



23.052

**Lagebeurteilung
Beziehungen Schweiz-EU.
Bericht**

**Etat actuel
des relations Suisse-UE.
Rapport**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Ich werde Sie zunächst über den Bericht des Bundesrates und die Überlegungen der Kommission orientieren und anschliessend etwas zur Stellungnahme der Kommission zur Motion unserer Schwesterkommission sagen.

Zunächst zur Lagebeurteilung, die der Bundesrat vornimmt, sie nennt sich "Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz-EU. Bericht": Erstattet worden ist dieser Bericht aufgrund einer ganzen Reihe von parlamentarischen Vorstössen, die vom Bundesrat eine Zwischenbilanz über unser Verhältnis zur Europäischen Union erwarteten. Wenn man den Bericht liest, und das ist in der Kommission auch zum Ausdruck gekommen, kann man wohl feststellen, dass es keine andere Organisation auf der Welt gibt, die die Schweiz derart beeinflusst wie die Europäische Union. Das hat natürlich zunächst eine wirtschaftliche Dimension, denken Sie an den EU-Binnenmarkt; ich komme noch darauf zurück. Es hat aber auch eine geopolitische Dimension, und diese ist vor allem in den letzten zwei Jahren, seit dem Kriegsausbruch in der Ukraine, wesentlich stärker sichtbar geworden. Der bilaterale Weg zwischen der Europäischen Union und der Schweiz betrifft mittlerweile fast sämtliche Bereiche der schweizerischen Europapolitik.

Stichwort Unabhängigkeit: Wir leben zwar in einer interdependenten Welt, und die Schweiz verfolgt einen geopolitischen Ansatz. Aber die Orientierung an der Europäischen Union ist dominant. Im heutigen System der Bilateralen Verträge ist das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU auf Augenhöhe. Wir sind institutionell nicht in die Europäische Union integriert, sondern lediglich vertragsrechtlich stabil angebunden. Aber trotzdem: In dieser Situation ist das Verhältnis zur EU ein stärkeres als zu allen anderen Weltgegenden.

Stichwort Wohlstand unseres Landes: Die binnenmarktähnlichen Verhältnisse, in denen wir leben – wir sind ja nicht eigentlich Teil des EU-Binnenmarkts, aber durch die beiden bilateralen Pakete derart eng angebunden, dass wir es fast sind –, prägen die Schweizer Wirtschaft in den verschiedenen Bereichen weitgehend. Dieses Verhältnis geht wesentlich weiter als ein reines Freihandelsabkommen; das wäre an sich auch eine denkbare Variante. Das Paket mit den Bilateralen I und II ermöglicht eine wesentlich engere Anbindung. Damit ermöglichen die Bilateralen Verträge, auch wenn man die letzten zehn Jahre anschaut, wesentlich grössere Wohlstandsgewinne.

Stichwort Frieden und Sicherheit: Die Schweiz pflegt eine traditionell eigenständige Aussen- und Sicherheitspolitik. Trotzdem darf man feststellen, dass die Interessen der Schweiz oft ähnlich sind wie diejenigen der Europäischen Union. Das hat sich auch wieder anlässlich der Kriegssituation gezeigt, mit der Aggression Russlands gegenüber der Ukraine. Hier hat sich die Schweiz weitestgehend den Sanktionen der Europäischen Union angeschlossen, obwohl sie dazu keine Verpflichtung gehabt hätte – im Gegensatz zu UNO-Sanktionen, zu deren Befolgung sich die Schweiz ja durch ihren Beitritt zur Staatengemeinschaft verpflichtet hat.

Immer noch zum Bereich Frieden und Sicherheit: Durch die Einbindung in die Schengen-Assoziierung geniessen die Bewohner unseres Landes auch die Reisefreiheit, die inzwischen zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist, die aber ausserhalb des EU-Raumes so nicht denkbar wäre.

Stichwort Nachhaltigkeit: Die EU sieht sich ja als Vorreiterin in der internationalen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik. Die Schweiz verfolgt hier ähnliche Ziele. Nach der Covid-19-Pandemie hat sich aber gezeigt, dass



auch wesentliche Lücken im Bereich der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Schweiz bestehen. Denken Sie an das fehlende Energieabkommen, insbesondere das Stromabkommen, und denken Sie auch an das fehlende Gesundheitsabkommen und an die damit verbundenen Folgen für die Schweiz.

Welche Ziele, hat sich der Bundesrat im Bericht gefragt, soll die Schweiz nun im Verhältnis zur Europäischen Union weiterverfolgen? Die Kommission teilt hier die Zielsetzung des Bundesrates, die etwa wie folgt zusammenzufassen ist: In der Europapolitik streben wir eine bestmögliche gegenseitige Beteiligung am Binnenmarkt sowie die Kooperation in ausgewählten Interessenbereichen an. Um das zu erreichen, wenn Sie diese Ziele teilen, gibt es ziemlich genau vier Handlungsoptionen:

1. Wir verfolgen die Politik eines reinen Freihandelsverhältnisses. Das wäre ein Vertragsverhältnis, das auf den Austausch von Gütern und Dienstleistungen beschränkt ist und etwa die Personenfreizügigkeit weglassen würde, aber auch alle übrigen Kooperationen wie zum Strom, Luftverkehr, Landverkehr, zur Landwirtschaft oder zu was auch immer. Dieses Verhältnis wäre für die Schweiz wohlstandsmässig – auch nach der Beurteilung der Kommission – eine schlechtere Variante als der bilaterale Weg.
2. Es wäre auch möglich, der EU beizutreten. Aber hier besteht in der Schweiz weit verbreitet die Meinung, dass das den Handlungsspielraum unseres Landes und die Souveränität zu sehr einschränken würde, weshalb das nicht infrage kommt.
3. Auch die eingeschränkte institutionelle Variante, das wäre der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), scheint aus heutiger Sicht nicht realistisch zu sein. Nach heutiger Beurteilung würden im EWR die Pflichten der Schweiz deutlich weiter gehen als ihre Mitwirkungsrechte.
4. So bleibt eigentlich nur die vierte Variante übrig, und das ist die Variante, die wir heute schon verfolgen: die

AB 2023 S 966 / BO 2023 E 966

Fortsetzung des bilateralen Weges. Der bilaterale Weg ist ein Weg, den kein anderes Land mit der Europäischen Union verfolgt. Die Schweiz tut das bisher eigentlich sehr erfolgreich. Wir haben einfach zur Kenntnis nehmen müssen, dass die EU nicht mehr bereit ist, diesen Weg unverändert weiterzufahren. Sie will ihn nur weiterführen, wenn die Schweiz bereit ist, eine gewisse institutionelle Anbindung an die Europäische Union zu akzeptieren.

Unter dem Strich, wenn wir diesen bilateralen Weg weiterverfolgen wollen, ist die Geschichte der letzten Jahre zu erwähnen. Am 26. Mai 2021 hat sich der Bundesrat entschieden, die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zu beenden. In der Folge hat er dann die Stossrichtung aus Sicht der Regierung für ein neues Verhandlungspaket mit der Europäischen Union bestimmt. Die Kantone haben am 24. März dieses Jahres wesentlich klarer als bisher, eigentlich sogar einstimmig ihre Bereitschaft erklärt, ein solches Mandat mitzutragen. Es wird sich in den nächsten Monaten zeigen, ob der Plan des Bundesrates, Ende Jahr oder allenfalls nächstes Jahr ein Mandat zu definieren und Verhandlungen aufzunehmen – die Eckpunkte dafür stehen ja schon –, aufgeht oder nicht.

Das hängt zunächst einmal von innenpolitischen Entscheiden in unserem Lande ab. Die entsprechenden Gespräche laufen, und parallel dazu laufen die sogenannten Sondierungsgespräche mit der Europäischen Union, die noch nicht abgeschlossen sind und bei denen wesentliche institutionelle Fragen, aber auch Fragen in Bezug auf Assoziierungen – denken Sie etwa an das Programm Horizon – und zeitliche Fragen noch nicht geregelt sind. Die Debatte ist nachher dafür offen.

Ich schliesse gleich an die Stellungnahme Ihrer Kommission zur Motion 22.3891 der APK-N, "Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU", an; das ist eine Motion unserer Schwesterkommission. Um es vorwegzunehmen: Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig mit 9 zu 0 Stimmen, diese Motion abzulehnen. Demzufolge gibt es auch keine Minderheit.

Die Motion möchte den Bundesrat beauftragen, der Bundesversammlung zusammen mit dem Bericht zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses mit den Schlussfolgerungen zum Bericht zu unterbreiten. Der Bundesrat beantragt Ablehnung dieser Motion. Der Nationalrat hat die Motion am 9. März 2023 ganz knapp mit 96 zu 94 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen. Warum lehnt Ihre Kommission diese Motion des Nationalrates derart einhellig ab? In den Augen der Kommission hat sich die Dynamik in der schweizerischen Europapolitik seit Einreichung der Motion geändert. Als die Motion beschlossen wurde, bestand noch die Tendenz, nach dem Abbruch der Verhandlungen mit der Europäischen Union über das institutionelle Rahmenabkommen einen gewissen Druck auf den Bundesrat auszuüben, dass er, wenn Sie so wollen, weitermacht. Seither wurden die Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte in den Konsultationsverfahren gemäss Artikel 152 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes zum Bericht über den Stand der Beziehungen konsultiert. Die Sondierungsgespräche mit der EU wurden auf eine neue Basis gestellt, und sie sollten eigentlich in den nächsten Monaten in ein Verhandlungsmandat münden, dessen Eckwerte auch



bereits festgelegt wurden.

In dieser Situation, davon ist Ihre Kommission überzeugt, wäre das Unterbreiten eines Entwurfes für einen Bundesbeschluss, wie das die Motion des Nationalrates möchte, in diesem Prozess nicht etwa hilfreich, sondern würde zunächst zu langwierigen Parlamentsdebatten führen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde das die Gespräche mit der EU dann auch nicht beschleunigen, sondern verlangsamen und folglich zu unnötigen Unsicherheiten führen, dies in einer Situation, in der die Lage ohnehin angespannt ist.

Die Kommission erachtet dies sowohl im Hinblick auf das Tempo der anstehenden Verhandlungen als auch in institutioneller Hinsicht als nicht sinnvoll, ist doch der Bundesrat in dieser Phase für die Verhandlungen zuständig. In den Augen der Kommission sollte das Parlament aber die Möglichkeit haben, eine inhaltliche Diskussion über den Bericht des Bundesrates, den ich vorhin vorgestellt habe, zu führen. Das wird dadurch gemacht, dass dieses Geschäft Ihnen eben heute, in der Herbstsession, unterbreitet wird.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, die Motion abzulehnen.

Würth Benedikt (M-E, SG): Ich danke dem Berichterstatter für die präzise Darlegung unserer Diskussion in der Kommission. Mir scheint wichtig, noch zwei, drei Dinge hier im Saal vorzutragen. Wir haben ja quasi eine Vernehmlassung des Berichtsentwurfes des Bundesrates gemacht. Die Kommission hat dabei zwei, drei Punkte eingegeben, die der Bundesrat auch aufgenommen hat. Dafür möchte ich danken.

Der erste Punkt betraf die Frage der Positionierung der EU als geostrategischer Akteur. Wir haben zunehmend festgestellt, auch als Rechtssetzungsbehörde dieses Landes, dass die EU ihre Rolle als Rechtssetzungsmacht immer deutlicher spielen will. Wir haben ein aktuelles Beispiel betreffend den Umgang mit drittstaatlichen Subventionen, wo die EU klar sagt, dass sie alle drittstaatlichen Subventionen, die den Binnenmarkt berühren, auch auf den Radar nehmen will. Das betrifft auch die Schweiz.

Ein weiteres Thema haben wir im Bereich der Freihandelspolitik, wo sich die EU immer stärker als internationaler Standardsetzer gebärdet. Das ist auch eine Chance für die Schweiz – Stichwort Mercosur.

Wir haben hier das Datenschutzgesetz beraten und haben gesehen, dass die EU, auch wenn wir kein Binnenmarktabkommen haben, indirekt und direkt unsere Rechtsetzungsspielräume berührt. Wir haben die Umweltpolitik, Stichwort Green Deal, welche uns sehr stark tangiert. Diese Wechselwirkungen sind im Bericht nun sehr gut dargestellt. Das ist, glaube ich, für die nächste Zukunft ein sehr wichtiges Thema. Darüber können wir nicht hinwegsehen.

Zweitens scheint es mir jetzt auch klarer zu sein, wie der Bundesrat die Frage der Streitbeilegung sieht. Wir hatten in einer ersten Version hierzu eigentlich eher indirekte Aussagen. Ich glaube, es ist nun im Bericht klar und deutlich dargestellt, dass in der Rechtsprechung für die Auslegung des Schweizer Rechts die Schweizer Gerichte, darunter natürlich das Bundesgericht, zuständig sind und dass innerhalb des EU-Binnenmarktes, wo es um EU-Recht geht, die Auslegungshoheit beim EuGH liegt. Diese Klarheit ist jetzt im Bericht vorhanden. Ich glaube, das ist auch ein Eckpunkt, den wir realistischerweise bei unseren strategischen Überlegungen in der Europapolitik berücksichtigen müssen.

Schliesslich habe ich auch gesehen, dass der Bereich Horizon Europe im Bericht deutlicher verankert ist, indem klar gesagt wird, dass eine gesicherte Teilnahme an Horizon Teil eines Verhandlungspakets werden wird. Dass die EU das so zugesichert hat, ist für unsere weitere Beurteilung dieses Dossiers ebenfalls wesentlich.

Persönlich bin ich nach wie vor der Meinung, dass wir in der Schweiz die Diskussion über das Wesen der Binnenmarktverträge etwas realistischer führen sollten. Wir haben uns angewöhnt, eigentlich schon in den Neunzigerjahren, dass wir beim bilateralen Weg von binnenmarktähnlichen Verhältnissen sprechen, dass wir von Rechtsangleichung sprechen. Ich glaube, das ist etwas Schönfärberei. Binnenmarktabkommen sind bei Licht betrachtet eigentlich Übernahmen des EU-Rechts, immer unter Berücksichtigung gewisser Ausnahme- und Schutzklauseln. Denken Sie an das Landverkehrsabkommen – Stichwort Vierzigtonner –, denken Sie an andere Ausnahmen, beispielsweise im Bereich der Personenfreizügigkeit, wo wir intensive Diskussionen haben, just jetzt wieder im Rahmen der Sondierungsgespräche. Insgesamt müssen wir uns einfach auch bewusst werden, dass unsere Binnenmarktabkommen letztlich weitestgehend Übernahmen von EU-Recht sind. Darum ist auch die Auslegungskompetenz des EuGH hier logischerweise mit eingeschlossen.

Schlussendlich komme ich noch zu einem weiteren wichtigen Punkt, der sich auf die aktuelle Sondierung bezieht: Ich glaube, dass bei allem Positiven, das man aus diesen Sondierungsgesprächen hört, immer noch etwas unklar bleibt.

AB 2023 S 967 / BO 2023 E 967

Es ist die Frage, wie die Architektur dieses Paketansatzes schlussendlich aussieht. Was meine ich damit? Es geht letztlich um die Frage, wie diese Abkommen mit der Anschlussgesetzgebung im schweizerischen Recht





hier auf den Tisch des Hauses kommen. Gibt es hier separate Beschlüsse? Oder gibt es einen Paketbeschluss, zu dem man Ja oder Nein sagen kann? Das hat logischerweise auch eine Auswirkung auf die Frage, wie eine mögliche Abstimmungsfrage aussieht.

Hier geht es um sehr strategische Themen. Denken Sie an die Frage, ob ein Stromabkommen Teil des Paketes ist oder nicht. Wenn wir das integral als Teil des Paketes haben und nur Ja oder Nein sagen können, dann hat eine solche Diskussion hier im Hause und natürlich auch im Rahmen der Volksabstimmung eine andere, neue Dynamik. Diese Frage des Paketansatzes bzw. die rechtliche Architektur dieses Paketansatzes ist nach wie vor offen; diese halte ich für sehr wichtig. Natürlich ist es klar, dass es aus Sicht der Schweiz gut wäre, wenn wir hier nicht eine einzige Beschlussfassung hätten, sondern dass wir eben auch separat, beispielsweise zu einem Stromabkommen, Ja oder Nein sagen könnten. Selbstredend ist es auch klar, dass ein Stromabkommen nur kommt, wenn wir auch die institutionellen Aspekte geregelt haben.

Ich komme zum Schluss. Auf Seite 45 hält der Bundesrat hinsichtlich der Zukunft des bilateralen Wegs unmissverständlich fest: "Folgenswer ist die Position der EU, gegenseitige Anliegen nicht mehr in der bisherigen Art und Weise behandeln zu wollen. Während der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen vertrat die EU die Haltung, keine neuen Binnenmarktabkommen mit der Schweiz mehr abzuschliessen, solange keine für sie zufriedenstellende institutionelle Regelung vorliegt."

Ja, das ist in der Tat folgenswer, zumal weit und breit – dessen müssen wir uns einfach bewusst sein – keine andere europapolitische Option zur Verfügung steht, die auch mehrheitsfähig ist: weder ein EU-Beitritt noch ein EWR-Beitritt noch ein Zurückfallen auf den reinen Freihandelsstatus. Darum schreibt der Bundesrat am Schluss seines Berichtes zu Recht: "Die Erfolge von damals" – er meint damit die Verhandlungen zu den Bilateralen I und II und deren erfolgreiche Umsetzung in der Schweiz – "waren möglich dank der Mitwirkung der massgeblichen Akteure in der Schweiz. Auch heute, rund zwei Jahrzehnte später, braucht es Kompromissbereitschaft, Pragmatismus und Lösungsorientierung." Das schreibt der Bundesrat, und eigentlich ist dem nichts beizufügen.

Es ist zu hoffen, dass wir nach den Wahlen pragmatische Kompromisse finden, weil die Frage nach der Zukunft der Schweiz in Europa eine sehr zentrale Frage ist. Wir müssen den bilateralen Weg konsolidieren, weiterentwickeln und auf lange Sicht absichern.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je crois que le rapporteur a clairement synthétisé le message et la voie qu'il convient d'emprunter.

Je suis aussi de ceux qui ont voté contre la motion qui nous vient du Conseil national, parce qu'il s'agit effectivement d'un instrument qui n'est pas adapté. Par contre, la volonté qu'il y a derrière est – je pense – intéressante, c'est-à-dire que la commission du Conseil national voulait avoir une décision politique du Parlement, qui puisse venir en soutien au Conseil fédéral lors de la phase "terminale" des entretiens exploratoires et au début du mandat de négociation. En effet, à la fin de cette phase des entretiens exploratoires, l'Union européenne a demandé qu'il y ait, avant le début des négociations, une déclaration commune. Celle-ci est nécessaire, si j'ai bien compris jusqu'à maintenant les déclarations du commissaire en charge du dossier, le vice-président de la Commission, pour que l'Union européenne adopte elle-même ou confirme le mandat de négociation. Il s'agira donc, pour le Conseil fédéral, de définir avec l'Union européenne le contenu de cette déclaration commune. Il est, à mon avis, extrêmement important que cette position du Conseil fédéral soit soutenue politiquement par les chambres, dans la mesure où il faudrait éviter une situation où le Conseil fédéral s'engage dans la voie de la négociation, ce qu'une grande majorité attend, sans appui déclaré du Parlement.

L'instrument de l'arrêté n'est pas approprié, parce que cela prend énormément de temps. Il est problématique. Mais je reste persuadé que, dans cette phase, nous avons la possibilité, comme d'ailleurs les élus du Conseil national, et en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères, de faire une déclaration de notre conseil – et de l'autre conseil –, qui expose les majorités sur un thème, et de soutenir ainsi le Conseil fédéral. Une déclaration, ce n'est pas un mandat donné au Conseil fédéral, c'est simplement une déclaration politique. Nous avons fait de telles déclarations dans le cadre de la crise des banques avec les Etats-Unis, nous l'avons fait également au début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, on peut imaginer le faire également dans un dossier extrêmement important pour notre avenir, à savoir les relations avec l'Union européenne.

D'une certaine manière, il est donc vrai que la balle est dans le camp du Conseil fédéral, puisque c'est lui qui est en train de mener les entretiens exploratoires et que c'est lui qui va adopter le mandat de négociation après les consultations d'usage auprès des Commissions de politique extérieure et des cantons. Mais la balle est aussi dans le camp du Parlement, dans la mesure où l'on peut donner un message politique pour renforcer la position du Conseil fédéral, le moment venu.



Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Ich glaube, wenn wir uns in einem Punkt einig sind, dann darin, dass der bilaterale Weg der beste ist für unser Land. Der Bundesrat hat seit Abbruch der Verhandlungen x Sondierungsgespräche geführt, hat x Varianten geprüft, ist mit den Sozialpartnern zusammengesessen, hat immer wieder Lösungen gesucht. Ich möchte, dass dieses Verhandlungsmandat jetzt Ende Jahr wirklich abgeschlossen wird, damit wir einen Schritt vorwärts gehen können. Es eilt, es drängt, nicht nur bei den Forschungsabkommen, bei Horizon, auch in Bezug auf unsere Wirtschaft. Wir sind darauf angewiesen, dass wir geregelte Verhältnisse mit unseren Nachbarn haben, damit wir in dem Sinn für unseren Wohlstand einen Schritt vorwärts machen können.

Ich bin ganz klar überzeugt, dass auch wir hier im Parlament, in beiden Kammern, diesbezüglich eine grosse Verantwortung tragen, die wir meines Erachtens bisher nicht genügend wahrgenommen haben. In dem Sinn bin ich sehr gerne gewillt, den Bundesrat künftig in dieser Hinsicht zu unterstützen.

Hefti Thomas (RL, GL): Ich komme zu keinem anderen Schluss als die Kommission, erlaube mir aber hier, am zweitletzten Tag meiner letzten Session noch einige weitere Gedanken anzufügen.

Ich gehörte nicht zu denjenigen, die den Bundesrat für den Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Abkommen (Insta) kritisiert haben. Ende 2018 haben Stimmen aus der Wirtschaft darauf gedrängt, rasch zu unterzeichnen. Das Abkommen enthalte bestimmt eine Kündigungsklausel, und von dieser müsse man halt Gebrauch machen, wenn das Abkommen nicht befriedige, war zu hören. Effektiv sah das Insta eine Kündigungsmöglichkeit vor mit der Vorgabe, dass innert drei Monaten nach der Kündigung eine Lösung zu suchen sei. Falls das nicht gelingen sollte, würden das Insta und die Abkommen, die sich darauf beziehen, ein halbes Jahr nach dessen Kündigung dahinfallen. Es braucht nach den Erfahrungen mit dem Brexit nicht sehr viel Vorstellungsvermögen, um sich auszumalen, dass eine solche kurze Zeitspanne bei Weitem nicht ausreichen würde, um eine neue Lösung zu finden. Eine Kündigung des Insta wäre für die Schweiz somit mit grössten Risiken verbunden gewesen, das Abkommen unsererseits also faktisch kaum kündbar.

Die EU hätte eine solche Kündigungsbestimmung jedoch als Hebel benützen können, um von uns Zugeständnisse zu erlangen. So hat die EU nämlich nicht gezögert, uns willkürlich aus dem Horizon-Abkommen auszuschliessen und zum Beispiel gegenüber Israel zu diskriminieren, das auch nicht EU-Mitglied und dennoch bei Horizon willkommen ist. Damit zieht die EU bewusst eine Lose-lose- einer Win-win-Situation vor.

AB 2023 S 968 / BO 2023 E 968

Gleiches gilt für das Stromabkommen: Unsere Pumpspeicherwerke und speziell Linthal 2015 würden die Wind- und Fotovoltaikproduktion vor allem in Deutschland hervorragend ergänzen.

Das Argument – das wollte ich hier sagen –, dass mit dem Insta Rechtssicherheit eingekehrt wäre, ist deshalb stark zu relativieren.

Nun sind wir heute in einer anderen Lage. Aber der Zwiespalt, vor dem wir stehen, zeigt sich schön in einem Beitrag des Direktors von Swissmem, dem Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, in der "NZZ" vom 11. Juli 2023. Er fordert eine rasche Stabilisierung unserer Beziehungen mit der EU mit den Bilateralen III bis Mitte August 2024. Vorab: Wer sich in Verhandlungen zeitlich derart einschränkt, schwächt seine Position. Im gleichen Beitrag lässt der Direktor von Swissmem an der Politik der EU allerdings kaum einen guten Faden. Zur Industriepolitik der EU mit Milliarden Subventionen meint er, dass dieses "subsidy race" Milliarden verschlinge und irrsinnige Blüten treibe. Swissmem fordert weiter eine Stärkung der Berufsbildung, eine Grundschule, die wieder leistungsorientiert ist, einen flexiblen Arbeitsmarkt, Finanzstabilität, auch eine Schuldenbremse und eine unabhängige Nationalbank. Der Trend in der EU geht aber in die entgegengesetzte Richtung.

Es muss uns bewusst sein, dass wir uns überall da, wo wir uns der Gerichtsbarkeit des EuGH unterstellen, die Möglichkeit für andere Lösungen, als sie in der EU gelten, verbauen. Wir schalten in diesen Bereichen auch die Rechte des Bundesparlamentes und der kantonalen Parlamente sowie die Volksrechte aus. Wollen wir das? Wenn wir, falls die Unterhändler das Paket dereinst einmal geschnürt haben, in einer Abwägung zum Schluss kommen sollten, dass eine Unterstellung unter die Gerichtsbarkeit in gewissen Bereichen zu akzeptieren ist, sollte das mit einer Kündigungsbestimmung einhergehen, die den Vertrag weder für uns faktisch unkündbar macht noch es der Gegenseite ermöglicht, uns mit einer Kündigung zu erpressen.

Weiter bleibt zu bedenken, dass EU-Recht nicht in einem Zweikammerparlament entsteht, sondern nach wie vor vornehmlich durch die Kommission und in den Ministerratssitzungen erarbeitet wird, also von Vertretern der Exekutiven der Mitgliedstaaten. Heute jedenfalls ist das Europäische Parlament noch kein vollwertiger Gesetzgeber, wie das zum Beispiel der Bundestag oder andere Parlamente sind.

Der Direktor von Swissmem schliesst das Interview mit dem Satz, dass die Welt sich verändere und vola-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Zwölfte Sitzung • 28.09.23 • 08h15 • 23.052
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Douzième séance • 28.09.23 • 08h15 • 23.052



tiler werde, was bleibe, seien unsere Stärken Kundenorientierung, Innovationskraft, Qualität, Zuverlässigkeit und Fleiss. Da fragt sich, wie weit wir unsere Stärken noch zur Geltung bringen können, wenn wir in immer grösserer Masse in die EU-Gesetzgebung eingebunden sind. Ich werde leider zunehmend skeptischer, ob es möglich ist, mit der EU eine Lösung zu finden, ohne dass wir das aufgeben, was uns ausmacht: den föderalistischen Staatsaufbau, den Milizgedanken, unsere weitgehenden demokratischen Rechte und eine im Vergleich mit dem Ausland ausgeprägte Bürgernähe der Verwaltung. Vielleicht gefällt es der EU nicht, dass es in ihrer Mitte ein Staatswesen wie das unsrige gibt.

Cassis Ignazio, consigliere federale: Ringrazio dapprima il relatore di commissione nonché presidente di commissione, il consigliere agli Stati Bischof, per la precisa descrizione della posizione della commissione e dei rapporti che ci sono stati con il Consiglio federale.

Le Conseil fédéral a en effet adopté le rapport "Etat actuel des relations Suisse-UE", en réponse à une série de demandes émanant du Parlement. D'une part, le rapport fait suite à dix interventions parlementaires 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 sur le projet, en décembre dernier, les Commissions de politique extérieure des deux chambres. Lors de l'élaboration définitive du rapport, il a tenu compte des résultats de la consultation. Je remercie le conseiller aux Etats Benedikt Würth d'avoir reconnu cet effort du Conseil fédéral.

Qu'offre donc le rapport? Il apporte essentiellement deux éléments. On y trouve un état des lieux de la situation, ainsi qu'un examen et une évaluation de la voie bilatérale que la Suisse emprunte depuis environ vingt-cinq ans dans ses relations avec l'Union européenne. Il s'agit, pour finir, de voir quelles sont les perspectives. Je vous remercie de la discussion qui vient d'avoir lieu et qui a porté sur ces perspectives. Le Conseil fédéral, dans son rapport, intègre les entretiens exploratoires en cours avec l'Union européenne, dont il a été question. Le rapport met en lumière l'importance de nos relations, l'importance de l'Union européenne pour la Suisse et inversement. En outre, il replace les relations entre la Suisse et l'Union européenne dans un contexte géopolitique plus large, comme cela a justement été souhaité par votre Commission de politique extérieure.

Il s'agit d'un nouveau contexte géopolitique, dans lequel la guerre fait rage sur notre continent, un contexte dans lequel des crises multiples marquent la situation dans le monde et en Europe et dans lequel des relations stables et sûres diminuent constamment.

Pour son analyse de la politique européenne, le Conseil fédéral s'est fondé sur la Constitution fédérale; c'est toujours le cas lorsqu'il y a de l'insécurité quant à l'avenir. Les objectifs de l'Etat fédéral, dont il a été question, ont servi de grille d'analyse pour ce rapport. Ils sont inscrits à l'article 2 de la Constitution fédérale, soit l'article consacré aux buts mêmes de la Confédération. Ils comprennent notamment la liberté et les droits du peuple, l'indépendance et la sécurité du pays, la prospérité commune et l'engagement 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 difficiles et de prendre des décisions, également difficiles, sur la manière de pondérer les différents objectifs: prospérité et sécurité, paix et sécurité du droit public international et indépendance.

Unter dem Gesichtspunkt der Staatsziele zieht der Bundesrat aber eine positive Bilanz über die existierenden bilateralen Verhältnisse. Diese bilateralen Verhältnisse sind nach langen Diskussionen, die über Jahrzehnte geführt wurden, zustande gekommen. Ich erinnere Sie daran, dass der erste Schritt vor mehr als fünfzig Jahren getan wurde; das war 1972 mit dem Freihandelsabkommen. 1999 wurden die Bilateralen I abgeschlossen, 2004 die Bilateralen II. Wie die Geschichte mit den Bilateralen weiterging, haben wir alle verfolgt.

Der Bericht analysiert die einzelnen Abkommen der Bilateralen und die Gebiete der Zusammenarbeit. So geht es etwa im weitesten Sinne des Wortes um den Handels- und Wirtschaftsaustausch, um die Kooperation im Bereich der Sicherheit, darunter auch um die bereits vom Berichterstatter erwähnte Assoziierung an Schengen und Dublin, aber auch um Themen wie Umwelt und Klima, die heute eine andere Dimension als vor 25 Jahren haben.

Mit Blick auf die Zukunft lassen sich theoretisch vier Handlungsoptionen für die Europapolitik der Schweiz ausmachen. Es sind dies diejenigen, die Sie bereits gehört haben:

1. ein Zurückstufen auf ein reines Freihandelsverhältnis wie 1972, das stand am Beginn dieser Geschichte;
2. eine Weiterführung des bilateralen Weges, den wir seit 2002 verfolgen;
3. ein Beitritt zum EWR, und da gab es 1992 einen Volksentscheid;
4. ein Beitritt zur EU.





Auch diese vier Optionen werden im Bericht unter dem Gesichtspunkt der Staatsziele gemäss Bundesverfassung untersucht. Der Bericht bewertet jede der Optionen anhand von konkreten Kriterien, nämlich: In welchem Umfang kann sich die Schweiz am EU-Binnenmarkt beteiligen? Welche weiteren Kooperationen sind möglich, etwa auf dem Gebiet der Sicherheit oder der Bildung und Forschung? Wie gross ist der politische Handlungsspielraum der Schweiz? Schliesslich wird gefragt: Ist die Option aussenpolitisch überhaupt umsetzbar, würde sich also die EU dafür gewinnen lassen? Das dürfen wir nie vergessen: Wir können

AB 2023 S 969 / BO 2023 E 969

nicht eigenständig entscheiden, welche Beziehungen wir mit einem Partner haben wollen.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass der bilaterale Weg für die Schweiz weiterhin die vorteilhafteste Option ist. Ein reines Freihandelsverhältnis würde den Bedürfnissen der Schweiz, zumal jenen der Schweizer Wirtschaft, nicht genügend Rechnung tragen. Eine EWR- oder eine EU-Mitgliedschaft wiederum würde den politischen Handlungsspielraum der Schweiz, des Schweizervolks und der Kantone übermässig einschränken.

Der bilaterale Weg weist von allen Optionen das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem Gestaltungsspielraum auf. Sein Schwachpunkt liegt beim vierten Kriterium, bei der aussenpolitischen Machbarkeit. Das haben wir, wie Sie, Herr Ständerat Würth, es auch richtig gesagt haben, erkannt und deutlich geschrieben. Die Schweiz kann den bilateralen Weg nur weiter beschreiten, wenn die EU die Bereitschaft dazu zeigt. Die EU macht ihre Bereitschaft insbesondere von einer Regelung der institutionellen Fragen abhängig.

Vor diesem Hintergrund führt der Bundesrat seit einem Jahr Sondierungsgespräche mit der EU, nachdem er entschieden hat, die Verhandlungen zu beenden, weil eine Rahmenlösung, eine horizontale Lösung, der falsche Weg war. Jener Weg wäre der von der EU gewünschte Weg gewesen, weil er von einer bilateralen Kooperation hin zu einer Rahmenlösung führte.

Sie haben es auch richtig betont: Es ist für die EU immer noch schwierig, für die Schweiz einen Sonderweg zu gehen; die EU kennt das mit keinem anderen Land der Welt. Dieser Sonderweg hat aber auch für beide Seiten Vorteile gebracht.

Der Bundesrat hat gesagt: Die Rahmenlösung ist der falsche Weg. Wir müssen die Verhandlungen beenden und einen neuen Weg gehen. Diesen neuen Weg hat er im Februar 2021 festgelegt. Nun laufen, wie gesagt, die Sondierungsgespräche mit der EU. In diesen Sondierungsgesprächen wird der Bundesrat ausloten, was aussenpolitisch 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 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 und Lebensmittelsicherheit. Ein solcher Paketansatz dürfte es für die Schweiz und die EU leichter machen, einen für beide Seiten vorteilhaften Interessenausgleich zu finden, wie dies bereits bei den beiden früheren Paketen – 1999 mit den Bilateralen I und 2004 mit den Bilateralen II – geschafft wurde.

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

Während der Ausarbeitung dieses Berichtes hat der Nationalrat, wie vom Berichterstatter erwähnt, eine Motion angenommen, die den Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung zusammen mit dem Bericht den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses mit den Schlussfolgerungen zum Bericht zu unterbreiten. Das wird damit begründet, dass die Bundesversammlung seit dem Ende der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen noch nie formell zu den nächsten Schritten in der Europapolitik Stellung genommen habe. Dafür hat der Bundesrat Verständnis, und deshalb übernimmt er auch die Verpflichtung, ab jetzt einmal pro Legislaturperiode einen Bericht zu verfassen. Der Bundesrat will die Diskussion mit dem Parlament über die Europapolitik weiterhin eng oder noch enger führen. Aus diesem Grund hat er die Aussenpolitischen Kommissionen zu diesem Bericht konsultiert. Der Bericht trägt in der definitiven Fassung auch den Konsultationsergebnissen Rechnung.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Zwölfte Sitzung • 28.09.23 • 08h15 • 23.052
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Douzième séance • 28.09.23 • 08h15 • 23.052



Wie ebenfalls bereits ausgeführt: Es laufen gegenwärtig intensive Gespräche mit der EU. Nach einem positiven Abschluss dieser Gespräche sollen die Arbeiten für ein Verhandlungsmandat möglichst rasch in Angriff genommen werden. Die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlamentes werden selbstverständlich in diesen Prozess eingebunden und auch zu einem allfälligen provisorischen Verhandlungsmandat konsultiert werden. Ein einfacher Bundesbeschluss zu den Schlussfolgerungen zum Bericht müsste den üblichen Weg durch beide Parlamentskammern nehmen. Der Bericht ist nun seit gut einem Vierteljahr veröffentlicht. Bis der Bundesbeschluss einmal verabschiedet werden könnte, wäre seit der Publikation des Berichtes bereits viel Zeit verstrichen. Vor allem aber drohte der entsprechende Prozess die Verabschiedung eines allfälligen Verhandlungsmandats zu verzögern. Zu einem provisorischen Verhandlungsmandat würden die Aussenpolitischen Kommissionen konsultiert. Gäbe es parallel dazu eine Botschaft zu einem einfachen Bundesbeschluss, der zwischen den beiden Kammern bereinigt werden müsste, könnte die sachlich verknüpfte Diskussion dazu die Kommissionen an einer raschen Entscheidungsfindung hindern. Weiter besteht das Risiko, dass ein einfacher Bundesbeschluss den Gesprächen mit der EU, die sich dynamisch entwickeln, nicht Rechnung tragen kann und die aussenpolitische Flexibilität des Bundesrates behindern könnte. All das wäre für die Erreichung der Ziele in der Europapolitik nicht dienlich.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb ebenfalls die Ablehnung der Motion 22.3891.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport

