



26.023

Paket "Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)"**Paquet "Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III)"**

CASSIS IGNAZIO

Cassis Ignazio, consigliere federale: Innanzitutto vi ringrazio per questo lungo, interessante e appassionato dibattito che ha permesso di mettere a confronto le opinioni degli uni e degli altri e che lancia formalmente anche il dibattito parlamentare sul nostro futuro rapporto con l'Unione europea. Il dibattito parlamentare è assolutamente necessario dopo tanti anni di discussione a livello più tecnico e più esecutivo. Quindi, il Consiglio federale si rallegra di questa fase parlamentare del dibattito e intende dare il suo contributo con la presenza, direi abbastanza straordinaria, di tre membri dell'esecutivo.

Worum geht es heute im Kern? Es geht um die Frage, wie die Schweiz ihre Beziehungen zu ihrer wichtigsten Partnerin und direkten Nachbarin für die kommenden Jahrzehnte gestalten will. Es geht dabei um zentrale Aufgaben unseres Staates – um Sicherheit, Unabhängigkeit und Wohlfahrt unseres Landes und letztlich um die Frage, was es braucht, damit der Schweizer Weg in Europa auch in Zukunft erfolgreich bleibt. Es geht also um unseren verfassungsmässigen Auftrag nach Artikel 2 der Bundesverfassung.

Das vorliegende Paket zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU ist das Ergebnis eines langen und intensiven Prozesses. Es wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Wirtschaft, den Sozialpartnern, denen ich hier im Namen des Bundesrates danke, und im Dialog mit den betroffenen Interessengruppen erarbeitet. Das Paket ist also kein theoretisches Modell und kein europapolitisches Wunschprojekt. Es ist die Fortsetzung des bekannten und bewährten bilateralen Wegs der Schweiz. Das heisst, es kombiniert weitgehende Marktbeteiligung und Zusammenarbeit in spezifischen Interessenbereichen mit grösstmöglicher politischer Eigenständigkeit. Dass es um diese zwei Pole geht, haben wir heute gut gespürt – je nach Abwägung geht es auf die eine oder auf die andere Seite, oder man wählt das Klügste, die Mischung von beidem, indem man diese zwei Elemente, Marktbeteiligung und politische Eigenständigkeit, miteinander kombiniert. Das Paket ist also eine konkret ausgehandelte, massgeschneiderte Lösung für konkrete Schweizer Interessen. Das Paket ist Realpolitik.

Nous examinons ce paquet à un moment où l'environnement international connaît de profonds bouleversements. Le monde, vous l'avez dit vous-mêmes, se trouve à un tournant. Les guerres, la formation de blocs commerciaux et les rivalités entre grandes puissances remettent en question nombre de nos certitudes. De plus en plus souvent, on l'a bien vu, ce n'est pas le droit qui s'impose, mais la loi du plus fort. L'ordre international issu de l'après-guerre vacille, des accords commerciaux sont remis en cause, des droits de douane sont augmentés de manière arbitraire et des règles internationales ignorées. L'Europe doit trouver sa voie dans ce nouveau monde et la Suisse, qui fait partie de ce continent, elle aussi. Nous vivons dans une période d'incertitude. Dans une telle situation, attendre et détourner le regard serait, aux yeux du Conseil fédéral, imprudent et irresponsable.

Nous ne voulons pas attendre d'être contraints de réagir. Nous voulons contribuer activement à façonner de bonnes solutions.

Sie wissen es selbst: "Gouverner, c'est prévoir."

Die Schweiz ist keine Insel. Als stark vernetztes Land basiert unsere Stabilität auf guten Beziehungen zu unseren wichtigsten Partnern, sowohl zur EU als auch zu den USA und China sowie zu anderen wichtigen Partnern. Unsere bei Weitem wichtigste Partnerin bleibt aber die EU. Allein der Warenhandel beläuft sich auf rund 300 Milliarden Franken, und zwar jedes Jahr; oder man kann es einfach ausdrücken: Jeder zweite Exportfranken wird im Geschäft mit der EU verdient. Das zeigt: Diese Beziehung ist von zentraler Bedeutung für unser Land; ja, für den Wohlstand unserer Bevölkerung, für unsere Arbeitsplätze und somit auch für unsere Unabhängigkeit und Sicherheit. Es gibt keine Unabhängigkeit ohne Wohlstand.



Stabile Beziehungen zur EU sind deshalb keine "quantité négligeable". Sie sind auch keine Selbstverständlichkeit. Der Bundesrat erachtet diese Beziehung als eine strategische Notwendigkeit in einer instabilen Welt. Darum müssen wir die notwendigen Schritte unternehmen, um diese Beziehungen zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Genau das will der Bundesrat mit diesem Paket Schweiz-EU erreichen.

Sie wissen es: Verhandlungen führen immer zu Kompromissen. Das ist kein Mangel. Es ist das Wesen eines internationalen Abkommens. Was haben wir erreicht?

1. Die Streitbeilegung erfolgt nicht durch den EuGH, sondern durch ein Schiedsgericht.
2. Das Freihandelsabkommen von 1972 ist nicht Teil des Paketes – das wurde heute nicht gesagt.
3. Die Schweiz hat in wichtigen Bereichen Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme erzielt.
4. Unser Interesse in den Bereichen Zuwanderung und Lohnschutz sind durch Schutzkonzepte und Begleitmassnahmen abgesichert.

Zudem stabilisiert das Verhandlungsergebnis unsere Beteiligung an unserem wichtigsten Markt: dem EU-Binnenmarkt. Es schafft Rechtssicherheit und bewahrt gleichzeitig unsere demokratischen Institutionen, die innerschweizerischen Entscheidungsverfahren, den Föderalismus und unsere Eigenständigkeit.

Sie erinnern sich: Das Verhandlungsmandat wurde Anfang 2024 auch mit Ihnen sowie mit den Kantonen und den Sozialpartnern ausführlich und transparent konsultiert. An verschiedenen Stellen hatten Sie Ergänzungswünsche. Diese wurden berücksichtigt. Mit dem Verhandlungsergebnis wurde das Mandat nicht nur vollständig erfüllt, sondern an verschiedenen Stellen auch übertroffen, z. B. in den Bereichen der Schutzklausel, der Landwirtschaft und des Landverkehrs.

Haben wir damit genug erreicht? Der Bundesrat ist überzeugt: Ja, das Ergebnis ist gut für die Schweiz. Das Paket, das als Bilaterale III vor Ihnen liegt, ist eine sorgfältig austarierte Gesamtbalance. Bei der inländischen Umsetzung gilt es deshalb, sich an diese Abkommen zu halten, auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der Schweiz. Somit sage ich Ihnen auch ganz klar: Die Forderung, beim Lohnschutz an der heutigen Kautionsregelung für ausländische Sendebetriebe festzuhalten, weicht vom ausgehandelten Ergebnis ab.

Vereinbart wurde eine Kautionspflicht im Wiederholungsfall. Ein Abweichen davon würde die Ratifizierung des Paketes durch die EU infrage stellen.

Für das vorliegende Verhandlungsergebnis haben wir in zwei Anläufen fast zwei Jahrzehnte lang verhandelt. Dabei mussten wir uns einer Erkenntnis stellen – das wurde heute bereits mehrmals erwähnt, und ich kann es Ihnen bestätigen: Die EU ist nicht bereit, den bilateralen Weg ohne institutionelle Elemente, ohne eine Regelung der staatlichen Beihilfen und ohne eine Verstärkung des Schweizer Beitrags zur Kohäsion weiterzuführen.

Die institutionellen Elemente stossen zu Recht auf reges Interesse, deshalb möchte ich nun darauf eingehen. Im Kern geht es darum, für alle Akteure im Binnenmarkt gleich lange Spiesse zu schaffen, ein "level playing field". Es geht um Rechtssicherheit, fairen Wettbewerb, verlässliche Rahmenbedingungen und um den Schutz vor Willkür und vor sachfremden Strafaktionen. Die institutionellen Elemente liegen also nicht nur im Interesse der EU, sie liegen auch im Interesse der Schweiz. Der Bundesrat hat sich dabei bewusst für einen sektoriellen Ansatz entschieden: Die institutionellen Elemente werden dort verankert, wo sie tatsächlich gebraucht werden. Das ermöglicht eine differenzierte und massgeschneiderte Lösung. Denn die Interessen der Schweiz sind nicht in jedem Bereich dieselben.

Nun zu einem weiteren wichtigen Punkt: Was bedeutet diese dynamische Rechtsübernahme, und was bedeutet sie nicht? Hier muss Klarheit herrschen.

1. Wir kennen die dynamische Rechtsübernahme bereits aus den 20 Jahren Erfahrung mit Schengen/Dublin. Sie ist nichts Neues.
2. Es gibt keine automatische Übernahme von EU-Recht. Dynamisch heisst, eine Übernahme erfolgt nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Schweiz. Dabei bleiben die innerstaatlichen Zuständigkeiten und demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk, Parlament, Kantonen und Gerichten unverändert – je nach institutioneller Zuständigkeit.

Bei Gesetzesänderungen haben Sie und das Schweizervolk das letzte Wort – genau wie heute. 3. Die dynamische Rechtsübernahme ist klar eingegrenzt. Man hat heute in der Debatte das Gefühl gehabt, man würde jetzt 100 Prozent des EU-Rechts automatisch übernehmen. Also erstens ist es nicht automatisch, zweitens müssen wir bewusst zustimmen und drittens sind es nicht 100 Prozent. Es betrifft nur vier Abkommen des Stabilisierungsteils und drei Abkommen des Weiterentwicklungsteils. Das ist alles, nicht mehr, nicht weniger. Das sind MRA, Abkommen zu handelstechnischen Hemmnissen, zu Land- und Luftverkehr und zur Personenfreizügigkeit – diese drei Abkommen. Neu im Weiterentwicklungsteil wären Abkommen zum Strom, zur Lebensmittelsicherheit und – soweit notwendig – zur Gesundheit. Das ist der Perimeter der dynamischen Re-



chtsübernahme. Alles andere hat mit dynamischer Rechtsübernahme nichts zu tun. Die Beziehungen, die wir heute mit der EU haben, gehen viel weiter als diese sechs Abkommen.

Was mir wirklich wichtig ist: Die ausgehandelten Ausnahmen, beispielsweise beim Landesverweis oder beim Taktfahrplan im Landverkehr, sind von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen. Diese Ausnahmen müssen auch im Rahmen der Streitbeilegung respektiert werden. Da sie ausgenommen sind, gibt es eben keine Streitbeilegung. Es ist unser Recht, diese Ausnahme zu haben.

Le nombre d'actes juridiques à reprendre est, lui aussi, limité, si on le compare avec ce qu'on a fait jusqu'ici. Dans la partie consacrée à la stabilisation, il s'agit de 19 actes législatifs de l'Union européenne. À titre de comparaison, depuis l'entrée en vigueur des Bilatérales I, nous avons repris largement et volontairement plus de 1000 actes juridiques de l'UE, cela sans possibilité de participer à leur élaboration. Avec le "decision shaping", c'est-à-dire la participation active au processus décisionnel européen, la Suisse dispose désormais du droit de faire valoir son point de vue à un stade précoce, et de contribuer à l'élaboration des décisions.

Sie haben gesagt, Brüssel warte nicht auf uns. Auch die UNO in New York wartet nicht auf uns, und auch der Mercosur wartet nicht auf die Schweiz, aber wir werden gehört, wenn wir sachlich gut sind. Es wird uns zugehört; wir können Aufmerksamkeit bekommen, wenn wir vorbereitet und kompetent sind – das spüre ich in meiner Arbeit jeden Tag –, auch wenn wir die kleine Schweiz sind. Immerhin sind wir unter den zwanzig grössten Volkswirtschaften der Welt; das gibt uns schon eine gewisse Kraft. Damit wir genau diese Stimme und diese Kraft behalten, müssen wir weiterhin unter den zwanzig grössten Volkswirtschaften der Welt bleiben, und dafür brauchen wir Absatzmärkte und Binnenmarktbeteiligung in der EU. Wir brauchen dies sowohl mit der EU als auch mit den USA und China sowie mit vielen anderen – Kollege Parmelin wird noch dieses Jahr entsprechende Abkommen abschliessen können.

Avec vous, les cantons, les partenaires sociaux qui se sont aussi exprimés et les autres milieux intéressés, nous pourrions ainsi intervenir dès les premières étapes du processus et faire valoir les intérêts de la Suisse. En cas de différend, la première étape reste la même qu'aujourd'hui : les parties cherchent, ensemble, une solution au sein du comité mixte. Le comité mixte n'est pas quelque chose d'externe, comme cela a été dit. Le comité mixte, ce sont les collaboratrices et collaborateurs de notre administration fédérale, ce sont des gens employés par le Conseil fédéral, que vous avez élu. C'est notre Confédération, ce n'est pas quelqu'un d'autre. Ces personnes prendront des décisions selon leur degré de compétence. Si c'est de la compétence d'un office fédéral, ce sera à ce niveau-là, autrement, elles amèneront la question au département, au Conseil fédéral et au Parlement, si le cas le demande, comme on le fait déjà aujourd'hui, ce qui n'est en rien nouveau. On connaît déjà ce système, qui est en place, qui a fait ses preuves depuis plus de 20 ans. Ce qui est nouveau – et c'est nouveau –, c'est l'intervention du tribunal arbitral paritaire lorsqu'aucune solution ne peut être trouvée. M. Würth l'a rappelé aujourd'hui.

Quelle est la liste des divergences que nous avons aujourd'hui ? Elle tient sur 20 points, au maximum. (*Sonnerie d'un téléphone*) Merci pour l'intermezzo ! (*Hilarité*) Je crois, Mesdames et Messieurs, qu'à 8 heures 10 du soir, on peut se permettre aussi un peu de légèreté pour ne pas dramatiser le tout plus que nécessaire.

En tout cas, ce que je voulais vous dire, qui est nouveau, c'est le tribunal arbitral paritaire lorsqu'une solution ne peut pas être trouvée. Cela servira à quelques cas par année. On nous a demandé le nombre de cas que cela concernerait : si le rythme continue comme aujourd'hui, ce seront peut-être trois, quatre ou cinq cas par année. Le tribunal arbitral tranche le différend en dernier ressort. La Cour de justice de l'Union européenne – le rapporteur vous l'a rappelé – ne tranche pas le différend.

Der Europäische Gerichtshof entscheidet nicht über den Streit. Er wird vom Schiedsgericht nur zur Auslegung von EU-Recht und für eine Stellungnahme angerufen; und auch das nur, wenn das Schiedsgericht dies für relevant und notwendig hält. Der Entscheid über den Streitfall bleibt beim Schiedsgericht.

Auch bei Ausgleichsmassnahmen gilt es klar zu unterscheiden. Sie sind weder Retorsionen noch Sanktionen. Ihr Ziel ist nicht Bestrafung oder Verhaltensänderung. Sie dienen dazu, die Balance der gegenseitigen Verpflichtungen wiederherzustellen. Sie müssen verhältnismässig sein und sich im Rahmen der Binnenmarktabkommen bewegen. Sie spüren also den Handelscharakter, den Kern dieses Abkommens.

Wichtig ist: Dank der aufschiebenden Wirkung können keine Ausgleichsmassnahmen angewendet werden, bevor das Schiedsgericht über deren Verhältnismässigkeit entschieden hat. Auch das ist eine wichtige Errungenschaft, die wir in den Verhandlungen erzielt haben.

Les tribunaux arbitraux comme les mesures de compensation sont des instruments bien établis dans la pratique conventionnelle internationale. Vous l'avez entendu, nous les connaissons déjà : ils figurent dans 34 des 37 accords de libre-échange conclus par la Suisse. On a donc ces mesures compensatoires dans tous ces accords. On les connaît. Nous nous appuyons donc sur les instruments éprouvés du droit international conventionnel.



Ich komme nun zur Frage des Referendums. Für den Stabilisierungsteil wie auch für den Weiterentwicklungsteil des Pakets beantragt der Bundesrat ein fakultatives Staatsvertragsreferendum. Diesen Entscheid legte der Bundesrat am 30. April 2025 ausführlich dar, und er bekräftigte ihn in seiner Stellungnahme vom 12. August dieses Jahres zur parlamentarischen Initiative "Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III" der Staatspolitischen Kommission des Ständerates. Er folgt damit dem Wortlaut der geltenden Verfassung sowie der bisherigen Praxis bei den Bilateralen I und II. Das fakultative Referendum ermöglicht zudem die formelle Verknüpfung der Abkommen mit der inländischen Umsetzung, ohne das Referendum über die Umsetzung auszuschliessen. Dies ist aus demokratiepolitischer Sicht die sauberste Lösung. Schliesslich wird damit kein Präzedenzfall für künftige völkerrechtliche Verträge geschaffen.

Der Bundesrat führte diesen Prozess integrativ und transparent. Er analysierte vertieft, prüfte verschiedene Optionen, er sondierte, konsultierte und verhandelte. Er führte eine Vernehmlassung durch, bei der sich eine deutliche Mehrheit für das Paket aussprach. Der Bundesrat hörte gut zu und nahm basierend auf dem Gehörten entsprechende Anpassungen vor.

Permettez-moi, pour conclure, de revenir à notre point de départ. Avec ce paquet, il s'agit de stabiliser et de développer nos relations avec notre principal partenaire. Il s'agit d'inscrire dans la durée le modèle économique éprouvé de la Suisse, fondé notamment sur la voie bilatérale. Il s'agit de garantir de la sécurité juridique et de la prévisibilité dans un monde de plus en plus incertain. Ce paquet n'est pas une question d'idéologie. Il s'inscrit dans ce qui caractérise depuis des décennies les relations de la Suisse avec l'Union européenne, c'est-à-dire le pragmatisme, une politique fondée sur nos intérêts et des solutions sur mesure.

La voie bilatérale a fait ses preuves, mais après deux décennies de négociations, une chose est claire : sans ce paquet, il n'y a pas de voie bilatérale stable pour l'avenir. C'est précisément l'objectif de ce paquet : préserver ce qui a fait ses preuves, développer ce qui doit l'être et ainsi assurer l'avenir de la voie suisse en Europe.

Le Conseil fédéral vous recommande d'entrer en matière sur ce projet.