

September 2020

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

Klare Mehrheit gegen den "Schweixit"

**"Begrenzungsinitiative" der SVP scheitert klar –
Zukunft des Rahmenabkommens zwischen EU und Schweiz dennoch offen**

Olaf Wientzek

Die EU, Deutschland und auch der Schweizer Bundesrat dürfen durchatmen. Wie in den Umfragen vorhergesagt, lehnte das Schweizer Stimmvolk die Begrenzungsinitiative, die ein Ende der Personenfreizügigkeit bedeutet hätte, mit 61,7% zu 38,3% deutlich ab. Eine schwere Krise in den Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz konnte mithin abgewendet werden. Damit haben sich die Schweizer Bürger klar für eine pragmatische Partnerschaft mit der EU ausgesprochen. Mit Blick auf die künftigen Beziehungen, die mit einem Rahmenabkommen eine neue rechtliche Grundlage erhalten sollen, stehen dennoch schwierige Gespräche bevor.

Hintergrund

Am 27. September stimmte die Schweiz über insgesamt fünf Initiativen auf Landesebene sowie mehrere kantonale Vorlagen ab. Besonders im Fokus: die von der euroskeptisch-nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) eingereichte Initiative "Für eine maßvolle Zuwanderung", in Kurzform auch "Begrenzungsinitiative". Ziel des Vorstoßes: die Schweiz soll die Zuwanderung von Ausländern aus der EU komplett eigenständig regeln. De facto bedeutete dies die Aufhebung der seit 2007 bestehenden Personenfreizügigkeit für Bürger aus der EU und der EFTA. Da das Freizügigkeitsabkommen Teil eines Bündels bilateraler Verträge mit der EU ist, würden aufgrund der so genannten "Guillotine-Klausel" zahlreiche weitere Vereinbarungen mit der EU wegfallen und müssten neuverhandelt werden.

Eine Annahme der Initiative hätte mithin zu einer sehr ernsten Belastungsprobe zwischen der Schweiz und der EU geführt, mit erheblichen

Unwägbarkeiten für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Entsprechend warnten die Gegner (außer der SVP alle größeren Parteien, Unternehmerverbände, Gewerkschaften) vor einem Schritt, der immer wieder als "Schweizer Brexit", "Schweixit" oder "Schweixit" bezeichnet worden war.

Eine Annahme der Initiative hätte auch das über vier Jahre (2014-2018) verhandelte – aber noch nicht unterschriebene – Rahmenabkommen zwischen der EU und der Schweiz überflüssig gemacht. Dieses soll die künftige Zusammenarbeit von EU und Schweiz regeln und würde anstelle der derzeit 20 bilateralen Kernabkommen sowie der deutlich über 100 sektoralen Abkommen treten. Zuletzt hatte die Schweiz mit Blick auf den Vertragsentwurf von der EU Klarstellungen in den Bereichen Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und Staatsbeihilfen gefordert¹.

Das Abstimmungsresultat im Detail

Die Schweizer haben durch die klare Ablehnung der Initiative mit insgesamt 61,7% ein deutliches Signal für Kontinuität in den Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz gesetzt. Auch bei den Ständen erfährt die Vorlage eine deutliche Ablehnung, nur in insgesamt vier der 26 Kantone erhielt sie eine (sehr knappe) Mehrheit (Tessin, Schwyz, Glarus, Appenzell-Innerrhoden)². Besonders deutlich fiel die Ablehnung in den Westschweizer Kantonen aus: In Genf, Jura, im Waadt und in Neuenburg erhielt die SVP-Initiative nicht einmal ein Drittel der Stimmen, in Basel-Stadt gar nur rund 25,4%. Auch in einigen Kantonen der

¹ Eine ausführlichere Analyse der Hintergründe ist in unserem [Vorbericht](#) zu finden

² Graphischer Überblick in den Karten

Nord- und Ostschweiz (Schaffhausen, Thurgau), die bei Parlamentswahlen als SVP-Hochburgen gelten, scheiterte die Initiative deutlich. Erwartungsgemäß zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Landesteilen: Nur im italienischsprachigen Tessin erhielt die Vorlage mit 53,1% eine knappe Mehrheit. In der Deutschschweiz und insbesondere in der französischsprachigen Schweiz wurde sie klar verworfen. Besonders deutlich ist die Ablehnung in den größeren Städten: In Bern erhielt die Initiative nur 16%, in Lausanne und Zürich nur rund 21%, in Basel 24,9%, in Luzern 26,2%, in Winterthur knapp 28% und in Genf 30,3%. Bemerkenswert hoch war die Wahlbeteiligung, die insgesamt bei 59,5% lag.

Eine der Gründe für das deutliche Ergebnis: Anders als noch 2014, als die Masseneinwanderungsinitiative der SVP knapp mit 50,3% angenommen worden war, gab es nun mehr Klarheit über die Konsequenzen des Votums. Unmissverständlich zielte die Initiative gegen die Personenfreizügigkeit und als Konsequenz gegen die bilateralen Verträge mit der EU. Auch wenn viele Schweizer tatsächlich eine Einschränkung der Zuwanderung von EU-Bürgern befürworteten, so wirkten wohl gerade die wirtschaftlichen Konsequenzen der Aufhebung der Personenfreizügigkeit und des Wegfalls der bilateralen Abkommen mit der EU abschreckend. Gerade auch angesichts der Unwägbarkeiten der Coronakrise optierte das Stimmvolk gegen Experimente. Letztlich konnte die SVP nur sehr begrenzt außerhalb ihrer eigenen Wählerschaft Unterstützung für den Vorstoß mobilisieren.

Reaktionen aus der EU und der Schweiz

Sowohl EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen wie auch der Europäische Ratspräsident Charles Michel begrüßten das Votum. Von der Leyen äußerte gleichzeitig die Hoffnung, dass es nun mit Unterzeichnung und Ratifizierung des Rahmenabkommens zügig vorangehen könne. Auch der CDU-Europaabgeordnete Andreas Schwab, Vorsitzender der für die Schweiz zuständigen Delegation des Europäischen Parlaments begrüßte das Ergebnis und deutete es als einen Beleg dafür, dass die Schweizer Bürger an der

engen Zusammenarbeit mit der EU festhalten wollen. Gleichzeitig äußerte Schwab den Wunsch nach einer mutigeren Verteidigung und Erklärung des Rahmenabkommens mit der EU durch den Schweizer Bundesrat.

Mit Erleichterung wurde das Resultat auch von den Gegnern der Initiative in der Schweiz aufgenommen: sie werteten das Votum als klare Bestätigung des bilateralen Wegs mit der EU. Im Namen des Bundesrats, der sich ebenfalls für die Ablehnung des SVP-Vorstoßes ausgesprochen hatte, begrüßte die Justizministerin Karin Keller-Sutter (FDP) den Entscheid: die Abstimmung sei ein Votum für Stabilität und die Bedeutung eines guten Verhältnisses zur EU gerade auch in der Corona-Krise.

Hingegen war die Reaktion der SVP von einem Mix aus Ernüchterung und kämpferischem Trotz geprägt. Der neue aus dem Tessin stammende Parteivorsitzende Marco Chiesa warnte düster, die Schweiz werde ihre Souveränität verlieren. Gleichzeitig kündigten SVP-Vertreter an, gegen das Rahmenabkommen mit der EU zu kämpfen.

Folgen für die EU-Schweiz-Beziehungen

Die Personenfreizügigkeit bleibt erhalten, ebenso die aktuellen bilateralen Verträge. Das klare "Nein" zur Begrenzungsinitiative, deren Annahme einem "Schweixit" gleichgekommen wäre, ist ein klares Zeichen der Bevölkerung für eine pragmatische Zusammenarbeit mit der EU.

Gleichzeitig sollte man die Absage an den SVP-Vorstoß nicht mit einer Zustimmung zum Rahmenabkommen mit der EU verwechseln. Mehr und mehr Akteure äußern Kritik an dem seit zwei Jahren fertig verhandelte Abkommen. Noch am Freitag erklärten sowohl Gewerkschaften wie der Gewerbeverband, dass sie dem Rahmenabkommen in der aktuellen Form – das heißt ohne Nachbesserungen – nicht zustimmen könnten. Unabhängig vom unglücklichen Zeitpunkt der Bekanntmachung (zwei Tage vor der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative!), ist das ein schwerer Rückschlag für die Erfolgsaussichten des Vertragstexts in der aktuellen Form. Die SVP lehnt das Rahmenabkommen ohnehin ab, von Sozials-

ten und Christdemokraten (CVP) kommen Forderung nach inhaltlichen Nachbesserungen. Bei den Christdemokraten stößt schon seit längerer Zeit die "dynamische" Rechtsübernahme sowie die vorgesehene Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei der Streitbeilegung im Rahmenabkommen auf Kritik. In seiner aktuellen Version, erhalte der EuGH "einen direkten und zu starken Einfluss" auf die Gesetzgebung und Rechtsprechung", so der CVP-Ständerat Pirmin Bischof. Gerade diese Frage wird sich allein mit den vom Bundesrat geforderten Klarstellungen aus Brüssel nicht regeln lassen; hier geht es um ein grundsätzliches Aufschnüren des Verhandlungspakets. Selbst von der FDP kam am Wahlabend eine allenfalls lauwarne Verteidigung des Abkommens. Entsprechend urteilte ein Kommentator, dass das Abkommen in der aktuellen Fassung "im Koma" liege³.

Die EU drängt hingegen nach zwei Jahren Warten auf eine rasche Unterzeichnung des Textes; zu Klarstellungen sei man bereit, Nachverhandlungen seien (noch) keine Option. Die Schweizer Regierung, der Bundesrat, will allerdings angesichts des zunehmenden breiten Widerstands gegen den Vertragstext zunächst noch über die eigene Position beraten. Angesichts der immer breiteren Front von Parteien und Verbänden wird von einigen Experten erwartet, dass der Bundesrat auf Nachverhandlungen pochen wird. Andere Beobachter erwarten hingegen, dass der Bundesrat zunächst einmal versuchen wird, Zeit zu gewinnen.

Weitere Abstimmungen: Knappes Ja zu Kampfjets, Nein zu Kinderabzügen

Bei den übrigen landesweiten Abstimmungen gab es durchaus Überraschungen

1. Unerwartet knapp fiel das Votum über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge aus: Insgesamt reichte es aber mit 50,1% knapp für die Annahme. Die letzte Umfrage (56% dafür, 40% dagegen) hatte noch einen deutlicheren Sieg prognostiziert.

2. Knapp gescheitert (48,1 : 51,9) ist das neue Jagdgesetz: Dieses hätte den Schutz der Wölfe gelockert und präventive Abschüsse gewährt. Hier hatten sich Befürworter und Gegner in den Umfragen ein enges Kopf-an-Kopf-Rennen geliefert.
3. Wie erwartet gab es grünes Licht für die Einführung eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs, einer Initiative der CVP. Die Unterstützung bewegte sich mit 60,3 zu 39,7% im erwarteten Rahmen.
4. Überraschend deutlich (36,8 : 63,2%) scheiterte jedoch die Möglichkeit von Steuerabzügen für allgemeine Ausgaben und Betreuungskosten für Kinder. Gegner der Vorlage hatten argumentiert, dass die Regelung vor allem wohlhabenden Familien zugutekommen würde. Nachdem zunächst die Befürworter in Front lagen, hatte sich zuletzt eine Mehrheit gegen den ebenfalls von der CVP vorgelegten Vorschlag abgezeichnet.

Der Abstimmungssonntag aus Perspektive der CVP

Für die Schweizer Christdemokraten der CVP ist der Abstimmungssonntag zumindest ein Teilerfolg. Sie hatte sich klar gegen die Begrenzungsinitiative positioniert; die Vorlage für den Vaterschaftsurlaub erhielt breite Zustimmung. Dass die Schweizer sich – wenn auch hauchdünn – für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge aussprachen, wurde entscheidend auch dem Einsatz und der Kampagne der CVP-Bundesrätin Viola Amherd zugeschrieben. Für Enttäuschung sorgte hingegen die erstaunlich klare Ablehnung des CVP-Vorstoßes zu den so genannten "Kinderabzügen". Immerhin konnte die CVP mit dieser Vorlage ihr familienpolitisches Profil schärfen. Beim knapp abgelehnten Jagdgesetz hatte die CVP für eine Annahme geworben.

Der Abstimmungssonntag für die anderen Schweizer Parteien

Besonders zufrieden konnten die Grünliberalen sein, alle fünf Ergebnisse entsprachen ihren Emp-

³ Einen guten Einblick bietet die Sendung "Echo der Zeit" des SRF

fehlungen. Bei Grünen, Sozialisten und Evangelischer Volkspartei (EVP) war das in vier von fünf Voten der Fall, bei der bürgerlichen BDP immerhin drei Mal, bei der FDP und der SVP nur zweimal. Insgesamt ist vor allem die SVP als Verliererin des Abstimmungssonntags zu bezeichnen.

Für die SVP ist nicht nur die Abstimmungsniederlage bei der Begrenzungsinitiative an sich, sondern auch die Deutlichkeit ein erheblicher Rückschlag. Eigentlich sollte nach der aus SVP-Sicht ernüchternden Parlamentswahl 2019 mit dem neuen Vorsitzenden Marco Chiesa eine Aufbruchsstimmung erzeugt werden. Zwar blieb Chiesa eine besonders bittere Schlappe – eine Ablehnung der Initiative in seinem Heimatkanton Tessin – knapp erspart. Dennoch zeigt das klare Ergebnis deutlich, dass die SVP bei zwei Kernanliegen (Migration & EU-Kritik) kaum über ihre eigene Wählerschaft hinaus mobilisieren konnte. Entsprechend wurde bereits am Wahlabend innerhalb der SVP Kritik an der Parteiführung laut. Einige Beobachter sehen das Votum – nicht die einzige Abstimmungsniederlage der SVP in der jüngeren Vergangenheit – als Zeichen der Schwächung der Mobilisierungsfähigkeit der Partei und damit ihres "Schreckenspotentials" in der Schweizer Politik. Kundige Beobachter bemerken auch, dass die SVP schon personalpolitisch wie strategisch sichtbar schwächer aufgestellt ist, als vor 5-10 Jahren.

Kommentar & Ausblick

Das Schweizer Stimmvolk hat ein klares Votum für die pragmatische Partnerschaft mit der EU abgegeben. Eine große Krise in den Schweiz-EU-Beziehungen konnte vermieden werden. Gleichwohl steht bald eine neue Belastungsprobe an (wenn auch nicht in derselben Schwere, wie die der sonntäglichen Abstimmung). Das Ergebnis stärkt den Schweizer Bundesrat und gibt beiden Seiten die Gelegenheit, ohne das Damoklesschwert der Begrenzungsinitiative die Diskussion über das Rahmenabkommen fortzusetzen. Angesichts der immer lauter werdenden Rufe nach Nachbesserungen (und nicht allein Klarstellungen) kommt der Bundesrat jedoch immer stärker unter Druck, sich zum Abkommen zu positionieren.

Sollte die Schweizer Seite Nachbesserungen fordern, dann würde sie auch plausibel darlegen müssen, welche Korrekturen nötig wären, um eine breite Zustimmung zu gewährleisten und ein erneutes Zerreden des Textes zu vermeiden. Forderungen verschiedener Parteienvertreter und Verbände gehen durchaus noch in unterschiedliche Richtungen. Die Schweizer Regierung wird zeigen müssen, dass sie bereit ist, ein Abkommen auch gegen Widerstände in der Schweiz argumentativ zu verteidigen. Handfeste Beispiele, dass die Schweiz tatsächliches Interesse an langfristigen engen Beziehungen zur EU hat, wären ebenfalls hilfreich, um den Verdacht des Rosinenpickens zu entkräften.

Ein Rahmenabkommen ist nötig: Die Beibehaltung des Status quo würde zu einer langsamen Auseinanderentwicklung beider Rechtsräume führen und mithin die Zusammenarbeit erschweren. Langfristig ist die aktuelle Rechtsgrundlage der Beziehungen, die so genannten Bilateralen, auch für die Schweiz keine wirklich befriedigende Lösung.

Sollte der Bundesrat Nachverhandlungen fordern, wäre auf EU-Seite der Ärger über das Aufschnüren eines über vier Jahre mühselig verhandelten Textes vollkommen nachvollziehbar – gerade nachdem sich die EU eigens mit Blick auf die gestrige Volksabstimmung mit Forderungen auf eine rasche Signatur zuletzt zurückgehalten hatte. Enge(re) Beziehungen wären jedoch im politischen wie wirtschaftlichen Interessen beider Seiten. In der Coronakrise hat die EU-Seite bewiesen, dass sie im positiven Sinne ein sehr pragmatischer Partner der Schweiz sein kann. Man wird gerade in den kommenden Wochen und Monaten noch Geduld aufbringen müssen, bis sich die Schweizer Seite "sortiert" hat. Mit Druckmitteln und Nadelstichen (u.a. Teilnahme am Forschungsrahmenprogramm, Börsenäquivalenz) sollte die EU sehr vorsichtig und dosiert umgehen. Das klare Votum des Sonntags gegen die Abschaffung der Personenfreizügigkeit und für die Partnerschaft mit der EU legt nahe, dass die Fälle der Schweiz und des Vereinigten Königreichs verschieden gelagert sind – und entsprechend einer unterschiedlichen Strategie bedürfen.

Grundsätzlich bedarf es aber in der Schweiz und in den europapolitisch moderaten Parteien einer ehrlichen Grundsatzdiskussion darüber, wohin die Beziehungen mit der EU nicht nur in den nächsten paar Jahren, sondern in den nächsten Jahrzehnten steuern sollen. Sicherheit und Wohlstand der Schweiz bleiben auch in Zukunft eng mit dem Schicksal der EU verknüpft.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek
Leiter Multilateraler Dialog Genf
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
olaf.wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)