



22.3012

Motion APK-N.**Dringliche Massnahmen zugunsten
des Schweizer Forschungs-,
Bildungs- und Innovationsstandorts****Motion CPE-N.****Mesures urgentes en faveur du pôle
suisse de recherche, de formation
et d'innovation**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.22

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Schneider-Schneiter, Büchel Roland, Bulliard, Estermann, Gössi, Grüter, Hess Erich, Kutter, Nidegger, Portmann, Pfister Gerhard, Tuena)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Schneider-Schneiter, Büchel Roland, Bulliard, Estermann, Gössi, Grüter, Hess Erich, Kutter, Nidegger, Portmann, Pfister Gerhard, Tuena)

Rejeter la motion

Molina Fabian (S, ZH), für die Kommission: Seit dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen Schweiz-EU durch den Bundesrat am 26. Mai 2021 sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union erheblich gestört. Nicht nur ist es unmöglich geworden, bestehende Marktzugangsabkommen zu aktualisieren oder neue abzuschliessen, auch hat die EU-Kommission die Assoziierung der Schweiz im Bereich der Kooperationsabkommen nicht erneuert. Seither ist den Institutionen der Forschung, Bildung und Innovation der Weg zu Horizon Europe, Digital Europe, Iter, Euratom und Erasmus plus endgültig versperrt – mit verheerenden Konsequenzen.

Schweizer Universitäten, Hochschulen und Forschende sind auf die Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn angewiesen. Ohne die Kooperation im Rahmen von Forschungsprojekten geht nicht nur Innovationskraft verloren, sondern es kommt auch zu einem für unser Land, dessen wichtigste Ressourcen Bildung und Forschung sind, schwer umkehrbaren Braindrain. Der wirtschaftliche, aber auch der wissenschaftliche Schaden ist nur schwer bezifferbar. Am 25. Februar dieses Jahres hat der Bundesrat zwar seinen neuen Verhandlungsansatz für die künftigen Beziehungen Schweiz-EU präsentiert. Dieser vermag die Institutionen der Forschung, Bildung und Innovation aber nicht aus ihrer misslichen Lage zu befreien. Der Bundesrat schlägt nämlich vor, die institutionellen Fragen im Bereich der bereits vom alten Rahmenabkommen betroffenen fünf Marktzugangsabkommen mit einem neuen, sektoriellen Ansatz gesamthaft zu verhandeln, gemeinsam mit den Kooperationsabkommen und einem Paket neuer Verträge.

AB 2022 N 1137 / BO 2022 N 1137





Selbst bei einer raschen Aufnahme von Verhandlungen wird dieser Paketansatz mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Schliesslich hat nicht nur die Schweiz ihre demokratischen Prozesse. Auch der Europäische Rat und damit 27 Mitgliedstaaten müssten das Verhandlungsmandat ändern. Nur schon das braucht Zeit. Für den Zugang zu Horizon ist es aber zentral, dass die Vollasoziiierung rasch erfolgt. Findet die Schweiz in diesem Jahr keine Lösung mehr, haben so gut wie alle Forschungsprojekte aufgrund der bestehenden Periodizität ohne Schweizer Beteiligung begonnen.

Ihre Aussenpolitische Kommission ist deshalb der Meinung, dass die Frage des Zuganges zu den Kooperationsprogrammen für die Schweizer Forschung, Bildung und Innovation rasch und prioritär behandelt werden muss. An ihrer Sitzung vom 31. Januar und 1. Februar 2022 hat sich Ihre APK zum wiederholten Mal intensiv mit dem Bundesrat zu dieser Angelegenheit ausgetauscht und beschlossen, Ihnen mit der vorliegenden Motion vorzuschlagen, die Verhandlungen mit der EU in diesem Sinne und im Interesse der SBFI-Institutionen Schritt für Schritt anzugehen. In der Kommission ist weitgehend unbestritten, dass die institutionellen Fragen des Marktzuganges gelöst werden müssen. Eine Mehrheit ist aber der Meinung, dass aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit die weniger umstrittenen Fragen zuerst gelöst werden müssen.

Der Antrag lautet: 1. Die Schweiz führt Verhandlungen über eine spezifische Vereinbarung zur umfassenden und sofortigen Assoziierung an die EU-Kooperationsprogramme. 2. Die Schweiz verpflichtet sich, den laufenden mehrjährigen EU-Finanzrahmen 2021–2027 mit einem Beitrag zur EU-Kohäsionspolitik zu unterstützen. Das wäre gemäss dem ehemaligen Staatssekretär ein Beitrag im Umfang von rund 200 Millionen Franken pro Jahr. 3. Die Schweiz verpflichtet sich, die Verhandlungen über die nach wie vor ungelösten institutionellen Fragen zügig zu führen und zu einem Abschluss zu bringen.

Mit dem vorgeschlagenen Vorgehen gewinnen wir etwas Zeit, um die offenen innenpolitischen Fragen zu klären und die Verhandlungen mit der EU zu führen, haben aber dennoch ein Interesse, vorwärtzumachen, da unser Land ab 2027 wieder ohne Lösung dasteht.

Die APK beantragt Ihnen mit 13 zu 12 Stimmen, den Bundesrat mit diesem Vorgehen zu beauftragen. Eine Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass dieses Vorgehen im Ständerat nicht mehrheitsfähig sei und der Bundesrat in der Verantwortung stehe. Die Mehrheit der Kommission sieht aber in der verfassungsmässigen Ordnung auch das Parlament in der Pflicht, hier einen Weg aufzuzeigen.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, die Motion anzunehmen.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Herr Kollege, können Sie uns bitte bestätigen, dass diese Idee nicht neu ist? In der Kommission hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation nämlich mehrmals bekräftigt, dass es diese Vorschläge in Brüssel gemacht habe, dass aber Brüssel nicht bereit sei, diesen Weg zu gehen, also die Programme vorzuziehen und erst dann die institutionellen Fragen zu lösen. Können Sie uns das bitte bestätigen?

Molina Fabian (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank für Ihre Frage, Herr Kollege Portmann. Ich kann nicht bestätigen, dass der Antrag, so wie ihn die Kommissionsmehrheit Ihnen jetzt vorlegt, bereits der EU-Kommission unterbreitet wurde. Im Namen der Kommission kann ich nur bestätigen, dass es der Mehrheit einen Versuch wert ist, hier im Sinne und im Interesse des Forschungs- und Innovationsplatzes Schweiz jetzt Schritt für Schritt vorzugehen.

Walder Nicolas (G, GE), pour la commission: Le 31 janvier 2022, suite à une présentation du président de la Confédération Cassis sur le dossier européen et un débat nourri, notre commission a décidé, par 13 voix contre 12 et aucune abstention, de déposer la présente motion. Celle-ci charge le Conseil fédéral de mener des négociations avec l'Union européenne en vue de l'élaboration d'une convention spécifique relative à l'association immédiate de la Suisse, en tant qu'Etat tiers, aux programmes Horizon Europe, Digital Europe, ITER, Euratom et Erasmus plus pour la période 2021–2027. La motion précise en outre qu'il y aura lieu, en même temps, de régler les modalités d'une augmentation unique de la contribution de cohésion de la Suisse au 1er janvier 2024. Enfin, la motion précise que la convention contiendra également les principes des futures négociations sur les relations entre la Suisse et l'Union européenne.

La majorité de la commission fonde sa position sur la situation très critique du monde académique et de la recherche en Suisse. C'est que, depuis plusieurs années et surtout depuis le 26 mai 2021 – date de la rupture des négociations sur l'accord institutionnel –, les institutions subventionnées par le SEFRI s'inquiètent de l'enlisement des relations avec l'Union européenne et la perspective d'une exclusion prolongée de la Suisse des différents programmes européens.

Les Ecoles polytechniques fédérales comme les universités s'inquiètent pour l'avenir et se voient bannies du réseau international. Une telle exclusion peut affaiblir durablement le pôle de recherche et d'innovation suisse.



A cet égard, nous avons toutes et tous été alertés récemment par l'AGFA et Swissfoundations sur la fuite des cerveaux vers des pays de l'Union européenne, hélas devenue une réalité aujourd'hui.

Le Conseil fédéral a bien décidé à l'automne 2021 de mettre en place des mesures transitoires en attendant l'association de la Suisse au paquet Horizon Europe. Il les a même complétées depuis. Pourtant, tous les acteurs s'accordent à considérer que cela n'est pas suffisant, et que les fonds alloués ne permettent pas de compenser la perte de collaboration et d'accès au réseau européen.

Le recteur de l'Université de Genève, Yves Flückiger, citait récemment le cas d'un professeur titulaire de bourses européennes qui a décidé de ne pas enseigner à Genève, bien que des sommes équivalentes lui étaient garanties. Se couper des réseaux européens et de la stimulation qu'ils engendrent est un risque qu'il ne voulait pas courir. C'est pourquoi les milieux académiques demandent avec insistance que le Conseil fédéral négocie une association à Horizon Europe au plus vite.

Une majorité des membres de la commission partage l'avis que la situation est sérieuse et qu'il appartient à notre Parlement d'agir. Une minorité considère au contraire qu'il n'appartient pas à notre Parlement d'opérer une pression sur le Conseil fédéral et que nous devons le laisser négocier. Certains souhaitent aussi donner un signal au gouvernement pour qu'il soit proactif sur le dossier, mais ne veulent pas adhérer au contenu de la présente motion. Enfin, d'autres parmi la minorité estiment qu'il n'y a aucune urgence à intensifier les négociations avec l'Union européenne.

La majorité de notre commission, au contraire, s'inquiète de l'absence d'une stratégie crédible de relance des négociations avec l'Union européenne. Une année après que le Conseil fédéral a décidé unilatéralement de mettre fin aux négociations, nous n'avons toujours pas de boussole dans nos relations avec l'Union européenne. La majorité craint que, dans ces conditions, il faille attendre plusieurs années avant d'avoir pu régler les questions institutionnelles de notre relation bilatérale. C'est pourquoi, tout à l'heure, la commission a défendu la motion Minder qui demande au Conseil fédéral de présenter une stratégie globale crédible pour nos relations avec l'Union européenne. C'est aussi pour cela que la majorité vous demande de soutenir cette motion qui demande au Conseil fédéral d'avancer sur une proposition crédible qui pourra, nous l'espérons, convaincre la Commission européenne de traiter de manière séparée la participation de la Suisse à des programmes aussi importants qu'Horizon Europe et Erasmus plus. Il en va du rayonnement et même de la survie de notre secteur de la recherche. La majorité considère que cela justifie pleinement de demander au Conseil fédéral de faire des propositions novatrices afin que notre association à ces programmes ô combien cruciaux pour notre pays soit possible avant de longues années, sans quoi cela pourrait s'avérer extrêmement dommageable.

Au nom de la majorité, je vous remercie de soutenir la présente motion.

AB 2022 N 1138 / BO 2022 N 1138

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Ja, die Schweiz soll sich wieder vollständig an Horizon Europe und an alle weiteren Kooperationsprogramme assoziieren. Das wollen wir alle. Wir wissen es alle: Es ist bereits fünf nach zwölf.

Nicht erst seit dem Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen, sondern bereits seit Jahren ist offensichtlich, dass die Teilnahme an den europäischen Forschungsprogrammen auf der Kippe steht und dass diese Situation eine substanzielle Schwächung der Schweizer Forschung sowie der wirtschaftlichen Innovation und damit der Attraktivität des Standorts Schweiz mit sich bringt. Es war von vornherein allgemein bekannt, dass unserem Land droht, international den Anschluss zu verlieren. Es steht auch fest, dass die Schweizer Ersatzmassnahmen und Kooperationen mit Drittstaaten nicht genügen, um die Exzellenz und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Forschungs- und Innovationsplatzes zu erhalten. Das Parlament hat längst die nötigen finanziellen Mittel gesprochen, und der Bundesrat ist zu Verhandlungen bereit.

Diese Motion und übrigens auch die Zeitungsberichte über diese Motion suggerieren: Wenn die Schweiz die Kohäsionszahlung erhöht, gesteht die EU uns die Assoziierung an die Kooperationsprogramme zu. Wir wissen aber alle, dass die EU-Zentrale die Kohäsionszahlung als selbstverständlich ansieht und dass die Zahlungen bereits seit rund zehn Jahren als geschuldet gelten.

Die EU macht die Assoziierung der Schweiz an die EU-Forschungsprogramme von den allgemeinen Beziehungen der Schweiz zur EU und dabei insbesondere von Fortschritten in Bezug auf die institutionellen Fragen abhängig. Solange diese substanziellen Fortschritte nicht vorliegen, können wir hier im Parlament noch so manchen Vorstoss überweisen – all diese Vorstösse laufen ins Leere.

Auch Milliarden für die EU reichen nicht aus. Was die EU will, sind Antworten auf die grossen Fragen: dynamische Rechtsübernahme, die Rolle des EuGH, wie weiter beim Freihandelsabkommen und einige Kröten mehr.



Die Fragen sind immer noch dieselben wie beim Rahmenabkommen. Auch die Opposition der Gewerkschaften ist übrigens immer noch dieselbe wie beim Rahmenabkommen.

Diese Motion ist Effekthascherei, sie soll von den eigenen Unzulänglichkeiten ablenken. Mit SP und FDP hätten wir nämlich jene Mehrheit im Bundesrat, welche die in dieser Motion skizzierten Schritte längst hätte einleiten können. Will und tut der Bundesrat das nicht, dann nützt auch diese Motion nichts. Der Bundesrat hatte nun nach dem planlosen Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen über ein Jahr Zeit, sich über diese grossen Fragen Gedanken zu machen. Es liegen genügend Ideen und Aufträge aus dem Parlament vor. Nun soll er in die Offensive gehen und geeint und selbstbewusst an den Verhandlungstisch zurückkehren. Das ist der Bundesrat der Schweiz schuldig.

Einfach noch zu Ihrer Information: Ein gleichlautender Antrag für eine Kommissionsmotion wie die vorliegende wurde auch in der WBK-N eingereicht und mit einer satten Mehrheit abgelehnt. Es ist nicht erstaunlich, dass die WBK-N zum gleichen Schluss gekommen ist wie meine Minderheit. Wenn in der für Bildung und Wissenschaft zuständigen Sachbereichskommission ein solcher Vorstoss abgelehnt wird, dann sollte das jene nachdenklich machen, welche diesen Vorstoss befürworten.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der Minderheit, diese Motion ebenfalls abzulehnen.

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Die Motion 22.3012 der APK-N fordert vom Bundesrat die rasche Aufnahme von Verhandlungen zur Assoziierung der Schweiz an das Horizon-Paket und an Erasmus plus für die Programmperiode 2021–2027. Dabei soll auch eine einmalige Erhöhung des Schweizer Kohäsionsbeitrages ab 1. Januar 2024 geregelt sowie die Grundsätze für zukünftige Verhandlungen über die Beziehungen Schweiz-EU festgehalten werden. Der Bundesrat beantragt Ihnen, diese Motion abzulehnen.

Der Bundesrat ist sich der Herausforderungen bewusst, mit denen der Bildungs-, Forschungs- und Innovationsstandort aktuell konfrontiert ist. Er strebt eine möglichst rasche Assoziierung der Schweiz an die betreffenden EU-Programme und -Initiativen an. Das ist und bleibt ein prioritäres Ziel. Die Schweiz hat bereits alle nötigen Schritte im Hinblick auf eine solche Assoziierung unternommen. Wir sind auch bereit, Verhandlungen über ein spezifisches Abkommen zu allgemeinen Bedingungen mit Blick auf die Rahmenprogramme, ein sogenanntes "specific agreement", aufzunehmen. Wir haben dies der EU mehrmals mitgeteilt. Die EU lehnt aber die Aufnahme von Verhandlungen zur Assoziierung der Schweiz an die EU-Programme weiterhin ab. Wie können Sie mit jemandem verhandeln, der nicht verhandeln will? Die EU macht Verhandlungen von den allgemeinen Beziehungen mit der Schweiz und dabei insbesondere von Fortschritten in Bezug auf die institutionellen Fragen abhängig. An dieser Ausgangslage hat sich bislang nichts geändert.

Um die aktuelle Situation der Forschenden und der Innovatoren in der Schweiz abzufedern, hat der Bundesrat bisher Übergangsmassnahmen in der Gesamthöhe von über 1,2 Milliarden Franken beschlossen. Ausserdem sieht der Bundesrat Ergänzungsmassnahmen vor. Diese haben zum Ziel, die Forschung in der Schweiz strukturell nachhaltig zu stärken. Die Massnahmen sind komplementär zu einer Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe zu verstehen. Bei Erasmus plus besteht seit 2014 eine eigenfinanzierte Schweizer Lösung, die es der Schweiz erlaubt, an den Aktivitäten von Erasmus plus im Status eines nicht assoziierten Drittlands teilzunehmen.

Die vorgeschlagene Verknüpfung mit einem isolierten dritten Kohäsionsbeitrag ab Januar 2024 ist aus Sicht des Bundesrates nicht zielführend und schränkt unsere Handlungsoptionen ein. Die EU macht die Assoziierung nicht von einem zusätzlichen einmaligen Beitrag abhängig. Es geht ihr, wie ich Ihnen vorhin gesagt habe, vielmehr um die Regelung der institutionellen Fragen.

Or, vous savez que le Conseil fédéral a récemment défini les contours d'un paquet de négociation avec l'Union européenne en vue de poursuivre la voie bilatérale. En proposant une nouvelle approche, le Conseil fédéral a fait un pas très constructif en direction de l'Union européenne, car il a montré que la Suisse est prête à trouver des solutions, y compris pour les questions institutionnelles, comme le souhaite l'Union européenne, en lien avec l'accès au marché.

Notre objectif serait que ce pas en avant ait des conséquences positives aussi pour d'autres dossiers qui se trouvent dans notre relation, comme l'association rapide aux programmes actuels de l'Union européenne Horizon Europe et Erasmus plus.

C'est donc dans le cadre de l'approche globale que je viens de présenter que la question de l'association aux programmes de l'Union européenne doit être abordée. Elle est, je le répète, l'une des priorités de ce processus. Aus diesen Gründen ist die vorliegende Motion nicht der geeignete Weg. Deshalb bittet Sie der Bundesrat, diese abzulehnen.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Herr Bundespräsident, vielen Dank für die Klarheit in Ihren Ausführungen.



rungen. Sie haben es gesagt: Die Motion ist nicht zielführend, und es führt zu Handlungseinschränkungen. Aber es geht ja vor allem ... (*Glocke der Präsidentin*)

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Es hat niemand eine Chance, die Frage von Herrn Roland Büchel zu verstehen, wenn Sie so laut sind.

Büchel Roland Rino (V, SG): Ich stelle die Frage noch einmal. Vielen Dank, Herr Bundespräsident, für die Ausführungen. Sie haben es klar gesagt: Diese Motion ist nicht zielführend, und sie wirkt sogar handlungseinschränkend. Aber es geht vor allem auch um Geld, um sehr viel Geld. Geht es um eine Milliarde Franken? Oder um wie viel geht es? Das ist mir bis jetzt noch nie ganz klargeworden. Es geht ja vor allem um Geld, das man der EU einmal hinüberschieben will, um gute Stimmung zu machen. Können Sie sagen, wie viel Geld die APK zahlen möchte?

AB 2022 N 1139 / BO 2022 N 1139

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Das ist eine nicht ganz einfache Frage, Herr Büchel. Hier geht es auf der einen Seite um den Schweizer Beitrag und auf der anderen Seite um die "retombées économiques", also die wirtschaftlichen Folgen einer guten wissenschaftlichen Tätigkeit in der Schweiz. Diese lassen sich nicht so leicht quantifizieren. Es gibt Vorstösse, die das verlangt haben, aber da sind wir eher zurückhaltend, weil man je nach Methode, die man wählt, auf viel oder auf wenig kommen kann.

Klar ist, dass es eine reine Illusion ist zu glauben, dass wir mit einem dritten Beitrag ab 2024 an Horizon Europe assoziiert werden. Sie haben ja zusammen mit den Kolleginnen und Kollegen des Ständerates im Herbst letzten Jahres in einem schnellen Tempo den zweiten Schweizer Beitrag bewilligt. Das war ein gewaltiges Zeichen an die EU, zusammen mit anderen Zeichen, die der Bundesrat auch gegeben hat. Die Antwort hat uns enttäuscht. Die EU hat sich überhaupt nicht bewegt, sie bleibt einfach fix bei ihren Forderungen: Entweder werden diese erfüllt oder nicht, und wenn nicht, können wir nicht auf Horizon zählen. Die Logik ist ganz klar, die EU hat es x-mal wiederholt. Deshalb ist es reine Augenwischerei, eine Illusion, zu glauben, dass sich etwas ändern wird, wenn Sie diese Motion annehmen. Der Bundesrat kann nicht mehr als Klartext sprechen.

Egger Mike (V, SG): Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geschätzter Herr Bundespräsident, stimmen wir jetzt einem Geschäft zu, ohne zu wissen, was es uns kosten wird. Ist das korrekt?

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Nein, denn, noch einmal, der Motionstext ist wirklich klar: "Der Bundesrat wird beauftragt, Verhandlungen mit der EU [...] über eine spezifische Vereinbarung für die umgehende Assoziierung der Schweiz als Drittland bei Horizon Europe, Digital Europe [...] zu führen." Der Bundesrat wird also beauftragt, Verhandlungen zu führen. Der Bundesrat ist seit zwei Jahren bereit, Verhandlungen zu führen. Wir können die Verhandlungen aber nicht innenpolitisch führen. Die SP kann nicht mit der SVP verhandeln. Es geht um die Schweiz und die EU. Wenn die EU nicht verhandeln will, dann können Sie so viele Motionen annehmen, wie Sie wollen, die EU wird nicht verhandeln. Das ist die Realität.

Wie viel Geld für die Umsetzung der Motion vorzusehen wäre, müssten Sie natürlich selber entscheiden. Dem Motionstext ist nichts über die Höhe des Betrags zu entnehmen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit Schneider-Schneiter und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3012/25184)

Für Annahme der Motion ... 92 Stimmen

Dagegen ... 92 Stimmen

(6 Enthaltungen)

Mit Stichentscheid der Präsidentin

wird die Motion angenommen

Avec la voix prépondérante de la présidente

la motion est adoptée