



23.052

**Lagebeurteilung
Beziehungen Schweiz-EU.
Bericht****Etat actuel
des relations Suisse-UE.
Rapport***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Crottaz Brigitte (S, VD), pour la commission: En décembre 2022, le Conseil fédéral a adopté un projet de rapport sur les relations entre la Suisse et l'Union européenne, sous réserve de la consultation des Commissions de politique extérieure des deux Chambres, conformément à l'article 152 alinéa 3 de la loi sur le Parlement. La commission remercie le Conseil fédéral de l'avoir consultée sur ce projet de rapport qui, rappelons-le, est le premier depuis la rupture des négociations sur l'accord-cadre, en mai 2021.

On trouve dans ce rapport un état des lieux des relations bilatérales actuelles avec l'Union européenne, ainsi qu'un bilan de la politique européenne du Conseil fédéral et une esquisse des perspectives. L'importance de la Suisse pour l'Union européenne, mais aussi de l'Union européenne pour la Suisse y est décrite, car – clairement – les relations sont dans l'intérêt des deux parties. En conclusion du rapport, la voie bilatérale est présentée comme la solution la plus avantageuse pour la Suisse, ce qui n'est pas particulièrement étonnant. Lors de sa séance de janvier 2023, notre commission, après avoir étudié le projet de rapport, a adopté par 18 voix contre 7 une prise de position dont je vous résume ici les principaux points. Notre commission s'est félicitée que, après les rapports sur la politique européenne de 2006 et de 2010, le Conseil fédéral ait réévalué ses options en matière de politique européenne, car la sécurité de l'accès au marché intérieur européen demeure très importante pour l'emploi et pour l'économie de notre pays. Pour assurer sa capacité d'innovation, notre pays doit aussi pouvoir exploiter à l'avenir les possibilités de coopération dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'innovation.

La majorité de la commission estime qu'il n'est plus possible de poursuivre dans la voie bilatérale sans clarifier les questions institutionnelles, car l'Union européenne y subordonne la poursuite des participations sectorielles à son marché intérieur, de même que l'association aux programmes de coopération.

Pour rappel, ce constat avait déjà été dressé dès 2010 et avait conduit, à partir de 2014, à des négociations sur un accord institutionnel, interrompues le 26 mai 2021 de manière unilatérale. Notre commission n'avait pas approuvé cette façon de procéder.

Il faut donc remédier de toute urgence à la situation actuelle et restaurer une relation stable avec l'Union européenne, garante d'une participation régulière au marché intérieur, ce qui passe impérativement par des négociations. En janvier 2023, toujours par 18 voix contre 7, notre commission a donc recommandé au Conseil fédéral de mettre rapidement un terme aux discussions exploratoires en cours et d'entamer dès que possible les négociations relatives au train d'accords envisagé et aux questions institutionnelles. C'est à cette seule condition que les négociations pourront être conduites de manière judicieuse durant le mandat en cours de la Commission européenne.

Lors de sa séance du 9 juin 2023, le Conseil fédéral a ensuite définitivement approuvé le rapport et l'a transmis à l'Assemblée fédérale. En juin, notre commission a poursuivi un débat nourri au sujet de ce rapport, qui constitue un document de référence marquant une nouvelle étape dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne. La commission a ainsi estimé, à l'unanimité, qu'il justifiait un débat ouvert en plénum, ce qui se fait aujourd'hui. Notre commission reste en effet préoccupée par les conséquences du bilan du Conseil fédéral en matière de politique européenne pour notre place économique et scientifique. Le développement





de plusieurs accords est bloqué, et il n'est pas possible d'en conclure de nouveaux, par exemple dans le domaine de l'électricité ou de la santé. La Suisse, on le sait, a aussi perdu son association aux programmes de formation, de recherche et d'innovation.

Sur ce constat, la commission adhère au point de vue des gouvernements cantonaux et estime qu'il est maintenant urgent de sortir de la phase des discussions exploratoires et de présenter un mandat en vue de la reprise des négociations avec l'Union européenne. Par conséquent, la majorité de la commission salue le fait que le Conseil fédéral vise l'adoption d'un mandat de négociation d'ici la fin 2023. Le dossier a été longtemps en suspens et il est temps maintenant que l'on s'y attaque.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH), für die Kommission: Wir diskutieren heute den Bericht "Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU" des Bundesrates. Der Bundesrat legt diesen Bericht als Standortbestimmung vor. Es ist nach den Berichten von 2006 und 2010 der dritte Europabericht des Bundesrates. Er beantwortet damit summarisch auch zahlreiche Vorstösse.

Der Bericht liess lange auf sich warten. Das zeigt die Datierung der Vorstösse, die teilweise bis zehn Jahre zurückliegen. Die Analyse macht deutlich: Die Beziehungen der Schweiz zur EU sind für unser Land zentral. Die Formulierung des Zwischentitels "Schweizer Interessen beginnen in und mit Europa" bringt es auf den Punkt. Dies betrifft selbstverständlich unsere wirtschaftspolitischen Interessen, aber nicht nur. In einer zunehmend globalisierten und von geopolitischen Umwälzungen geprägten Welt werden die Beziehungen zu Europa je länger, je wichtiger. Der Bericht macht hier glasklare Aussagen, was von der Kommission auch positiv vermerkt wurde.

Der Bundesrat zieht anhand der Staatsziele Unabhängigkeit, Wohlfahrt, Frieden und Sicherheit sowie Nachhaltigkeit, die in Artikel 2 der Bundesverfassung festgehalten werden, Bilanz über den bilateralen Weg. Dabei wird, wenig erstaunlich, die enge Verflechtung in Bezug auf alle vier Staatsziele offensichtlich – eine Realität, die im innenpolitischen Alltag auch immer wieder etwas in den Hintergrund rückt. Eigentlicher Kern des Berichtes und der Diskussion in der Kommission sind die zukünftigen Handlungsoptionen der Schweiz für die Zusammenarbeit mit der EU oder, mit anderen Worten, wie es mit der Beziehung der Schweiz zur EU nach dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen weitergehen soll.

Diese Diskussion wurde von uns als Legislative verschiedentlich gefordert, und sie wurde seit der Blockade der Beziehungen infolge des Abbruchs der Verhandlungen auch immer dringlicher. Es ist positiv hervorzuheben, dass der Bericht Klarheit über die europapolitischen Optionen der Schweiz schafft. Es sind nämlich deren einfach vier: die reine Freihandelslösung, der EU- oder der EWR-Beitritt oder die

AB 2023 N 2068 / BO 2023 N 2068

Fortsetzung des bilateralen Wegs. Der Bericht bewertet die vier Optionen anhand von vier Kriterien, wovon zwei die Interessenlage der Schweiz betreffen: der Grad der Binnenmarktbeteiligung, also insbesondere der Marktzugang und damit das wirtschaftspolitische Interesse der Schweiz, und die Möglichkeit von Kooperationen. Hier geht es um die Forschungsk Kooperation als Beispiel, aber auch um Justiz- oder polizeiliche Zusammenarbeit, die alle drei natürlich in unserem Interesse sind. Die beiden anderen Bewertungskriterien betreffen den innen- und aussenpolitischen Spielraum respektive die aussenpolitische Machbarkeit, d. h. die Akzeptanz der 27 EU-Staaten für den zukünftigen Weg der Zusammenarbeit mit der Schweiz.

Der Bundesrat kommt, basierend auf der Analyse, zum Schluss, dass der bilaterale Weg die geeignete Option sei, um die Beziehung der Schweiz zur EU zu gestalten. Gleichzeitig stellt er aber auch zusammenfassend und klar fest, dass der Status quo, der bisherige bilaterale Weg, ohne institutionelle Anpassung keine Option mehr ist.

Ihre Kommission wurde vor der definitiven Verabschiedung des Berichtes durch den Bundesrat am 16. Januar 2023 konsultiert. Sie hat eine intensive Debatte geführt und mit einer Mehrheit von 18 zu 7 Stimmen am 17. Januar 2023 eine Stellungnahme verabschiedet. Darin betont Ihre Kommission unter anderem, dass die Fortsetzung des bilateralen Wegs ohne Klärung der institutionellen Fragen nicht mehr möglich ist, dass der Bundesrat die Verhandlungen einseitig abgebrochen und die APK-N als zuständige Kommission des Nationalrates dieses Vorgehen nicht unterstützt habe. Schliesslich hat Ihre Kommission den Bundesrat am 31. Januar 2023 aufgefordert, noch in der ersten Jahreshälfte 2023 neue Verhandlungen aufzunehmen, was offensichtlich bisher nicht erfolgt ist.

Die Kommission forderte den Bundesrat mit einer Mehrheit von 13 zu 9 Stimmen auf, sich damit auseinanderzusetzen, welche Rolle die Schweiz in der EU, auf dem europäischen Kontinent spielen wolle. Die Minderheit der Kommission war der Auffassung, die genannten Beschlüsse hätten eine stärkere Integration der Schweiz in die EU zum Ziel, was von ihr abgelehnt wird. Die Minderheit befürchtet einen Souveränitätsverlust der Schwei-



zer Bevölkerung und der Kantone, entsprechend ist sie der Meinung, dass das Tempo des Austauschs mit der EU gedrosselt werden solle.

Ich danke an dieser Stelle dem Bundesrat und der Verwaltung herzlich für die geleistete Arbeit und den vorliegenden Bericht.

Fischer Roland (GL, LU): Zuerst möchte ich dem Bundesrat im Namen der grünliberalen Fraktion unseren Dank für diesen Bericht aussprechen. Er beinhaltet ja unter anderem auch die Beantwortung unseres Postulates mit dem Titel "Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt durch einen Beitritt zum EWR". Die Fragen im Postulat wurden leider nur teilweise und recht knapp beantwortet. Gleichwohl beinhaltet der Bericht aus unserer Sicht ein wertvolles Analyseschema für die Beziehungen der Schweiz zur EU. Das gilt insbesondere für die Definition der vier möglichen Optionen für die Schweiz: ein reines Freihandelsverhältnis, die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, der Beitritt zum EWR oder der Beitritt zur EU. Aus Sicht des Bundesrates nicht mehr in der Auswahl ist der Status quo, d. h. der bilaterale Weg, so wie wir ihn bisher gekannt haben, also ohne dynamische Rechtsübernahme und Streitbeilegungsmechanismus. Wir teilen diese Einschätzung. Die EU ist nicht mehr bereit, diesen Weg weiterzugehen, weshalb er auch für die Schweiz keine Option mehr sein kann.

Der Bundesrat analysiert die vier Optionen mit vier Kriterien: der Grad der Binnenmarktbeteiligung, die Möglichkeit von Kooperationen, der politische Handlungsspielraum und die aussenpolitische Machbarkeit. Wir unterstützen diese Herangehensweise zur Beurteilung der vier Optionen. Nicht nachvollziehen können wir jedoch, wie der Bundesrat gemäss diesen Kriterien zum Schluss kommt, dass der bilaterale Weg nach wie vor die beste Lösung für die Schweiz sei. Gemäss unserer Analyse ist heute, nach dem Scheitern eines institutionellen Rahmenabkommens, der Beitritt zum EWR der bevorzugte Weg. Der EWR ist heute der goldene Schlüssel zu Europa für die Schweiz, derweil sich der einstige Königsweg immer mehr als Sackgasse erweist.

Bezüglich der Machbarkeit sagt der Bericht deutlich, dass der bilaterale Weg kritisch und unsicher ist. Beim politischen Handlungsspielraum betont er, dass es nicht nur auf den formellen, sondern auch auf den faktischen Handlungsspielraum ankommt. Und beim faktischen Handlungsspielraum der Schweiz liegen der bilaterale Weg, die EWR-Mitgliedschaft und auch die EU-Mitgliedschaft nicht wirklich weit auseinander. Schliesslich übernehmen wir schon heute grosse Teile des EU-Rechts. Beim Grad der Binnenmarktintegration und auch bei den Kooperationsmöglichkeiten ist es logisch, dass der EWR-Beitritt und der EU-Beitritt natürlich die Nase vorn haben. Zudem teilen wir die Haltung nicht, dass ein EWR- oder ein EU-Beitritt heutzutage nicht mehr machbar sei. Im Gegenteil, seien wir doch ehrlich: Unter den vier im Bericht beschriebenen Lösungswegen sind für ein Land im Herzen Europas letztendlich nur der EU- und der EWR-Beitritt stabile, rechtssichere und erfolgreiche Modelle für eine Integration in den Binnenmarkt.

Der Paketansatz mit seinen sektoriellen Integrationsschritten bewirkt langfristig hingegen einen unendlichen Verhandlungsmarathon, da bei jedem Integrationsschritt wieder die institutionellen Fragen mitverhandelt werden müssen. Aber selbst hier agiert der Bundesrat sehr zaghaft: Statt mutig einen Schritt zu wagen und rasch ein Verhandlungsmandat zu präsentieren, verheddert er sich in den Details der einzelnen Verträge. Statt eine Führungsrolle wahrzunehmen und die Integration in den europäischen Binnenmarkt zum Wohle des ganzen Landes und der Schweizer Bevölkerung voranzutreiben, duckt er sich vor den Sonderinteressen von Verbänden und Gewerkschaften. Statt aktiv und mit einer positiven und optimistischen Grundhaltung aufzutreten, agiert der Bundesrat in seiner selbstgewählten Defensive.

Meine Damen und Herren, die Schweiz muss endlich einen deutlich stärkeren Beitrag zur europäischen Integration und Solidarität leisten. Nur eine stärkere Beteiligung am und Mitwirkung im europäischen Binnenmarkt ist eines selbstbewussten Staates im Zentrum von Europa würdig, ja letztendlich auch notwendig, damit er langfristig seine Souveränität aufrechterhalten und ausüben kann.

Die Schweiz teilt mit der EU grundlegende Werte wie Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. Wir müssen für sie einstehen und für sie kämpfen – nicht alleine, sondern gemeinsam mit der europäischen Staatengemeinschaft, denn die Schweiz gehört zu Europa, ohne Wenn und Aber.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Fischer, Sie haben in Worten gesagt, dass der EWR die beste Möglichkeit sei, mit der EU zusammenzuarbeiten. Zwischen den Zeilen hat man aber irgendwie herausgehört, dass es eher der EU-Beitritt wäre. Was ist es jetzt?

Fischer Roland (GL, LU): Die grünliberale Fraktion hat sich an einer Delegiertenversammlung vor, glaube ich – ich bin mir nicht mehr ganz sicher –, rund zwei Jahren praktisch einstimmig dafür ausgesprochen, dass unser Ziel entweder ein Rahmenabkommen oder, wenn das nicht möglich ist, der EWR-Beitritt ist.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2023 • Sechzehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.052
Conseil national • Session d'automne 2023 • Seizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.052



Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Geschätzter Herr Bundesrat, Sie haben uns, zusammen mit Ihrem Departement, mit diesem Bericht auf 50 Seiten eine sehr wertvolle Auslegeordnung dargelegt. Sie zeigen sehr eindrücklich die Entwicklung und den Status quo der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU auf – besten Dank dafür.

Man müsste schon sehr realitätsfremd unterwegs sein, um nicht zu erkennen, dass verschiedenste Politikfelder nicht mehr einfach national gelöst und geregelt werden können, sondern dass die Weichen hier international gestellt werden. Es sind dies die Politikfelder und Fragen von Wirtschaft und Handel, Sicherheit, Umwelt, Migration, Energie, "digital world" und natürlich auch Forschung und Bildung.

AB 2023 N 2069 / BO 2023 N 2069

Die liberale Weltordnung erodiert, Protektionismus und geopolitische Blockbildungen nehmen überhand. Da müssten wir uns eigentlich schon sehr, sehr ernsthaft und viel schneller die Frage stellen: Wie kann in dieser Entwicklung die Überlebensfähigkeit eines neutralen Kleinstaates überhaupt noch garantiert und gesichert werden? Wir alle werden zur Antwort kommen: nur durch bilaterale und sektorielle Zusammenarbeit weltweit. Am 26. Mai 2021 unterzeichnete der Bundesrat das institutionelle Abkommen nicht, weil, so heisst es in diesem Bericht, in zwei Punkten, den flankierenden Massnahmen und der Unionsbürgerrichtlinie, noch substantielle Differenzen bestehen. Ich frage Sie, Herr Bundesrat, in wie vielen und in welchen Punkten bestehen aktuell noch substantielle Differenzen?

Das SECO hat in einer Studie von 2015 gesagt, wir würden bei einem Wegfall der Bilateralen I bis 2025 Einbussen von gegen 630 Milliarden Franken innerhalb unseres BIP haben. Ebenfalls hat die Universität Zürich in einer Studie festgehalten, dass, sollten wir nicht zu einer Einigung mit der EU kommen, uns das in der Schweiz pro Kopf und Jahr über 4000 Franken kosten würde. Ich frage Sie, Herr Bundesrat, wie sehen, wenn Sie das wissen, diese Zahlen aktuell aus?

Es ist eine Institutionalisierung mit der EU in den Bereichen dynamische Rechtsübernahme, Streitbeilegung, gleiche Wettbewerbsbedingungen und regelmässiger fairer Kohäsionsbeitrag vorgesehen. Besteht, Herr Bundesrat, in diesen Punkten eine Einigung zu den Bilateralen I und II, oder besteht nach dem jetzigen Gesprächsstand keine Einigung? Könnte man diese Verträge jetzt modernisieren? Könnte man allenfalls auch neue Abkommen, wie Strommarkt- und Lebensmittelsicherheitsabkommen, aber auch Kooperationsprogramme im Bereich Gesundheit oder Forschung parallel dazu verhandeln?

Wir haben hier vor zwei Wochen, beim Besuch und Mittagessen mit der EU-Administration der Kommission, die das Schweiz-Dossier behandelt – es waren, glaube ich, etwa zwölf Leute –, andere Aussagen gehört, als ich sie in der letzten Kommissionssitzung gehört habe. Das erstaunt mich als Vizepräsidenten der APK ein bisschen, Herr Bundesrat. Ich möchte gerne Klarheit. Diese Leute wussten nichts davon, dass man gemeinsame Landezonen und Lösungen zur Unionsbürgerrichtlinie gefunden hat, obwohl sie dieses Dossier tagtäglich bearbeiten; sie arbeiten auf, was aus den technischen Gesprächen zurückkommt, und geben das weiter an die Mitgliedstaaten. Bitte bringen Sie heute Licht in die Dunkelheit, Herr Bundesrat!

Meine Damen und Herren, es gibt Fragen über Fragen und nochmals Fragen über Fragen, und dabei läuft uns inzwischen die Zeit davon.

Walder Nicolas (G, GE): Le groupe des Verts salue l'établissement de ce rapport, qui fait suite à plusieurs interventions, dont une issue de nos rangs. Dans ce document, le Conseil fédéral dresse un bilan très honnête de la situation, en rappelant l'importance de régler les questions institutionnelles, et ce, dans l'intérêt des deux parties. D'une manière générale, ce rapport renforce notre conviction qu'il faut impérativement et urgemment que le Conseil fédéral s'engage avec courage dans la consolidation de nos relations avec l'Union européenne. D'autant plus que celui-ci arrive à la conclusion que la voie bilatérale est l'unique option adaptée et réaliste pour la Suisse, et que les questions institutionnelles sont incontournables.

Je dois dire que ce constat renforce encore notre conviction, à nous le groupe des Verts, que la décision unilatérale du Conseil fédéral de rompre les négociations en mai 2021 était une grave erreur stratégique. Car pourquoi quitter des négociations en l'absence d'un plan B, sachant que l'on dépend entièrement du bon vouloir de l'autre partie, pour espérer bénéficier d'une voie dite bilatérale? Plus de deux ans après, nous peinons toujours à comprendre la stratégie du Conseil fédéral si ce n'est, comme d'aucuns l'ont soupçonné déjà en 2021, qu'il a peut-être voulu repousser ce dossier brûlant au-delà de la période électorale de cet automne. Une stratégie qui sera peut-être gagnante le 22 octobre prochain pour les personnes concernées, mais sûrement pas pour notre pays et nos relations avec l'Union européenne.

Car depuis 2021, la position de la Suisse continue de s'affaiblir face à une Commission européenne qui, jusqu'à aujourd'hui, n'a rien lâché de ses exigences. Et elle aurait tort de le faire, vu que l'érosion de nos





relations a des conséquences plus dommageables pour la Suisse que pour elle. L'exclusion d'Horizon Europe et d'Erasmus plus ne suscite que peu d'émoi côté européen, contrairement au monde académique suisse, qui est en ébullition. Par ailleurs, l'idée que certaines PME choisissent de s'établir au sein de l'Union européenne pour bénéficier des facilités et soutiens qu'elles ne peuvent plus obtenir depuis la Suisse n'est pas non plus pour déplaire à la commission.

Le temps joue donc en défaveur de notre pays, et c'est un élément que le Conseil fédéral devrait davantage prendre en compte, ce d'autant plus que nous n'avons toujours pas de plan B.

Le Conseil fédéral ne dit pas autre chose, d'ailleurs, lorsque, dans ce rapport, il exclut la voie solitaire, basée sur un simple accord de libre-échange, en la considérant comme "dommageable pour notre pays". En cela, il ferme bel et bien la porte au rêve de l'UDC d'une Suisse qui avance seule. En excluant cette voie, le Conseil fédéral prend aussi acte de l'échec cuisant du Brexit, un gouffre économique qui a plongé la Grande-Bretagne dans une crise dont on ne sait pas si et quand elle pourra sortir. Une chose est sûre, maintenant que les souverainistes vendeurs de chimères ont tous quitté le navire, la majorité des Britanniques se retrouve avec la facture à payer et regrette amèrement sa décision de juin 2016.

Le groupe des Verts regrette cependant que, dans ce rapport, les deux autres voies possibles pour la Suisse que sont l'adhésion à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen n'aient pas été plus sérieusement évaluées. Nous considérons qu'en cas de non-aboutissement des négociations sur la voie bilatérale, elles pourraient constituer un plan B tout à fait adéquat pour notre pays.

Aujourd'hui, le choix du Conseil fédéral de privilégier la voie bilatérale n'a de sens que s'il avance uni et y met toute son énergie afin de retourner à très court terme à la table des négociations et de les boucler au plus vite. Cette énergie doit également servir à réunir les partenaires sociaux afin de trouver des solutions dans notre droit interne pour assurer la protection des conditions de travail.

C'est pourquoi le groupe des Verts appelle une fois de plus le Conseil fédéral à s'engager avec courage et détermination sur ce dossier prioritaire pour l'avenir de notre pays et de nos institutions. Nous demandons qu'il soumette au plus vite un mandat de négociation auprès de notre Parlement, afin que les négociations puissent formellement démarrer avec l'Union européenne avant le renouvellement de la Commission européenne prévu à l'été 2024. Car si rien n'est entrepris d'ici là, il n'est pas exclu d'imaginer que, face à nos atermoiements, la nouvelle Commission européenne n'ait plus les mêmes dispositions à l'égard de la Suisse. La forme que prendront nos relations avec l'Union européenne sera déterminante pour notre pays.

Le groupe des Verts attend du Conseil fédéral qu'il conduise ce dossier avec tout l'enthousiasme et la dextérité nécessaires. En attendant, nous les Verts, nous tenons prêts à lancer avec nos partenaires l'initiative Europe afin que ce dossier soit aussi traité un peu plus démocratiquement.

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Mit "Mehr Drive im Europadossier" betitelt Hotelleriesuisse ihre Forderungen für eine offene und vernetzte Schweiz, die gesicherte Beziehungen zu Europa vorantreibt und rasch Voraussetzungen für einen optimalen europapolitischen Kurs schafft. Das Thema steht bei diesem Branchenverband ganz oben auf der Agenda.

Das ist kein Wunder. Nur mit stabilen rechtlichen Beziehungen zu Europa prosperiert unser Standort und bleibt er zukunfts- und innovationsfähig. Unser Land muss Teil des europäischen Binnenmarktes bleiben. Im Bewusstsein, dass mit der Personenfreizügigkeit viele Herausforderungen verbunden sind, muss man dennoch festhalten, dass sie für

AB 2023 N 2070 / BO 2023 N 2070

unsere standortgebundene und personalintensive Exportbranche hohe Bedeutung hat. Wir brauchen auch Energiesicherheit. Das fehlende Stromabkommen wird zum Problem für unsere Versorgungssicherheit. Damit wir Innovationsweltmeisterin bleiben, müssen wir wieder Teil der europäischen Forschungswelt werden. Und dass ein Gesundheitsabkommen notwendig ist, wissen wir spätestens seit der Pandemie, die keine Grenzen kennt. Der Bundesrat soll nun Lösungen aufzeigen, damit die wirtschaftlichen Nachteile aufgrund der erodierenden Bilateralen Verträge gebremst werden können.

Der vorliegende Bericht ist ein Schritt in die richtige Richtung. Er ist eine gelungene Zusammenfassung der Opportunitäten der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU. Das Fazit, dass der bilaterale Weg heute immer noch den Königsweg für die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU bildet, teilt die Mitte-Fraktion vollumfänglich.

Ein reines Freihandelsabkommen bringt uns nicht jene Vernetzung und Kooperation, welche die Schweiz braucht. Der Beitritt zum EWR wäre innenpolitisch heute schwieriger, und eine Mitgliedschaft in der EU kommt für die Mitte und auch für eine grosse Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer nicht infrage. Die Mitte will,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2023 • Sechzehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.052
Conseil national • Session d'automne 2023 • Seizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.052



wie auch der Bundesrat, am bilateralen Weg festhalten und setzt sich dafür ein, dass das gelingt. Dass der Beziehungsstatus aufgrund der abgebrochenen Verhandlungen über ein Rahmenabkommen im Mai 2021 komplizierter ist, ist unbestritten und aufgrund dieses überhasteten Abbruchs verständlich. Der Status quo ist aber keine Option: Handelt die Schweiz nicht, bröckelt der bilaterale Weg schrittweise ab, die Binnenmarktbeteiligung wird ausgedünnt, und die Kooperationen fallen dahin. Status quo heisst also schrittweise Erosion des bilateralen Weges. Der Status quo ist für die Mitte kein gangbarer Weg. Damit der bilaterale Weg kein Auslaufmodell ist, braucht es Kompromisse auf beiden Seiten. Die Mitte unterstützt den Paketansatz des Bundesrates, in welchem institutionelle Regeln in jedem einzelnen Abkommen abgebildet werden. Die EU ist der Schweiz einen Schritt entgegengekommen. Das ist ein Fortschritt. Einen Fortschritt soll es offensichtlich auch in Bezug auf die Rechtsübernahme geben, und zwar mit Ausnahmen beim Lohnschutz oder auch mit Schutzklauseln im Bereich der Unionsbürgerrichtlinie, wie es die Mitte immer gefordert hat. Diese Ausnahmen oder Schutzklauseln machen die Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in Bezug auf die Personenfreizügigkeit nebensächlicher. Das ist gut so. Es war und ist richtig, dass der Bundesrat die Sozialpartner aktiv einbezieht und gemeinsam mit ihnen Lösungen sucht. Die Mitte fordert nun den Bundesrat auf, sich zusammenzurufen und Lösungen zu suchen, damit die seit über zwei Jahrzehnten bewährte Form der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in die Zukunft geführt werden kann. Denn die EU ist unsere wichtigste Handelspartnerin, mit der wir auch zentrale gesellschaftliche Werte teilen. Der russische Krieg gegen die Ukraine sollte uns eigentlich die Augen dafür geöffnet haben, dass Kooperationen mit unseren europäischen Partnern wichtiger denn je sind. Besten Dank für diesen Bericht und viel Mut, um die notwendigen Entscheidungen bald zu treffen. Umfragen zeigen: Die Stimmberechtigten sind bereit, in zukunftsfähige Beziehungen zu unseren europäischen Nachbarn zu investieren. Tun wir das jetzt auch!

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzte Kollegin Schneider-Schneiter, Sie haben gegen den Schluss gesagt, dass der Krieg in der Ukraine zeige, dass Kooperationen mit der EU nun wichtiger denn je seien. Das habe ich nicht ganz verstanden. Können Sie das noch ein bisschen ausführen?

Schneider-Schneiter Elisabeth (M-E, BL): Auf dem europäischen Kontinent müssen wir unsere Kräfte bündeln. Auch eine Kraft, welche Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht auf unserem Kontinent verteidigt, ist stark.

Molina Fabian (S, ZH): Die sozialdemokratische Fraktion begrüsst den endlich, bin ich geneigt zu sagen, vorliegenden Bericht, denn, das haben wir von den Kommissionssprecherinnen gehört, es war eine Zangengeburt. Dass wir jetzt einen umfassenden Bericht zum Status der Beziehungen Schweiz-EU vorliegen haben, ist zentral, denn das Verhältnis zur EU ist für die Schweiz enorm wichtig. Der Inhalt des Berichtes lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Der bilaterale Weg ist nach Ansicht des Bundesrates nach wie vor der Königsweg, der im Interesse der Schweiz liegt.

Zweifelloso ist es so, dass der bilaterale Weg ein erstaunlich erfolgreicher Weg für die Schweiz war. Aber der Kompass der SP weist über den Bilateralismus hinaus nach Europa. In diesen Zeiten ist es von fundamentaler Bedeutung, dass die Schweiz sich am Prozess der europäischen Einigung beteiligt, aus Solidarität mit unseren Nachbarn, aber auch im Interesse unserer demokratischen Souveränität, um die grossen Probleme unserer Zeit wie die Klimakrise zu lösen und den Weltfrieden zu sichern oder um beim Schutz der Menschenrechte und der Demokratie voranzukommen.

Friedl Claudia (S, SG): Wie Herr Molina bereits ausgeführt hat, begrüsst die SP, dass diese Lagebeurteilung der Beziehungen Schweiz-EU dem Rat zur Konsultation vorgelegt wurde. Dabei überrascht es nicht, dass der Bundesrat zum Schluss kommt, dass der bilaterale Weg die vorteilhafteste Variante ist.

Eines ist für uns einfach klar: Welches Ziel man auch verfolgt, kurzfristig muss der bilaterale Weg ausgebaut und stabilisiert werden. Das muss rasch geschehen, denn die Bilateralen Verträge erodieren. Ohne eine institutionelle Lösung mit der EU werden keine bestehenden Marktabkommen mehr aufdatiert und keine neuen Marktabkommen abgeschlossen werden können. Die Schweiz kann immer weniger am EU-Binnenmarkt teilnehmen, was für unsere Wirtschaft schädlich ist. Doch das ist nicht nur für die Wirtschaft schädlich, sondern auch für die Bildung und Wissenschaft, denn wir sind momentan weder beim Programm Erasmus plus noch bei Horizon Europe vernetzt. Das spürt auch der Bildungsplatz Schweiz.

Im Mai 2021 hat der Bundesrat einseitig die Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen abgebrochen. Seither sind über zwei Jahre vergangen. Was in der Zwischenzeit erreicht wurde, ist schlicht zu wenig. In unzähligen Sondierungsgesprächen wurde vorsondiert, wie eine neue Verhandlung aufgegleist werden könn-





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2023 • Sechzehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.052
Conseil national • Session d'automne 2023 • Seizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.052



te. Es hat bis Juni dieses Jahres gebraucht, bis das EDA endlich die Eckwerte eines Verhandlungsmandates verabschieden konnte – immerhin, besser spät als nie, muss man hier sagen. Doch das kommt jetzt wirklich sehr spät, denn im Sommer 2024 übernimmt eine neue EU-Kommission die Verhandlungen in Brüssel. Dabei gibt es wahrscheinlich keine personelle Kontinuität. Danach muss mit der neuen EU-Kommission wieder Vertrauen aufgebaut und ein neuer Weg beschritten werden.

Wenn wir die Probleme beim Zugang zum EU-Binnenmarkt und zu den Kooperationsprogrammen lösen wollen, dann brauchen wir eine Regelung der institutionellen Fragen. Der Bundesrat versucht es nun über einen Paketansatz und nicht mehr über ein einziges übergreifendes Vertragswerk. Welcher Weg auch eingeschlagen wird, es muss jetzt rasch vorwärtsgehen, und Entscheidungen müssen gefällt werden.

Die SP erwartet, dass der Bundesrat noch dieses Jahr ein entsprechendes Verhandlungsmandat vorlegt. So können zumindest noch mit der heutigen EU-Kommission die Verhandlungen aufgegleist werden, damit sie danach möglichst rasch abgeschlossen werden können und der Weg für neue Binnenmarktabkommen zu Strom und Lebensmittelsicherheit sowie für Kooperationsabkommen zu Forschung und Bildung wieder offen ist.

Köppel Roger (V, ZH): In schwierigen Zeiten, in anspruchsvollen Zeiten, wenn es draussen stürmt und kracht, darf man die Grundsätze nicht über Bord werfen. Dann müssen Länder, Firmen, Familien sich überlegen, was das Bewährte ist, was in der Vergangenheit funktioniert hat, was unsere ganz zentralen Stärken sind und was letztlich die Voraussetzung ist für den Erfolg unserer Organisation, unseres Landes, unserer Schweiz.

AB 2023 N 2071 / BO 2023 N 2071

Sie werden mir recht geben: Die Schweiz ist die älteste – ich sage das eigentlich zuhänden des Bundesrates, er müsste jetzt mitschreiben – und erfolgreichste Selbsthilfeorganisation der Welt. Die älteste und erfolgreichste Selbsthilfeorganisation der Welt! Selbstbestimmung, selber entscheiden, was in der Schweiz passiert, das ist die rote Linie, das ist das Rezept, das ist die Überlebensstrategie unserer Vorfahren, die sie durch ungezählte Kriege, religiösen Wahnsinn, durch Weltkriege hindurch am Leben gehalten und die Schweiz zusammengehalten hat. Selbstbestimmung! Die Schweiz ist ein Wunder, ein Weltwunder der Selbstbestimmung. Sie wird dafür enorm respektiert. Viele Leute sehnen sich nach einer solchen Demokratie, sehnen sich danach, dass wie bei uns die Bürger entscheiden, nicht die Politiker, nicht die Bundesräte und schon gar nicht Leute, die weit entlegen in scheintransparenten Glaspalästen in der Europäischen Union glauben, bestimmen und entscheiden zu können, was für die Schweiz gut ist.

Sie haben in diesem Jahr den 175. Geburtstag der Bundesverfassung gefeiert. Ich erinnere daran, dass der nachmalige erste Bundespräsident der Schweiz, Jonas Furrer, der Winterthurer, gesagt hat: "Die unabhängige Schweiz wird sich weiterhin selber regieren."

Diese Bundesverfassung ist das Paragrafen, das Verfassung gewordene Manifest der Unabhängigkeit und der Selbstbestimmung der Schweiz. Dazu gehört natürlich auch die Neutralität. Sie ist das völkerrechtliche Siegel unserer Unabhängigkeit und auch unserer Weltoffenheit. Die Neutralität ist das, was die Grösse unseres Kleinstaates auf der internationalen Bühne verbürgt.

Die konsequente Neutralität ist gerade in Kriegszeiten ein Lichtblick des Friedens und der Hoffnung, dass man aus diesen Schützengräben, aus diesem Wahnsinn wieder herauskommen kann, dass es auf dieser Welt wenigstens ein Land gibt, das bei diesem Wahnsinn nicht mitmacht, sondern sagt: "Wir sind dauernd und umfassend neutral." Das ist die Diskussion, die wir heute führen, über die Unabhängigkeit, über unser Verhältnis zur Europäischen Union.

Unser Verhältnis zur EU ist durch Unehrllichkeit geprägt. Wir sind gegenüber der EU nicht ehrlich, und wir sind gegenüber uns nicht ehrlich. Wir haben der EU gesagt, unsere Bundesräte haben gesagt: "Ja, wir treten irgendwann einmal bei, die Schweizer." So hat man sich in den Verhandlungen Vorteile verschafft. Bei uns hat man gesagt: "Wir sichern den bilateralen Weg!" Dabei wissen wir seit 2008, dass die EU den bilateralen Weg für beendet erklärt hat.

Hören wir also auf, den Leuten Unwahrheiten zu erzählen, hören wir auf, den Leuten alten Wein in neuen Schläuchen zu verkaufen, ein Rahmenabkommen als sektoriellen Paketansatz neu zu etikettieren! Im Grunde geht es aber immer ums Gleiche: In diesen Abkommen sind fremde Gesetzgeber drin, fremde Richter, der Verlust der schweizerischen Unabhängigkeit und Selbstständigkeit.

Die SVP ersucht den Bundesrat, sie fordert ihn auf, die älteste und erfolgreichste Selbsthilfeorganisation der Welt zu verteidigen, sich nicht einschüchtern zu lassen, sich nicht unter Druck setzen zu lassen und an dem festzuhalten, was wir in diesem Jahr feiern – 175 Jahre Bundesverfassung! Das war ein Ja zur Unabhängigkeit und ein Nein zur europäischen Fremdherrschaft.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2023 • Sechzehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.052
Conseil national • Session d'automne 2023 • Seizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.052



Vielen herzlichen Dank und viel Erfolg, Herr Bundesrat, bei diesen Verhandlungen. (*Teilweiser Beifall*)

Cassis Ignazio, conseiller fédéral: Le 9 juin 2023, le Conseil fédéral a adopté ce dernier. Avec ce rapport, il a répondu à une série de demandes qui émanaient de votre Parlement. D'une part, le rapport fait suite à dix interventions de l'Assemblée fédérale qui visaient toutes, sous différentes formes, une évaluation de la politique européenne par le Conseil fédéral. D'autre part, le Conseil fédéral a consulté, en décembre 2022, les Commissions de politique extérieure des deux chambres sur le projet de rapport. Lors de l'élaboration définitive du rapport, tel que vous l'avez en main maintenant, le Conseil fédéral a tenu compte des résultats de la consultation: par rapport à la version préliminaire, nous y avons ajouté une mise en contexte géopolitique plus importante, afin de vous montrer la place de la Suisse dans le monde, aujourd'hui, au XXI^e siècle.

Qu'offre le rapport? Il apporte essentiellement deux éléments. On y trouve, premièrement, un état des lieux de la situation; un examen et une évaluation de la voie bilatérale que la Suisse emprunte depuis vingt-cinq ans dans ses relations avec l'Union européenne. Deuxièmement, les perspectives de l'avenir y sont présentées, et notre pays mérite des perspectives dans le continent au cœur duquel il se trouve.

Dans le rapport, le Conseil fédéral intègre les entretiens exploratoires en cours avec l'Union européenne, qui ont été mentionnés lors des interventions que l'on vient d'écouter. Le rapport met en lumière l'importance de l'Union européenne pour la Suisse, mais aussi l'inverse: l'importance de la Suisse pour l'Union européenne.

En outre, les relations Suisse-Union européenne dans un contexte géopolitique y sont replacées. Depuis l'année dernière, la guerre fait rage sur notre continent. De multiples crises marquent la situation de l'Europe et du monde. C'est le moment de bénéficier de relations stables et sûres entre la Suisse et les pays membres de l'Union européenne, qui sont tout autour de nous.

Pour son analyse de la politique européenne, le Conseil fédéral s'est basé sur notre Constitution fédérale; celle que, cette année, nous fêtons pour la 175^e fois. Les objectifs de l'Etat fédéral ont servi de grille d'analyse pour le rapport – objectifs inscrits à l'article 2 de la Constitution fédérale, qui concerne les buts de la Confédération. Ces derniers comprennent notamment la liberté et les droits du peuple, l'indépendance et la sécurité du pays, la prospérité commune et l'engagement de la Suisse en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Le Conseil fédéral oriente sa politique européenne en fonction de ses objectifs nationaux. Malheureusement, cela ne va pas sans certains conflits d'objectifs. Il sera donc toujours nécessaire à l'avenir de procéder à des évaluations et à des décisions difficiles sur la manière de pondérer les différents objectifs les uns par rapport aux autres.

Unter dem Gesichtspunkt der Staatsziele zieht der Bundesrat zum existierenden bilateralen Verhältnis zur Europäischen Union, wie es insbesondere 1999 mit dem Abkommen der Bilateralen I und 2004 mit den Bilateralen II geschaffen wurde, eine positive Bilanz. Der Bericht analysiert die einzelnen Abkommen und Gebiete der Zusammenarbeit eines nach dem anderen, so etwa den Handels- und Wirtschaftsaustausch im weitesten Sinne, die Kooperation im Bereich der Sicherheit, darunter auch die Assoziierung an Schengen/Dublin, oder auch Themen, die vor 25 Jahren nicht so aktuell waren wie heute, wie z. B. Umwelt und Klima.

Mit Blick auf die Zukunft lassen sich theoretisch vier Handlungsoptionen für die Europapolitik der Schweiz ausmachen. Es sind dies – das haben Sie gehört – erstens ein reines Freihandelsverhältnis, zweitens eine Weiterführung des bilateralen Weges, drittens ein Beitritt zum EWR und viertens ein Beitritt zur EU. Auch diese vier Optionen werden im Bericht im Lichte der Staatsziele gemäss Bundesverfassung untersucht. Der Bericht bewertet jede der Optionen anhand von konkreten Kriterien, nämlich in welchem Umfang sich die Schweiz am EU-Binnenmarkt beteiligen kann, welche weiteren Kooperationen, etwa auf dem Gebiet der Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Forschung, möglich sind, wie gross der politische Handlungsspielraum der Schweiz ist und schliesslich, aber nicht zuletzt, ob die Option ausserpolitisch überhaupt machbar ist, d. h., ob sich die EU dafür gewinnen lassen wird.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass der bilaterale Weg für die Schweiz weiterhin die vorteilhafteste Option ist. Ein reines Freihandelsverhältnis – eine weitere Option – würde den Bedürfnissen der Schweiz, zumal denen der Schweizer Wirtschaft, nicht genügend Rechnung tragen. Eine EWR- oder eine EU-Mitgliedschaft – die zwei anderen Optionen – würde wiederum den politischen Handlungsspielraum der Schweiz, des Schweizervolkes, der Kantone übermässig einschränken. Der bilaterale Weg weist von allen Optionen das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem

AB 2023 N 2072 / BO 2023 N 2072

Gestaltungsspielraum auf. Sein Schwachpunkt liegt beim vierten Kriterium, nämlich bei der ausserpolitischen Machbarkeit: Die Schweiz kann den bilateralen Weg nur weiter beschreiten, wenn die EU dazu Bereitschaft zeigt.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2023 • Sechzehnte Sitzung • 28.09.23 • 15h00 • 23.052
Conseil national • Session d'automne 2023 • Seizième séance • 28.09.23 • 15h00 • 23.052



Die EU macht ihre Bereitschaft insbesondere von einer Regelung von institutionellen Fragen abhängig. Vor diesem Hintergrund führt der Bundesrat seit letztem Jahr Sondierungsgespräche mit der EU. Er will ausloten, was aussenpolitisch machbar ist, was innenpolitisch machbar ist und wozu die EU bereit ist. Wohlgemerkt: Für eine tragfähige Lösung müssen am Schluss beide Seiten aufeinander zugehen, auch die EU wird da und dort über ihren Schatten springen müssen. Denn für die Schweiz ist es unabdingbar, dass ihre essenziellen Interessen gewahrt bleiben.

Der Bundesrat hat sich im Verhältnis zur EU für einen breiten Paketansatz entschieden, der auch die Möglichkeit neuer sektorieller Abkommen einschliesst, etwa in den Bereichen Strom oder Lebensmittelsicherheit. Ein solcher Paketansatz dürfte es für die Schweiz und die EU leichter machen, einen für beide Seiten vorteilhaften Interessenausgleich zu finden, wie sie das bereits bei den beiden früheren Paketen – Bilaterale I von 1999 und Bilaterale II von 2004 – geschafft haben.

Wie im Bericht dargelegt, bleibt das Ziel des Bundesrates letztlich unverändert. Er will den bilateralen Weg stabilisieren, weiterentwickeln und auf lange Sicht wahren. Gleichzeitig ist in der Europapolitik, wie anderswo auch, nichts in Stein gemeisselt. Europa entwickelt sich rasant weiter, und die Schweiz wird sich immer wieder an neue Gegebenheiten anpassen müssen. Der Bundesrat will die Bundesversammlung deshalb auch in Zukunft laufend über den Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU orientieren. So wird der Bundesrat, gestützt auf die aussenpolitische Strategie, jeweils pro Legislaturperiode einen neuen Bericht zu den Beziehungen Schweiz-EU verfassen.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport

