



19.3170

**Motion Lombardi Filippo.
Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des
Mitsprache- und Entscheidungsrechts
von Parlament, Volk und Kantonen
bei der Umsetzung des Rahmenabkommens**

**Motion Lombardi Filippo.
Création d'une base légale
garantissant que le Parlement,
le peuple et les cantons seront
consultés et pourront se prononcer
lors de la mise en oeuvre
de l'accord institutionnel**

**Mozione Lombardi Filippo.
Base giuridica per tutelare
il diritto di partecipazione
e di decisione del Parlamento,
del popolo e dei cantoni
per quanto concerne
l'attuazione dell'accordo quadro**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.19 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.12.20

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Es ist ein nicht ganz einfaches Unterfangen, im aussenpolitischen Bereich eine Motion von meinem ehemaligen Kollegen Filippo Lombardi zu übernehmen. Er würde Ihnen diese Motion dreisprachig und in grosser Eloquenz begründen. Ich werde das abgekürzt und holzschnittartig nur in Deutsch machen können. Das hat den vielleicht einzigen Vorteil, dass es ein wenig kürzer geht.

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 2. November 2020 die von Kollege Lombardi am 20. März 2019 eingereichte und vom Ständerat am 20. Juni 2019 der Kommission zur Vorberatung zugewiesene Motion behandelt. Was will die Motion mit dem Titel "Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens"? Für den Fall, dass der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnet, soll er mittels dieser Motion beauftragt werden, dem Parlament ergänzend zum Rahmenabkommen eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die den demokratischen Prozess der dynamischen Übernahme von EU-Recht rechtlich definiert und das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen gewährleistet. Die Motion ist unter dieser Bedingung eingereicht worden und käme zum Tragen, falls der Bundesrat gedenkt, das institutionelle Rahmenabkommen zu unterzeichnen.

Der Antrag der Kommission ist relativ einfach: Die Kommission beantragt einstimmig Annahme der Motion. Auch der Bundesrat ist bereit, diese Motion umzusetzen. Wieso? Die Kommission hält fest, dass die Schweiz





im Falle einer Annahme des institutionellen Rahmenabkommens gestaltende Mitspracherechte bei der Erarbeitung von für die Marktzugangsabkommen relevantem EU-Recht erhalten würde. Die Kommission ist überzeugt, dass insbesondere die rasche und starke Einbindung des Parlamentes im Rahmen dieses "decision shaping" für die innerstaatliche Akzeptanz der dynamischen Übernahme der EU-Rechtsentwicklung von grosser Bedeutung wäre.

Was ist im Moment vorgekehrt? Aktuell wären die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes sehr beschränkt. Es gibt einzig die Möglichkeit der Information und der Konsultation der APK gemäss Artikel 152 des Parlamentsgesetzes. Das kann nicht genügen, und das wird auch nicht genügen. In Artikel 16 des Entwurfs des Abkommens sieht dieses die Schaffung eines gemischten parlamentarischen Ausschusses vor. Dieser Ausschuss könnte sich im Rahmen von Resolutionen und Berichten in den Prozess einbringen. Auch das wird nicht genügen. Die Integration der Kantone und des Parlamentes, aber vor allem des Volkes müsste gestärkt werden. Hier ist aufzuzeigen, was möglich ist, und zwar spätestens nach der Unterzeichnung des institutionellen Rahmenabkommens.

Der Bundesrat wäre mit dieser Motion aufgefordert, dem Parlament aufzuzeigen, was innerhalb unserer Bundesverfassung bei einem "decision shaping" möglich ist und wie er diese Prozesse dann auch verbessern könnte. Die Motion ist völlig unabhängig vom Ausgang des Genehmigungsprozesses des institutionellen Rahmenabkommens zu verstehen und präjudiziert das Parlament in keiner Weise. Das heisst: Wenn Sie der Motion zustimmen, stimmen Sie nicht pro oder contra institutionelles Rahmenabkommen. Vielmehr geben Sie dem Bundesrat, falls er das institutionelle Rahmenabkommen unterschreibt, den Auftrag, uns aufzuzeigen, wie er innerstaatlich die Mitwirkungsrechte unserer Institutionen verbessern möchte.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission die Annahme der Motion.

Chiesa Marco (V, TI): L'accordo istituzionale è chiaramente un accordo di sudditanza. Ma sempre più voci, anche fuori dal nostro, dal mio schieramento, si sollevano contro questo contratto coloniale che rimette in questione la nostra sovranità e annichilisce la nostra libertà.

La mozione in oggetto cerca di dare una risposta democratica a un concetto dittatoriale, come una passata di vernice fresca su una casa in rovina. Il risultato di questo sforzo, ammesso che la mozione venisse accettata, sfocerebbe in un esercizio alibi. In ogni caso, ciò che sarà deciso a Bruxelles dovrà essere adottato dalla Svizzera, così com'è previsto nell'articolo 5 della bozza di questo accordo.

Qualora dovesse avverarsi una divergenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea che si cela dietro il tribunale arbitrale, trancerà la questione nell'ottica europea. Se poi il popolo svizzero avesse l'ardire di alzare la testa e respingesse l'applicazione di queste imposizioni tramite un referendum, allora sarà sanzionato con delle misure compensatorie.

Ricordo che parlare di misure compensatorie è solo un modo gentile, un concetto diplomatico per evitare di utilizzare dei termini più adeguati, quali misure punitive e ricattatorie.

Con l'accordo istituzionale, il nostro paese si troverebbe costantemente sotto scacco, anche perché la deprecabile clausola ghigliottina, che molti, tra cui il sottoscritto, ritengono un drammatico errore strategico del nostro paese, si applicherebbe a tutti gli accordi di accesso al mercato, compreso l'accordo quadro, trasformandosi in tal modo in una maxi clausola ghigliottina ben peggiore di quella odierna.

In queste condizioni, messi all'angolo da un contratto capestro, possiamo legittimamente chiederci che ne sarà della nostra democrazia diretta, della nostra sovranità e della nostra autodeterminazione. Per me come cittadino svizzero e per i miei figli auguro che la sostanza di questa mozione non diventi mai un tema per il nostro Parlamento. Se lo diventasse, l'adesione all'Unione europea, da sempre l'obiettivo dei "gremi" istituzionali ed economici euroturbo, sarebbe compiuto con un subdolo avvicinamento.

Oggi, nel Consiglio degli Stati non voteremo questa mozione, ma forse tornerà sui nostri banchi. Perciò ci tengo a ribadire che ciò che richiede nella teoria questo atto parlamentare, nella pratica sarebbe una mera chimera, una cortina fumogena per lavarsi la coscienza.

AB 2020 S 1211 / BO 2020 E 1211

Minder Thomas (V, SH): Das Positive an diesem Vorstoss ist: Er wirkt proaktiv und vorausschauend. Das Negative ist: Es braucht ihn nicht, denn die Schweiz will bekanntlich kein Rahmenabkommen. In der Wirtschaft und in anderen Bereichen wäre es eine Absurdität, etwas an die Hand zu nehmen, zu evaluieren, vorsorglich zu regeln und damit Kosten zu verursachen, das man gar nicht braucht. In der Politik ist das aber leider gang und gäbe. Da beschäftigen wir uns oft mit Vorstössen, die uns persönlich bewegen, welche die Schweiz aber gar nicht braucht. Es sind Vorstösse, die schon geregelt oder aufgegleist sind oder die von unseren



parlamentarischen Abläufen sowieso vorgesehen werden. Das ist bei dieser Motion der Fall.

Der Motionär will eine gesetzliche Grundlage und eine Mitsprache von Parlament und Volk. Wir alle wissen, dass das aktuelle Rahmenabkommen in der vorliegenden Form null und gar keine Chance hat, weder im Parlament noch beim Volk. Der Motionär will also etwas regeln, wofür es in diesem Haus und beim Volk keine Mehrheit gibt.

Mittlerweile hat das auch der Bundesrat eingesehen und das Rahmenabkommen dem Parlament nicht vorgelegt. Er glaubt, die umstrittenen Punkte in einer Zusatzrunde mit der EU bereinigen zu können. Nur hat die EU eigentlich gar kein Interesse an diesen Neuverhandlungen. Für die EU ist der vorliegende Entwurf final. Es ist nicht einmal ein Verhandlungstermin zustande gekommen. Der Bundesrat glaubt, in seiner Zusatzrunde die Unionsbürgerrichtlinie, die staatlichen Beihilfen und den fehlenden Lohnschutz aus der Vorlage kippen zu können. Genauso schlimm, wenn nicht gar schlimmer sind aber die drohende dynamische – ich würde fast sagen: automatische – Rechtsübernahme vom EuGH, die Überführung des Freihandelsabkommens von 1972, die Koordination der Sozialversicherung und die angedrohten Ausgleichsmassnahmen oder, besser gesagt, Bussen. All diese Negativpunkte werden auch nach einer Zusatzrunde bestehen bleiben, und sie finden beim Volk keine Akzeptanz.

Zurzeit äussern sich bekanntlich viele europäische Staatschefs zu den offen gelassenen Skigebieten in der Schweiz. Das ist eigentlich unglaublich, denn jedes Land bestimmt nun mal selbst über seine Corona-Massnahmen und figuriert ganz allgemein als eigenständiger, souveräner Staat. Uns würde es nie in den Sinn kommen, eine Corona-Massnahme in einem anderen Staat öffentlich zu kritisieren.

Diese negativen Beispiele von ausländischen Staatschefs geben uns aber einen Vorgeschmack auf das Rahmenabkommen: Genau so wird der Ton sein – im Dauerchor –, und zwar bei allem, wozu die Schweiz eine andere Meinung hat als die EU. Wir können zwar Nein zu den auferlegten Massnahmen der EU sagen, doch uns drohen dann Ausgleichsmassnahmen, ich nenne sie besser Bussen. Wie hoch diese Bussen sind und wie sie aussehen, weiss niemand. Das ist ohnehin der Super-GAU dieses Rahmenabkommens: Wie kann man zu etwas Ja sagen, bei dem man den Worst Case, also die Höhe dieser Ausgleichsmassnahmen, gar nicht kennt? Rein theoretisch könnte eine solche Busse bis zur kompletten Suspendierung eines bilateralen Vertrags führen.

Ich möchte auf den Wintertourismus-Streit zwischen der EU und der Schweiz zurückkommen. So könnte z. B. ein sogenannter europäischer Ski-Lockdown das Freizügigkeitsabkommen betreffen, und zwar dann, wenn die EU in einem solchen Fall die Personenfreizügigkeit zwischenzeitlich unterbinden würde. Anders ausgedrückt: wenn sie zwischenzeitlich einseitig die Grenzen zur Schweiz generell oder zumindest für den Wintertourismus schliessen würde. Monsieur Macron will die Franzosen davon abhalten, Winterferien in der Schweiz zu machen. Er droht der Schweiz, und er droht seinem eigenen Volk mit einer langen Rückkehr-Quarantäne. Die Franzosen sind also gut beraten, die Skiausrüstung in der Schweiz zu mieten, um am Zoll ja nicht als Wintertouristen erkannt zu werden. Ein Rahmenabkommen würde die Massnahmen und Drohungen in einem solchen Fall noch institutionalisieren und gesamteuropäisch wirksam machen.

Diese Motion ist aber auch aus einer anderen Optik überflüssig, und deshalb verstehe ich die Position des Bundesrates nicht: Würde der Bundesrat das Rahmenabkommen in revidierter Form dem Parlament vorlegen, so müsste der Bundesrat dem Parlament ohnehin dessen und des Volkes Einbezug aufzeigen. Nun, es gibt heute Morgen keine Abstimmung über diese Motion, weil bekanntlich niemand gegen eine Mitbestimmung des Volkes und des Parlamentes sein kann. Dennoch gehört diese Motion in die Kategorie: "Nützt es nichts, so schadet es auch nichts."

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Herr Kollege Minder, die Motion hat bereits genützt: Sie haben jetzt gerade dem Bundesrat mitteilen können, dass er am Freitag die entsprechend guten Beschlüsse für die Skigebiete erlassen kann. (*Heiterkeit*)

Ich sehe, anders als Sie, den Bundesrat nicht in der gleichen Position wie den Präsidenten von Frankreich. Ich habe grosses Vertrauen in eine Kollegialbehörde, die aus sieben Personen besteht und die am Freitag sicherlich die richtigen und weisen Entscheide für die Skigebiete in der Schweiz treffen wird, unabhängig von den Druckversuchen aus dem Ausland.

Ein weiterer Punkt: Mir ist heute nicht bekannt, was definitiv in diesem Rahmenabkommen stehen wird. Da mir nicht bekannt ist, was in diesem Rahmenabkommen stehen wird – weil der Bundesrat noch verhandelt –, hat diese Motion sehr wohl ihren Wert und ihre Bedeutung. Der Bundesrat müsste uns dann aufgrund des definitiven Textes dieses Rahmenabkommens eben auch eine entsprechende Gesetzesvorlage zeitnah bzw. schnell vorlegen. Ansonsten könnten wir alle hier in diesem Saal die Bedeutung für unsere Institutionen, resultierend aus dem Endresultat dieser Verhandlung zum Rahmenabkommen, nicht einschätzen. Das würde



die Diskussion über das institutionelle Rahmenabkommen sehr erschweren.

In diesem Sinne hoffe ich auch – ich stimme Ihnen da zu –, dass Herr Bundesrat Cassis seinen Teil dazu beiträgt, dass wir eine geruhssame, schöne Weihnachts- und Neujahrszeit auf den Skipisten haben können.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Über die Qualität der Entscheidungen des Bundesrates von morgen Freitag können Sie dann am Montag in diesem Saal wieder miteinander sprechen.

Cassis Ignazio, consigliere federale: Noto con un po' di umorismo che avete approfittato di un oggetto per discutere in modo molto più esteso di altri oggetti – questo fa anche parte della politica, l'arte della discussione. Il est vrai que cette motion anticipe une discussion qui aura lieu uniquement si le Conseil fédéral signe l'accord institutionnel. Donc toute la discussion sur la question de savoir si on le veut ou pas, Messieurs les conseillers aux Etats Chiesa et Minder, n'a formellement rien à voir avec cette motion – d'un point de vue politique, c'est une autre discussion.

Si le Conseil fédéral décide de signer l'accord, il examinera dans quelle mesure les droits de participation du Parlement, du peuple et des cantons peuvent être renforcés dans la mise en oeuvre de l'accord institutionnel. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'adopter la motion.

J'entre maintenant un peu dans les détails techniques de la motion. En ce qui concerne la question des droits de participation, il est important de distinguer deux domaines, à savoir d'une part la reprise par la Suisse des développements pertinents du droit de l'Union européenne et, d'autre part, la participation de la Suisse à l'élaboration du développement du droit de l'Union européenne – c'est ce qu'on appelle dans le jargon le "decision shaping".

Par rapport à la reprise par la Suisse de l'évolution du droit de l'Union européenne, les droits de participation et de décision du Parlement, du peuple et des cantons sont déjà aujourd'hui clairement définis dans nos normes constitutionnelles. Les compétences constitutionnelles et juridiques existantes et le droit de participation du Parlement, des cantons et du peuple sont et seront pleinement respectés de toute manière.

En ce qui concerne le deuxième élément, le "decision shaping", la situation n'est pas aussi claire. C'est pour cela que le Conseil fédéral vous invite à adopter la motion, parce que cette question devrait être éclaircie. M. Lombardi avait

AB 2020 S 1212 / BO 2020 E 1212

correctement vu que cela aurait été nécessaire le moment venu. Donc pour ce qui concerne la participation, selon la base juridique actuelle, le Conseil fédéral est responsable du positionnement de la Suisse. Le Conseil fédéral, dans le "decision shaping", est celui qui prend les devants.

Im Rahmen des institutionellen Abkommens würde die Schweiz mit der dynamischen Rechtsübernahme grundsätzlich eine Verpflichtung zur Übernahme von relevantem EU-Recht in den vom institutionellen Abkommen betroffenen Marktzugangsabkommen – und nur in diesen, zurzeit sind es fünf – eingehen. Gleichzeitig würden der Schweiz bei der Erarbeitung von neuem relevantem EU-Recht gestaltende Mitspracherechte gewährt; das ist eben das "decision shaping". Im Falle einer Unterzeichnung des institutionellen Abkommens wird der Bundesrat prüfen, inwieweit im Rahmen dieses Mitspracherechts die Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament, Kantonen und Volk – insbesondere das Mitspracherecht des Parlamentes – bei der Erarbeitung von EU-Recht gestärkt werden könnten. Im Moment würde die diesbezügliche Beteiligung des Parlamentes via Information und Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen gemäss Artikel 152 des Parlamentsgesetzes erfolgen. Im Falle eines Abschlusses des institutionellen Abkommens wird der Bundesrat konkret den Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten des Parlamentes prüfen, zum Beispiel durch eine Verbesserung des Informationsflusses an das Parlament.

Zudem sieht das institutionelle Abkommen die Schaffung eines gemischten parlamentarischen Ausschusses vor, der aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern der Bundesversammlung und des Europäischen Parlamentes zusammengesetzt sein wird. Das ist in Artikel 16 des Entwurfes vorgesehen. Dieser Ausschuss kann seine Position in Form von Berichten und Resolutionen einbringen. Dieser Ausschuss wird insbesondere auch die Rechtsentwicklung in der EU besprechen und antizipieren können. Der Bundesrat wird auch eine stärkere Mitwirkung der Kantone beim "decision shaping" gemäss Artikel 55 der Bundesverfassung und dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik prüfen.

Einen Vergleich dazu bietet die spezifische Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen in der Schengener Zusammenarbeit. Wir haben also schon ein Modell, wie das funktionieren könnte. Es ist das Schengener Abkommen, wo wir beim "decision shaping" dabei sind. Eine solche Überprüfung wird aber erst noch erfolgen, falls wir dann so weit sind.



Der Bundesrat teilt somit die Anliegen der Motion grundsätzlich. Es ist jedoch wichtig, dass eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Parlament und Kantonen beim "decision shaping" in Übereinstimmung mit der in der Bundesverfassung vorgesehenen Trennung der Kompetenzen zwischen Bundesrat, Parlament und Kantonen erfolgt. Dies ist auch die Grundlage dafür, dass das Parlament bei einer späteren Verabschiedung der EU-Rechtsentwicklung seine Rolle gemäss den verfassungsmässig vorgegebenen Entscheidverfahren wahrnehmen kann. Sie sehen also, dass es hier zwei Momente gibt: vor dem Entscheid des Bundesrates im "Decision shaping"-Prozess und nach dem Entscheid des Bundesrates im gewöhnlichen parlamentarischen Prozess.

Bei der Frage der allfälligen Stärkung von Mitspracherechten in der Umsetzung des institutionellen Abkommens handelt es sich um ein politisch zentrales Anliegen, wo im Falle eines Abschlusses des institutionellen Abkommens effektiv Klärungsbedarf besteht. Darum beantragt der Bundesrat die Annahme der Motion. Über seine Entscheide zu den Skigebieten werden Sie hingegen am Freitag nach der Bundesratssitzung informiert werden.

Angenommen – Adopté