB für ein paneuropäisches Bahnprojekt sistiert und der Tages-Anzeiger vermutete auch hinter der Aufhebung der Exportkontrolle für Corona-Impfstoffe der EU für Liechtenstein eine Ungleichbehandlung gegenüber der Schweiz.

Für Aufsehen sorgte wenige Tage nach dem Treffen in Brüssel die Veröffentlichung des Schweizer Verhandlungsmandats, welches gegen den Willen des Bundesrats an die Medien gelangt war. Die NZZ stellte fest, dass die Schweiz in den drei strittigen Punkten zwar weitreichende Eingeständnisse gefordert habe, diese jedoch nicht so weit gingen, wie es die EU dargestellt hatte. So habe die Schweiz zwar den expliziten Ausschluss gewisser Aspekte, aber keinen vollständigen Ausschluss der Unionsbürgerrichtlinie gefordert. Als Knackpunkt erwies sich offensichtlich vor allem das «Recht auf Daueraufenthalt», da das EJPD Fürsorgeabhängigkeit und erschwerte Ausschaffungsbedingungen befürchtete.

In der Zwischenzeit blieb auch das Parlament nicht untätig. Die FDP-Fraktion sowie Aussenpolitikerinnen und Aussenpolitiker verschiedener Parteien verlangten vom Bundesrat eine Stellungnahme zu den potenziellen Risiken im Falle eines Scheiterns des

Rahmenabkommens. Hervorgehoben wurden in der Interpellation (Ip. 21.3516) vor allem die auslaufenden Marktzugangsabkommen sowie die Nachteile bei Forschungs- und Bildungsprogrammen. Auch die APK-NR wurde aktiv und forderte vom Bundesrat die Herausgabe eines als geheim deklarierten Dokuments, welches die negativen Folgen eines Scheiterns im Detail darstellte. Nationalrätin Schneider-Schneiter (mitte, BL) liess verlauten, dass der Inhalt dieser Studie zentral für die Meinungsbildung sei, und ihr Ratskollege Nussbaumer (sp, BL) befand es für «unsäglich», wie der Bundesrat in diesem Dossier die «Rechte des Parlaments beschnitten» habe.

Während die Meinungsbildung der Aussenpolitikerinnen und Aussenpolitiker noch im Gange war, verlangten die Kantone vom Bundesrat die Fortführung der Verhandlungen. Auch aufseiten der EU fand sich weiterhin Unterstützung für das Rahmenabkommen. Am 11. Mai trafen sich die Europa-Minister der 27 EU-Mitgliedstaaten und ermutigten die Kommission dazu, die Verhandlungen mit der Schweiz nicht abzubrechen, sondern eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten. Weiterhin blieb jedoch unklar, welche Form eine derartige Lösung annehmen könnte, da beide Seiten keine weiteren Kompromisse einzugehen bereit waren. Die NZZ und der Tages-Anzeiger zeigten sich am 14. Mai in ihrer Berichterstattung etwas überrascht davon, dass Verteidigungsministerin Amherd dem Gesamtbundesrat einen «Plan B» vorgelegt habe. In einer Phase, in der viele Politiker das Abkommen bereits für tot erklärt hätten, setzte sich Amherd für ein Entgegenkommen der Schweiz ein. Ihr Vorschlag sah vor, dass die Schweiz die Unionsbürgerrichtlinie übernehme und im Gegenzug eine Schutzklausel eingeführt würde, mithilfe derer man die neuen Regeln in den ersten Jahren widerrufen könne, falls gewisse Grenzwerte überschritten würden. Damit wolle Amherd den Ergebnissen einer ersten bundesrätlichen Aussprache entgegenwirken, bei der eine Mehrheit der Ratsmitglieder zum Abbruch der Verhandlungen tendiert habe, wie der Tages-Anzeiger berichtete. Amherds Vorschlag fand Zuspruch bei der APK-NR, die wenige Tage darauf den Bundesrat zur Anpassung des Verhandlungsmandats aufforderte, um doch noch einen Kompromiss zu ermöglichen. Zudem machte sie wie zuvor schon ihre Schwesterkommission deutlich, dass der Verhandlungsabbruch ohne Konzept für die Weiterführung der bilateralen Verträge keine Möglichkeit darstelle. Schliesslich manifestierte sich auch in der Zivilbevölkerung Widerstand gegen das drohende Verhandlungsende. Eine «Allianz von Europafreunden», wie der Tages-Anzeiger sie bezeichnete, erarbeitete einen Initiativtext, um das Rahmenabkommen notfalls vor das Stimmvolk zu bringen. Diese Allianz setzte sich auf unterschiedlichen Interessensgruppen zusammen, darunter die Operation Libero, das Komitee «Progresuisse», aber auch die Alt-Bundesräte Arnold Koller (cvp) und Doris Leuthard (cvp).²⁷

RELATIONS INTERNATIONALES

DATE: 26.05.2021
AMANDO AMMANN

Am 26. Mai 2021 brach der Bundesrat die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU offiziell ab. Nach dem Treffen von Bundespräsident Parmelin mit Kommissionspräsidentin von der Leyen Ende April 2021, hatte sich in dem Dossier lang wenig bewegt, bis schliesslich Radio SRF mit der Publikation eines vom Bundesrat als geheim eingestuftes Dokuments, welches die Risiken und Nebenwirkungen eines gescheiterten Rahmenabkommens aufschlüsselte, für neuen Gesprächsstoff sorgte. Potenziell schwerwiegende Konsequenzen drohten in einer ganzen Palette von Themenbereichen, die von Strom und Handel über Gesundheit bis zur Filmförderung reichten. Insbesondere auf die Gefahr, dass bestehende Abkommen nicht erneuert werden, oder dass die EU die Äquivalenz der Schweizer Gesetzgebung nicht anerkennen würde, wurde hingewiesen. So könne beispielsweise eine fehlende Gleichwertigkeit beim Datenschutz zahlreiche Schweizer KMUs und deren Geschäftspraktiken bedrohen, hielt der Bericht fest. Nichtsdestotrotz fand sich im Medienecho zu jenem Zeitpunkt zumindest ein Funken Hoffnung auf einen positiven Ausgang der Verhandlungen. Der Sonntags-Blick zitierte in der Ausgabe vom 23. Mai aus einer E-Mail der EU-Chefunterhändlerin Riso, in der diese die Diskussion über die Unionsbürgerrichtlinie als «am wenigsten finalisierte» Frage bezeichnete, gleichzeitig aber eine gewisse Kompromissbereitschaft der EU ausdrückte, den Vertrag erneut durchzugehen und nach Lösungen zu suchen. Gleichentags veröffentlichte die Sonntagszeitung jedoch die Meldung, dass der Bundesrat den **Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen** am 26. Mai vorsehe. Gemäss Sonntagszeitung plante der Bundesrat stattdessen einen Auffangplan, um den Konflikt mit der EU und die negativen wirtschaftlichen Folgen innen- und aussenpolitisch abzuschwächen. Unter anderem sei die Freigabe des zweiten Kohäsionsbeitrags vorgesehen, um Kooperationen wie das Forschungsprogramm Horizon weiterführen zu können. Eine weitere Möglichkeit der Bekräftigung des bilateralen Wegs – «Stabilex» genannt – beinhalte die einseitige Anpassung des Schweizer Rechts in politisch unumstrittenen Bereichen an EU-Bestimmungen, berichteten sowohl die

Sonntagszeitung wie auch die NZZ.

Am 26. Mai bestätigte der Bundesrat also diese Gerüchte und erklärte die Verhandlungen in einer Medienmitteilung für beendet. Dieser war zu entnehmen, dass der Bundesrat in zentralen Bereichen des Abkommens – Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie, staatliche Beihilfen – weiterhin substantielle Differenzen identifiziert hatte, weshalb er sich entschieden habe, das InstA nicht zu unterzeichnen und dies der EU auch so mitzuteilen. Im offiziellen Schreiben an die Europäische Kommission bot der Bundesrat die Einrichtung eines regelmässigen politischen Dialogs sowie die Prüfung von Problemen hinsichtlich der bestehenden Abkommen und die Suche nach pragmatischen Lösungen an. Er formulierte darin auch die Erwartungshaltung, dass die geltenden Abkommen «von beiden Parteien weiterhin vollumfänglich angewandt und im Falle relevanter Weiterentwicklungen des EU-Rechts aktualisiert» würden. Dabei hob er vor allem die Zusammenarbeit im Gesundheits- und Strombereich hervor. In seiner Medienmitteilung gestand der Bundesrat, dass das Nichtzustandekommen gewisse Nachteile mit sich bringe, wie zum Beispiel die Tatsache, dass keine neuen Marktzugangsabkommen abgeschlossen werden können. Er betonte jedoch, dass die Schweiz die **bilaterale Zusammenarbeit mit der EU weiterführen** wolle, weil man nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht verbunden sei, sondern auch eine europäische Wertegemeinschaft bilde und gemeinsam globale Herausforderungen angehe. Der Bundesrat versprach, den politischen Dialog mit der EU zu suchen und sich für eine rasche **Deblockierung der Kohäsionsmilliarde** einzusetzen. Er liess auch verlauten, dass er das EJPD damit beauftragt habe, gemeinsam mit anderen Departementen die Möglichkeit von eigenständigen Anpassungen im Schweizer Recht (Stabilex) zu prüfen, um dadurch die bilateralen Beziehungen zu stabilisieren. Die EU-Kommission bezog gleichentags Stellung zur «einseitige[n] Entscheidung» und drückte ihr Bedauern über den Ausgang der Verhandlungen aus. Das InstA hätte eine Verbesserung des bilateralen Ansatzes ermöglicht und dessen Weiterentwicklung sichergestellt, liess die Kommission verlauten. Aus Kreisen der Kommission wurden zudem Stimmen laut, die behaupteten, die EU hätte zurzeit dringendere Probleme als die Schweiz, beispielsweise die Lage in Belarus. Der luxemburgische Aussenminister Jean Asselborn wünschte sich im Gespräch mit Le Temps eine solide Verhandlungsbasis, weil man die Situation so nicht auf sich beruhen lassen könne. Weitere prominente EU-Parlamentarier reagierten prompt auf diesen Paukenschlag. Andreas Schwab, der Vorsitzende der EU-Parlamentsdelegation für die Beziehungen zur Schweiz, sah durch den Entscheid mehr als sieben Jahre Verhandlungen «sinnlos vergeudet», wobei die offenen Fragen auch nach dem Verhandlungsabbruch weiter bestünden. Die vom Bundesrat geplante Freigabe der Kohäsionsmilliarde würde die angespannte Situation seiner Meinung nach nicht verbessern. Er warnte auch, dass sich die EU-Kommission in Zukunft noch genauer darauf achten werde, ob die Schweiz die geltenden bilateralen Verträge korrekt umsetze. Die NZZ berichtete, dass die EU auf den Schweizer Vorschlag der selektiven Rechtsangleichung verärgert reagiert habe. Neue sektorielle Marktzugangsabkommen in den Bereichen Strom oder Medizinaltechnik seien ohne übergeordneten Rahmen nicht denkbar, schliesslich habe die EU-Kommission klar gemacht, dass ein privilegierter Zugang zum Binnenmarkt gleiche Regeln und Pflichten voraussetze, so die NZZ.

«Gratulation an den Bundesrat» titelte der Blick am Tag nach der Entscheidung und sowohl SVP-Parteipräsident Chiesa (svp, TI) wie auch SGB-Präsident Maillard (sp, VD) zeigten sich erleichtert über den Abbruch, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Maillard äusserte seine Zufriedenheit über den Abbruch an der Delegiertenversammlung des SGB, wo er klar machte, dass die Gewerkschaften nie eine Schwächung des Lohnschutzes hingenommen hätten. Der SGB forderte für das weitere Vorgehen die Beibehaltung der bilateralen Abkommen, mehr sozialen Schutz, Mindestlöhne und verbindliche Tarifverträge, nur dann würde man Reformen unterstützen, sagte Maillard. Chiesa sah im Abbruch indes einen «Sieg für die Selbstbestimmung, die direkte Demokratie und die Schweizer Bevölkerung». Die Reaktionen der Schweizer Parteien fielen sowohl bezüglich Inhalt als auch Intensität unterschiedlich aus. Als «das grösste Armutszeugnis, das ich von unserer Landesregierung je gesehen habe» kritisierte Jürg Grossen (glp, BE) den Bundesrat harsch für dessen Entscheid. Er sparte auch nicht mit Kritik an anderen Parteien wie der SP, die sich von den Gewerkschaften habe treiben lassen, der Mitte, deren Präsident eine schädliche Haltung vertreten habe, und der FDP, welche laut Grossen mit ihren zwei Bundesräten die Hauptverantwortung für das Scheitern trage. Die SP und die FDP bedauerten das Scheitern des InstA zwar beide, machten aber mit Ignazio Cassis respektive den Gewerkschaften unterschiedliche Akteure dafür verantwortlich. SP-Co-Präsident Wermuth (sp, AG), der sich lange optimistisch gegeben hatte und

einen Kompromiss bei der Unionsbürgerrichtlinie in Betracht gezogen hatte, kritisierte den Bundesrat im Tages-Anzeiger dafür, dass er parallel zum Abbruch keinen Plan B vorlegen konnte und forderte eine Auslegeordnung, bei der auch der EWR- und EU-Beitrittsverhandlungen zur Wahl stehen. Petra Gössi (fdp, SZ) griff an gleicher Stelle hingegen die Gewerkschaften an, die «jeden Kompromiss beim Lohnschutz verhindert» hätten und forderte neben einer gemeinsamen Lösungssuche mit der EU auch ein «Fitnessprogramm», beispielsweise einen Einheitssatz bei der Mehrwertsteuer. Gössi erklärte, dass sich die FDP für den bilateralen Weg nach aktuellem Stand einsetze und weder eine Vertiefung noch einen Rückbau der Beziehungen unterstütze. Konkret fordere sie eine limitierte Dynamisierung der Bilateralen in technischen Sachbereichen, die unbestritten sind; aktive Partnerschaften mit Drittstaaten durch neue Freihandelsabkommen und einen flexibleren Arbeitsmarkt mit höheren Kontingenten für Fachkräfte aus Drittstaaten. Zufrieden zeigten sich gegenüber dem Tages-Anzeiger Mitte-Präsident Gerhard Pfister (mitte, ZG), der gemäss Blick an den Von-Wattenwyl-Gesprächen Anfang Mai bereits offen den Verhandlungsabbruch gefordert haben soll und sich über die neu herrschende Klarheit freute, – ebenso wie Thomas Aeschi (svp, ZG), der einzig das Abkommen über die Medizinaltechnik als Problem anerkannte. Ebenjene Medtech-Branche wurde von den Medien zum «ersten Opfer» des Verhandlungsabbruchs ernannt, denn am gleichen Tag, an dem das Rahmenabkommen beerdigt wurde, trat eine neue EU-Regulierung zu Medizinprodukten in Kraft. Zwar hatte die Schweiz ihr Recht an diese neue Regulierung angepasst, doch da die EU die Erneuerung des Abkommens zur gegenseitigen Anerkennung von Produktbescheinigungen verzögerte, galten Schweizer Anbieter in der EU fortan als Drittstaatenanbieter. Daher mussten Schweizer Exportfirmen plötzlich Bevollmächtigte mit Niederlassung im EU-Raum bestimmen und deren Produkte benötigten eine spezifische Etikettierung. Insgesamt rechnete der Branchenverband Swiss Medtech mit einmaligen Zusatzkosten von CHF 110 Mio. und einem jährlichen Zusatzaufwand in Höhe von CHF 75 Mio., was einer Exportsteuer von 1.4 bis 2 Prozent gleichkäme. Laut Swiss Medtech mache diese neue Regelung die Schweiz als Hauptsitz für aussereuropäische Firmen unattraktiv.

Wie der Tages-Anzeiger berichtete, hatten europafreundliche Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft schon im Vorfeld des Verhandlungsabbruchs unter der Leitung der Operation Libero über eine **Volksinitiative zur institutionellen Einigung mit der EU** beraten. Die Operation Libero verkündete, dass die Idee einer Volksinitiative nach dem Scheitern des Rahmenabkommens «überhaupt nicht vom Tisch» sei. Zwar sei es schwieriger geworden, die Unterzeichnung des Rahmenabkommens zu fordern, doch es gebe weiter Ideen, wie man die institutionellen Fragen mit der EU klären könnte. Der emeritierte Rechtsprofessor Thomas Cottier befürwortete die Lancierung einer Volksinitiative, denn es müsse endlich eine richtige europapolitische Debatte in Gang gesetzt werden. Den Plan B des Bundesrats, sich durch Stabilex einseitig an EU-Recht anzupassen, bezeichnete er als «kolossales Eigentor» und den Ausgang der Verhandlungen als «Regierungsversagen», weil die Schweiz sich damit noch stärker als bisher selbstständig an das EU-Recht anpassen werde ohne über ein Mitspracherecht zu verfügen und ohne dass dadurch der Marktzugang gesichert werde. Cédric Wermuth und SP-Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) gingen in ihren Vorschlägen noch weiter und stellten einen EU- oder EWR-Beitritt in Aussicht. Um diese Annäherung zu starten, schlug die SP ein ganzes Bündel an Massnahmen, Reformen und Gesprächsangeboten vor. Die Kohäsionsmilliarde solle nicht nur freigegeben, sondern auch substantziell erhöht werden. Darüber hinaus solle die Schweiz in den Bereichen Migration, Green New Deal, Wirtschaftsprogramm nach Covid aber auch in Steuerfragen, wie der Unternehmensbesteuerung, Kooperationsverträge mit der EU abschliessen. Mittelfristig könne man so die Beziehung zur EU wieder normalisieren, erklärte Parteipräsident Wermuth. Die Forderung des EU-Beitritts mit Opting-Out (Ausnahmebestimmungen) seines Parteikollegen Fabian Molina beurteilte Wermuth nüchtern als «kein kurzfristig realistisches Szenario», aber er hielt die Beitrittsdiskussion für nötig. Molinas Extremposition stiess bei den Grünen und den Grünliberalen zu diesem Zeitpunkt jedoch auf wenig Unterstützung. Sowohl Balthasar Glättli (gp, ZH) wie auch Jürg Grossen bevorzugten gemässigtere Alternativen wie ein neues Rahmenabkommen oder den EWR. Die Mitte und die FDP distanzieren sich hingegen in der Öffentlichkeit von Annäherungsmassnahmen, die über die Freigabe der Kohäsionsmilliarde hinausgingen. Im Parlament wurden Anfang Juni verschiedene Vorstösse eingereicht, die vom Bundesrat eine umfassende Auslegeordnung der bilateralen Beziehungen forderten oder konkrete Handlungsalternativen vorschlugen, darunter auch eine Motion von Molina zum EU-Beitritt.²⁶

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)

Relations avec l'UE

POSTULAT
DATE: 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.²⁹

POSTULAT
DATE: 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 Frühjahrsession 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.³⁰

POSTULAT
DATE: 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.³¹

POSTULAT

DATE: 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 Interessensbereichen» 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.³²

RAPPORT

DATE: 09.06.2023
AMANDO AMMANN

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 Binnenmarkt-beteiligung, 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 Binnenmarktbeitrags», 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 wurde 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.³³

RAPPORT
DATE: 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 Marktverträge mehr aufdatiert und keine neuen Marktverträge 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.³⁴

-
- 1) Communiqué du DFAE du 18.12.13; LT, 11.1.13; Lib, 30.1.13; LT, 1.2., 21.3., 27.6., 29.6., 13.9., 10.7., 7.8., 27.11., 22.8. et 23.8.13; TG, 12.10.13; LT, 25.10.13.
 - 2) Communiqué de presse DAE du 22.5.2014
 - 3) Communiqué de presse DAE du 28.6.2017
 - 4) Communiqué de presse DAE du 23.11.2017; LT, 2.11., 11.11.17; SoZ, 12.11.17; LT, SGT, TG, 16.11.17; LT, 21.11.17; LMD, 22.11.17; AZ, Lib, TA, TG, 23.11.17; AZ, BaZ, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 24.11.17; BZ, BaZ, SGT, 25.11.17; SoZ, 26.11.17; BaZ, Lib, TG, 27.11.17; LT, TG, 28.11.17; BaZ, 1.12.17; AZ, 4.12.17; BaZ, 5.12.17; TA, 6.12.17
 - 5) Communiqué de presse DAE du 20.12.2017; Lib, 17.11.17; LT, Lib, 20.12.17; LT, TG, 21.12.17; BU, Blick, LT, Lib, NZZ, TG, 22.12.17; AZ, BaZ, LT, Lib, TA, TG, 23.12.17; LT, 28.12.17
 - 6) Communiqué de presse DAE du 7.12.2018; AZ, LT, NZZ, TG, 8.12.18
 - 7) BO CE, 2019, p. 144 ss.
 - 8) AB NR, 2019, S. 1296 ff.; AB SR, 2019, S. 383 ff.
 - 9) AB NR, 2019, S. 2045 ff.
 - 10) BBI, 2022 858
 - 11) BO CE, 2019, p. 382 ss.; BO CN, 2019, p. 1296 ss.
 - 12) BBI, 2022 858
 - 13) AB SR, 2019, S. 550 ff.
 - 14) AB SR, 2020, S. 1210 ff.; Bericht APK-SR vom 2.11.20; Medienmitteilung APK-SR vom 14.1.20; Medienmitteilung APK-SR vom 3.11.20
 - 15) AB NR, 2021, S. 1236 ff.; Bericht APK-NR vom 27.4.21
 - 16) Mo. 20.3985; Mo. 20.3991
 - 17) AB NR, 2020, S. 2574 ff.; AB NR, 2020, S.2583; AB SR, 2020, S. 1424 ff.; AB SR, 2020, S.1425
 - 18) Bericht APK-SR vom 28.6.21
 - 19) AB SR, 2021, S. 1063f.
 - 20) Mo. 20.3986; Mo. 20.3993
 - 21) AB NR, 2020, S. 2583
 - 22) AB SR, 2021, S. 1063f.; Bericht der APK-SR vom 28.6.21
 - 23) Brief der Sozialpartner; Blick, 25.9.20; TA, 26.9.20; SoZ, 27.9.20; LT, NZZ, 28.9.20; CdT, NZZ, 29.9.20; TZ, WOZ, 1.10.20
 - 24) Medienmitteilung des Bundesrats vom 14.10.20
 - 25) Medienmitteilung des Bundesrats vom 14.10.20; Lib, 13.10.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 14.10.20; AZ, NZZ, 15.10.20
 - 26) NZZ, 14.4.21; NZZ, TA, 15.4.21; LT, TA, 16.4.21; AZ, Blick, NZZ, TA, 17.4.21; Blick, 19.4.21; AZ, Blick, TA, 20.4.21; AZ, Lib, NZZ, 21.4.21; AZ, NZZ, TA, 22.4.21; AZ, TA, 23.4.21
 - 27) AZ, TA, 23.4.21; AZ, Blick, NZZ, TA, 24.4.21; So-Bli, SoZ, 25.4.21; AZ, 26.4.21; NZZ, 27.4.21; NZZ, 28.4., 4.5., 6.5.21; TA, 8.5.21; So-Bli, 9.5.21; AZ, TA, 11.5.21; LT, 12.5.21; NZZ, TA, 14.5.21; NZZ, 18.5.21; TA, 19.5.21
 - 28) Bericht betreffend die Verhandlungen uÜber ein InstA zwischen der Schweiz und der EU; Brief des BR vom 26.5.21; Erklärung zur CH Entscheidung IFA-Verhandlungen abzuberechnen; Medienmitteilung EDA vom 26.5.21; NZZ, 22.5.21; So-Bli, SoZ, 23.5.21; Blick, NZZ, 25.5.21; AZ, Blick, TA, 26.5.21; AZ, Blick, LT, NZZ, SGT, TA, TG, 27.5.21; Blick, NZZ, TA, 28.5.21; LT, 29.5.21; So-Bli, SoZ, 30.5.21; TG, 31.5., 1.6.21; AZ, 2.6.21; TA, WOZ, WW, 3.6.21; NZZ, TA, 4.6.21; CdT, Lib, NZZ, TA, 5.6.21; SoZ, 6.6.21; Blick, SGT, 8.6.21; LT, 9.6.21
 - 29) 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
 - 30) AB NR, 2022, S. 249 f.
 - 31) AB NR, 2022, S. 347f.
 - 32) AB NR, 2022, S. 1135f.; Kommissionsbericht APK-NR vom 4.4.22; Medienmitteilung APK-NR vom 5.4.22
 - 33) Bericht BR Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz EU vom 9.6.23; Medienmitteilung BR vom 9.6.23
 - 34) AB NR, 2023, S. 2067 ff.; AB SR, 2023, S. 965 ff.