

# Von der Zuwanderung bis zum Europäischen Gerichtshof

Die wichtigsten Fragen und Antworten zum Vertragspaket mit der EU

TOBIAS GAFAFER, FABIAN SCHÄFER,  
DAVID VONPLON

## Warum wollen die Schweiz und die Europäische Union neue Abkommen schliessen?

Weil die Schweiz weder der EU noch dem EWR beitreten will, möchte sie den bilateralen Weg fortsetzen, den sie vor 25 Jahren eingeschlagen hat. Er verschafft ihr in ausgewählten Bereichen Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Aber die EU hat ab 2008 klargemacht, dass sie diesen Weg in der bisherigen Form nicht länger fortsetzen will. Sie verlangt mehr Verbindlichkeit. Die Schweiz soll sich grundsätzlich verpflichten, überall dort, wo sie am Binnenmarkt teilnimmt, neues EU-Recht zu übernehmen. Ein erster Versuch ist im Jahr 2021 mit dem Rahmenvertrag gescheitert. Die EU verweigerte deswegen die Aktualisierung bestehender Abkommen und den Abschluss neuer. Und sie bedrängte die Schweiz mit Nadelstichen etwa gegen die Hochschulen oder die Medizinaltechnik-Branche.

## Was ist in dem Paket enthalten?

Anders als 2021 gibt es keinen Rahmenvertrag mehr, der für alle betroffenen Abkommen gilt. Stattdessen stehen die neuen Regeln, welche die EU verlangt, direkt in den einzelnen Verträgen. Der grösste Teil des Pakets betrifft fünf Abkommen der Bilateralen I, die «dynamisiert» werden (siehe Grafik); sie enthalten neu Regeln für die Rechtsübernahme und ein Schiedsgerichtsverfahren. Brisant ist dies primär bei der Personenfreizügigkeit mit Themen wie Zuwanderung und Lohnschutz. Die Schweiz konnte in allen Abkommen heikle Themen teilweise von der Rechtsübernahme ausnehmen.

Weiter umfasst das Paket auf Wunsch der Schweiz drei neue Abkommen, von denen jenes zum Strom am wichtigsten ist. Ein weiterer neuer Vertrag soll sicherstellen, dass die EU die Schweiz nicht mehr willkürlich von Kooperationen wie bei der Forschung ausschliessen kann. Zudem soll die Schweiz mehr Geld für Projekte in ärmeren EU-Staaten zahlen (350 Millionen Franken im Jahr). Teil des Pakets ist auch die innenpolitische Umsetzung mit 32 revidierten und 3 neuen Gesetzen vom Strommarkt über den Arbeitsmarkt bis zum Ausländergesetz.

## Wie ist die dynamische Rechtsübernahme geregelt?

Die Schweiz verpflichtet sich grundsätzlich, bei den bestehenden Binnenmarkt-abkommen (Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr und Industrie-produkte) und bei künftigen Abkommen (Strom, Lebensmittelsicherheit) neues EU-Recht jeweils so rasch wie möglich – also dynamisch – zu übernehmen. Davon ausgenommen sind die vertraglich vereinbarten Ausnahmen. Zudem muss ein Rechtsakt der EU in den Geltungsbereich der Abkommen fallen und deren Zielen entsprechen. Eine automatische Rechtsübernahme ist nicht

## Ausländische Bahnen können in Eigenregie grenzüberschreitende Personenzüge nach Genf oder Zürich anbieten.

vorgesehen. Ein Referendum wäre weiterhin möglich, das Volk oder das Parlament könnte eine Übernahme ablehnen. In diesem Fall wäre die EU berechtigt, «Ausgleichsmassnahmen» gegen die Schweiz zu ergreifen, um ihren Nachteil zu kompensieren. Das kann etwa heissen, dass die Rechte von Auslandschweizern in der EU oder der Handel eingeschränkt werden könnten.

Die Massnahmen können eines der Marktzugangsabkommen betreffen. Sie müssen verhältnismässig sein: Je gewichtiger die Rechtsanpassung ist, welche die Schweiz abgelehnt hat, umso schärfer kann die EU reagieren. In politisch heiklen Bereichen wie der Zuwanderung ist die Rechtsübernahme durch Ausnahmen und Absicherungen eingeschränkt.

Die Schweiz wird künftig bei der Erarbeitung neuer EU-Rechtsakte in den betroffenen Sektoren beigezogen, kann in Brüssel aber nicht mitentscheiden. Sie hat für die Rechtsübernahme eine Frist von zwei Jahren, im Fall eines Referendums beträgt sie drei Jahre.

## Wann muss das Schiedsgericht in einem Streitfall den Europäischen Gerichtshof (EuGH) beiziehen?

Die Schweiz und die EU versuchen, Streitfälle zunächst im jeweiligen Gemischten Ausschuss, einem diplomatisch-technischen Gremium, zu lösen. Gelingt dies innerhalb von drei Monaten nicht, kann eine Partei verlangen, dass ein paritätisches Schiedsgericht entscheidet. Dieses besteht aus je einem Richter der Schweiz und der EU sowie einem gemeinsam ernannten Vorsitzenden. Betrifft die Streitfrage EU-Recht, ist das Schiedsgericht verpflichtet, diese dem EuGH vorzulegen. Dessen Stellungnahmen sind für das Schiedsgericht verbindlich. Betrifft ein Streitfall nicht EU-Recht oder geht es um vertraglich festgelegte Ausnahmen, entscheidet das Schiedsgericht eigenständig.

## Was ist bei der Zuwanderung geplant? Wie funktioniert die Schutzklausel?

Anders als in der EU ist die Personenfreizügigkeit hierzulande weiterhin primär auf den Arbeitsmarkt beschränkt. Die Regeln, nach denen EU-Bürger in die Schweiz ziehen können, bleiben gleich. Aber es wird für sie einfacher, hier zu bleiben. Die Schweiz musste eine markante Konzession machen: Neu bekommen EU-Bürger ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, wenn sie fünf Jahre hier gelebt und gearbeitet haben. Die Frist verlängert sich bei Sozialhilfebezug von mehr als sechs Monaten. Die Zahl der Sozialhilfebezüger aus der EU dürfte gemäss einer neuen Studie um 3000 bis 4000 Personen steigen, was Mehrkosten von 55 bis 75 Millionen Franken bewirkt. Absicherungen sollen verhindern, dass «Schein-Erwerbstätige» den Daueraufenthalt erschleichen.

Neu gibt es auch ein verbindliches Verfahren für die Schutzklausel: Will die Schweiz die Zuwanderung temporär begrenzen, weil sie zu schwerwiegenden Problemen führt, kann sie mit der EU vor das Schiedsgericht gehen. Wenn sie unterliegt, die Zuwanderung aber trotzdem einschränkt, greift das normale Verfahren für die Streitbeilegung, unter anderem mit dem Schiedsgericht.

## Kann die EU beliebig Ausgleichsmassnahmen ergreifen, wenn die Schweiz eine Rechtsübernahme ablehnt?

Nein. Die Ausgleichsmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Ein Schiedsgericht kann überprüfen, ob dies der Fall ist – ohne Beizug des EuGH. Ausgenommen wären die Landwirtschaft sowie die Kooperationen, womit vor allem die Schweizer Hochschulen nicht mehr willkürlich Opfer eines bilateralen Konflikts werden sollten. Denn die EU darf nur innerhalb der Marktzugangsabkommen Massnahmen ergreifen. Allerdings sind auch sachfremde Kompensationen erlaubt: Wenn die Schweiz zum Beispiel bei der Personenfreizügigkeit eine Anpassung ablehnte, könnte die EU auch bei den technischen Handelshemmnissen zurückschlagen.

## Wie soll das schweizerische Lohnniveau geschützt werden?

Im Vergleich zum gescheiterten Rahmenvertrag gibt es eine Verbesserung. Eine «Non-Regression-Klausel» sieht vor, dass die Schweiz neue Rechtsakte der EU, die den Lohnschutz bedeutend schwächen würden, nicht übernehmen muss. Weiter gibt es Ausnahmen wie eine auf maximal vier Tage halbierte Voranmeldefrist für entsandte Arbeiter aus EU-Staaten. Die Schweizer Sozialpartner legen die Dichte der Kontrollen des Arbeitsmarkts weiterhin autonom fest, aber sie dürfen Firmen aus der EU dabei nicht schlechter behandeln. Eine Kautionspflicht gibt es künftig nur noch, wenn eine Firma bereits einmal die Regeln verletzt hat. Insgesamt resultieren beim Lohnschutz gewisse Verschlechterungen. Die Sozialpartner haben sich deshalb auf innenpolitische Massnahmen geeinigt, um das heutige Schutzniveau zu erhalten. Unter anderem wollen sie den Bestand der all-gemeinverbindlich erklärten Gesamt-arbeitsverträge bewahren.

## Die Urnenabstimmung dürfte 2028 stattfinden. Die Verträge könnten wohl ab 2030 in Kraft treten.

## Was ist bei der Kündigung eines Vertrages vorgesehen?

Im Gegensatz zum gescheiterten Rahmenvertrag umfasst das neue Vertragspaket keine generelle Kündigungsklausel, da die institutionellen Fragen in Protokollen zu den einzelnen Abkommen geregelt sind. Die bestehende Guillotine-Klausel, die die Verträge der Bilateralen I miteinander verbindet, bleibt jedoch in Kraft. Neue Binnenmarkt-abkommen wie beim Strom fallen dagegen nicht unter die bestehende Guillotine-Klausel.

## Was regelt das Stromabkommen, und welche Ausnahmen gelten für die Schweiz?

Mit 41 grenzüberschreitenden Stromleitungen ist die Schweiz so stark in den europäischen Strommarkt integriert wie kaum ein anderes Land. Doch fehlt eine rechtliche Regelung der grenzüberschreitenden Stromflüsse auf staatlicher Ebene. Die Schweiz bleibt deshalb zunehmend von den Plattformen und Prozessen ausgeschlossen, mit denen in Europa die Netzstabilität sichergestellt wird. Mit dem Abkommen erhält die Schweiz Zugang zu den relevanten Gremien innerhalb der EU.

Zudem können Schweizer Energieversorger neu gleichberechtigt und hindernisfrei am EU-Strommarkt teilnehmen. Das Stromabkommen erlaubt es dabei, dass die Kantone und Gemeinden über die Bedingungen der Nutzung der Wasserkraft weiterhin selber entscheiden und die Wasserkraft in öffentlicher Hand bleibt. Für die bestehende Stromreserve, die Mangellagen im Winter verhindern soll, wurde laut dem Bund eine Übergangsfrist von sechs Jahren ab dem Inkrafttreten des Abkommens ausgehandelt. Danach darf die Schweiz weiterhin eine Reserve erstellen, sie muss aber gemäss den Vorgaben der EU den Bedarf nachweisen.

## Wird der Bahnverkehr liberalisiert?

Die Schweiz öffnet den internationalen Personenverkehr für den Wettbewerb.

Das ist mit dem bestehenden Landverkehrsabkommen grundsätzlich vorgesehen und ist beim Güterverkehr bereits der Fall. Ausländische Bahnen können neu in Eigenregie grenzüberschreitende Personenzüge nach Zürich oder Genf anbieten. Sie dürfen dabei auch innerhalb der Schweiz Passagiere befördern. Die Unternehmen müssen Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten. Zudem können sie zur Integration ins nationale Tarifsystem (Halbtax, GA usw.) verpflichtet werden.

Der Taktfahrplan sowie der nationale Güterverkehr haben Vorrang, wenn die Schweiz Slots für Züge zuteilt. Dasselbe gilt in EU-Ländern für die SBB, falls diese in Eigenregie Züge ins Ausland anbieten wollen. Die Schweiz muss den internationalen Personenverkehr jedoch bevorzugt behandeln, wenn sie Fahrmöglichkeiten ausserhalb des Taktfahrplans vergibt. Im grenzüberschreitenden Regionalverkehr, etwa mit der Genfer S-Bahn, kann die öffentliche Hand Leistungen weiterhin direkt bestellen. Der nationale Personenverkehr ist von der Öffnung explizit ausgenommen.

## Gibt es für die Landwirtschaft Sonderregelungen?

Das Landwirtschaftsabkommen regelt den Handel mit verarbeiteten Produkten wie Schokolade oder Käse, etwa in Bezug auf Zölle. Der Agrarteil des Vertrages wird von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen. Das gilt primär für Zollreduktionen, aber auch für Herkunftsbezeichnungen oder Handelshürden bei Wein oder Bio-Produkten. Hier darf die EU auch keine Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Sie kann also beispielsweise nicht den Käseexport behindern, wenn die Schweiz eine Rechtsübernahme bei der Zuwanderung verweigert. Der neue Teil des Abkommens, der der Lebensmittelsicherheit regelt, untersteht dagegen der dynamischen Rechtsübernahme.

## Wie geht es weiter, und was hat das Stimmvolk zu sagen?

Bis Ende Oktober dauert die Vernehmlassung, im Frühling 2026 soll das Paket ans Parlament gehen. Die Urnenabstimmung dürfte 2028 stattfinden. Das Paket wird in vier Teile gegliedert: ein «Basispaket» mit den bestehenden Abkommen und drei Vorlagen mit den neuen. Letztere können aber nur in Kraft treten, wenn auch das Basispaket angenommen wird. Umstritten ist, ob das Volk allein das letzte Wort haben soll oder ob auch die Mehrheit der Kantone zustimmen muss (Ständemehr). Darüber entscheidet das Parlament. Die Verträge könnten wohl ab 2030 in Kraft treten.

ANZEIGE

## WüstundWüst

Exklusives Wohneigentum. Seit 1954.

EXCLUSIVE AFFILIATE OF  
**CHRISTIE'S**  
INTERNATIONAL REAL ESTATE



\* Rechtsübernahme und Streitbeilegung.  
QUELLE: EDA