

Mai 2022

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Die Schweiz sagt klar „Ja“ zum stärkeren Schutz der EU-Außengrenzen

Zweiter Abstimmungssonntag in der Schweiz mit Erfolgen für Bundesrat – Erste Fingerzeige für „die Mitte“ seit der Fusion – Debatte um Neutralität

Olaf Wientzek

Beim zweiten Abstimmungssonntag des Jahres sollte das Schweizer Stimmvolk auf föderaler Ebene über drei Vorlagen abstimmen: Aus EU-Sicht erfreulich war das mit 71,5% bemerkenswert klare „Ja“ der Schweiz für die Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache. Damit wird sich die Schweiz am personellen und finanziellen Ausbau der Grenzschutzagentur Frontex beteiligen. Darüber hinaus befürwortete das Stimmvolk eine Änderung des Transplantationsgesetzes mit dem Ziel der Einführung einer Widerspruchslösung für Organspenden sowie eine Änderung des Filmgesetzes, die Online-Streamingdienste künftig dazu verpflichtet, vier Prozent des in der Schweiz erzielten Umsatzes für Schweizer Filmförderung zu zahlen. Nachdem beim ersten Abstimmungssonntag des Jahres das Stimmvolk dem Bundesrat noch einige empfindliche Niederlagen beigebracht hatte, folgte es nun in allen drei Fällen den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament.

Damit war auch „Die Mitte“ (mit der Europäischen Volkspartei assoziiert, vormals CVP) eine der Gewinnerinnen des Schweizer Abstimmungssonntags, schließlich hatte sie in allen drei Fällen eine Annahme empfohlen. Die kantonalen Wahlen in Glarus und Graubünden brachten für „Die Mitte“ gemischte Ergebnisse.

Ein weiteres Thema in den vergangenen Wochen war die Debatte über die Bedeutung der Schweizer Neutralität im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine – mit deutlicher Positionierung durch den Präsidenten der „Mitte“ Gerhard Pfister.

Stimmvolk folgt Empfehlungen von Bundesrat und Parlament

Der zweite Abstimmungssonntag des Jahres 2022 wartete mit drei föderalen Vorlagen auf. Die Beteiligung lag mit rund 40% deutlich unter der Beteiligung bei allen Abstimmungssonntagen 2021, aber auch nochmals unter derjenigen des ersten Abstimmungssonntags im Februar.

Wie sich bereits in den Umfragen zuvor abgezeichnet hatte, sprachen sich die Schweizer mit 71,5% bemerkenswert deutlich für die Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und damit für einen Ausbau der Grenzschutzagentur Frontex aus. Die dem Schengenraum angehörende Schweiz beteiligt sich seit 2011 an Frontex. Personell wird der Schweizer Beitrag zur Grenzschutzbehörde bis 2027 von sechs auf 40 Vollzeitstellen steigen, der finanzielle Beitrag der Schweiz von 24 Millionen Franken auf etwa 61 Millionen Franken. Der Bundesrat und das Parlament (hier vor allem mit Stimmen der FDP, der Mitte und der Grünliberalen sowie einem kleinen Teil der SVP-Abgeordneten) hatten sich für die Vorlage ausgesprochen. Die Sozialisten der SP und die Grünen sprachen sich neben einigen Nichtregierungsorganisationen im Vorfeld mit der Begründung gegen die Vorlage aus, durch die finanzielle Unterstützung von Frontex würden Menschenrechtsverletzungen mitverantwortet. Befürworter der Vorlage argumentierten hingegen, dass Frontex einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit der Schweiz leiste; mit Blick auf etwaige Missstände im Außengrenzschutz könne man nur durch einiges Mittun dazu beitragen, dass diese behoben würden. Zudem riskiere die Schweiz bei einem „Nein“ nicht nur den

Zugang zu wichtigen Fahndungsdaten zur Kriminalitätsbekämpfung, sondern auch ihren Ausschluss aus dem Schengenraum. Kurios war die Positionierung der euroskeptisch-nationalkonservativen SVP: der Schengenraum würde zwar nur schlecht funktionieren, als dessen Mitglied sei man aber nun einmal auf einen Außengrenzschutz angewiesen. Eine im Vorfeld diskutierte "unheilige Allianz" zwischen SP, Grünen und der national-konservativen SVP blieb damit aus. Bemerkenswert war am Votum des Schweizer Stimmvolks nicht allein die Deutlichkeit der Ablehnung, sondern auch die Homogenität über die verschiedenen Landesteile hinweg: Die üblichen teils sehr deutlichen Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen, eher linken und eher konservativen Kantonen entfielen, mit Ausnahme des Kanton Genf (63,5%) sprachen sich in allen anderen Kantonen zwischen 65 und 80% der Abstimmenden für einen Ausbau des Außengrenzschatzes aus.

Zudem votierten rund 60% des Schweizer Stimmvolks für eine Änderung des Transplantationsgesetzes, die mit Blick auf die Organspende frühestens ab 2024 ein Widerspruchsmodell einführt: Wer nach dem Tod keine Organe und Gewebe spenden möchte, muss dies künftig festhalten. Allerdings können auch die Angehörigen einer verstorbenen Person der Organentnahme widersprechen, wenn dies dem mutmaßlichen Willen der verstorbenen Person entspricht.¹ SVP, EDU und die Evangelische Volkspartei hatten sich gegen die Einführung ausgesprochen, die übrigen größeren Parteien – auch die Mitte – allesamt dafür. Nun soll eine breite Kampagne lanciert werden, um die Bevölkerung über die neue Regelung zu informieren. Zudem müssen noch einige Umsetzungsfragen geklärt werden, etwa, wo der Widerspruch registriert werden soll, wer dieses Register verwalten wird und wie ein angemessenes Informationsniveau in der Bevölkerung hergestellt werden kann. Bis es so weit ist, gilt weiterhin die erweiterte Zustimmungslösung, bei der eine Entnahme von Organen und Gewebe nach dem Tod nur möglich ist, wenn eine Zustimmung vorliegt. Bemerkenswert ist der starke Unterschied zwischen der Suisse Romande und der Deutschschweiz: In allen französischsprachigen Kantonen lag die Zustimmung bei über 70%, im Waadt gar bei über 80%. Demgegenüber lag die Un-

terstützung für das Gesetz in der Deutschschweiz lediglich bei 50-60%, Schaffhausen, Schwyz und die Appenzeller Kantone lehnten die Vorlage sogar ab.

Mit rund 58% wurde die Änderung des Filmgesetzes (in der Kampagne war oftmals von der "Lex Netflix" die Rede) beschlossen. Künftig sollen sich auch Streamingdienste wie Netflix, Sky oder Disney+ mit vier Prozent ihres in der Schweiz erwirtschafteten Umsatzes an Schweizer Film- und Serienproduktionen beteiligen. Alternativ können sie auch eine Ersatzabgabe entrichten. Diese kommt der Schweizer Filmförderung zugute. Zudem soll die Investitionspflicht neu auch für ausländische Fernsehsender gelten (z.B. RTL oder SAT1), die Werbeblöcke gezielt für das Schweizer Publikum senden. Durch diese Erweiterung der Investitionspflicht rechnet man mit jährlich 18 Millionen Franken zusätzlich für den Schweizer Film. Die Befürworter (u.a. Bundesrat, Mehrheit des Parlaments, Die Mitte, SP, Grüne, GLP) verwiesen auch darauf, dass europäische Länder eine solche Investitionspflicht bereits kennen würden. Gegen die Vorlage politisierten die Jungfreisinnigen (Jugendorganisation der FDP) – und wurden dabei von Junger GLP und der Jungen SVP unterstützt. Eines der Argumente: Zusätzliches Geld garantiere weder Erfolg noch Qualität, schließlich erhalte der Schweizer Film bereits jetzt 100-120 Millionen Franken Unterstützung pro Jahr. Zudem würden die Streaming-Anbieter früher oder später versuchen, die Kosten auf den Verbraucher abzuwälzen. Bemerkenswert: Neben der SVP empfahl letztlich auch die FDP, die im Parlament noch für die Novellierung des Gesetzes gestimmt hatte, eine Ablehnung. Besonders deutliche Unterstützung gab es in den französischsprachigen Kantonen (bis zu 76% im Waadt), Skepsis insbesondere in der Deutschschweiz, insgesamt sieben Kantone aus Inner- und Nordostschweiz stimmten gegen die Vorlage. Bei einer Befragung wurde zudem ein Graben zwischen Jung und Alt deutlich, bei den unter 34-jährigen erhielt die Vorlage mit 51% nur eine hauchdünne Mehrheit. Einige Beobachter werten die über 40% gegen die "Lex Netflix" als Achtungserfolg der Gegner.

¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/transplantationsmedizin/rechtsetzungsprojekte->

[in-der-transplantationsmedizin/indirekter-gegenvorschlag-organspende-initiative.html](https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/transplantationsmedizin/rechtsetzungsprojekte-in-der-transplantationsmedizin/indirekter-gegenvorschlag-organspende-initiative.html)

Kommentar: Das Stimmvolk beweist EU-Pragmatismus – ein Signal für den Bundesrat, eine Schlappe für Rot-Grün

Zahlreiche Kommentatoren werten das „Ja“ zu Frontex auch als „Ja“ zu einer pragmatischen und engen Zusammenarbeit mit der EU. In der Tat zeigt die erdrückende Mehrheit des Votums für die Stärkung der Grenzschutzbehörde, dass der Mehrwert europäischer Zusammenarbeit durchaus vermittelbar ist – auch wenn sicherlich nicht bei allen Europabegeisterten das ausschlaggebende Argument war. Das sollte auch ein Signal an den Bundesrat sein, nun mit mehr Mut an das Europadossier zu gehen – und nicht bis zu den Parlamentswahlen im Herbst 2023 zu warten (denen im Übrigen im Mai 2024 Europawahlen folgen werden), um nach dem Scheitern der Gespräche über ein EU-Schweiz-Rahmenabkommen konkrete und umsetzbare Vorschläge für die Verstärkung der künftigen Zusammenarbeit zu formulieren. Keine der beiden Seiten hat ein Interesse an einer Fortsetzung der aktuellen Lage, die zu einer schleichenden Erosion der engen und für beide profitablen Beziehung führt. Beobachter sind aber zunehmend skeptisch, ob in den kommenden Monaten die nötige Bewegung in das Dossier kommt.

Das für Schweizer Abstimmungsverhältnisse ausgesprochen klare Votum ist eine deutliche Niederlage für Sozialisten und Grüne. Nicht zu Unrecht warfen einige Stimmen beiden Parteien vor, durch die Ablehnung des Frontexausbaus leichtfertig eine Verschlechterung der sich ohnehin schon nicht im besten Zustand befindlichen Beziehungen zur EU in Kauf zu nehmen. Befremdlich waren auch Plakataktionen (zum Beispiel der Genfer Grünen), die die EU-Behörde Frontex als vielarmige Menschen bedrohende Krake darstellen. Solche Bilder würde man in einer EU-Debatte eher von der SVP erwarten. Die europapolitische Glaubwürdigkeit beider Parteien, die sich selbst zu den pro-EU-Kräften der Schweiz zählen, hat durch diese Kampagne Kratzer erhalten. Die Positionierung der SP-Spitze wirkt dabei durchaus kurios: Auf der einen Seite fordert der Co-Präsident der Sozialisten Cédric Wermuth, dass das Tabu des EU-Beitritts fallen müsse, gleichzeitig lehnt man aber konkrete Formen der Zusammenarbeit, wie nun bei Frontex, ab. Sehr kritisch positionierte sich die SP in der Debatte über das Rahmenabkommen auch bei den Themen Lohnschutz und Unionsbürgerrichtlinie.

Erste Fingerzeige und gemischte Resultate für «Die Mitte» auf föderaler und kantonaler Ebene

Zusammen mit den Grünliberalen war „Die Mitte“ die große Gewinnerin des Abstimmungssonntags; hatte sie doch in allen drei Fällen für ein „Ja“ geworben. Für die EVP-Partnerpartei, die christdemokratisch geprägte „Mitte“, ist 2022 ohnehin das Jahr einer wichtigen Standortbestimmung – über ein Jahr nach der Fusion mit der bürgerlichen Kleinpartei BDP und nach ersten wichtigen Kantonswahlen.² Die Ergebnisse in Graubünden und Glarus bestätigen Trends, die sich in den Kantonswahlen der letzten Monate abgezeichnet haben und ein gemischtes Bild zeichnen: In beiden Kantonen verzeichnete die Partei (im Vergleich zur Summe der Einzelergebnisse von CVP und BDP) Verluste bei den Legislativwahlen – wie auch schon zuvor bei den Wahlen in Bern Ende März oder in Nidwalden. Die Verluste insbesondere in Graubünden erscheinen auf den ersten Blick besonders massiv (statt 53 nur noch 34 von 120 Sitzen im Grossrat). Ein wesentlicher Teil dieser Verluste dürfte jedoch auf die Reform des Wahlrechts zurückgehen (Proporz statt Majorzsystem). Immerhin ist „Die Mitte“ im Kanton Graubünden (wo sowohl BDP als auch CVP fein säuberlich voneinander getrennte Hochburgen hatten) klar stärkste Kraft geblieben. Positiv verliefen die Wahlen in Obwalden. In den meisten Kantonen konnte zwar der Abwärtstrend bei den Legislativwahlen nicht aufgehalten, aber zumindest erheblich verlangsamt werden. Größere Erfolge erzielte „Die Mitte“ bei den Wahlen für die kantonalen Exekutiven. So konnte die Mitte in Bern ihre Regierungsrätin genauso halten wie ihre Positionen in Nidwalden und ihre drei (von fünf) Regierungsratsmitglieder in Graubünden. In Obwalden konnte sie einen 2018 verlorenen Regierungsratssitz zurückerobern. Mit der überraschenden Wahl der 29-jährigen Valerie Dittli als Staatsrätin im Waadt (das sowohl für CVP als auch BDP als Diaspora galt) gelang der Mitte sogar ein veritabler Coup.

² Ausführlichere Hintergründe im KAS-Länderbericht: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/historischer-tag-fuer-schweizer-christ-demokraten-fusion-und-abschied-vom-c>

Neutralitätsdebatte im Zuge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat in den vergangenen Wochen auch die Debatte über die Bedeutung der Neutralität der Schweiz in einem solchen Szenario angefacht. Nachdem die Schweiz die von der EU beschlossenen Sanktionen weitestgehend übernommen hat, gab es zuletzt immer wieder Miss-töne, etwa bei der Verweigerung der Lieferung von Munition an Deutschland für den Gepard-Panzer. Besonders präsent in dieser Diskussion ist der Parteipräsident der Mitte, Gerhard Pfister: Er übte Kritik an der

schlechten Kommunikation des Bundesrats ("Die Welt findet im Bundesrat nicht statt. Er behandelt den Krieg in der Ukraine wie eine Weiterentwicklung der Agrarpolitik"³) und stellte auch die Frage, ab wann Neutralität „unanständig“ werde. Konkret fordert Pfister, dass die Schweiz aktiver werden müsse, etwa auch bei der Prüfung, inwieweit der Krieg Russlands aus der Schweiz finanziert werde. Zudem solle die Schweiz russische Diplomaten ausweisen, die eine nachrichtendienstliche Funktion hätten.⁴ Generell fordert Pfister – auch über den Krieg hinaus und nicht zuletzt mit Blick auf China – eine Debatte darüber, wie man mit autokratischen Staaten umgehen solle.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Dr. Olaf Wientzek
Leiter Multilateraler Dialog Genf
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
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/>)

³ <https://www.tagesanzeiger.ch/die-burkart-pfister-doktrin-ist-das-noch-neutral-562149380977>

⁴ <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/gerhard-pfister-der-bund-nicht-id.1684094>