



Juni 2023

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

Klare Voten bei Volksabstimmungen – kleine Fortschritte im Bereich der Außenbeziehungen

Letzter Abstimmungssonntag vor den Wahlen – Eckwerte für Verhandlungen mit der EU, beginnende Debatte zur Rolle der Schweiz in der Welt

Olaf Wientzek, Cedric Amon

Die vergangenen Tage und Wochen in der Schweiz waren gleich aus mehreren Gründen beachtenswert: Der erste Abstimmungssonntag des Jahres 2023 am 18.6. in der Schweiz wartete mit wichtigen Vorlagen auf und war zu einem gewissen Grad ein Stimmungstest für die Parlamentswahlen im Oktober. Dabei votierte das Schweizer Stimmvolk recht deutlich für ein Klimaschutzgesetz, für das COVID-Gesetz und – mit überwältigender Mehrheit – für die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer. Die Beteiligung lag mit rund 42,5% etwas unterhalb des Mittels der letzten Jahre. Gewinner des Abstimmungssonntags waren die Parteien des moderaten bürgerlichen Lagers, mit ihren Abstimmungsempfehlungen, darunter auch die christdemokratisch geprägte EVP-Partnerpartei „Die Mitte“. Verlierer des Abstimmungssonntags sind neben der SVP vor allem die Sozialdemokraten (SP), die mit ihrer ablehnenden Haltung zur OECD-Mindeststeuer selbst ihre eigene Kernklientel offenbar nicht überzeugen konnten. Eine wichtige Entwicklung mit Auswirkungen auf die Wahlen gab es auch im Bundesrat: So muss sich die SP nach dem am 21.6. angekündigten Rücktritt ihres langjährigen Bundesrats Alain Berset (Eidgenössisches Departement des Innern) einer Personaldebatte stellen.

Unterdessen nimmt die Diskussion über die Rolle der Schweiz in der Welt und ihre Sicherheit langsam Fahrt auf – befeuert durch das

Ringen um Art und Umfang der Unterstützung für die Ukraine, aber auch mit Blick auf die eigene Verteidigungsfähigkeit.

Auch mit Blick auf die Neuregelung der Beziehungen mit der EU gab es Bewegung – wenn gleich in sehr überschaubarem Ausmaß: Am 21. Juni stellte der Bundesrat zudem einige Eckwerte für ein künftiges Verhandlungsmandat mit der EU vor. Das Mandat selbst wird nicht vor Jahresende vorliegen.

Nach dem ersten Abstimmungssonntag in der Schweiz werfen Wahlen ihre Schatten voraus

Nachdem am 12. März keine Abstimmungen auf föderaler Ebene stattfanden, war der 18. Juni der erste föderale Abstimmungssonntag 2023 – und gleichzeitig der letzte dieser Legislaturperiode.

Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung großer Unternehmensgruppen (OECD-Mindeststeuer).

Die Vorlage reihte sich in die von den über 130 Staaten beschlossene Mindeststeuer ein, die eine Besteuerung global tätiger Unternehmen von mind. 15% vorsieht. Dabei bezieht sich der Entwurf ausschließlich auf große Unternehmensgruppen, deren Jahresumsatz über 750 Mio. € beträgt.

Schätzungen zufolge würden dadurch ein bis zwei-einhalb Mrd. € jährlich generiert, die zu 75% an die Kantone und 25% an den Bund fließen werden. Die Verfassungsänderung war in National- und Ständerat weitestgehend unumstritten. Lediglich die Sozialdemokratische Partei (SP) trat – neben zwei Kleinparteien – als Gegnerin der Vorlage in Erscheinung – obgleich sie sich in den vergangenen Jahren für solch eine Steuer eingesetzt hatte. Ihr Argument: Das Vorhaben würde den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen weiter verschärfen. Sie schlugen vor, den größeren Teil bzw. die gesamten Steuererlöse der Bundeskasse zuzuführen, um beispielsweise die Pensionskassen zu stützen oder Krankenkassenprämien zu senken.¹ Die Grünen empfahlen eine Stimmfreigabe. Letztlich nahm das Stimmvolk die Vorlage mit 78,45% bemerkenswert klar an.

Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG, Klimaschutzgesetz)

Die zweite Vorlage, das Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG), präsentierte sich als indirekter Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative des Vereins Klimaschutz von 2019. Letztere sah u.a. ein Verbot fossiler Brennstoffe bis 2050 vor und war sowohl von der Regierung als auch vom Parlament abgelehnt worden. Die Vorlage war zu einem gewissen Grad auch eine moderatere Nachfolgerin des 2021 deutlich gescheiterten CO₂-Gesetzes. Der nun zur Abstimmung vorgelegte Vorschlag ähnelt dem der Gletscher-Initiative, indem er ebenfalls die Klimaneutralität der Schweiz bis 2050 zum Ziel hat. Entscheidend ist jedoch, dass die aktuelle Vorlage des Bundes eine Senkung statt eines Verbots fossiler Brennstoffe vorsieht. Das KIG setzt zudem auf Anreize statt Verbote, in dem es finanzielle Unterstützung beim Austausch von Öl- und Gasheizungen auf Wärmepumpen und Holzheizungen enthält. 200 Mio. CHF jährlich über einen Zeitraum von 10 Jahren sind hierfür vorgemerkt. Auch Innovationen zur CO₂-Speicherung und Filterung sollen mit bis zu 200 Mio. CHF für sechs Jahre gefördert werden. Im Parlament war der Entwurf mit breiter Mehrheit angenommen worden, welcher zudem als Reduzierung von Abhängigkeiten fossiler Brennstoffe aus dem Ausland gesehen wird.

Von Grünen bis zur FDP unterstützten alle größeren Parteien die Vorlage. Lediglich die Schweizer Volkspartei (SVP) hatte im Vorfeld massiv Stimmung gegen das Gesetz gemacht, das sie als „Stromfresser-Gesetz“ betitelte. Sie kritisierte, dass sich der Strombedarf für die Erreichung der Klimaneutralität erheblich steigern würde und dies einen enormen Kostenanstieg zur Folge hätte. Bundesrat Albert Rösli, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und ebenfalls SVP-Mitglied, hatte das Gesetz als Teil der Regierung zwar mitgetragen, gab aber ebenfalls zu bedenken, dass der Bedarf an Strom stark ansteigen werde und weiterhin unklar sei, ob dieser nur über regenerative Quellen gewonnen werden könne.² Tatsächlich blieb die Vorlage mit Blick auf die Mittel – wie die Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen sei – vergleichsweise unverbindlich und vage. Am Sonntag wurde die KIG-Vorlage mit 59,07% Unterstützung deutlich angenommen.

Änderung des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)

Zum dritten Mal innerhalb von zwei Jahren wurden die Schweizerinnen und Schweizer über die Gesetzgebung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie gebeten. Das Gesetz war von Bundesrat und Parlament über die Jahre mehrfach angepasst und verlängert worden, weshalb die Gesetzesgegner jeweils das Recht auf ein erneutes Referendum hatten. Bei der jüngsten Abstimmung ging es um eine Verlängerung einiger Notmaßnahmen, welche die Regierung im Falle einer neuen Ausbreitung des Virus umsetzen könnte. Dabei geht es u.a. um das weitere Vorhalten und Einführen von Medikamenten gegen COVID-19 oder die Reaktivierung der COVID-Zertifikate (COVID-App), falls diese im Ausland benötigt würden. Dass diese wieder im Inland eingeführt würden, tat der Gesetzgeber als „unwahrscheinlich“ ab.

Die Gegner – die SVP und die Eidgenössische Demokratische Union (EDU) – hatten sich gegen die Verlängerung des Gesetzes positioniert. Sie hielten dagegen, dass das Gesetz „nutzlos“ und

¹ <https://www.nzz.ch/schweiz/zur-abwechslung-klarier-sieg-von-parlament-und-bundesrat-bei-der-steuerpolitik-ld.1743114>

² <https://www.nzz.ch/schweiz/exponenten-von-svp-und-fdp-fordern-nach-ja-zum-klimaschutz-neue-atomkraftwerke-ld.1743150>

„schädlich“ sei, da die pandemiebedingten Einschränkungen aufgehoben wurden und es auch keine Corona-Hilfen mehr gebe.

Generell verlief die Debatte um das Gesetz ruhig und ohne großes Aufsehen. Mit knapp 62% fiel die Verlängerung des Gesetzes auf ebenso viel Zustimmung wie auch schon bei der vorangegangenen Verlängerung von November 2021.

Analyse

Beachtenswert sind die Unterschiede im Stimmverhalten beim Klimaschutzgesetz nicht nur zwischen der französischsprachigen Schweiz und der Deutschschweiz, sondern auch zwischen Stadt und Land: So stimmten neben den meisten Inner-schweizer Kantonen auch einige Kantone der Ostschweiz gegen die Vorlage, während die Zustimmung in Genf knapp 75%, in Neuenburg und im Waadt fast 70% betrug. Noch frappierender waren die Unterschiede zwischen den großen Städten, in denen die Zustimmung bei 70-82% lag, während sie in weiten Teilen der ländlichen Kommunen der Deutschschweiz mitunter sehr deutlich abgelehnt wurde. Bemerkenswert breit war hingegen die Zustimmung zur OECD-Mindeststeuer: In keinem einzigen Kanton konnten die Gegner mehr als 28% der Stimmen erringen.

Beim COVID-19-Gesetz orientierte sich die Zustimmung entlang der erwarteten Muster: Starke Zustimmung in der Westschweiz, weniger Begeisterung in Inner- und Ostschweiz – letztlich votierten jedoch nur die Kantone Schwyz, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden gegen die Vorlage.

Dass das Volk dreimal in Folge die Coronapolitik des Schweizer Bundesrats klar guthieß, zeigt, dass der Kurs der Schweiz in der Pandemie etwa den Präferenzen der Bevölkerung entsprach. Es ist aber auch ein Zeichen dafür, dass die Schweizer Stimmbürger wie so häufig letztlich pragmatisch entscheiden, und der Regierung auch künftig die Möglichkeit geben wollen, angemessen auf Pandemien reagieren zu können.

Die starke Unterstützung des Klimaschutzgesetzes darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sehr unterschiedliche Ansichten darüber gibt, wie man bis 2050 das ehrgeizige Ziel einer klimaneutralen Schweiz erreichen will – insbesondere angesichts eines absehbar weiter steigenden Stromverbrauchs. Kantonale Abstimmungen haben gezeigt, dass Steuererhöhungen für den Klimaschutz von einer Mehrheit abgelehnt werden. Grüne Ver-

treter fordern daher über das Gesetz hinausgehende Maßnahmen. Energieminister Albert Rösti (SVP) will mehr Stauseen, Solar- und Windkraftanlagen. SVP und FDP sprachen sich für neue (!) Atomkraftwerke aus.

Die deutliche Unterstützung des Schweizer Stimmvolks für alle drei Vorlagen ist ein Erfolg für den Bundesrat.

Verlierer des Abstimmungssonntags sind die beiden politischen Polparteien, die SVP und die SP. Insbesondere der Kurs der Sozialdemokraten bei der Umsetzung der lange von der Partei geforderten Mindeststeuer war wohl selbst für die eigene Wählerklientel kaum nachvollziehbar – die überaus klare Befürwortung der Vorlage ist mithin eine heftige Klatsche für die Partei. Nicht zum ersten Mal zeigt die dem linken Flügel der Partei entstammende Parteiführung eine sehr ideologische Haltung – und nicht zum ersten Mal erhält sie dafür eine Quittung.

Ausblick auf die Parlamentswahlen im Herbst – SVP in leichtem Aufwind, Grüne vor Verlusten, die Sozialdemokraten mit Fragezeichen

Eigentlich sprach angesichts der Wahlschlappen der Grünen in mehreren Kantonswahlen einiges dafür, dass die SP bei den Parlamentswahlen im Herbst im linken politischen Lager wieder deutlich klarer vor den Grünen liegen würde. Bei einer Umfrage im März lag die SP bei 17,8% (Wahlen 2019: 16,8%), die Grünen nur noch bei 10,7% (13,2%). Weitere Fehleinschätzungen wie bei der OECD-Mindeststeuer könnten den erstrebten Zuwachs jedoch gefährden – bislang kämpft zudem auch die neue sozialdemokratische Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider noch mit einigen Schwierigkeiten. Hinzu kommt: Am 21. Juni verkündete der andere sozialdemokratische Bundesrat aus dem Kanton Freiburg und derzeitige Bundespräsident Alain Berset seinen Rückzug zum Ablauf seiner dritten Legislaturperiode. Mit der Abstimmung zum COVID-Gesetz sei am vergangenen Sonntag ein "Zyklus geschlossen" worden. Dennoch ist zu vermuten, dass sein schwaches Wahlergebnis zum Bundespräsidenten und eine Reihe von Affären eine Rolle gespielt haben. Berset war dennoch ein in der Bevölkerung populärer Bundesrat. Das Bekanntwerden dieser Vakanz wird sich voraussichtlich auch auf den Parlamentswahlkampf vor Oktober dieses Jahres auswirken: Es steht zu erwarten, dass sich nun mehrere Kandi-

daten der SP (v.a. Männer aus der Deutschschweiz) für die Nachfolge in Stellung bringen werden.

Die Liberalen (15,6%) liegen in Umfragen knapp über ihrem (enttäuschenden) Ergebnis von 2019 (15,1%), auch wenn das Ziel nach wie vor ist, die SP als zweitstärkste Kraft abzulösen. Die Mitte läge bei 13,3%, die Grünliberalen mit einem leichten Zuwachs gegenüber 2019 bei etwa 8,3%.

Auch wenn die nationalkonservative SVP bei zwei der drei Abstimmungen am letzten Sonntag verlor, so sagen seit rund zwei Jahren alle Umfragen einen mal mehr, mal weniger großen Zuwachs gegenüber 2019 (26,6%, statt 25,6%) voraus – was angesichts mehrerer für die SVP positiver kantonaler Wahlen auch plausibel erscheint.

Zuletzt sah es so aus, dass sich an der bisherigen Zauberformel für die Besetzung des Bundesrats (je zwei von SVP, SP und FDP, ein Sitz für Die Mitte) nichts ändern würde. Der Rückzug von Berset verbunden mit einer (bisher wenig wahrscheinlichen) Aufholjagd der Grünen oder einem überraschend starken Resultat der Grünliberalen könnten die Chance erhöhen, dass die Verteidigung des zweiten Sitzes der SP kein Selbstläufer wird (bislang galt, wenn überhaupt, dann vor allem der zweite FDP-Sitz als der größte Wackelkandidat)

Lage der EVP-Partei «Die Mitte»

Für die christdemokratisch geprägte EVP-Partnerpartei Die Mitte (und für das gemäßigte bürgerliche Lager generell) war der letzte Abstimmungs-sonntag vor den Wahlen im Oktober ein guter Tag, hatte sie doch in allen drei Voten die Position des Bundesrats unterstützt. Das ist beileibe keine Ausnahmesituation wie Zusammenstellungen zeigen: So hat die Mitte (bzw. zuvor die CVP) seit 2000 rund 80% der Abstimmungen gewonnen – und schneidet zusammen mit der FDP mit Abstand am besten ab.³

Vor den Wahlen im Herbst prägt ein sehr vorsichtiger Optimismus die Stimmung in der Partei. Bei den Exekutivwahlen in mehreren Kantonen schnitt die Partei in der Regel gut, teils – wie im Waadt – sogar überraschend gut ab. Der Blick auf die letzten Legislativwahlen in den Kantonen zeigt ein gemischtes Bild: Es gab klare Erfolge (z.B. Zuwächse in Zürich), Konsolidierung (Luzern, Tessin,

Basel-Land), aber auch schmerzliche Verluste (Genf). In den Umfragen liegt die Partei bei 13,3-13,5%, was nahezu dem addierten Ergebnis von CVP (Christlichdemokratische Volkspartei) und BDP (Bürgerlich-Demokratischen Partei) 2019 (11,4%+2,4%) entspricht⁴. Intern würde ein Ergebnis zwischen 13 und 14% positiv gewertet. Über 14% wären ein großer Erfolg.

Inhaltlich will die Partei u.a. die längst überfällige Reform der Besteuerung von Ehepaaren und die Explosion der Gesundheitskosten zum Thema machen, Parteipräsident Pfister positioniert sich zudem seit Beginn des Krieges als Befürworter einer stärkeren Unterstützung der Ukraine.

Eine Kernbotschaft der Mitte wird zudem sein, dass es eine starke pragmatische politische Mitte brauche, um den mitunter wenig konstruktiv agierenden Parteien von rechts (SVP) und links (SP & Grüne) etwas entgegenzusetzen. Diesem Narrativ hat jedenfalls die SP mit ihrer für viele Beobachter unverständlichen Haltung zur OECD-Mindeststeuer neue Argumente geliefert – nicht zum ersten Mal in dieser Legislaturperiode. Um die Chancen noch einmal zu verbessern, wurden im Mai Listenverbindungen mit der kleinen Evangelischen Volkspartei (die schon jetzt Teil der Mitte-Fraktion ist) und den Grünliberalen vereinbart.

Position der Schweiz in der Welt

In der Debatte über Art und Weise sowie Umfang der Unterstützung für die Ukraine, geht es nach wie vor nur sehr holprig voran. Zwei Vorstöße zur Reform des Kriegsmaterialgesetzes scheiterten.

Der Bundesrat zeigt wenig Interesse, selbst tätig zu werden, für parlamentarische Initiativen sind die Hürden höher und der Prozess länger. Noch gibt es hier keinen parteiübergreifenden Konsens. Der virtuelle Auftritt des ukrainischen Präsidenten Selenskyj vor dem Schweizer Parlament im Juni, bei der er sich für die humanitäre Hilfe der Schweiz bedankte, aber auch einen klareren Kurs bei Waffenlieferungen forderte, war in der Schweiz nicht unumstritten – die SVP-Fraktion blieb der Sitzung fern. Dennoch nimmt die Debatte über die Rolle der Schweiz in der Welt und

³ <https://www.watson.ch/schweiz/gesellschaft/180326197-diese-parteien-sind-bei-nationalen-volkstimmungen-am-erfolgreichsten>

⁴ Die CVP fusionierte zum 1.1.2021 mit der bürgerlichen Kleinpartei BDP zur «Die Mitte». Mehr zu den Hintergründen [hier](#).

die Neutralität in einer massiv veränderten geopolitischen Lage neue Fahrt auf. Einerseits ist bei zahlreichen politischen und diplomatischen Akteuren ein reflexartiger Verweis auf einen eng ausgelegten und zeitlosen Neutralitätsbegriff und Verweisen auf das Haager Abkommen von 1907 zu beobachten. Die im letzten Jahr lancierte Neutralitätsinitiative will den außenpolitischen Gestaltungsspielraum weiter einengen. Anders argumentiert unter anderem der Parteipräsident der Mitte, Gerhard Pfister: Die Schweiz müsse auch aus eigenem Interesse einen größeren Beitrag zu Europas Sicherheit liefern. Die Mehrheit des Bundesrats scheint hingegen wenig Interesse an dieser Debatte und einer Veränderung des Status quo zu haben. Eine vom Auswärtigen im Herbst 2022 durch einen Bericht angestoßene Diskussion über eine „kooperative Neutralität“ wurde schnell ausgebremst. Im Juni richtete jedoch das Verteidigungsdepartement unter der Leitung der einzigen Bundesrätin der Mitte, Viola Amherd, eine Studienkommission ein, die Impulse für die parlamentarische Debatte liefern soll, indem sie „Potenzial und Grenzen internationaler Zusammenarbeit mit Blick auf die Neutralität und ihre Anwendung aus sicherheitspolitischer Optik“ auslotet. Diese Impulse sollen dann durch Parlamentarier und Öffentlichkeit diskutiert werden. Interessant: Laut Beobachtern vertritt das Verteidigungsdepartement in neutralitätspolitischen Fragen, aber auch bei der kontrovers diskutierten Frage der Weitergabe von Rüstungsgütern eine andere Position als die Mehrheit des Bundesrats⁵. Dass die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz gerade auch gegenüber neuer Sicherheitsherausforderungen sehr begrenzt ist, zeigt die massive Cyberattacke u.a. auf die Website des Parlaments und mehrerer Kantone durch pro-russische Hacker Mitte Juni.

«Eckwerte» für Verhandlungen mit der EU vorgestellt

Die Diskussionen zur Neugestaltung der Beziehungen zur EU schreiten unterdessen nur sehr langsam voran, seitdem im Frühjahr 2022 die Sondierungsgespräche begonnen haben. Dabei geht es nicht nur um die Absicherung und Aufdatierung bestehender bilateraler Abkommen, sondern auch um neue Abkommen in den Bereichen Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Eines der wichtigsten Anliegen ist auch die Teilnahme am Horizon Europe-Forschungspaket 2021-27. Am Mittwoch (21.6.) verabschiedete der Bundesrat nun (nicht öffentliche) Eckwerte für die Verhandlungen mit der EU – allerdings geht es noch nicht um ein Verhandlungsmandat⁶: Ziel bleibt weiter die Stabilisierung und „maßgeschneiderte“ Weiterentwicklung des bilateralen Wegs. Zwar konnten in mehreren Problembereichen Fortschritte erzielt werden (laut Medienberichten unter anderem bei der Unionsbürgerrichtlinie), allerdings gebe es noch Klärungsbedarf – sowohl zu alten Streitfragen (u.a. Lohnschutz) als auch mit Bezug auf neue bilaterale Abkommen: So wurden verschiedene eidgenössische Departments beauftragt, Gespräche zu spezifischen Fragen technische Gespräche mit der EU aufzunehmen. Erst im Herbst wird der Bundesrat die resultierenden Ergebnisse prüfen. Wenn die Gespräche mit der EU dann weiterhin gut vorankommen, würde sich der Bundesrat bis Ende 2023 auf die Verabschiedung eines Mandats vorbereiten. Eine mögliche Einigung soll dabei im Rahmen eines Paketansatzes erfolgen. Ein Verhandlungsbeginn wäre mithin erst 2024 zu erwarten, ein Abschluss nach Einschätzung von Schweizer Beobachtern kaum vor 2025 (und hier sind Europawahlen und die Neubesetzung der Europäischen Kommission nicht berücksichtigt). Die Reaktion von Seiten der Europäischen Kommission fiel entsprechend zurückhaltend und nüchtern aus: Man nehme das Communiqué zur Kenntnis und sei offen für konstruktive Vorschläge. Sie mahnte aber auch einen realistischen Fahrplan und einen möglichst schnellen Abschluss der Sondierungsgespräche an.

⁵ <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/viola-amherd-gibt-neutralitaetsdebatte-nicht-auf-ld.1742994>

⁶ Die Papier [findet sich hier](#).

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/>)